

Esten, Russen und die estnische Staatsbürgerschaft 1992-2012. Der nur langsame Rückgang der Staatenlosigkeit in Estland

von
Denis Gruber

1 Einleitung

In einem sehr weiten Sinne beschreibt Staatenlosigkeit den Status einer Person, die über keinerlei Staatsbürgerschaft verfügt. Obwohl Staatenlosigkeit laut internationalem Recht verboten ist, schätzt der Hochkommissar für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen (UNHCR) die aktuelle Zahl der Staatenlosen weltweit auf ca. 12 Millionen.¹ In den vorliegenden Beitrag wird auf das Phänomen der Staatenlosigkeit innerhalb der Gruppe ethnischer Russen in Estland eingegangen und untersucht, was die grundlegenden Ursachen des nur sehr langsamen Rückgangs der Anzahl an Staatenlosen sind.² Zwanzig Jahre nach der Unabhängigkeit und acht Jahre nach dem Beitritt Estlands zur Europäischen Union (EU), an deren östlicher Außengrenze es nun liegt, leben dort noch immer mehr als 92 000 Staatenlose, die meisten von ihnen ethnisch-russischer Herkunft.³

Nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit im Jahr 1991 führte Estland ein Staatsbürgerschaftsgesetz ein, das Kriterien zum Erhalt der Staatsbürgerschaft festlegte, allerdings nicht auf ethnischen Prinzipien, sondern ausschließlich auf dem Grundsatz der Abstammung – *ius sanguinis* – basierte. Das Ausländergesetz (*välismaalaste seadus*) vom 12. Juli 1992 differenziert zwischen estnischen Staatsbürgern und Staatenlosen, wobei terminologisch nicht zwischen Staatenlosen (Nicht-Staatsbürgern) und Ausländern (im Sinne von

¹ Staatenlose, in: <http://www.unhcr.de/mandat/staatenlose.html> (3.03.2012).

² Im Folgenden werden die Begriffe Staatenloser (estnisch „muulane“; russisch „lica s neopredelennym graždanstvom, negraždan“ oder „apatrid“) und Nicht-Staatsbürger simultan verwendet. In beiden Fällen handelt es sich nach estnischer Rechtsprechung um einen Ausländer, d.h. Nicht-Staatsbürger, der in Estland lebt und ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt, aber kein Staatsbürger Estlands ist.

³ In Europa leben derzeit ca. 600 000 Staatenlose, die meisten davon in Lettland und Estland. Nach Angaben des estnischen Innenministeriums lebten am 1.09.2012 92 351 Nicht-Staatsbürger in Estland, siehe: Citizenship, URL: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html> (8.09.2012). Im Vergleich dazu lebten am 1.03.2011 laut der dortigen Statistikbehörde 295 122 Staatenlose in Lettland, siehe URL: <http://www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/population-census-2011-database-33614.html> (8.09.2012).

Staatsbürgern eines anderen Staates) unterschieden wird.⁴ Die staatsbürgerrechtlichen Bestimmungen, die weitgehend an die der Ersten Estnischen Republik (1918-1940) angelehnt wurden, führten dazu, dass 32 Prozent der Einwohner Estlands zu Staatenlosen wurden, da sie nicht belegen konnten, frühere Staatsbürger (bzw. deren Nachfahren) der Ersten Estnischen Republik gewesen zu sein.⁵ Staatenlose in Estland verfügen über einen hellgrauen Ausländerpass (*välismaalase pass*), der sich von den blauen Pässen der Republik Estland und den roten Pässen der Russländischen Föderation abhebt. Ihnen blieb, um die estnische Staatsbürgerschaft zu erlangen, nur die Option, ein Einbürgerungsverfahren – auch Naturalisierungsverfahren genannt – zu durchlaufen, auf das weiter unten ausführlich eingegangen wird. Da viele Einwohner Estlands frühere Staatsbürger der UdSSR waren und nach 1992 die Staatsbürgerschaft Estlands, der Russländischen Föderation oder anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion annahmen, ging der Anteil der Staatenlosen auf 6,8 Prozent im September 2012 zurück, wobei die meisten Staatenlosen die Möglichkeit zur Einbürgerung bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre genutzt hatten.⁶

Die Handhabung der Staatsbürgerschafts- und der Sprachenpolitik durch Estland führten zu massiver Kritik sowie zahlreichen Diskussionen, Anweisungen und Lösungsvorschlägen auf regionaler und internationaler Ebene (z.B. durch die Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die EU, den Europarat und Amnesty International). Trotz vielfältiger Initiativen existiert in Estland auch weiterhin das Phänomen der Staatenlosigkeit, wobei auffällt, dass in den letzten Jahren sowohl die Zahl der Naturalisierungen gering ist als auch die Anzahl der Staatenlosen sich nur sehr langsam verringert. Um den Gründen des nur allmählichen Rückgangs der Staatenlosigkeit nachzugehen, ist zu eruieren, wie es zu der massenhaften Staatenlosigkeit ethnischer Russen gekommen ist und welche Tendenzen sich diesbezüglich innerhalb der beiden letzten Jahrzehnte erkennen lassen. Um sich die Entwicklungen innerhalb der estnischen Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik zu vergegenwärtigen, ist es wichtig, auf historische, politische und kulturelle Faktoren einzugehen, die nicht nur zur

⁴ Dieses Ausländergesetz wurde am 26.10.1997, 1.06.1999 und 1.05.2003 novelliert. Alle Personen, die vor 1990 in Estland gelebt hatten, erhielten eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung. 1997 wurde Nichtstaatsangehörigen das Recht gewährt, eine ständige Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, wenn sie vor dem 12.07.1995 eine befristete Aufenthaltserlaubnis beantragt hatten, siehe: *Die russische Minderheit in den baltischen Staaten und die Erweiterung der EU*, in: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/42a1_de.pdf (2.03.2012).

⁵ Citizenship (wie Anm. 3).

⁶ Nach Angaben des Innenministeriums, siehe ebenda, besaßen von den ca. 1,36 Millionen in Estland registrierten Einwohnern im September 2012 ca. 1,15 Millionen die estnische Staatsbürgerschaft. 120 989 Personen waren Staatsbürger anderer Staaten, davon allein 94 638 der Russländischen Föderation. In Estland ist somit die Zahl der russischen Staatsbürger etwas größer als die der Staatenlosen.

Unabhängigkeit Estlands führten, sondern auch maßgebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsrechts und somit auf die Gruppe der Staatenlosen hatten.

Häufig wird Staatenlosigkeit in der Forschung als Problem verstanden, und es werden die Nachteile von Staatenlosen pointiert, da diese nur einen begrenzten Zugang zu politischen Rechten haben und von Beschäftigungsverboten im staatlichen Sektor betroffen sind.⁷ Die bisherige wissenschaftliche Diskussion über den Staatsbürgerschaftsstatus in Estland fokussierte zumeist auf die Frage, warum sich ethnische Russen für oder gegen die estnische Staatsbürgerschaft entscheiden.⁸ Diskutiert wurde hierbei, ob der estnische Staat Kriterien für die Beantragung der Staatsbürgerschaft definiere, die für Staatenlose womöglich unerfüllbar seien (z.B. Examen in estnischer Sprache, Dokumentenbeschaffung). In Bezug auf ethnische Russen in Estland wurde auch danach gefragt, warum sie die Staatsbürgerschaft der Russländischen Föderation anstreben.⁹ Weitgehend ausgeklammert blieb hingegen die Frage, warum es der russische Staat bislang nicht schaffte, mehr Staatsbürger in Estland zur Beantragung der russischen Staatsbürgerschaft zu bewegen als bisher geschehen. Oder mit anderen Worten: Warum leben weiterhin mehrere Zehntausende ethnische Russen trotz Offerten Russlands als Staatenlose im nahen Ausland?

⁷ Vgl. u.a. PRIIT JÄRVE: *Estonian Citizenship. Between Ethnic Preferences and Democratic Obligations*, in: RAINER BAUBÖCK, BERNHARD PERCHINIG u.a. (Hrsg.): *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition*, Amsterdam 2009, S. 45-66; RAIVO VETIK: *The Statelessness Issue in Estonia*, in: CAROLINE SAWYER, BRAD K. BLITZ (Hrsg.): *Statelessness in the European Union. Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge 2011, S. 230-252.

⁸ Vgl. u.a. JÄRVE (wie Anm. 7), S. 53; RAIVO VETIK: *Statelessness, Citizenship and Belonging in Estonia*, in: BRAD K. BLITZ, MAUREEN LYNCH (Hrsg.): *Statelessness and Citizenship. A Comparative Study on the Benefits of Nationality*, Cheltenham 2011, S. 160-171.

⁹ In diesem Zusammenhang zeigen die Resultate einer durch das estnische Kultusministerium 2008 und 2010 in Auftrag gegebenen Studie, dass ethnische Russen, befragt nach den Vorzügen der russischen gegenüber der estnischen Staatsbürgerschaft, vor allem einfachere Reisemöglichkeiten nach Russland und in andere GUS-Staaten, unzureichende Sprachkenntnisse des Estnischen sowie Unzufriedenheit mit dem Prozedere bei der Vergabe der estnischen Staatsbürgerschaft als Hauptbeweggründe anführten. Für diese Studie wurden 1010 Personen im Alter zwischen 15 und 47 Jahren befragt, wovon 517 muttersprachliche Esten und 492 muttersprachliche Russen waren, siehe: *Monitoring of Attaining of Estonian Integration Strategy 2010*, URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_18996_202644997.pdf (6.09.2012). DENIS GRUBER: *Zuhause in Estland? Zur sozialen Integration ethnischer Russen an der Außengrenze der Europäischen Union*, Münster 2008, S. 103, 191, fragt in einer empirischen Untersuchung nach den Beweggründen ethnischer Russen in Estland, Staatsbürger der Russländischen Föderation zu werden; seine Respondenten führen neben dem bereits Genannten bessere Studienmöglichkeiten und Berufsaussichten, Verwandtschaftsnetzwerke und wirtschaftliche Vorteile in Russland an.

Anders als die bisherigen einschlägigen Untersuchungen ist in dem vorliegenden Beitrag der Fokus auf die Fragestellung gerichtet, ob Staatenlosigkeit eventuell Vorteile mit sich bringt und für Staatenlose selbst womöglich kein gravierendes Problem darstellt. So ließe sich nämlich Staatenlosigkeit in Estland auch unter der Prämisse betrachten, dass Staatenlosen zwar nicht in vollem Umfang politische Rechte gewährt werden, da sie z.B. kein aktives und passives Wahlrecht auf nationaler Ebene besitzen, sie aber dennoch Nutznießer des staatlichen Wohlfahrtssystems und somit sozial abgesichert sind. Bestehen etwa für Staatenlose gewisse Vorteile im Vergleich zu Staatsbürgern, die gewissen Rechten und Pflichten unterliegen? Liegt es also möglicherweise im Kalkül der Staatenlosen, in ihrem Status zu verharren und sich bewusst nicht als Staatsbürger in das eine oder andere politische System zu integrieren, da sowohl die estnische als auch die russische Staatsbürgerschaft zu geringe Anreize bieten? Ausgehend von diesen Fragekomplexen sollen die Vor- und Nachteile, die an Staatenlosigkeit in Estland gekoppelt sind, aufgezeigt und Gründe genannt werden, die staatenlose ethnische Russen dazu veranlassen, entweder die estnische bzw. russische Staatsbürgerschaft anzunehmen oder aber staatenlos zu bleiben. Daneben wird darauf eingegangen, inwieweit sich der Beitritt Estlands zur EU am 1. Januar 2004 auf die staatsbürgerschaftlichen Bestimmungen und somit auch auf die Gruppe der Staatenlosen in Estland ausgewirkt hat.

Die für diesen Beitrag genutzten Quellen stammen von Webseiten staatlicher Stellen in Estland (u.a. Statistisches Amt Estland: <http://pub.stat.ee>; die offizielle Homepage Estlands im Rahmen seiner Europapolitik: <http://estonia.eu>) und Russland (u.a. Regierung der Russländischen Föderation: <http://government.ru>) sowie europäischer Behörden und Institutionen (z.B. Eudo Citizenship: <http://eudo-citizenship.eu>) und internationaler Organisationen (z.B. UNHCR: <http://www.unhcr.de>; U.S. English Foundation Research: <http://www.usefoundation.org>). Zur grundlegenden Sekundärliteratur zählen die Arbeiten von Priit Järve, Vadim Poleščuk, Raivo Vetik und Carmen Thiele.¹⁰ Des Weiteren stützt sie sich auf Studien der estnischen Regierung bezüglich der Integration der russischen Minderheit (z.B. die Studien *Monitoring Integration*). Verlässliche statistische Daten zu ethnischen und altersspezifischen Kriterien stehen nur auf Grundlage der Volkszählung des Jahres 2000 zur Verfügung, da der in den Jahren 2011/12 erhobene Zensus erst in

¹⁰ JÄRVE (wie Anm. 7); DERS., VADIM POLEŠCHUK: Eudo Citizenship Observatory. Country Report: Estonia 2009, URL: <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Estonia.pdf> (7.03.2012), S. 5; VADIM POLEŠČUK: *Negraždane v Ėstonii* [Nicht-Bürger in Estland], Tallinn 2002, S. 121; CARMEN THIELE: *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland*, Berlin 1999; VETIK, *Statelessness* (wie Anm. 8). Thiele untersucht gezielt und detailliert die Entstehungsursachen von Staatenlosigkeit und den Minderheitenschutz in Estland. In dem vorliegenden Aufsatz ist der Fokus hingegen auf die Fragen gerichtet, warum sich die Zahl der Staatenlosen in Estland in den beiden letzten Dekaden nur langsam verringert hat und welche Ursachen dafür genannt werden können.

den Jahren 2013/14 publiziert werden wird. Eine Ausnahme bilden vorläufig ausgewertete Zensusinformationen, die auf der Homepage des Statistischen Amtes Estlands seit August 2012 zur Verfügung stehen (http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population_census/PHC2011/PHC2011.asp), allerdings noch keine altersspezifischen Aspekte berücksichtigen.

2 Geschichtlicher Hintergrund: Estland und die russische Minderheit

Um die Situation ethnisch-russischer Staatenloser in Estland zu verstehen, sind die historischen Zusammenhänge zu betrachten, die zu der ethnischen Zusammensetzung und den staatsbürgerschaftlichen Unterschieden der heutigen Bevölkerung sowie zur Herausbildung von Staatenlosigkeit geführt haben. Bis zu der Gründung der drei Nationalstaaten im Jahr 1918 war im Baltikum vor allem die Dominanz des deutschen großgrundbesitzenden Adels stark ausgeprägt, der die politischen und ökonomischen Angelegenheiten bestimmte. Der russische Einfluss verstärkte sich massiv zum Ende des 19. Jahrhunderts, um so die Herrschaft des deutschen Adels in der Region endgültig zu beenden.¹¹ Mitte des 19. Jahrhunderts ließen die schlechte ökonomische Situation, die andauernde deutsch-baltische und russische Dominanz, die Berufung auf eigene Identität, Sprache und „Volkstum“ ein nationales Bewusstsein im Baltikum aufkommen, das sich dem Einfluss fremder Kräfte immer stärker widersetzte und schließlich in der Eigenständigkeit der drei baltischen Staaten mündete.¹² Mit der Zwangseingliederung 1940 wurden die Estnische, die Lettische und die Litauische Unionsrepublik zu Bestandteilen des sowjetischen Vielvölkerstaats, wobei das Verhältnis zwischen Titularbevölkerungen und russischen Migranten bis zur Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 von der Zentralregierung bestimmt wurde.¹³ Der Fall Estlands verdeutlicht, dass viele Titularangehörige die von Moskau aus gesteuerte „Russifizierung“ bzw. „Sowjetisierung“ ihres Landes als Ausdruck sow-

¹¹ Im Zuge der militärischen Eroberung der Region und der Ansiedlung von Militär-angehörigen migrierten Kaufleute und Zivilisten vor allem in die Gebiete des heutigen Estlands und Lettlands, wohingegen russische Bevölkerungsgruppen, in weitaus geringerer Zahl, in das Territorium des heutigen Litauens einwanderten. Russen siedelten sich vor allem in industrialisierten Regionen und in den Städten an, während sich die Landbevölkerung überwiegend aus der einheimischen Bevölkerung zusammensetzte.

¹² Diese nationale Bewegung war geprägt durch das im Entstehen begriffene Bürgertum, das Selbstbestimmung forderte, sich für soziale Gerechtigkeit einsetzte und kulturelle Faktoren wie Sprache und Traditionen hervorhob. Einen reflektierten Überblick über diese Periode bietet HELGE DAUCHERT: „Anwalt der Balten“ oder Anwalt in eigener Sache, Berlin 2008.

¹³ RASMA KARKLINS: *Ethnic Relations in the USSR. The Perspective from Below*, Boston u.a. 1986; DINA ZISSERMAN-BRODSKY: *Constructing Ethnopolitics in the Soviet Union. Deprivation and the Rise of Ethnic Nationalism*, New York 2003.

jetischer Gewaltherrschaft wahrnahmen.¹⁴ Die Erinnerung an die beiden Okkupationsperioden durch Sowjetrußland (wie auch an die deutsche Besatzungszeit), die Massendeportationen und Ermordung von Landsleuten sind im kollektiven Gedächtnis des estnischen Volkes bis zum heutigen Tage präsent.

Für die sowjetische Führung standen zwei Kernziele im Vordergrund: erstens die Industrialisierung der Unionsrepubliken sowie zweitens die kulturelle und ideologische Assimilation der Sowjetvölker.¹⁵ Die erste Zielsetzung bedeutete für die Estnische Sozialistische Sowjetrepublik (ESSR), dass sich die Industrialisierung vor allem in der Hauptstadt Tallinn und in der Nordostregion (in den Städten Narva, Kõhla-Järve und Sillamäe) vollzog, beides zugleich die wichtigsten Zielorte der Migration ethnischer Russen.¹⁶ Innerhalb des Zeitraums 1945-1991 stieg die ethnisch-russische Bevölkerungszahl in Estland von 23 000 auf 475 000 Personen.¹⁷

Die zweite Zielsetzung bedeutete formal keine Unterdrückung oder Überwindung der vielfältigen Kulturen innerhalb der einzelnen Sowjetrepubliken, vielmehr sollten sich ethnische Grenzziehungen durch die sowjetische Migrations- und Ethnizitätenpolitik verflüssigen.¹⁸ Beide Zielsetzungen scheiterten jedoch spätestens mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Die Assimilation der einzelnen Sowjetvölker sollte nicht nur durch Bevölkerungsverschiebungen, die Ansiedlung von russischen Migranten in den einzelnen Teilrepubliken und interethnische Eheschließungen erreicht werden, sondern vor allem auch durch das Beherrschen der russischen Sprache. Mittels Bilingualismus-Programmen versuchte man staatlicherseits zwar die Sprachen der Titularbevölkerungen als gleichwertig einzustufen, jedoch wurde der Bedeutungsverlust der Muttersprache während der Okkupationsperiode von vielen

¹⁴ AKSEL KIRCH, MARIKA KIRCH, TARMO TUISK: Russians in the Baltic States: To Be or Not to Be?, in: Journal of Baltic Studies 24 (1993), 2, S. 173-188; OLAF MERTELSMANN: Die Herausbildung des Sonderstatus der Nordostregion innerhalb der Estnischen SSSR, in: KARSTEN BRÜGGEMANN (Hrsg.): Narva und die Ostseeregion. Beiträge der II. Internationalen Konferenz über die politischen und kulturellen Beziehungen zwischen Rußland und der Ostseeregion, Narva 2004, S. 105-122.

¹⁵ NORBERT GÖTZ, GOTTFRIED HANNE, EVA-CLARITA ONKEN: Ethnopolitik, in: HEIKE GRAF, MANFRED KERNER (Hrsg.): Handbuch Baltikum heute, Berlin 1998, S. 299-334; STEPHANIE DITTMER: Die Politisierung der ethnischen Differenz, [maschinenschriftl. Göttingen 2004], URL: <http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2004/dittmer/dittmer.pdf> (28.03.2012), S. 37.

¹⁶ Die Immigranten in den baltischen Republiken waren überwiegend Russen, zum geringeren Teil Ukrainer und Weißrussen. Die Mehrheit unter den Einwanderern bildeten vor allem in den Anfangsjahren gut ausgebildete Fach- und Führungskräfte. Seit den 1960er Jahren nahm die Anzahl von *blue-collar-workers* zu, die ihren Arbeitsplatz in der Schwerindustrie fanden, MERTELSMANN (wie Anm. 14), S. 118.

¹⁷ Die Gesamtzahl der slawischen Bevölkerung in Estland betrug im Jahr 1991 551 000 (bzw. 35% am Anteil der Gesamtbevölkerung), JEFF CHINN, ROBERT J. KAISER: Russians as the New Minority, Boulder 1996, S. 97.

¹⁸ DITTMER (wie Anm. 15), S. 36.

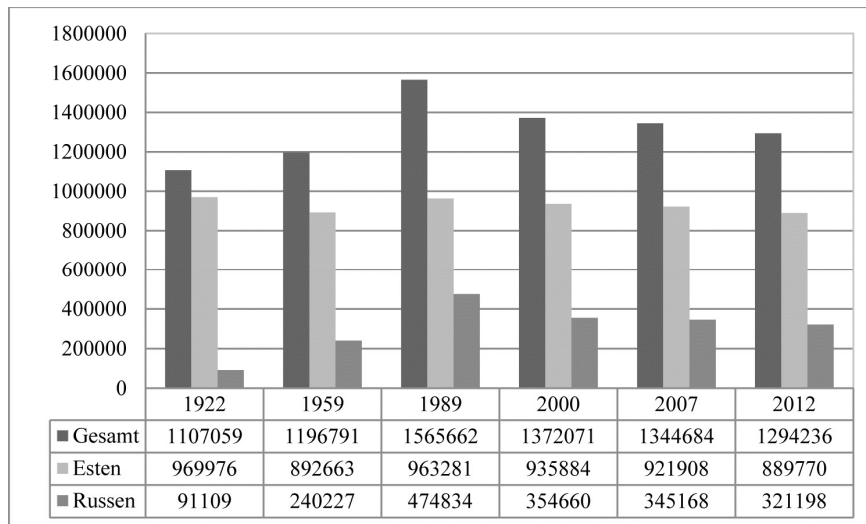


Abb. 1: Ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung Estlands in den Jahren 1922 bis 2012¹⁹

Esten zugleich auch als Identitätsverlust empfunden, da ihre Verwendung weitgehend auf die Privatsphäre reduziert wurde.²⁰ Die estnische Sprache hatte in der Sowjetunion zwar den Status einer Amtssprache, doch gewann das Russische immer stärker an Bedeutung. Dessen Beherrschung war Voraussetzung für eine Karriere in Verwaltung, Politik und Wirtschaft. Weiterhin dominierte das Russische in den Bereichen Wissenschaft, Medizin, Handel und Massenmedien.²¹ Die interethnische Sprachanpassung verlief in der sozialistischen Periode Estlands weitgehend einseitig, da mehr Esten bilinguale Kenntnisse besaßen als Russen.²² Für die russischsprachige Bevölke-

¹⁹ Die Daten entstammen den Zensuserhebungen von 1922, 1959, 1989, 2000 und 2012. Wie auch die Zahlen für 2007 finden sich diese Angaben auf der Webseite des Statistischen Amtes Estlands: Population by Citizenship, Age and Ethnic Nationality, URL: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PC217&ti=POPULATION+BY+CITIZENSHIP%2C+AGE+AND+ETHNIC+NATIONALITY&path=/I_Databas/Population_census/03Citizenship/&lang=1 (9.09.2012).

²⁰ MARJU LAURISTIN, PEETER VIHALEM: Recent Historical Developments in Estonia. Three Stages of Transition (1987-1997), in: DIES. (Hrsg.): Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition, Tartu 1997, S. 278-311, hier S. 292.

²¹ PAL KOLSTO: Die neue russische Diaspora. Eine Einschätzung des Konfliktpotentials. Postsowjetische Diasporas – Integration oder Entfremdung?, in: Ethnos-Nation 3 (1995), S. 5-19, hier S. 16.

²² Nur knapp 14% der russischsprachigen Bevölkerung Estlands verfügten 1989 über profunde Kenntnisse der estnischen Sprache, RAIJA KEMPPAINEN: One Should Not Forget One's Mother Tongue. Russian-Speaking Parents' Choice of Language of Instruction in Estonia, in: Bilingual Research Journal 28 (2004), 2, S. 207-229, hier

rung bestand keine Notwendigkeit, die estnische Sprache zu erlernen, da sowohl im Bildungsbereich als auch im politischen, administrativen und im Mediensektor die russische Sprache dominant war.

Im Zusammenhang mit Massenkundgebungen zu Unabhängigkeitstagen und dem Gedenken an die Opfer des Stalinismus konstituierten sich in allen drei baltischen Republiken sog. „Volksfronten“, die keine Parteien im klassischen Sinne waren, sondern sich, in den Worten Michael Garleffs, als „nationalitätenumgreifende Sammlungsbewegungen aller für Autonomie eintretender Kräfte“ präsentierten.²³ Mit der Gründung der estnischen Volksfront (Rahvarinne) im Jahr 1988 gewannen oppositionelle Kräfte, die sich gegen das Sowjetsystem auflehnten, innerhalb der Bevölkerung immer stärker an Einfluss. In der Volksfront entstanden politische Diskurse außerhalb der KPdSU. Rahvarinne stellte zunächst eine unabhängige Massenbewegung und Dachorganisation für verschiedene politische Gruppierungen dar, die sich in ihrer Anfangszeit noch nicht als Opposition zur KPdSU Estlands verstand, deren liberaler Flügel sich ihr anschloss.²⁴ Mit der Perestroika schien nicht mehr nur ein größeres Maß an Autonomie gegenüber Moskau, sondern angesichts zunehmender wirtschaftlicher Schwierigkeiten auch die vollständige Souveränität Estlands möglich zu werden.²⁵ Im November 1988 verabschiedete der Oberste Sowjet der ESSR eine Souveränitätserklärung, mit der die nationale Gesetzgebung über die der Sowjetunion erhoben wurde. Die Drohungen aus Moskau blieben für Estland ohne Konsequenzen, sodass auch Lettland und Litauen Mitte 1989 dem estnischen Vorbild folgten. Daneben verabschiedete der Oberste Sowjet eine Reihe von Verfassungsänderungen und Gesetzen, die mit der Abtrennung vom sowjetischen Rechtssystem im Zusammenhang standen, insbesondere das Sprachengesetz (18. Januar 1989), die Resolution zur Vorbereitung der nationalen Unabhängigkeit (23. Februar 1989), das Eigentumsgesetz (13. Juni 1989) und das Einwanderungsgesetz (20. Juni 1990).²⁶

Eines der vorrangigen Ziele bestand darin, das Überleben der estnischen Sprache zu sichern und ihr den Status der alleinigen Amtssprache zu verleihen. Das Sprachengesetz schrieb die Ausbildung in estnischer Sprache fest. Estnische Sprachkenntnisse wurden zur Bedingung für bestimmte Positionen

S. 209. Der Anteil der Russen in Estland, der nach eigenen Angaben nur auf Russisch kommunizieren konnte, betrug 1990 65% und 2000 62%, AKSEL KIRCH: Was hat sich in Estland seit 1988 verändert: Estland un[d] seine Minderheiten, in: PETER KARPPE, UDO PUSCHNIG (Hrsg.): Die Rolle der Volksgruppen im erweiterten Europa und bei grenzüberschreitenden Kooperationsmodellen, Klagenfurt 2006, S. 88-96, hier S. 92.

²³ MICHAEL GARLEFF: Die Geschichte der baltischen Länder, in: Die baltischen Staaten, Stuttgart 2004 (Der Bürger im Staat, 54, 2/3), S. 92-102, hier S. 101.

²⁴ MARIANNA BUTENSCHÖN: Estland, Lettland, Litauen. Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit, München – Zürich 1992, S. 44.

²⁵ DITTMER (wie Anm. 15), S. 45.

²⁶ Ebenda.

auf dem Arbeitsmarkt²⁷ und hierzu in sechs Stufen unterteilt²⁸. Auch nach der Revision des Sprachgesetzes 1995 ist bislang keiner Minderheitensprache, somit auch nicht dem Russischen, ein besonderer Status eingeräumt worden.

Die genannten Gesetze bedeuteten jedoch nicht nur eine Neudefinition der Sprachenpolitik, sondern müssen auch unter einem breiteren gesellschaftlichen Blickwinkel betrachtet werden. Neben der Wiederherstellung des Estnischen als alleiniger Amtssprache ging es vor allem national-konservativen Kräften darum, einige der „Privilegien“, die Russen während der sowjetischen Periode Estlands angeblich genossen hatten, zu beseitigen.²⁹ Viele Esten sahen sich gegenüber der russischen Bevölkerung, die sich in ihrem Sprachverhalten nicht anpassen musste, in einer benachteiligten Position. Der russländisch geprägte Ethno-Föderalismus der Sowjetzeit habe Russen, so der Vorwurf, ungleich bessere Chancen zur beruflichen und sozialen Mobilität geboten.³⁰ Im Gegensatz dazu wird vor allem von sowjetrussischen und russländischen Wissenschaftlern die Meinung vertreten, dass die Angehörigen der russischen Diaspora während der sowjetischen Periode gegenüber der einheimischen Bevölkerung benachteiligt gewesen seien.³¹ Pal Kolstø vertritt den neutralen Standpunkt, dass Russen in der post-stalinistischen Periode in sprachlich-kultureller Hinsicht zwar besser gestellt gewesen seien als andere Diasporagruppen, in der Regel aber nicht besser als die jeweilige Titularnation. Seiner Meinung nach waren sie, was den materiellen Lebensstandard betrifft, vermutlich etwas besser gestellt als der Durchschnittseinwohner der Russischen Sowjetischen Föderativen Sozialistischen Republik (RSFSR), obwohl es sowohl innerhalb der einzelnen Diasporagruppen als auch zwischen diesen bedeutende Unterschiede gab.

In einem engen Zusammenhang mit den unterschiedlichen Konzeptionen, die in der Volksfront vertreten wurden, und den individuellen Hintergründen

²⁷ Estonia. Language Research, URL: <http://www.usefoundation.org/view/196> (15.03.2012), bezogen auf das Jahr 2004.

²⁸ Kategorie A bezieht sich auf ein Hörverständnis der 800 meist genutzten Wörter und Ausdrücke, wohingegen Kategorie B sowohl Hörverständnis als auch die Sprachnutzung dieses Vokabulars voraussetzt. Kategorie C bezieht sich auf Leseverständnis und schriftliche Fertigkeiten. Kategorie D basiert auf einem Vokabular von 1500 Wörtern, die mündlich und schriftlich beherrscht werden müssen. Kategorie E berechtigt dazu, in höheren staatlichen Positionen zu arbeiten, wenn mehr als 2500 Wörter in Schrift und Wort beherrscht werden. Kategorie F bedeutet die perfekte Beherrschung der estnischen Sprache. Nur Personen mit F-Niveau dürfen das Präsidentenamt ausüben und Ombudsmänner werden. Diese sechs Kategorien wurden später in ein dreistufiges A-B-C-System überführt, wobei die früheren Kategorien A, B und C als Grundniveau, D als mittleres Niveau sowie E und F als fortgeschrittenes Niveau bezeichnet werden, siehe: Estonia. Language Research (wie Anm. 27).

²⁹ GRUBER (wie Anm. 9), S. 140; DITTMER (wie Anm. 15), S. 9, 84, 225.

³⁰ GRUBER (wie Anm. 9), S. 140.

³¹ PAL KOLSTØ: Die neue russische Diaspora. Eine Einschätzung des Konfliktpersonals, in: *Ethnos-Nation* 3 (1995), S. 5-19, hier S. 12.

ihrer Mitglieder, stand seit Ende der 1980er Jahre die Frage, wer in Estland ein Anrecht auf Staatsbürgerschaft habe. Die kontroverse Diskussion um die Staatsbürgerschaftsfrage spaltete die Volksfront in national-konservative und gemäßigte Kräfte. Die gemäßigten Kräfte strebten zunächst nur eine Demokratisierung im Sinne der Perestroika an, wohingegen die radikal-nationalen Gruppierungen die Wiederherstellung der Unabhängigkeit zum Ziel hatten. Diese Heterogenität kennzeichnete auch die lettische Volksfront (*Latvija Tautas Fronte*). In allen drei baltischen Staaten ließ sich eine Aufspaltung in radikalere und gemäßigte Kräfte beobachten, aus der die entsprechenden politischen Gruppierungen entstanden, wobei die Reformkommunisten auf Seiten der Eliten und die Volksfronten auf Seiten der Opposition zu den gemäßigten Kräften zählten.³² Allerdings gab es in Litauen im Gegensatz zu den anderen beiden baltischen Republiken keine starken Kräfte, die aktiv für den Erhalt der Sowjetunion eingetreten wären.³³

Im Falle Estlands sprachen sich russische Aktivisten und einige estnische Liberale für die Option aus, allen Einwohnern automatisch die estnische Staatsbürgerschaft zuzugestehen. Die national-konservativen Kräfte hingegen plädierten für ein Naturalisierungsverfahren für Nicht-Esten oder sogar für deren prinzipiellen Ausschluss von der Staatsbürgerschaft.³⁴ Sie waren der Ansicht, dass die veränderte Bevölkerungszusammensetzung der Einwanderung russischsprechender Migranten aus anderen Teilen der Sowjetunion geschuldet sei, die in ihrer großen Anzahl eine Bedrohung für die estnische Nation darstellen würden. Im Januar 1989 unternahm der nationalistische Flügel der estnischen Volksfront mit der Registrierung von Staatsbürgern der Ersten Estnischen Republik und deren Nachfahren in speziellen Listen einen Vorstoß, nur diesem Personenkreis einen legalen Anspruch auf Staatsbürgerschaft zuzuerkennen.³⁵ Die übrigen Einwohner Estlands, also auch ethnische Russen, die erst nach der sowjetischen Okkupation am 16. Juni 1940 nach Estland migriert waren, konnten sich lediglich für einen Antrag auf Staatsbürgerschaft registrieren lassen, um die spätere Einbürgerung zu beschleunigen. Allerdings erwarben sie dadurch noch keinen rechtlichen Anspruch auf die Staatsbürgerschaft. Obwohl es keine verfassungsrechtliche Grundlage für den Aufruf zur Registrierung gab, kam ihm nach den Worten Dittmers „eine große symbolische Wirkung zu“, da eine große Mehrheit der Esten der Aufforderung zur Registrierung folgte, um hierdurch „ihre Unterstützung der Unabhängigkeitsbewegung auszudrücken“, wodurch in der Folge „aus dem rein

³² AXEL REETZ: Baltische Staaten: Politiker als Fixpunkte und verschiedene Varianten von parteipolitischer Fluidität, URL: http://www.infobalt.de/reetz/83-Baltikum_Parteien_Reetz_BearbeitetDS_23_1_08.pdf, S. 12 (10.09.2012).

³³ Ebenda.

³⁴ DITTMER (wie Anm. 15), S. 47; LAURISTIN/VIHALEM (wie Anm. 20), S. 97.

³⁵ DITTMER (wie Anm. 15), S. 47; JÄRVE (wie Anm. 7), S. 53.

symbolischen Akt eine quasi rechtlich bindende Regelung für die Politik der Vertreter estnischer Interessen“ hervorging.³⁶

In der historischen und sozialwissenschaftlichen Forschung wurde in Bezug auf die Registrierungsprozedur bislang die Frage vernachlässigt, warum sich nicht mehr als die 24 102 Staatenlosen die die Unabhängigkeitsbewegung Estlands aktiv unterstützten, bis zum Stichtag, dem 24. Februar 1990, in die entsprechenden Listen eingeschrieben haben (siehe Tabelle 1). Dieser Personenkreis erhielt infolge einer Ausnahmeregelung zwischen 1992 und 1995 die estnische Staatsbürgerschaft. Das auf Interviews beruhende Datenmaterial, das der Autor derzeit im nordostestnischen, an der Grenze zu Russland gelegenen Landkreis Ida-Virumaa erhebt, legt nahe, dass viele ethnische Russen von diesen Listen nicht gewusst haben; einige von ihnen, die sich eingetragen hatten, mussten später erfahren, dass diese Listen „abhanden“ gekommen seien.³⁷ Weiterhin zeigt das Datenmaterial aus den Jahren 2008 und 2012, dass ethnische Russen in Estland die Unabhängigkeitsbewegung mehrheitlich unterstützten und sich für einen eigenständigen Staat aussprachen.³⁸

³⁶ DITTMER (wie Anm. 15), S. 47 f.

³⁷ DENIS GRUBER: Staatenlos im Nordosten Estlands. Eine empirische Untersuchung zu den Entstehungsursachen von Staatenlosigkeit an der Außengrenze der Europäischen Union, unveröffentlichte Publikation.

³⁸ Viele Russen sind enttäuscht über die Staatsbürgerschaftsbestimmungen des estnischen Staates. Exemplarisch hierfür ist die Interviewaussage eines Respondenten, der im Nordosten Estlands, nahe der russischen Grenze, lebt: „Ich weiß nicht, warum uns die estnischen Politiker die estnische Staatsbürgerschaft nicht automatisch verliehen haben. Während des Unabhängigkeitsprozesses und auch zu Beginn der Staatsbildung haben die meisten Russen Estland unterstützt, in die Unabhängigkeit zu gehen. Vor allem die gut ausgebildeten Russen, Lehrkräfte, Ingenieure und Vorarbeiter haben die Unabhängigkeitsbestrebungen unterstützt. Aber sofort nach den ersten staatsbürgerrechtlichen Regelungen wurden diese Unterstützer getrennt vom estnischen Volk. Und diese Trennung ist bis zum heutigen Tage in Estland und vor allem in dieser Region ein markantes Resultat. Estland sorgte sich nicht um diese Unterstützer, sondern entschied sich gegen ihre Integration. Daher hat Estland auch sehr viele fähige Leute verloren, die zurück nach Russland gingen. Die Esten sagten doch immer, Estland den Esten, und dass sie hier keine Russen in diesem Staat brauchen. Und deswegen haben wir hier dieses verrückte Bild, dass so viele Menschen ohne Staatsbürgerschaft in Estland leben und viele von ihnen auch moralisch nicht die Vorgehensweisen des estnischen Staates unterstützen. Die nationalistische Einstellung der Esten ist für mich auch ein Beleg dafür, dass so viele Russen über sehr geringe Kontakte zu den Esten verfügen. Leider gibt es diese Ignoranz noch heute und ich vermute, gerade hierin liegen die Gründe, warum in dieser Region die Identifikation mit Estland so gering ist. Viele Russen haben kein Vertrauen in die estnischen Politiker und sind nicht bereit Estland zu unterstützen.“ Zit. nach GRUBER (wie Anm. 9), S. 110.

3 Estlands Staatsbürgerschaftspolitik, ethnische Russen und Staatenlose – Entwicklungen während der letzten beiden Jahrzehnte

Die Wahlen zu den Nationalkongressen Anfang 1990 galten in allen drei baltischen Sowjetrepubliken als Referenden für die Unabhängigkeit, wobei sich die konservativen Flügel der Nationalbewegungen durchsetzten. Am 11. März 1990 spaltete sich Litauen offiziell von der Sowjetunion ab und ging somit auf direkten Konfrontationskurs mit der politischen Führung in Moskau. Am 4. Mai folgten Lettland und schließlich am 8. Mai 1990 Estland dem litauischen Beispiel. Ein Jahr später, am 20. August 1991, erklärte die Konstitutive Versammlung Estlands, während des August-Putsches in Moskau, die Unabhängigkeit von der Sowjetunion. Um die Beziehungen zur Sowjetunion nicht noch weiter zu verschärfen und den ethnisch-russischen Bevölkerungsanteil nicht noch weiter zu erhöhen, verzichtete die neue Regierung auf die Rückgabe früherer estnischer Gebiete, die man infolge der Okkupation durch die Rote Armee an die RSFSR verloren hatte.³⁹ Am 6. September 1991 erlangte die Republik Estland schließlich die vollständige Souveränität von der Sowjetunion. Das Staatsbürgerschaftsgesetz wurde durch das Parlament, den Empfehlungen der Konstitutiven Versammlung folgend, am 26. Februar 1992 verabschiedet. Zu seinem Ausgangspunkt wurden nicht etwa die durch die sowjetische Migrations- und Ethnizitätenpolitik hervorgerufenen ethnischen Bevölkerungsverschiebungen genommen, sondern die Verleihung der estnischen Staatsbürgerschaft (wie auch in der Ersten Estnischen Republik) an das *ius sanguinis* gekoppelt.⁴⁰ Demnach wurde die estnische Staatsbürgerschaft durch Geburt erworben, wenn mindestens ein Elternteil Staatsbürger Estlands war. Alle Personen, die vor dem 16. Juni 1940 estnische Staatsbürger gewesen waren, sowie deren Nachkommen erlangten mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes automatisch die Staatsbürgerschaft des neuen Staates. Somit wurden 1992 etwa zwei Drittel der Einwohner Estlands als estnische Staatsbürger anerkannt, hierunter fielen auch ca. 80 000 ethnische Nicht-Es-

³⁹ Die Grenzfrage zwischen Estland und Russland ist bis zum heutigen Tage ungeklärt. Am 27.06.2005 verweigerte Russland die Unterzeichnung eines fertig ausgearbeiteten Grenzabkommens, da man mit der von estnischer Seite formulierten Präambel, in der auf die „Aggressionen der Sowjetunion gegen Estland“ und „Jahrzehnte der sowjetischen Besatzung“ hingewiesen wurde, nicht einverstanden war. Der Streit flammte auch im Zuge der Einführung der estnischen Euromünzen wieder auf, da der dort eingravierte Umriss Estlands auch russische Gebiete umfasst. Die russische Botschaft in Tallinn sprach von einem erneuten Versuch, „die geltenden Grenzen zu revidieren“. Der estnische Botschafter in Russland, Simmu Tiik, erklärte hingegen, die Landkarte zeige die tatsächlichen Grenzen Estlands, OLIVER BILGER: Euromünzen provozieren Moskau – Ein heikles Stück Metall, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.01.2011, URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/euro-muenze-provoziert-moskau-ein-heikles-stueck-metall-1.1045185> (4.03.2012).

⁴⁰ JÄRVE/POLESHCHUK (wie Anm. 10), S. 7 f.

ten, die auf diese Weise das Naturalisierungsverfahren erfolgreich umgehen konnten.⁴¹ Dieses Verfahren umfasst ein Sprachexamen und einen Test über die estnische Verfassung; eine vereinfachte Prozedur ist möglich für Kinder, die nach dem 26. Februar 1992 geboren sind, und für Personen, die die Einbürgerung aufgrund besonderer Bedingungen erhalten, auf die weiter unten eingegangen wird.

Die in Estland und Lettland praktizierte Staatsbürgerschaftspolitik unterschied sich grundlegend von der Litauens. Im Gegensatz zu Litauen schlossen die beiden anderen baltischen Staaten bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft die sog. „Null-Lösung“ (litauisch „nulinį pilietybės variantą“), die keinerlei Vorbedingungen hinsichtlich von Sprachkenntnissen und ethnischer Herkunft erhebt, aus.⁴² Litauen entschied sich hingegen dazu, allen Einwohnern die Möglichkeit zu geben, die Staatsbürgerschaft anzunehmen, ohne hierzu besondere Formalitäten zu erfüllen. Jede Person, die zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit dauerhaft in Litauen wohnte und einer regelmäßigen Arbeit nachging oder eine andere rechtmäßige Einkommensquelle nachweisen konnte, erhielt aufgrund der „Null-Lösung“ ohne besondere Anstrengungen die litauische Staatsbürgerschaft.

Obwohl die nach 1940 eingewanderten ethnischen Russen – wie auch ethnischen Ukrainer und Weißrussen – teilweise seit Jahrzehnten auf dem Territorium des heutigen Estland gelebt hatten und viele von ihnen in der Estnischen Sowjetrepublik geboren worden waren, wurden ihnen die Staatsbürgerschaft und damit wesentliche politische Grundrechte wie etwa das Wahlrecht vorenthalten.⁴³ Dies hatte grundlegende Auswirkungen auf die Gruppe ethnischer Russen in Estland. Unterschieden werden muss hierbei zwischen denjenigen Kohorten, die als ehemalige Staatsbürger der Ersten Estnischen Republik bzw. als deren Nachkommen auf dem Gebiet des heutigen Estland leben, und jenen, die während der sowjetischen Periode nach Estland einwanderten. Während die Angehörigen der ersten Gruppe die estnische Staatsbürgerschaft automatisch erhielten, blieb diese dem Großteil der zweiten Gruppe verwehrt. Zur ersten Gruppe zählen die heutzutage ca. 5000 Altgläubigen, die am Peipus-See leben, der die Grenze zwischen Russland und Estland markiert. Personen, die hingegen der zweiten Gruppe angehören, können sich nur per Naturalisierung einbürgern lassen.

⁴¹ Ebenda, S. 4.

⁴² Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird hierbei der Begriff „zero-option“ verwendet. Litauen führte die „Null-Lösung“ mit der Verabschiedung des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 3.11.1989 ein. Für einen Zeitraum von zwei Jahren wurde fast der gesamten Wohnbevölkerung Litauens, die bis zum 3.02.1989 legal auf litauischem Gebiet registriert gewesen war, der freie Zugang zur litauischen Staatsangehörigkeit angeboten. 85% der Registrierten machten hiervon Gebrauch. Im novellierten Staatsbürgerschaftsgesetz vom 5.12.1991 wurde die „Null-Lösung“ hingegen nicht mehr berücksichtigt, vgl. THIELE (wie Anm. 10), S. 59.

⁴³ Citizenship (wie Anm. 3).

Am 12. Januar 1991 wurde der Vertrag über die Grundlagen der zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen der Estnischen Republik und der RSFSR unterschrieben. Wie auch der Dorpater Friedensvertrag von 1920 enthält er Regelungen über die estnische und russische Staatsbürgerschaft. Art. 3 Abs. 3 sieht den Abschluss eines besonderen bilateralen Vertrags über konkrete Staatsbürgerschaftsregelungen vor, der sich an völkerrechtliche Normen anlehnen soll. Allerdings blieben die endgültigen Formulierungen sehr vage, da die völkerrechtlichen Normen nicht explizit im Vertragswerk aufgeführt werden. Laut Art. 3 Abs. 1 haben alle früheren Bürger der Sowjetunion, die ihren Wohnsitz in der ESSR und der RSFSR hatten, zum Zeitpunkt der Vertragsratifizierung das Recht auf Beibehaltung oder Erwerb der russischen oder estnischen Staatsangehörigkeit.⁴⁴ Art. 4 beinhaltet den Passus, dass beide Vertragsparteien Bürgern des jeweils anderen Staates sowie Staatenlosen ihre Staatsbürgerschaft verleihen dürfen, sofern dies der Gesetzgebung des Aufenthaltlandes entspricht. Demnach wird Staatenlosen ein Anspruch auf die Staatsbürgerschaft jenes Staates gewährt, in dem sie wohnhaft sind.⁴⁵ Allerdings liegt ein wesentlicher Aspekt für die mangelnde statusrechtliche Absicherung von Staatenlosen in Estland darin begründet, dass der baltische Staat zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch keinem der für die Staatsbürgerschaft relevanten völkerrechtlichen Verträge beigetreten war.⁴⁶ Daran hat sich bis zum heutigen Tage nichts geändert.

Eine wesentliche Auswirkung des 1992 in Kraft getretenen Staatsbürgerschaftsgesetzes bestand darin, dass die Mehrheit der nicht-estnischen Bevölkerung sowohl vom Referendum über die neue Verfassung als auch von den ersten Parlamentswahlen in demselben Jahr ausgeschlossen war.⁴⁷ Im Gegensatz dazu war die Mehrheit der ethnisch-estnischen Bevölkerung in der vorteilhaften Lage, die Schlüsselpositionen in Staat und Gesellschaft besetzen zu können und sich bei der Machtverteilung nicht mit anderen ethnischen Grup-

⁴⁴ THIELE (wie Anm. 10), S. 59.

⁴⁵ Ebenda, S. 60.

⁴⁶ Das Recht auf Staatsbürgerschaft ist in zwei grundlegenden UN-Konventionen niedergelegt: 1954 über den Status staatenloser Personen und 1961 über die Verringerung von Staatenlosigkeit. Laut Art. 1 der Konvention von 1954 ist ein „Staatenloser“ eine Person, die kein Staat als Staatsangehöriger ansieht. Das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit schreibt in Art. 1.1 vor, dass jeder Vertragsstaat einer in seinem Hoheitsgebiet geborenen Person, die ansonsten staatenlos wäre, seine Staatsbürgerschaft überträgt. Allerdings kann die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Staatenlose an bestimmte Kriterien gekoppelt werden: Antragsfrist, Zeitdauer des ständigen Aufenthalts, keine Verurteilung wegen einer schweren Straftat, siehe ebenda, S. 57 ff.

⁴⁷ Für das Referendum zur estnischen Unabhängigkeit im März 1991 waren rund 1 144 000 Personen wahlberechtigt, für das Referendum zur estnischen Verfassung im Sommer 1992 hingegen nur 689 319, JÄRVE (wie Anm. 7), S. 47.

pen auseinandersetzen zu müssen.⁴⁸ Weiterhin strebte die neue politische Elite die Wiederherstellung der Eigentumsverhältnisse der Ersten Estnischen Republik an. Diese Restitution bezog sich u.a. auf die Rückerstattung bzw. Entschädigung für enteignete Vermögen sowie die Privatisierung von Staatsbetrieben. In der Forschung wird häufig hervorgehoben, dass Nicht-Staatsbürger bei der Eigentumsreform in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegenüber estnischen Staatsbürgern deutlich benachteiligt worden seien, was zu ökonomischer Ungleichheit und Statusunterschieden geführt habe.⁴⁹

Marju Lauristin und Mati Heidmets bezeichnen die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit (1991-1994) als Phase der „Exklusivität“⁵⁰. Die estnische Majorität habe sich „überwältigt“ gezeigt von der wiedergewonnenen Freiheit und den Möglichkeiten eines nun westlich ausgerichteten Markt- und Demokratieverständnisses, wobei „exklusiv“ heißt, dass die russische Minderheit weitgehend von der Teilhabe am politischen System ausgegrenzt wurde und die wichtigsten Positionen sowohl im politischen System als auch im staatlichen Verwaltungsapparat allein von ethnischen Esten besetzt wurden.⁵¹ Auch die estnische Politikwissenschaftlerin Klara Hallik argumentiert, dass das wesentliche Moment der nationalen Restaurationsperiode darin bestand, die ethno-kulturelle Nationalisierung im Hinblick auf die Rechte und Bedürfnisse der Titularethnie abzusichern.⁵² Um diese Ziele durchzusetzen, diente die exklusive Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsgesetzes als probates Mittel, um sich früherer personaler Führungsstrukturen im politischen und administrativen System zu entledigen. Angehörige der Mehrheitsgesellschaft übernahmen wichtige Positionen in Staat und Gesellschaft, wozu auch das Gesetz zur Arbeitsvermittlung beitrug, dass Nicht-Staatsbürgern die Anstellung in hohen Positionen des politischen und administrativen Systems sowie staatlicher Unternehmen untersagt. Die sich nach der Unabhängigkeit etablierende Führungsebene unterlag somit einer Estnisierung.⁵³

Die Diskussion um Staatsbürgerschaftsgesetz, Sprachengesetz, Eigentumsrecht und „Privilegien“ trugen in ihrer Gesamtheit nicht gerade dazu bei, dass sich die interethnische Verständigung zwischen beiden Hauptgruppen in Estland verbessert hätte. Die Identifikationsfähigkeit der russischen Minorität

⁴⁸ Das 1992 erstmals gewählte Parlament setzte sich zu 100 Prozent aus ethnischen Esten zusammen, siehe ebenda.

⁴⁹ ERIK A. ANDERSEN: *An Ethnic Perspective on Economic Reform. The Case of Estonia*, London 1999, S. 389.

⁵⁰ MARJU LAURISTIN, MATI HEIDMETS: *Learning from the Estonian Case*, in: DIES. (Hrsg.): *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia*, Tartu 2002, S. 319-322, hier S. 321.

⁵¹ Ebenda.

⁵² KLARA HALLIK: *Nationalising Policies and Integration Challenges*, in: LAURISTIN/HEIDMETS (wie Anm. 50), S. 65-88, hier S. 69.

⁵³ ANTON STEEN: *Between Past and Future. Elites, Democracy and the State in Postcommunist Countries. A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania*, Ashgate 1997, S. 150.

mit dem estnischen Staat nahm bereits gegen Ende der 1980er Jahre und vor allem in den 1990er Jahren schweren Schaden, was eng mit der ethnozentrischen Politik der neuen politischen Elite zusammenhängt. Der überwiegende Teil der ethnischen Russen war während der sowjetischen Periode als Arbeitsmigranten nach Estland gekommen und hatte sich zunächst über die Identifikation mit Estland zumeist keine Gedanken gemacht.⁵⁴ Dies änderte sich jedoch mit Beginn der postsozialistischen Transformationsperiode. Exemplarisch veranschaulicht David Laitin, dass sich bei vielen Russen, nachdem deren gewohnte staatliche (sowjetische) Identität zerfallen war, aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Staatsbürgerschaftspolitik Estlands starke Vorbehalte gegenüber dem neuen Staat breitmachten.⁵⁵

1993 trat ein Gesetz in Kraft, das den Erhalt der Staatsbürgerschaft aufgrund hinreichender Estnischkenntnisse für jene Personen regelte, denen die automatische Staatsbürgerschaft Estlands verwehrt worden war, und das somit ein Privileg für Personen mit ethnisch-estnischer Herkunft, deren Vorfahren vor der Staatsgründung 1918 aus dem Territorium Estlands ausgewandert waren, darstellte. Ca. 25 000 von ihnen unterzogen sich 1992-1995 dem Naturalisierungsverfahren und wurden unter gelockerten Bedingungen eingebürgert, indem sie vom Sprachtest freigestellt wurden (siehe Tab. 1).⁵⁶

Bis zum Jahr 1995 wurden die Anforderungen des zur Naturalisierung erforderlichen Sprachexamens durch eine Regierungsverordnung auf Grundlage des Staatsbürgerschaftsgesetzes festgelegt. Die Form, in der die Prüfung durchgeführt wurde, ließ der Aufnahmekommission Spielräume für subjektive Bewertungen.⁵⁷ Am 1. April 1995 trat ein neues, in wesentlichen Punkten geändertes Staatsbürgerschaftsgesetz in Kraft, das in der Folgezeit mehrfach novelliert wurde und in dessen Folge die Anforderungen für das Sprachexa-

⁵⁴ „From the point of view of both Russians and non-Russians, Soviet identity was largely associated with the nationality that held overall power in the Union. This overlapping of identities was coupled with perception that the Soviet state was also essentially Russian; pursuing Russian interests with its ideology as well as reflecting Russian political culture and Russian views. ‚The overwhelming majority of Russians had been indoctrinated to believe they have moral and historical rights to control and russify the whole Soviet Union, the Baltic republics included.‘ From this follows the widely held conviction of ‚natural‘ Russian rights and interests in formerly Soviet territories, and the existence of major Russian minorities who did not conceive of moving to another republic as signifying a move away from their own habits, traditions and rights.“ LAURA ELEONORA KAUPPILA: *The Baltic Puzzle. Russia's Policy towards Estonia and Latvia 1992-19997*, URL: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/val/yhtei/pg/kauppila/thebalti.pdf>, S. 8 (10.09.2012).

⁵⁵ DAVID D. LAITIN: *Identity in Formation. The Russian-speaking Populations in the New Abroad*, Ithaca 1998, S. 320 f.

⁵⁶ POLEŠČUK, *Negraždane* (wie Anm. 10), S. 47.

⁵⁷ VADIM POLEŠČUK: *Problemy prav nacional'nych men'sinstv v Latvii i Estonii* [Rechtliche Probleme nationaler Minderheiten in Lettland und Estland], Tallinn 2009, S. 121.

Tab. 1: Personen, die die estnische Staatsbürgerschaft per Naturalisierung erhielten (Stand 1. Juli 2012)⁵⁸

Grundlage	Zeitraum	Personen insgesamt	in 2010	in 2011	in 2012
Ethnische Esten, deren Vorfahren aus dem Territorium Estlands vor der Staatsgründung 1918 ausgewandert sind	1992-1995	25 293			
Staatenlose, die den estnischen Unabhängigkeitsprozess unterstützten	1992-1995	24 102			
Aufgrund allgemeiner Regelungen (Sprachtest, Test über die Verfassung)	seit 1992	67 279	594	867	388
Minderjährige unter 15 Jahren	seit 1992	36 071	568	616	217
Aufgrund spezieller Dienste für den estnischen Staat	seit 1992	741	1	1	0
Personen mit Beeinschränkungen und Behinderungen	seit 2002	863	21	29	14
Insgesamt		154 349	1 184	1 513	619

men verschärft und eine Prüfung über Kenntnisse zur estnischen Verfassung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft obligatorisch wurden.⁵⁹ Bis zum Jahr 2012 erhielten auf diese Weise 66 985 Personen die estnische Staatsbürgerschaft.

Bewerber müssen für eine Einbürgerung u.a. folgende Bedingungen erfüllen: Sie müssen mindestens 15 Jahre alt sein, die letzten fünf Jahre vor der Beantragung der Staatsbürgerschaft auf der Grundlage einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis durchgehend in Estland gelebt haben und wenigstens für weitere sechs Monate nach Registrierung des Antrags in Estland wohnhaft bleiben (Art. 6). Die für den Zeitraum 2000-2007 konzipierte (und danach bis 2013 verlängerte) Integrationsstrategie der estnischen Regierung hatte zum Ziel, die Einbürgerung der Staatenlosen voranzutreiben. 2007 ging die Regierung davon aus, dass die Zahl der Neubürger jährlich konstant ca. 5000 Personen betragen würde.⁶⁰ Jedoch erwies sich diese Prognose als zu optimistisch, seit 2006 konnte diese Zahl nicht einmal annähernd erreicht werden (siehe Abb. 2). Die höchste Zahl an Einbürgerungen wurde 1996 mit 22 773 erreicht, allerdings stellte sich in den Folgejahren bis 2003 ein Abwärtstrend ein. Erst in den Jahren 2004 und 2005 konnte ein erneuter Anstieg verzeichnet werden. In diesen beiden Jahren entschieden sich mehr als 13 500

⁵⁸ Daten auf Grundlage von: Citizenship (wie Anm. 3). Die Daten für das Jahr 2010 waren dort nur bis Anfang April 2012 verfügbar (1.05.2012).

⁵⁹ Das Staatsbürgerschaftsgesetz Estlands in der Fassung vom 1.04.1995 findet sich in englischer Sprache unter: www.legaltext.ee/text/en/X40001K6.htm (25.03.2012).

⁶⁰ Estonian Integration Strategy 2008-2013 (Unofficial translation), URL: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013_ENG.pdf, S. 11 (18.04.2012).

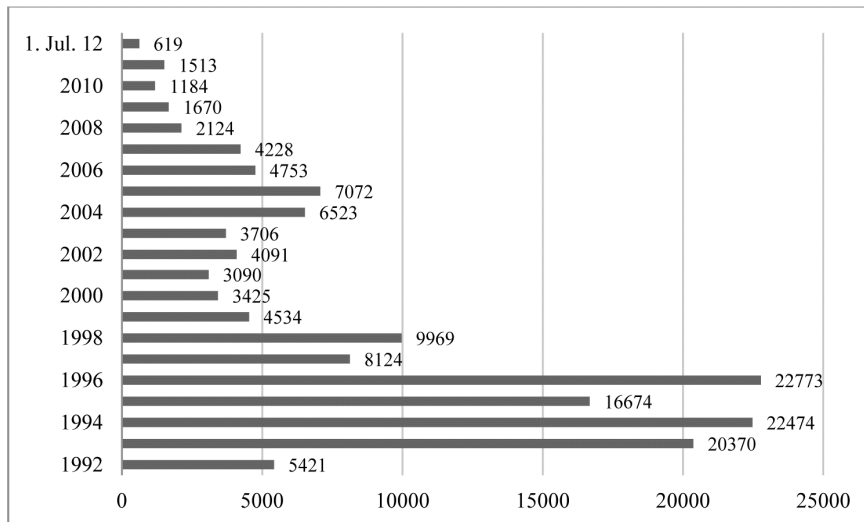


Abb. 2: Anzahl der jährlichen Naturalisierungen von Personen ohne Staatsbürgerschaftsstatus in Estland (1992 bis Juli 2012)⁶¹

Personen für die Staatsbürgerschaft Estlands, was mit dem EU-Beitritt und der damit verbundenen Reisefreiheit innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten im Zusammenhang stehen könnte. Von 2006 bis 2010 war die Zahl der Neubürger permanent rückläufig. Der Wert von 1513 Naturalisierungen im Jahre 2011 übertrifft zwar den Minusrekord von nur 1184 Einbürgerungen im Jahr 2010, stellt aber dennoch die zweitgeringste Einbürgerungsziffer seit 1992 dar.

Wenn auch die Integration Estlands in die EU die Zahl der Naturalisierungen erhöht haben könnte, so darf doch nicht vernachlässigt werden, dass sich bis Ende 2003 insgesamt 119 230 Staatsbürger naturalisierten, aber seitdem bis Ende 2011 nur 29 067 Personen eingebürgert werden konnten. Setzt man diese ca. 150 000 Naturalisierungen der aktuellen Zahl von rund 92 000 Staatenlosen gegenüber, stellt sich einerseits die Frage, welche Altersgruppen angesichts des EU-Beitritts die Naturalisierung besonders stark in Anspruch genommen haben. Andererseits muss auch danach gefragt werden, ob es seit 2004 innerhalb der Gruppe der Staatenlosen zu einer EU-Skepsis gekommen ist und welche weiteren Faktoren dazu beigetragen haben, dass sich deren Naturalisierung als ein sehr langwieriger Prozess erweist. Hierzu werden weiter unten auch die Gründe der Nicht-Bürger eruiert, ihren Status als Staatenlose aufrechtzuerhalten.

⁶¹ Eigene Abbildung auf Grundlage der folgenden Quellen: VADIM POLEŠČUK: Demografičeskij obzor: Nacional'nye men'sinstva v Estonii [Demografische Übersicht: Die nationalen Minderheiten in Estland], Tallinn 2011, S. 18; Citizenship (wie Anm. 3).

Das Beitrittsreferendum im September 2003 brachte einen Beleg für die Skepsis gegenüber der EU. Der zu ca. 80 Prozent von ethnischen Russen bevölkerte Landkreis Ida-Virumaa verzeichnete die geringste Zustimmungsrates zum EU-Beitritt.⁶² Hierbei ist zu berücksichtigen, dass laut Wahlrecht nur Staatsbürger an dem Referendum teilnehmen durften, somit 18 Prozent der estnischen Bevölkerung von dem Referendum ausgeschlossen waren, was die Frage nach der demokratischen Legitimität dieser Prozedur aufwirft.⁶³ In Bezug auf eine anhaltende EU-Skepsis lassen sich folgende Argumentationslinien nachzeichnen. Sozialforscher gingen zunächst davon aus, dass Staatenlose die europäische Integration stärker befürworten würden als autochthone Esten.⁶⁴ Allerdings zeigte sich schnell, dass sich die Zahl der Einbürgerungen durch den EU-Beitritt nicht erhöht. Vielmehr konnte herausgestellt werden, dass es innerhalb der Gruppe ethnischer Russen eine Reihe von Euroskeptikern gibt.⁶⁵ Gerade bei älteren Kohorten traten Befürchtungen einer stärkeren Isolation und weiterer Einschränkungen durch die Westintegration Estlands hervor.⁶⁶ Begründet wurde die EU-Skepsis dadurch, dass durch geltende EU-Bestimmungen Staatenlose mit Drittstaatsangehörigen gleichgesetzt werden und sie somit keine Unionsbürger wären, sie demnach auch nicht an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen dürften.⁶⁷

Als die Beitrittsverhandlungen mit Estland 1998 starteten, wies die EU auf mehrere aus ihrer Sicht inakzeptable Schwachstellen der estnischen Minderheitenpolitik hin.⁶⁸ Insbesondere kritisierte sie die niedrigen Einbürgerungszahlen und forderte eine bessere Integration von Nichtbürgern.⁶⁹ Weiterhin forderte die EU dazu auf, Sprachvoraussetzungen für Kandidaten in politischen Wahlkämpfen aufzuheben, das Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen.

⁶² Insgesamt sprachen sich 56% der wahlberechtigten Personen in Ida-Virumaa für den EU-Beitritt aus, wo hingegen landesweit die Zustimmung 64% betrug. Allerdings muss das Abstimmungsergebnis hinsichtlich der besonderen ethnischen und staatsbürgerschaftlichen Besonderheiten der Region relativiert werden, da nur ca. 40% der erwachsenen Bevölkerung Ida-Virumaas wahlberechtigt waren und sich Nicht-Staatsbürger an diesem Referendum nicht beteiligen konnten, vgl. VABARIIGI VALIMISKOMISJON: Results of Referendum 2003, URL: <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=rh03>, 15.01.2013).

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ DMITRI TRENIN: *Baltic Change. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Washington 1997, S. 37.

⁶⁵ PETER VAN ELSUWEGE: *The Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia. Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, URL: www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/working_paper_20.pdf, 2004 (07.09.2012), S. 35 f.

⁶⁶ ANU TOOTS, RAIVO VETIK: Estland vor dem EU-Beitritt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (5/6) 2004, S. 35-40, hier S. 37.

⁶⁷ ELSUWEGE (wie Anm.65), S. 39.

⁶⁸ MALTE BROSIG: *The Challenge of Implementing Minority Rights in Central Eastern Europe*, in: *Journal of European Integration* 32 (2010), 4, S. 393-411, hier S. 399.

⁶⁹ Ebenda.

chen und die Sprachprüfungen leichter zu gestalten.⁷⁰ Daraufhin stimmte das estnische Parlament 1998 einer Nachbesserung von Art. 13 des Staatsbürgerschaftsgesetzes zu, infolge derer Kinder unter 15 Jahren, die in Estland nach dem 26. Februar 1992 geboren wurden und deren Eltern mindestens fünf Jahre in Estland gewohnt haben, die estnische Staatsangehörigkeit mittels Einbürgerung ohne die obligatorischen Prüfungen erhalten, sofern die Einwilligung der Eltern vorliegt (sog. „vereinfachte Prozedur“). Insgesamt erhielten auf diese Weise, mittels des Geburtsortsprinzips (*ius soli*), bis zum 1. April 2012 12 476 minderjährige Nicht-Esten die estnische Staatsbürgerschaft.⁷¹

Wie aus Tab. 1 ersichtlich, erhielten seit 1992 insgesamt 35 915 Minderjährige die estnische Staatsbürgerschaft, zudem wurden 741 Personen aufgrund besonderer Dienste für den estnischen Staat eingebürgert sowie 856 körperlich eingeschränkte Personen. Im Zeitraum zwischen 1992 und April 2012 haben insgesamt 153 892 Personen das Naturalisierungsverfahren erfolgreich durchlaufen.⁷²

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellte in einem am 23. April 2002 veröffentlichten Evaluierungsbericht fest, dass es zu einer Verzögerung des Einbürgerungsprozesses in Estland gekommen sei. Den Verantwortlichen in Estland wurde empfohlen, Maßnahmen zur Motivierung der Staatenlosen zu ergreifen, da „ungeachtet der übernommenen Verbesserungen im Staatsbürgerschaftsgesetz“ die Anforderungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft für viele Menschen weiterhin zu hoch seien.⁷³ Allerdings zeigen die rechtlichen Bestimmungen, dass Staatenlose in Lettland im Vergleich zu Nicht-Staatsbürgern in Estland ein weitaus höheres Sprachniveau nachweisen müssen.⁷⁴ Auch in Lettland sind Kenntnisse über die Verfassung und Geschichte erforderlich, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten. Darüber hinaus wird im Examen von den Antragstellern verlangt, die

⁷⁰ JENNIE L. SCHULZE: Estonia Caught Between East and West. EU Conditionality, Russia's Activism and Minority Integration, in: Journal of Nationalism and Ethnicity 38 (2010), 3, S. 361-392, hier S. 365.

⁷¹ Citizenship (wie Anm. 3).

⁷² Ebenda.

⁷³ Second Report on Estonia. Adopted on 22 June 2001, URL: http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-estonia-eng.pdf (18.04. 2012).

⁷⁴ Die lettische Einbürgerungsbehörde verglich 2008 in einer Studie die zur Einbürgerung notwendigen Sprachkenntnisse in insgesamt 39 Staaten. Hierbei landete Lettland zusammen mit Finnland, Großbritannien und der Tschechischen Republik, wo gemäß des Standards der Association of Language Testers in Europe (ALTE) das Sprachniveau B1 verlangt wird, auf dem zweiten Platz hinter Dänemark, wo für die Einbürgerung der Level B2 erforderlich ist. In Estland, Deutschland, Luxemburg, Russland und Slowenien genügt hingegen ein Sprachniveau zwischen A2 und B1. Siehe dazu die Broschüre des Latvian Human Rights Committee: Citizens of a Non-Existing State. The Long-Term Phenomenon of Mass Statelessness in Latvia, Riga 2011, S. 16, URL: http://www.zapchel.lv/i/doc/Citizens_Web.pdf (3.03.2012).

Tatsache hervorzuheben, dass Lettland von der Sowjetunion okkupiert wurde. Des Weiteren muss der Text der lettischen Nationalhymne beherrscht werden.⁷⁵

4 Nachteile einer fehlenden Staatsbürgerschaft

In Estland haben Staatenlose sowie auch Personen, die sich dem Naturalisierungsverfahren erfolgreich unterzogen haben, keinerlei Aussicht auf eine doppelte Staatsbürgerschaft. Zwar verlangt der estnische Staat von seinen Bürgern eine eindeutige Staatsbürgerschaft und gehört neben Dänemark, Lettland, Spanien, Luxemburg, Tschechien und Österreich zu jenen Staaten der EU, in denen auch künftig eine Mehrstaatlichkeit nicht angestrebt wird.⁷⁶ Doch besteht diese Möglichkeit für jene Esten, die ihre Staatsbürgerschaft per Geburt oder Abstammung erhalten (haben), und zwar auf Grundlage der Verfassungsbestimmung, dass estnischen Staatsbürgern die Staatsbürgerschaft nicht entzogen werden kann.⁷⁷ Um das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft zu umgehen, nehmen manche ethnisch-russischen Ehepaare unterschiedliche Staatsbürgerschaften an.⁷⁸ Daneben gibt es innerhalb der Gruppe verheirateter ethnischer Russen auch Fälle, bei denen sich ein Ehepartner für die estnische oder russische Staatsbürgerschaft entscheidet, der andere hingegen staatenlos bleibt. Dies kann sowohl mit der Visumfreiheit im Zusammenhang stehen als auch mit beruflichen Perspektiven und persönlichen Netzwerkkontakten über die Grenzen Estlands hinaus.

Außerdem sehen sich Staatenlose in Estland – wie auch in anderen Staaten – Beschränkungen beim Zugang zu politischen Rechten und bei der Ausübung bestimmter Berufe gegenüber.⁷⁹ In diesem Sinne unterscheidet sich die

⁷⁵ ALEKSANDR MALNAČ: 100 tysjač „obmanščikov“, ili Katechizis latvjiskogo graždanina [100 000 „Lügner“, oder der Katechismus des lettischen Bürgers], URL: http://rus.tvnet.lv/novosti/politika/20902100_tisjach_obmanschikov_ili_katjehizis_latviyskogo_grazhdanina (4.03.2012).

⁷⁶ Estonskoe graždanstvo „nado očen’ zachotet“ [Die estnische Staatsbürgerschaft „muss man sehr wollen“], URL: <http://www.iarex.ru/news/8209.html> (27.10.2011).

⁷⁷ Staatsbürgerschaftsgesetz Estlands (wie Anm. 59).

⁷⁸ GRUBER (wie Anm. 9), S. 103, 191.

⁷⁹ Aufgrund diverser Gesetze sind Staatenlose nicht berechtigt, Ämter in staatlichen Institutionen und in Gemeinden zu bekleiden (Art. 14 und 15 der Gesetze über den Öffentlichen Dienst vom 25.01.1995). Weiterhin dürfen sie nicht bei der Polizei, dem Zoll oder staatlichen Sicherheitsdiensten arbeiten. Sie dürfen keine der folgenden Berufspositionen ausüben: Staatsanwalt, Richter, Universitätsrektor, Vorsitzender bzw. Mitglied des Rates der Estnischen Staatsbank. Außerdem ist es ihnen u.a. verwehrt, als Notar (Art. 1 Abs. 6 des Gesetzes über das Notariat vom 17.06.1993), Gerichtsvollzieher (Abs. 1 Art. 10 und Art. 50 des Gesetzes über das Gerichtsvollziehertum), Patentbevollmächtigter (Abs. 1 Art. 14 des Gesetzes über den Patentbevollmächtigten), vereidigter Übersetzer (Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 12 des Gesetzes über den vereidigten Übersetzer) oder Lotse (Art. 2 Abs. 58 des Gesetzes über die Sicherheit der Schifffahrt) zu arbeiten, POLEŠČUK, Problemy (wie Anm. 57), S. 121.

Situation der Staatenlosen in Estland von denen in anderen europäischen Staaten wie Deutschland und dem Nachbarn Lettland, wo der Anteil an Staatenlosen europaweit am höchsten ist, nicht wesentlich. Sie haben nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und keinen Zugang zu hoheitlichen Befugnissen, sind also nicht berechtigt, Ämter in staatlichen Institutionen zu bekleiden. Staatenlosen ist in Europa das Wahlrecht auf nationaler und europäischer Ebene verwehrt. Allerdings besitzen sie in Estland, als einem der wenigen Staaten in Europa, das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene, was z.B. in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Lettland und Russland nicht der Fall ist.⁸⁰ Des Weiteren ist Staatenlosen die Kandidatur für politische Ämter verwehrt.⁸¹ Nach estnischem Recht dürfen sich nur Staatsbürger politischen Parteien anschließen, was die politische Interessenvertretung von Staatenlosen zusätzlich erschwert.⁸²

Im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, das am 1. Februar 1998 in Kraft trat, wird jegliche Benachteiligung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten. Das Problem für Staatenlose besteht darin, dass sie in Estland nicht als „Angehörige einer nationalen Minderheit“ geschützt sind, da *per definitionem* nur Staatsbürger einer nationalen Minderheit angehören können. Dies bedeutet, dass ethnisch-russische Personen, die Staatsbürger Russlands sind, durch das Gesetz zum Schutz der kulturellen Autonomie als „nationale Minderheiten“ geschützt sind, ethnisch-russische Staatenlose hingegen nicht.

5 Argumente für die Annahme der estnischen oder russischen Staatsbürgerschaft

Mit dem Besitz einer Staatsbürgerschaft verbinden sich umfassende politische Partizipationsrechte sowie bessere Chancen, in höhere politische und administrative Positionen aufzusteigen.

5.1 Vorteile der estnischen Staatsbürgerschaft

Wie ich an anderer Stelle gezeigt habe, geben ethnische Russen als wichtigste Motive für die Beantragung der estnischen Staatsbürgerschaft an, sich mit dieser als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft fühlen zu können, umfassende politische Rechte (auch als EU-Bürger) zu genießen, bessere Ein- und Aufstiegschancen auf dem estnischen und dem EU-Arbeitsmarkt zu besitzen und den eigenen Kindern eine bessere Zukunft zu ermöglichen.⁸³ Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass vor allem jüngere Staatenlose seit Estlands EU-Beitritt 2004 häufiger dazu neigen, die estnische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Für sie wirken sich die veränderten staatsbürgerschaftlichen

⁸⁰ Die lettischen Nicht-Staatsbürger besitzen keinerlei aktives oder passives Wahlrecht.

⁸¹ POLEŠČUK, Demografičeskij obzor (wie Anm. 61), S. 25.

⁸² Ebenda.

⁸³ GRUBER (wie Anm. 9), S. 97 f.

Bestimmungen förderlich aus, da sie außerhalb ihres russischsprachigen Elternhauses zwangsläufig Estnisch lernen und ihnen im Alter von 15 Jahren der Zugang zur estnischen Staatsbürgerschaft offensteht. Seit 2002 dürfen auch Absolventen von Gymnasien und Berufsfachschulen die estnische Staatsangehörigkeit nach der vereinfachten Prozedur erwerben, sofern sie die Schulabschlussprüfung in Gesellschaftskunde und Estnisch bestanden haben.⁸⁴ Der Erwerb der Staatsbürgerschaft setzt Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen voraus. Mittlerweile muss an allen Schulen in Estland Estnisch unterrichtet werden, um zu gewährleisten, dass Schüler, deren Muttersprache Russisch ist, zum Abschluss der Mittelstufe das Niveau B2 erreicht haben. Seit dem Schuljahr 2007/08 wurde an allen russischsprachigen Gymnasien das Unterrichtsfach Estnische Literatur in estnischer Sprache unterrichtet. Alle Gymnasien waren ab der 10. Klasse dazu verpflichtet, mindestens 60 Prozent des Unterrichts auf Estnisch abzuhalten.⁸⁵ Für Aufsehen sorgte dann die Entscheidung, dass es mit Beginn des Schuljahres 2011/12 keine russischsprachigen Gymnasien in Estland mehr gibt.⁸⁶ Seit 2008 wird in Estland kostenloser Estnisch-Unterricht für Mitarbeiter besonders wichtiger Bereiche des öffentlichen Dienstes (z.B. für Polizisten, Lehrer, Sozialarbeiter und Rettungskräfte) vorangetrieben und der berufsbezogene Estnisch-Unterricht an den Berufs- und Hochschulen gefördert.⁸⁷ Seit 2009 werden die Kosten für die Teilnahme an Sprachkursen, die auf das Naturalisierungsverfahren vorbereiten, bei Bestehen der Sprachprüfung zurückerstattet.⁸⁸

⁸⁴ Die russische Minderheit (wie Anm. 4).

⁸⁵ Estland setzt auf Estnisch an allen Schulen, in: *Baltische Rundschau* vom 1.04.2011, URL: <http://www.baltische-rundschau.eu/2011/04/01/estland-setzt-auf-estnisch-an-allen-schulen/> (3.02.2012).

⁸⁶ Im Vorfeld dieser Entscheidung hatten die Elternbeiräte von 16 Gymnasien beim Bildungsministerium beantragt, in Übereinstimmung mit der estnischen Verfassung selbst entscheiden zu dürfen, in welcher Sprache der Unterricht geführt wird. Die ersten Eingaben, die man im März 2011 einreichte, wurden von der estnischen Regierung abgelehnt. Am 1.09.2011 wurde schließlich entschieden, dass es offiziell nur noch estnischsprachige Gymnasien geben wird. Die Gegner der Reform wandten sich nicht grundsätzlich gegen estnischen Sprachunterricht, sondern gegen die Entscheidung, auch Fächer wie Mathematik auf Estnisch zu unterrichten. Siehe hierzu den Blogeintrag: Gedanken über Estland. Das weiße Band, in: <http://kloty.blogspot.de/2011/09/das-weiße-band.html> (4.01.2012). Am 7.05.2012 reichten vier Tallinner Gymnasien ein zweites Mal eine Eingabe über die Bestimmung der russischen Sprache als Unterrichtssprache an Gymnasien ein, die erneut von der Regierung abgelehnt wurde. Siehe hierzu den Blogeintrag: Offener Brief an die Regierung der Estnischen Republik und an das Volk Estlands, URL: <http://kloty.blogspot.com/2012/05/offener-brief-die-regierung-der.html> (9.09.2012).

⁸⁷ Siehe hierzu die Ausführungen auf der Webseite der Botschaft von Estland in Berlin: Die Bevölkerung Estlands und die nationalen Beziehungen, URL: <http://www.estemb.de/estland/bevolkerung> (04.02.2012).

⁸⁸ Citizenship (wie Anm. 3).

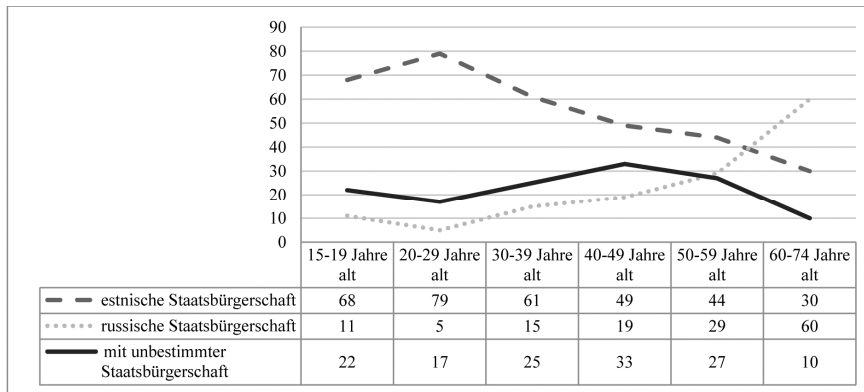


Abb. 3: Ethnische Russen in Estland klassifiziert nach Altersgruppen und Staatsbürgerschaftsstatus (2008)⁸⁹

Die Daten des *Monitoring Integration 2008* geben Aufschluss über den Zusammenhang von Alter und dem Besitz der estnischen bzw. russischen Staatsbürgerschaft sowie der Altersproportionierung der Staatenlosen in Estland (siehe Abb. 3). Es zeigt sich, dass ethnische Russen desto häufiger Staatsbürger Estlands sind, je jünger sie sind. Das bedeutet aber auch: je höher das Alter, desto geringer die Zahl der Naturalisierten. Im Vergleich mit den anderen 26 EU-Mitgliedsstaaten findet sich in Estland das geringste Durchschnittsalter bei der Beantragung der Staatsbürgerschaft.⁹⁰ Die Daten des *Monitoring Integration 2008* belegen, dass sich 68 Prozent der 15-19-jährigen und 79 Prozent der 20-29-jährigen ethnischen Russen für die estnische Staatsbürgerschaft entschieden haben, es der Integrationspolitik Estlands

⁸⁹ MARJU LAURISTIN: Learning to Participate. Experiences of Democracy Education in Enhancing Youth and Immigrant Participation, URL: <http://www.kansanvalta.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIpaptype=BlobServer&SSURIconainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Marju%20Lauristin.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243795468243&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf> (8.09.2012), S. 18.

⁹⁰ Im Jahr 2008 betrug das Durchschnittsalter 17,1 Jahre und sank ein Jahr später auf 11,6 Jahre. 21,1% der Neubürger waren 15-24 Jahre und 11,9% 25-34 Jahre alt. In den Altersgruppen 35-44 (4,0%), 45-54 (2,8%) und über 55 Jahren (1,6%) lagen die Werte unter 5%. Siehe die Tabelle „Sex and Age Distribution of the Persons Acquiring Citizenship of EU-27, EFTA and Candidate Countries, 2008“, in: FABIO SARTORI: Acquisitions of Citizenships Slightly Declining in the EU, o.O. 2010 (Eurostat. Statistics in Focus, 36/2010), S. 7, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF_PUB/KS-SF-10-036/EN/KS-SF-10-036-EN.PDF (4.03.2012).

also gelungen ist, mehr als zwei Drittel der bis 30-jährigen ethnischen Russen als Staatsbürger zu gewinnen.⁹¹

Laut der Angaben bei Fabio Sartori waren von den 2124 Neubürgern im Jahr 2008 58,7 Prozent weiblichen und 41,3 Prozent männlichen Geschlechts. Diese prozentuale Verteilung ähnelt der in Lettland, wo das Verhältnis 2008 54,3 Prozent Frauen zu 45,7 Prozent Männern betrug, bei insgesamt 4230 Einbürgerungen.⁹² Der geschlechtsspezifische Unterschied könnte womöglich damit zusammenhängen, dass junge Männer ihre Einbürgerung zeitlich nach hinten verschieben, um die Wehrpflicht zu umgehen.

Die hohe Anzahl von unter 30-jährigen ethnischen Russen, die die estnische Staatsbürgerschaft besitzen, ist ein Indiz dafür, dass sich die in den letzten Jahren durchgeführten Maßnahmen im Bereich der Bildungs- und Staatsbürgerschaftspolitik positiv auswirken (z.B. die vereinfachte Einbürgerung von minderjährigen Staatenlosen). Die Tatsache, dass sich Minderjährige (bzw. deren Eltern) mit deutlicher Mehrheit für die Beantragung der estnischen Staatsbürgerschaft entscheiden, trägt somit auch zum Rückgang der Staatenlosigkeit in Estland bei. Es lässt sich vermuten, dass in den kommenden Jahren der Anteil an Staatenlosen innerhalb der Altersgruppe der unter 30-jährigen weiter sinken und sich dieser Prozess sukzessive auf weitere Altersgruppen auswirken wird, wodurch der Gesamtanteil an Staatenlosen weiterhin zurückgehen wird.

Allerdings zeigt Abb. 3 auch, dass ab der Altersgruppe der 20-29-Jährigen der Anteil derjenigen, die über die estnische Staatsbürgerschaft verfügen, abnimmt. Im Gegensatz dazu steigt die Prozentzahl derjenigen ethnischen Russen, die die russische Staatsbürgerschaft besitzen oder mit „unbestimmter Staatsbürgerschaft“ leben, eben ab dieser Altersgruppe. Was sind mögliche Beweggründe hierfür?

5.2 Vorteile der russischen Staatsbürgerschaft?

70 Prozent der Respondenten des *Monitoring Integration 2008* gaben an, dass die Bewerbungsformalitäten zum Erhalt der russischen Staatsbürgerschaft um vieles leichter seien als im estnischen Fall.⁹³ Am 1. September 2012 lebten in Estland 94 638 russische Staatsbürger.⁹⁴ Das Staatsbürgerschaftsgesetz der Russländischen Föderation von 1991 postulierte eine Kontinuität zur Staatsbürgerschaft der Sowjetunion und ermöglichte in Form einer einfachen Registrierung die Verleihung der russischen Staatsbürgerschaft an ehemalige Bürger der Sowjetunion, die vor dem 1. September 1991 ihren

⁹¹ Für diese Studie wurden 1010 Personen im Alter zwischen 15 und 47 Jahren durch das estnische Kultusministerium befragt, wovon 517 muttersprachliche Esten und 492 muttersprachliche Russen waren: Monitoring (wie Anm. 9), S. 1.

⁹² SARTORI (wie Anm. 90), S. 7.

⁹³ Monitoring (wie Anm. 9), S. 6.

⁹⁴ Citizenship (wie Anm. 3).

ständigen Wohnsitz auf dem Territorium der UdSSR gehabt hatten (Art. 13). Gemäß dem novellierten Staatsbürgerschaftsgesetz vom 6. Februar 1995 war es bis zum 1. Dezember 2000 für ehemalige Sowjetbürger weiterhin möglich, die russische Staatsbürgerschaft in Form einer einfachen Registrierung zu erlangen (Art. 18). Dies galt ebenso für Personen, die bis zum 1. September 1991 auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gelebt hatten und mit der Unabhängigkeit der einzelnen Nachfolgestaaten staatenlos geworden waren. Bis zum Jahr 2000 machten insgesamt 120 000 Personen, die in Estland lebten, von dieser Option Gebrauch.⁹⁵

2002 verschärfte ein neues Gesetz die Bedingungen für den Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft. Unter anderem wurde der Aufenthaltszeitraum in Russland, den ein Antragsteller – ehemalige Sowjetbürger nicht ausgenommen – vorweisen muss, von drei auf fünf Jahre verlängert. Ein Vergleich der estnischen und russischen Bestimmungen zeigt, dass beide Staatsbürgerschaften aufgrund unterschiedlicher Optionen erlangt werden können. Beide Gesetzgebungen wurden in den beiden letzten Jahrzehnten mehrmals novelliert. Das estnische Staatsbürgerschaftsrecht baute Anfang der 1990er Jahre nur auf dem *ius-sanguinis*-Prinzip auf, ehe 1998, wie bereits erwähnt, ein komplementäres *ius-soli*-Prinzip eingeführt wurde. Auch das russische Staatsbürgerschaftsrecht beruht auf dem *ius-sanguinis*-Prinzip, ergänzt durch ein *ius-soli*-Prinzip. Erstens kann, wenn zumindest ein Elternteil russischer Staatsbürger ist, die russische Staatsbürgerschaft – ähnlich wie im estnischen Fall – durch Geburt erlangt werden (Art. 12) oder indem Eltern sie für ihre minderjährigen Kinder beantragen. Zweitens kann sie durch Naturalisierung infolge einer Einbürgerungsprozedur, die umfangreiche Kenntnisse der jeweiligen Sprache und Verfassung (Art. 13) voraussetzt, erworben werden.⁹⁶ Des Weiteren müssen die Bewerber eine Aufenthaltserlaubnis für die fünf Jahre vorweisen, die sie in Russland verbracht haben, ein Gelöbnis auf die russische Verfassung ablegen und ein ständiges Einkommen nachweisen.⁹⁷

Im Gegensatz zur estnischen Gesetzgebung besteht eine weitere Naturalisierungsoption in Form von Heirat, sofern die Antragsteller eine mindestens dreijährige Ehe nachweisen können und mindestens ein Jahr vor Antragstellung in Russland gemeldet gewesen sind.⁹⁸ Weitere Ausnahmen sind für Personen vorgesehen, die mindestens ein Jahr in Russland gelebt haben und ein leibliches oder adoptiertes Kind besitzen, das russischer Staatsbürger ist, sowie für Flüchtlinge und für Personen, die Verdienstvolles für den russischen

⁹⁵ THIELE (wie Anm. 10), S. 17.

⁹⁶ Bericht der Deutschen Welle vom 21.02.2002: Anwärter auf russische Staatsbürgerschaft müssen Russisch lernen, URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,446941,00.html> (12.02.2012).

⁹⁷ Englische Fassung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, URL: <http://visalink-russia.com/russian-federation-law-russian-federation-citizenship.html> (27.03.2012).

⁹⁸ Ebenda.

Staat geleistet haben bzw. in Russland besonders nachgefragte fachliche Fähigkeiten vorweisen können.⁹⁹

Drittens schließlich kann die russische Staatsbürgerschaft laut Art. 15 des Staatsbürgerschaftsrechts auch wiederhergestellt werden. Dafür gelten dieselben Kriterien wie für die Naturalisierung, mit der einzigen Ausnahme, dass Antragsteller nicht ein, sondern drei Jahre in Russland gemeldet sein müssen. Laut Art. 14.1 haben ausländische Staatsbürger und Staatenlose, die älter als 18 Jahre sind, Anspruch auf die russische Staatsbürgerschaft, wenn a) zumindest ein Elternteil russischer Staatsbürger ist und auf dem Gebiet der Russländischen Föderation wohnt; b) der Antragsteller Bürger der UdSSR war und auf dem ehemaligen Territorium der Sowjetunion lebte und staatenlos geworden ist; c) die Person Staatsbürger einer ehemaligen Unionsrepublik der Sowjetunion ist und nach dem 1. Juli 2002 eine höhere Bildung bzw. Hochschulausbildung in der Russländischen Föderation erhalten hat.

Bei der Entscheidung ethnischer Russen in Estland, die russländische Staatsbürgerschaft anzunehmen, spielen mehrere Faktoren eine Rolle. Die wichtigsten davon sind die Existenz verwandtschaftlicher und freundschaftlicher Netzwerke nach Russland, die Möglichkeit zur visumfreien Einreise nach Russland und in die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie das niedrigere Renteneintrittsalter.¹⁰⁰

Der hohe Anteil an Pensionären unter Estlands Russen, die sich für die russische Staatsbürgerschaft entschieden haben, liegt in dem zuletzt genannten Punkt begründet: Das Renteneintrittsalter liegt in Russland für Frauen bei nur 55 Jahren und für Männer bei 60 Jahren, in Estland hingegen für Männer wie Frauen bei 65 Jahren.¹⁰¹ Dank einer Vereinbarung aus dem Jahr 1993, deren Verlängerung im Februar 2012 in Kraft trat, steht russischen Staatsbürgern, die in Estland leben und die bereits in der Estnischen Sowjetrepublik Arbeitsjahre abgeleistet haben, das Recht auf eine Pension sowohl vom estnischen als auch vom russischen Staat zu.¹⁰² Aus dieser Vereinbarung geht hervor, dass russische Staatsbürger, die in Estland wohnen und laut russischer Gesetzgebung Pensionsansprüche besitzen, vom russischen Staat eine Rente

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ GRUBER (wie Anm. 9), S. 102.

¹⁰¹ Ab dem Jahr 2016 soll in Estland das Renteneintrittsalter für Männer und Frauen bei 63 Jahren liegen, siehe: Pension System in Estonia, URL: <http://estonia.eu/about-estonia/society/pension-system-in-estonia.html> (25.03.2012).

¹⁰² The Baltic Course vom 15.07.2011: Estonia and Russia Signed a New Agreement on Pension Insurance, URL: http://www.baltic-course.com/eng/baltic_states_cis/?doc=43455 (2.02.2012); Mitteilung des Rentenfonds der Russländischen Föderation: On the Pension Provision Treaty between the Russian Federation and the Republic of Estonia, in: http://www.pfrf.ru/ot_en/pr_releases/37681.html (2.02.2012); Russian Legal Information Agency vom 25.01.2012: Parliament Ratifies Pension Payment to Russians Living in Estonia, URL: http://rapsinews.com/legislation_news/20120125/259771035.html (23.03.2012).

erhalten, obwohl sie gemäß estnischer Gesetzgebung noch keine Rentner sind.¹⁰³

Abb. 3 veranschaulicht eine interessante Entwicklung innerhalb der Gruppe der russischen Staatsbürger in Estland. Innerhalb der Altersgruppe der 40-49-Jährigen beträgt der Vorsprung von denjenigen mit estnischem Pass gegenüber denjenigen mit russischem Pass 30 Prozentpunkte. Innerhalb des Abschnitts 50-59 Jahre ergibt sich eine entscheidende Wandlung, die sich mit zunehmendem Alter verstärkt. Insbesondere ab dem für Frauen in Russland geltenden Renteneintrittsalter nimmt die Anzahl an russischen Staatsbürgerschaften deutlich zu, während der Anteil an Staatenlosen abnimmt. Es lässt sich daher vermuten, dass ein großer Teil der Gruppe der Staatenlosen diesen Status bis zum Eintritt in das Rentenalter nach russischer Gesetzgebung aufrechterhält. Je älter ethnische Russen in Estland sind, desto geringer fällt der Anteil derjenigen aus, die sich für die estnische Staatsbürgerschaft entscheiden, und desto relevanter wird die russische Staatsbürgerschaft.

6 Verharren auf den Status eines Staatenlosen – Der nur langsame Rückgang von Staatenlosigkeit in Estland

Ein Vergleich von fünf Studien des *Monitoring Integration* zwischen 2000 und 2010 macht deutlich, dass der Anteil derjenigen, die ohne jede Staatsbürgerschaft leben möchten, innerhalb von einem Jahrzehnt von 16 auf 40 Prozent anstieg (siehe Abb. 4).

Hingegen sank der Anteil derjenigen, die die estnische Staatsbürgerschaft anstreben, von 60 auf 33 Prozent, während der Anteil derjenigen Staatenlosen, die die russische Staatsbürgerschaft anstreben, von 5 auf 15 Prozent anstieg. Der Wunsch nach der Staatsbürgerschaft eines anderen Staates blieb nahezu unverändert.

Laut der *Monitoring Integration*-Studien 2008 und 2010 wurden von den befragten ethnischen Russen für das Nicht-Beantragen der estnischen Staatsbürgerschaft folgende Hauptgründe genannt: Schwierigkeiten, die estnische Sprache zu lernen (94 Prozent im Jahr 2010 gegenüber 92 Prozent im Jahr 2008); schwierige Anforderungen für das Erfüllen des Sprachexamens (92 bzw. 89 Prozent); Unverständnis für die Notwendigkeit des Sprachexamens (82 gegenüber 73 Prozent); Beeinträchtigung der einfachen Reisemöglichkeiten in die GUS (77 gegenüber 72 Prozent); fehlende Identifikation mit dem estnischen Staat (50 gegenüber 30 Prozent); Desinteresse an politischen Wahlen (62 gegenüber 50 Prozent).¹⁰⁴

¹⁰³ Pressemitteilung der russischen Regierung: Background Material for the May 26, 2011 Meeting of the Government (Press Release), URL: <http://government.ru/eng/docs/15352/> (23.02.2012); Mitteilung des Rentenfonds (wie Anm. 102).

¹⁰⁴ Monitoring (wie Anm. 9), S. 6.

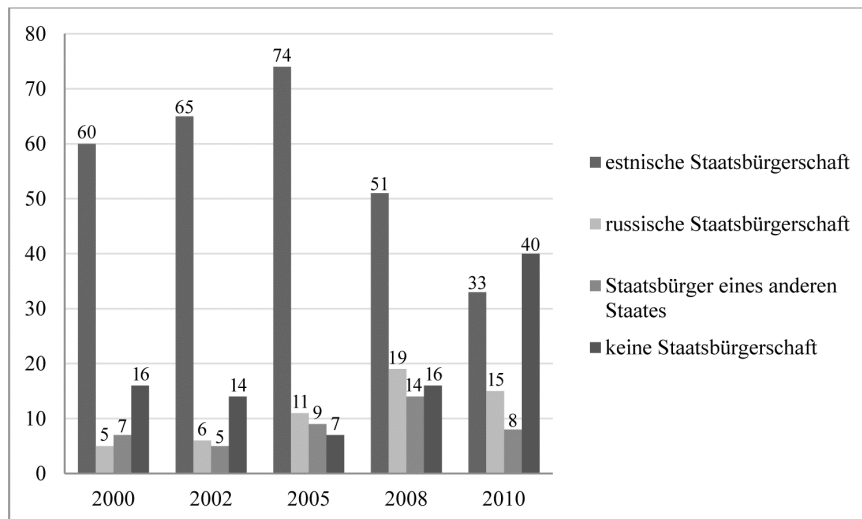


Abb. 4: Welche Staatsbürgerschaft wünschen sich Staatenlose in Estland (Zeitraum 2000-2010; Angaben in Prozent)¹⁰⁵

Ausgehend von diesem Datenmaterial und den oben beschriebenen Entwicklungen innerhalb der estnischen Staatsbürgerschaftspolitik sollen im Folgenden Gründe genannt werden, die dazu beitragen, dass der Rückgang der Zahl der Staatenlosen in Estland ein sehr langsamer Prozess ist, der unter verschiedenen Blickwinkeln beschrieben werden muss.

Ein erster Grund ist sehr trivial: Viele Staatenlose in Estland verharren auf ihrem Status und streben keine Einbürgerung an, da sie sich weder von der estnischen noch von der russischen Staatsbürgerschaft etwas versprechen. Von der russischen Staatsbürgerschaft erwarten viele ethnische Russen keine Vorteile, da der russische Staat ihnen mit Ausnahme früher einsetzender Rentenzahlungen keine materielle und moralische Unterstützung bieten kann.¹⁰⁶

Ein zweiter Grund liegt darin, dass, wie oben bereits geschildert, ein Teil der Staatenlosen mit der Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik Estlands während der beiden letzten Jahrzehnte sehr unzufrieden ist, was sich in Enttäuschung und einer mangelnden Identifikation mit dem estnischen Staat niederschlägt. Die Naturalisierungsoption, die auch für Staatenlose in Lettland besteht, wird mit ihren Sprach- und Verfassungstests von vielen Staatenlosen als Erniedrigung empfunden. Im Gegensatz zu ethnischen Russen in Litauen,

¹⁰⁵ Die in der Abbildung verwendeten Zahlen entstammen den Studien *Monitoring Integration* der Jahre 2000, 2002, 2005 und 2008 (JÄRVE/POLEŠČUK [wie Anm. 10], S. 15) und der Studie *Monitoring of Attaining of Estonian Integration Strategy 2010*, URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_18996_202644997.pdf, S. 6.

¹⁰⁶ GRUBER (wie Anm. 9), S. 108.

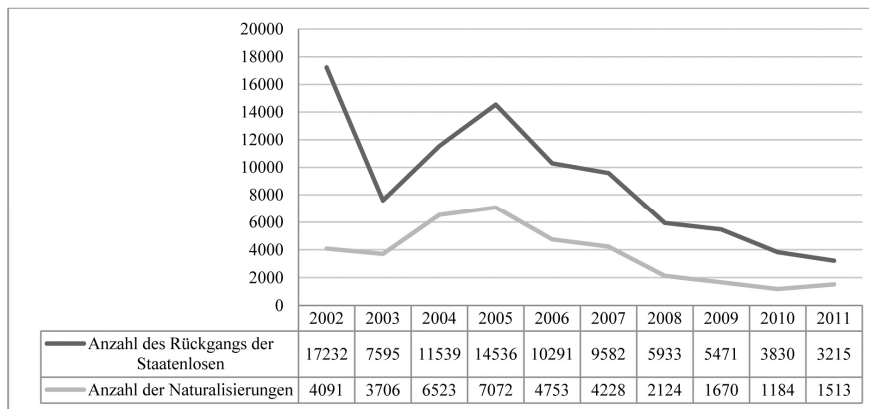


Abb. 5: Anzahl der jährlichen Naturalisierungen und Anzahl des Rückgangs der Zahl der Personen ohne Staatsbürgerschaftsstatus in Estland (2002 bis Oktober 2011)¹⁰⁷

die automatisch litauische Staatsbürger werden konnten, wird von Staatenlosen in Estland und Lettland die Teilnahme am Naturalisierungsprozess verlangt, ungeachtet dessen, dass diese womöglich seit Jahrzehnten dort ansässig sind. Insbesondere für ältere Staatenlose, die in jenen Gebieten beheimatet sind, in denen mehrheitlich ethnische Russen leben und Russisch gesprochen wird (z.B. in Ida-Virumaa) und es zu Zeiten der Sowjetunion nicht notwendig war, die estnische Sprache zu erlernen, ist dieser Spracherwerb nur schwer zu leisten. Die von den Behörden geforderte Identifikationsbereitschaft mit dem estnischen Staat kam, wie bereits erwähnt, seit Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre zu Schaden. Die ethnozentrische Politik der ersten estnischen Regierungen trug in erheblichem Maße zu Identitätskrisen ethnischer Russen bei, die von der staatlichen Politik schockiert waren. Viele der in Estland lebenden bzw. verstorbenen Staatenlosen sind bzw. waren enttäuscht darüber, dass sie der neue Nationalstaat nach dessen Unabhängigkeit nicht automatisch als Staatsbürger inkorporierte.

Ein dritter Grund ist das Alter der Staatenlosen. Ältere Personen innerhalb dieser Kohorte versterben zwar, doch halten viele Staatenlose ihren unbestimmten Staatsbürgerschaftsstatus aufrecht, da sie aufgrund ihres Lebensalters die zur Staatsbürgerschaft erforderliche Sprachbarriere nicht überwinden können bzw. aufgrund anderer Motive nicht am Naturalisierungsprozess teilnehmen. Abb. 5 verweist auf eine interessante Entwicklung: Die rückläufigen Entwicklungen bei der Einbürgerungszahl sowie auch der Rückgang der Zahl der Staatenlosen in Estland lassen darauf schließen, dass viele Staatenlose entweder verstorben sind oder das Land verlassen haben. Beide Tenden-

¹⁰⁷ Eigene Abbildung, erstellt aus Daten der folgenden Quellen: POLEŠČUK, Demografičeskij obzor (wie Anm. 61); Citizenship (wie Anm. 3).

Tab. 2: Alter und Staatsbürgerschaftsstatus der ethnisch-russischen Bevölkerung laut des Zensus 2000¹⁰⁸

Personen mit ethnisch-russischer Herkunft	Insgesamt	0-14 Jahre	15-29 Jahre	30-44 Jahre	45-59 Jahre	60 Jahre und älter
estnische Staatsbürgerschaft	141 848	26 572	33 489	32 800	27 342	21 653
russische Staatsbürgerschaft	73 375	5 200	8 620	12 560	16 315	30 655
ohne Staatsbürgerschaft	133 346	23 677	34 328	32 357	25 198	17 736
Personen insgesamt	351 178	56 306	76 905	78 206	69 232	70 407

(Ethnische Russen, deren Alter unbekannt war und die eine andere Staatsbürgerschaften besaßen bzw. deren Staatsbürgerschaft unbekannt war, wurden nicht berücksichtigt, so dass sich Abweichungen zum Gesamtwert ergeben.)

zen zeigen, dass das Verschwinden von Staatenlosigkeit in Estland ein sehr langsamer, schleichender Prozess ist, der mit dem Alter der Staatenlosen in Zusammenhang steht.

Im Jahr 2011 ging die Zahl der Staatenlosen in Estland um 3215 zurück: 48 Prozent dieser Personen starben, 28 Prozent optierten für die estnische Staatsbürgerschaft und 23 Prozent nahmen die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates an.¹⁰⁹ Die meisten Personen (ca. 30 000) innerhalb der Gruppe der Staatenlosen sind 45-59 Jahre alt.¹¹⁰ Knapp 28 000 Staatenlose sind 30-45 Jahre alt, ca. 15 000 Personen 15-29 Jahre.¹¹¹

Im Vergleich zum Zensus von 2000 (Tab. 2) haben sich die Zahlen in der Altersgruppe der 15-29-Jährigen um knapp 10 Prozentpunkte verringert. Bei der Gruppe der 30-45-Jährigen ist ein Anstieg von 5 Prozentpunkten, bei der Gruppe der 45-59-Jährigen von knapp 12 Prozentpunkten auszumachen. Daten zu den unter 14- und über 60-Jährigen sind noch nicht zugänglich und können somit erst nach der Veröffentlichung des Bevölkerungszensus von 2011 evaluiert werden.

Ein vierter Beweggrund, die Staatenlosigkeit aufrechtzuerhalten, der wiederum auch mit dem Lebensalter im Zusammenhang steht, besteht darin, dass viele Staatenlose die Vorzüge des relativ hohen Niveaus der Sozialversiche-

¹⁰⁸ Eigene Abbildung anhand der Daten des estnischen Bevölkerungszensus des Jahres 2000: Population by Citizenship, Age and Ethnic Nationality (wie Anm. 19).

¹⁰⁹ STEVE ROMAN: Statelessness Declining Fastest Through Death, URL: Eesti Rahvusringhääling/Estonian Public Broadcasting vom 24.01.2012, <http://news.err.ee/society/8a444447-9722-4703-a549-3e4c804e8b93> (3.03.2012).

¹¹⁰ За 20 лет число безграждан в Эстонии сократилось в пять раз [Innerhalb von 20 Jahren hat sich die Zahl der Nicht-Staatsbürger in Estonia um das Fünffache verringert], in: Aktual'nye Kommentarii vom 13.10.2011, URL: <http://actualcomment.ru/news/31608/> (24.03.2012).

¹¹¹ Ebenda.

rung in Estland kennen, das sie als Staatenlose voll in Anspruch nehmen können und das sie im Vergleich zum russischen deutlich höher einschätzen.¹¹² Demnach schränkt das Nicht-Besitzen der estnischen Staatsbürgerschaft das alltägliche Leben in Estland nicht ein. Staatenlose genießen dort nahezu die gleichen Rechte (wenn man das Wahlrecht und bestimmte Berufsverbote vernachlässigt) wie Staatsbürger und haben gleichberechtigten Zugang zum System sozialer Sicherheit: Staatenlose, die über eine uneingeschränkte Aufenthaltsgenehmigung in Estland verfügen, sind z.B. in das Gesetz zur sozialen Sicherung, Gesetz zur sozialen Sicherung im Falle einer Arbeitslosigkeit, Gesetz zur sozialen Sicherung im Falle der Invalidität, Gesetz zur staatlichen Rentenversicherung oder Gesetz zur sozialen Unterstützung von Familien einbezogen.¹¹³ Bezogen auf die von Rudolf Stichweh vorgenommene Unterscheidung, dass moderne Nationalstaaten auf zwei Inklusionsmodi („demokratische“ und „kompensatorische“ Inklusion) aufbauen, die sich in Form von Staatsbürgerschaft als Institutionalisierung von nationalen, herkunftsbezogenen Mitgliedschaftsbedingungen und -rechten ergeben, zeigt der Fall der in Estland lebenden Staatenlosen, dass zwar deren kompensatorische Inklusion stattfindet, deren politische Inklusion allerdings ausbleibt.¹¹⁴ „Demokratische Inklusion“ meint, dass Staatsbürger mit dem aktiven und passiven Wahlrecht ausgestattet sind und somit am politischen System partizipieren können. Bei der „kompensatorischen Inklusion“ werden Staatsbürgern wohlfahrtsstaatliche Leistungen gewährt, die aber auch, wie im Falle Estlands, auf Nicht-Staatsbürger ausgeweitet werden können und so deren persönliche Absicherung dauerhaft gewährleisten.

Ein fünfter, vor allem für junge staatenlose Männer ausschlaggebender Beweggrund, weder die russische noch die estnische Staatsbürgerschaft zu beantragen bzw. die entsprechende Entscheidung zeitlich hinauszuzögern, liegt darin, dass sie als Staatenlose weder in Estland noch in Russland der Wehrpflicht unterliegen.

Die am 20. Dezember 2006 vom Rat der EU gefasste Entscheidung zur Reisefreiheit von Staatenlosen in die EU beantwortete Russlands Präsident Dmitrij Medvedev im Juni 2008 mit einer Verordnung, die es in Estland lebenden staatenlosen Personen erlaubte, ohne Visum in die Russländische Föderation zu reisen. Hieraus ergibt sich ein sechster, entscheidender Grund, da Staatenlose nun gegenüber Staatsbürgern Estlands und Russlands, die für derartige Reisen ein Visum benötigen, privilegiert sind und ohne Visum von Lissabon bis Vladivostok reisen können. Estland musste auf Druck der Europäischen Union die Freizügigkeitsrechte für Staatenlose erweitern. Diese politi-

¹¹² MARJU LAURISTIN: Kodanikud ja Mittekodanikud: Venekeelse Elanikkonna Erinevad Kategooriad ja Lõimumistendentsid [Bürger und Nicht-Bürger. Unterschiedliche Kategorien und Integrationstendenzen der russischen Bevölkerung], in: RAIVO VETIK (Hrsg.): Integratsiooni Aruanne 2008, Tallinn 2008, S. 142-163, hier S. 153.

¹¹³ VETIK, Statelessness (wie Anm. 8).

¹¹⁴ RUDOLF STICHWEH: Inklusion und Exklusion, Bielefeld 2005, S. 74.

schen Bestimmungen wiesen sich als nicht gerade förderlich für eine Entscheidung „pro“ estnische Staatsbürgerschaft aus.

7 Fazit

Die in Estland lebende russische Minderheit ist keine homogene Gruppe. Die Integrationsbereitschaft der Russen und ihre Einstellung zur Frage der Staatsangehörigkeit sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere demografische Faktoren wie das Alter und der Bildungsstand beeinflussen die Haltung zu diesen Fragen. Da ethnische Russen zu verschiedenen Zeitpunkten nach Estland kamen und – nicht zuletzt aufgrund monoethnischer bzw. gemischtethnischer Ehen – unterschiedlich stark in der estnischen Gesellschaft verankert sind, in unterschiedlich stark urbanisierten Regionen leben, über unterschiedliche Kenntnisse des Estnischen verfügen, spiegelt sich Diversität innerhalb dieser Gruppe in vielfältiger Art und Weise wider.

Auch wenn in diesem Artikel der Fokus auf ethnisch-russischen Staatenlosen lag, muss hervorgehoben werden, dass Staatenlosigkeit in Estland kein ausschließlich ethnisch-russisches Phänomen darstellt. Nach Einführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahre 1992 waren auch ca. 24 000 ethnische Esten davon betroffen, die estnische Staatsbürgerschaft nicht automatisch erlangen zu können. Frühere Bürger der UdSSR besaßen nach dem Kollaps des Sowjetstaates und der Herausbildung des estnischen Nationalstaates keinen automatischen Anspruch auf die estnische Staatsbürgerschaft.

Wie oben gezeigt, gibt es für ethnische Russen in Estland sehr unterschiedliche, individuell variierende Beweggründe, sich für die Staatsbürgerschaft Estlands oder der Russländischen Föderation zu entscheiden oder aber staatenlos zu bleiben.

Laut der beiden letzten *Monitoring Integration*-Studien aus den Jahren 2008 und 2010 waren 76 Prozent der Befragten im Jahr 2010 und 75 Prozent der Befragten im Jahr 2008 der Ansicht, dass das Nicht-Besitzen einer Staatsbürgerschaft kein „Hindernis“ für das alltägliche Leben in Estland darstelle.¹¹⁵ Viele der Staatenlosen sind auf dem Gebiet des heutigen Estlands geboren bzw. besitzen dort seit Jahrzehnten ihren Lebensmittelpunkt. Für viele ethnische Russen stellte sich die Frage der Emigration nicht, auch ohne Staatsbürgerschaft blieb die Mehrheit von ihnen im Baltikum und sah von einer Migration nach Russland ab.

Die Entscheidung eines Staatenlosen darüber, ob er seinen Status aufrechterhalten will, hängt auch davon ab, wo Integrationspolitik und die damit verbundenen Forderungen eines Staatswesens an die zu Integrierenden erfolgreich sind und wo nicht. Hierbei zeigen sich für den estnischen Fall altersspezifische Unterschiede. Wie oben gezeigt, nimmt der Anteil derjenigen ethnisch-russischen Staatenlosen, die sich für die estnische Staatsbürgerschaft entscheiden, mit zunehmendem Lebensalter ab. Die Integrationspolitik Est-

¹¹⁵ Monitoring (wie Anm. 9), S. 6.

lands ist somit vor allem bei der Gruppe jüngerer ethnischer Russen erfolgreich. Dies steht wiederum mit den Forderungen der EU hinsichtlich eines Umdenkens bei der Einbürgerungs- und Bildungspolitik im Zusammenhang. Die politisch Verantwortlichen waren dadurch praktisch gezwungen, sowohl das Staatsbürgerschaftsrecht als auch die Sprachen- und Bildungspolitik zu reformieren, um die Einbürgerung jüngerer ethnisch-russischer Kohorten voranzutreiben. Im Gegensatz dazu wurden Personen aus den mittleren und älteren Altersgruppen kaum vereinfachte Naturalisierungsoptionen ermöglicht. Deren Integration als Staatsbürger sollte sich allein über Spracherwerb und Sprachbeherrschung vollziehen. Viele ethnische Russen wandten sich gegen diese singuläre Einbürgerungsoption und verharren auf dem Status eines Staatenlosen bzw. optierten für die Staatsbürgerschaft der Russländischen Föderation.

Obwohl ohne den Besitz von Staatsbürgerschaft durchaus ein gutes Leben geführt werden kann, darf das Phänomen der Staatenlosigkeit in Estland nicht verharmlost werden. Dies gilt ungeachtet der im vorigen Abschnitt aufgelisteten Gründe für deren nur langsamen Rückgang, aus denen teils sehr rational hervorgeht, wieso man sich nicht als Staatsbürger in das politische System inkludieren lassen will. Staatenlosigkeit ist ein Phänomen, das sich auch in vielen anderen Staaten beobachten lässt, doch selten prägt es eine Gesellschaft so stark wie in Estland oder auch in Lettland.

Interessant ist die Frage, was geschehen wäre, wenn Estland, dem litauischen Beispiel folgend, allen im eigenen Land registrierten Personen den automatischen Erhalt der Staatsbürgerschaft in Aussicht gestellt hätte. Obwohl knapp ein Drittel der Bevölkerung Russisch als Muttersprache nutzte, wurde nicht das Modell eines bilingualen oder multilingualen Staates (z.B. der Schweiz) verfolgt, sondern die sprachliche Assimilation muttersprachlicher Nicht-Esten erwartet. Der Sprachenpolitik kommt somit in Estland eine ähnliche Bedeutung wie der Staatsbürgerschaftspolitik zu, da beide aufgrund ihrer Verwobenheit und restriktiven Handhabung zu einer massenhaften Staatenlosigkeit führten. Obwohl viele staatenlose ethnische Russen seit Jahrzehnten auf dem Territorium Estlands wohnen und viele von ihnen sogar im (post)sowjetischen Estland geboren sind, bleibt ihnen, solange sie nicht die estnische Sprache beherrschen bzw. ein obligatorisches Sprachexamen bestehen, der Zugang zur Staatsbürgerschaft verwehrt.

Allerdings zeigt der Fall Estlands auch, dass mit Staatenlosigkeit nicht nur rein negative Sachverhalte assoziiert werden müssen. Mit Ausnahme der im vierten Abschnitt genannten Nachteile, die an Staatenlosigkeit geknüpft sind, allerdings auch in anderen Staaten gelten (z.B. eingeschränktes Wahlrecht, Berufsverbote), genießen Staatenlose sämtliche sozialen Rechte. In diesem Sinne wird ihr alltägliches Leben nicht dadurch beeinträchtigt, dass ihnen die estnische Staatsbürgerschaft fehlt. Des Weiteren lassen sich durch die Beibehaltung von Staatenlosigkeit auch Vorteile erzielen, da man hierdurch z.B. die Wehrpflicht in Estland und Russland umgehen und ohne Visum quer durch Europa, nach Russland und in einzelne GUS-Staaten reisen kann.

Das geringe Tempo beim Rückgang der Zahl der Staatenlosen in Estland und die kleiner werdende Zahl seiner Neubürger in den letzten Jahren verweisen darauf, dass zwar das Ausmaß der Staatenlosigkeit in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten gesunken ist, aber keine nationalstaatliche Lösung gewählt wurde, die beispielsweise in der automatischen Verleihung der Staatsbürgerschaft an Staatenlose hätte bestehen können. Stattdessen wird vom estnischen Staat der Ansatz verfolgt, der jüngeren Generation von Staatenlosen, die während ihrer Schulzeit Estnisch lernt, die Voraussetzungen zum Erhalt der estnischen Staatsbürgerschaft zu verbessern und deren Eltern zur Beantragung der Staatsbürgerschaft zu motivieren. Zwar steht es auch erwachsenen Staatenlosen frei, sich mittels Spracherwerbs für die estnische Staatsbürgerschaft zu qualifizieren, allerdings hat sich gezeigt, dass mit zunehmendem Alter das Interesse hierfür abnimmt.

Eine offene Frage ist, was passieren würde, wenn Estland seine staatsbürgerrechtlichen Bestimmungen verschärfen und die Gewährung sozialer Transferleistungen an die Staatsbürgerschaft koppeln würde. Für den Erhalt des Bleiberechts oder einer Arbeitsgenehmigung ist der Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft ebenso wenig notwendig wie für den Schutz vor Ausweisung oder den Zugang zum Sozial- und Bildungssystem. Der Status als Nicht-Staatsbürger hat somit, anders als beispielsweise in vielen westeuropäischen Staaten, für die Betroffenen nicht zur Folge, dass sie etwa nur befristete Mietverträge erhalten oder in schlechteren Wohnverhältnissen leben müssten.

Weiterhin lässt sich argumentieren, dass es im Falle Estlands zu einer langsamen Schwerpunktverlagerung vom ethno-linguistischen zum politischen Staatsbürgerbegriff kommt, auch wenn obligatorische Sprachtests bzw. das Erlernen der estnischen Sprache im Schulalltag immer noch eine bestimmende Rolle spielen. Dazu trägt nicht nur bei, dass jüngere Staatenlose mittels des *ius-soli*-Prinzips einen Anspruch auf Staatsbürgerschaft haben, sondern auch, dass national-konservative Kräfte anerkennen mussten, dass Russen ihre Muttersprache trotz aller Fokussierung auf die estnische Sprache in weiten Bereichen des Schul- und Arbeitsalltags weiterhin verwenden. Das ethno-linguistische Leitbild gerät somit immer weiter in die Defensive, ein Wandel hin zum politischen Staatsbürgerbegriff setzt nicht nur latent, sondern auch manifest in der estnischen Gesellschaft ein.

Summary

*Estonians, Russians and Estonian citizenship 1992-2012.
The Only Gradual Decline of Statelessness in Estonia*

This paper discusses the phenomenon of statelessness in Estonia, which has to date not been resolved, despite various initiatives both on European and on national levels, in Russia and Estonia. The proportion of stateless persons living in Estonia has dropped from 32 percent in 1992 to about seven percent of the total population as of April 2012, but 20 years after the independence of this small Baltic EU state nearly 94 000 residents remain officially stateless. The paper focuses on the question of what the causes are behind this very gradual decline of statelessness in Estonia. To do so, it is necessary, both to examine the causes of the emergence of statelessness in Estonia and the developments in the field of citizenship policy in the Baltic states in the last two decades. Reasons are identified, why ethnic Russians living in Estonia either chose to accept Estonian or, alternatively, Russian citizenship, or to remain in a state of statelessness, which has both positive and negative implications. The main reasons that affect a decision for an Estonian or Russian citizenship, are both the feeling to be a full member of a society and to enjoy full political rights, as well as better opportunities in the respective labour market (in the case of Estonia citizenship in the EU-labour market as well). The main reasons for not applying for Estonian citizenship include the high language skill requirements as identified in language tests that need to be passed before applying for Estonian citizenship, the limits to mobility in the Commonwealth of Independent States due to visa requirements, a lack of identification with the Estonian state, the avoidance of military service, the benefits of a relatively high social security standard in Estonia that stateless individuals can benefit from and a full visa waiver from the Portuguese Atlantic coast to Vladivostok.