

*Jennifer Croft**

Der HKNM in den baltischen Staaten: Vermächtnis und ungelöste Probleme

Die baltischen Staaten Estland und Lettland gehörten zu den ersten Ländern, in denen der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) aktiv war. Bereits wenige Wochen nach seinem Amtsantritt im Januar 1993 reiste der erste HKNM, Max van der Stoep, nach Estland, Lettland und Litauen. In den folgenden Jahren engagierte er sich intensiv in Estland und Lettland.¹ Auch wenn nicht alle an die estnischen und lettischen Verantwortlichen gerichteten Empfehlungen des HKNM umgesetzt wurden, wird doch allgemein anerkannt, dass seine frühzeitigen Bemühungen in beiden Ländern dazu beigetragen haben, sowohl die innerstaatlichen als auch internationale Spannungen im Zusammenhang mit den großen russischsprachigen Minderheiten zu mildern.²

Auch heute noch ist der HKNM in den baltischen Staaten aktiv, obwohl der Umfang seines Engagements im zweiten Jahrzehnt des Bestehens der Institution schrittweise reduziert wurde. Dies liegt zum einen an der generell verbesserten Integration innerhalb der lettischen und estnischen Gesellschaft und zum anderen an der Konsolidierung der Demokratie in den baltischen Staaten, die den nationalen Minderheiten Mechanismen zur Verfügung stellt, mit deren Hilfe sie ihre Anliegen im Inland artikulieren können. Die unmittelbare Bedrohung der Sicherheit ließ nach, nachdem sich die russischen Truppen 1994 aus den baltischen Staaten zurückgezogen hatten und die Länder zehn Jahre später in der NATO fest verankert waren. Institutionelle Gesichtspunkte haben ebenfalls eine Rolle gespielt: Da der HKNM eine recht kleine Institution ist, muss er Prioritäten setzen und richtet seine Augenmerk zwangsläufig verstärkt auf andere Regionen innerhalb des OSZE-Gebiets, in denen es schwerwiegendere Spannungen gibt und das Konfliktrisiko höher ist.

In Estland und Lettland konnten gewaltsame Konflikte im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten zwar vermieden werden. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass interethnische Spannungen fortbestehen und dass es in den Außenbeziehungen beider Länder Probleme in Verbindung mit Minderheiten gibt. In Beobachtungsberichten der OSZE, der VN und verschiedener Gre-

* Die in diesem Beitrag geäußerten Meinungen sind die der Autorin und stimmen nicht notwendigerweise mit denen des HKNM überein

1 Der HKNM entschied zunächst, dass in Litauen kein größeres Engagement notwendig sei, ist seit 2011 jedoch auch dort einige Male tätig geworden. Darauf wird in diesem Beitrag separat eingegangen.

2 Eine ausführliche Analyse des frühen HKNM-Engagements in den baltischen Staaten bietet Rob Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, April 1999.

mien des Europarats wird noch immer auf mehrere Probleme in Bezug auf die Rechte von Minderheiten hingewiesen. Nationale Minderheitenorganisationen bitten den HKNM und andere internationale Organisationen nach wie vor um Unterstützung. Die Russische Föderation fordert die estnischen und lettischen Verantwortlichen in regelmäßigen Abständen auf, sich um die – wie sie es nennt – gravierenden Verletzungen der Rechte russischsprachiger Minderheiten zu kümmern, und verlangt ein entschiedeneres Vorgehen der internationalen Gemeinschaft. In den letzten Jahren hat der HKNM bei seinen Besuchen in Estland und Lettland den Fortschritt in einigen Bereichen gelobt, gleichzeitig jedoch auch seit langem bestehende Probleme und neue Herausforderungen beim Namen genannt. Was bleibt also für den HKNM in diesen Ländern noch zu tun und worin bestehen die Hürden dafür? Der vorliegende Beitrag wird diesen Fragen nachgehen, indem er mehrere wichtige Bereiche untersucht, in denen der HKNM tätig geworden ist. Ferner werde ich darstellen, inwiefern die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit das Vermächtnis des HKNM-Engagements in den baltischen Staaten widerspiegeln und welche Probleme noch nicht gelöst sind.

Das Engagement des HKNM in Lettland und Estland: eine Bestandsaufnahme

Als die baltischen Staaten 1991 ihre Unabhängigkeit wiedererlangten, hatten sie mit schmerzhaften Erinnerungen an die Sowjetherrschaft und Ängsten angesichts der veränderten demographische Situation zu kämpfen, die sich aus der sowjetischen Migrationspolitik ergeben hatte. Moskaus Verhalten trug zu der Sorge bei, dass Russland beabsichtigte, seinen Einfluss in den baltischen Staaten letztendlich wiederherzustellen. Die labile Sicherheitslage wurde durch die anhaltende Präsenz russischer Truppen verschärft. Auch Ereignisse wie der Vorschlag, 1993 Autonomiereferenden in den mehrheitlich von Russen bewohnten estnischen Städten Narva und Sillamäe durchzuführen, und das im selben Jahr von Russland über die baltischen Staaten verhängte Energieembargo, trugen zu dieser Verschärfung bei. Die innenpolitischen Entwicklungen in Russland in den folgenden Jahren führten dazu, dass Russland seine Informationskampagne über die Lage der russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland ausweitete. Diese Faktoren beeinflussten die Beschlüsse der baltischen Regierungen in Bezug auf die russischsprachigen Minderheiten in ihren Ländern. Die nationalistische Rhetorik einiger estnischer und lettischer Politiker ließ die Sorge unter der nichtestnischen und nichtlettischen Bevölkerung wachsen, dass sie dauerhaft aus der Gesellschaft ausgeschlossen oder sogar abgeschoben würden. Ganz im Sinne seines Mandats nahm sich der HKNM derjenigen Probleme in Estland und Lettland an, die er für die Verbesserung der interethnischen Beziehungen sowie den Abbau internationaler und innerstaatlicher Spannungen als am dringlichsten er-

achtete. Mehrere Beschlüsse der neuen Regierungschefs in Lettland und Estland führten dazu, dass die Themen Staatsbürgerschaft und Sprache (einschließlich der Unterrichtssprache an den Schulen) eine herausragende Rolle bei der Arbeit des HKNM in beiden Ländern spielte.

Staatsbürgerschaft

Eine große Zahl von Menschen, die in Estland und Lettland leben – vor allem ethnische Russen, die sich während der Sowjetzeit dort angesiedelt hatten, und ihre Kinder –, erhielten bei der Wiederherstellung der Unabhängigkeit 1991 nicht automatisch die estnische oder lettische Staatsbürgerschaft. In beiden Ländern wurde die Staatsbürgerschaft nur denjenigen, die vor 1940 Staatsbürger gewesen waren, und ihren Nachkommen angeboten. Der HKNM betrachtete das Sicherheitsempfinden der Nicht-Staatsbürger in Bezug auf ihre Zukunft sowie ihre Loyalität zur und Teilnahme an der estnischen bzw. lettischen Gesellschaft als entscheidende Faktoren für die Stabilität und demokratische Legitimierung dieser Länder. Außerdem galt es, die Situation zu vermeiden, dass die betreffenden Personen die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes annahmen, was potenziell Gründe für eine Intervention anderer Staaten liefern könnte. Der HKNM bestritt nicht, dass einige Grundvoraussetzungen für eine Einbürgerung gegeben sein müssen. Doch empfahl er sowohl Estland als auch Lettland mit Nachdruck, die Gesetzgebung so zu gestalten, dass Personen, die Staatsbürger werden wollten – vor allem schwache Gruppen wie ältere Menschen –, dabei keine unnötigen Hindernisse überwinden müssen. Er betonte, dass die Sprach- und Wohnortvoraussetzungen vernünftig und die Einbürgerungstests nicht übertrieben schwierig sein sollten. Die estnischen und lettischen Behörden sollten darüber hinaus den Nicht-Staatsbürgern Informationen über die Voraussetzungen für eine Einbürgerung und die entsprechenden Abläufe zur Verfügung stellen. Vor allem angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren stagniert hatte, rief der HKNM die Behörden dazu auf, größere Anstrengungen zu unternehmen, um diese Zahl zu erhöhen.

Im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft zeigte sich der HKNM auch sehr besorgt über die unsichere Lage von Kindern, deren Eltern keine Staatsbürger waren, und machte während der Debatten über die Staatsbürgerschaftsgesetze auch auf dieses Thema aufmerksam. Er verwies auf die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Recht von Kindern auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit. Der HKNM drängte darauf, dass in Estland oder Lettland geborenen Kindern, deren Eltern keine Staatsbürger waren und die keine andere Staatsbürgerschaft erhalten konnten, die estnische bzw. lettische Staatsbürgerschaft gewährt werden sollte. Der HKNM argumentierte, dass diese Gruppe die Staatssprache ohnehin in der Schule lernen würde. Sowohl in Estland als auch Lettland wurden schließlich Bestimmungen erlassen, die vorsahen, dass Kinder, die nach Er-

langung der Unabhängigkeit geboren wurden und deren Eltern keine Staatsbürger waren, die Staatsbürgerschaft auf Antrag der Eltern erhielten.³ Der HKNM empfahl jedoch darüber hinaus, dass die Staatsbürgerschaft automatisch verliehen werden sollte, sofern die Eltern sie nicht explizit ablehnen. Dies wäre im besten Interesse des Kindes.

Heute stellt die immer noch relativ große Zahl von Nicht-Staatsbürgern in Estland und Lettland nach wie vor eine integrationspolitische Herausforderung dar. In Lettland leben mehr als 300.000 Nicht-Staatsbürger, was rund 14 Prozent der Bevölkerung ausmacht.⁴ Mehr als ein Drittel der ethnischen Russen und mehr als die Hälfte der ethnischen Belarussen und Ukrainer sind Nicht-Staatsbürger. In Estland gibt es mehr als 90.000 „Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit“ („*undetermined citizenship*“, so der von der Regierung verwendete Begriff), die fast sieben Prozent der Bevölkerung ausmachen.⁵ Die Einbürgerungsrate ist sowohl in Estland als auch in Lettland nach ihrem Höchststand in den Jahren vor und nach dem EU-Beitritt zurückgegangen. Nach 2008 hat die Zahl der Personen, die die Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erlangt haben, 2.000 pro Jahr nicht überschritten. In Lettland ist die Zahl auf unter 2.500 pro Jahr gesunken. Trotz der zurückgehenden Zahlen und der Empfehlungen des HKNM und anderer internationaler Organisationen, weitere Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, wie der Einbürgerungsprozess beschleunigt werden könnte, scheint die allgemeine Haltung der Verantwortlichen in Estland und Lettland zu sein, dass schon genug dafür getan worden ist, um denjenigen, die ein Interesse daran haben, die Einbürgerung zu erleichtern. Während des Besuchs des HKNM in Estland im Juni 2011 erklärte beispielweise Außenminister Urmas Paet auf einer Pressekonferenz, die Bedingungen zum Erhalt der estnischen Staatsbürgerschaft seien transparent und praktikabel. Estland plane, mit der bestehenden Politik fortzufahren.⁶

Es gibt mehrere Gründe, warum die verbliebenen Nicht-Staatsbürger sich nicht haben einbürgern lassen. Dazu gehören Probleme mit den Tests und ein Mangel an Zeit oder Interesse. Einige haben sich entschieden, die Staatsbür-

3 In Estland bestimmte das Gesetz über die estnische Staatsbürgerschaft, das 1999 in Kraft trat, dass seit 1992 in Estland geborene Kinder, deren Eltern keine Staatsbürger sind, die estnische Staatsbürgerschaft auf Antrag der Eltern durch ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren erhalten können, wenn die Eltern bis zum Zeitpunkt der Beantragung mindestens fünf Jahre lang legal in Estland gelebt haben. In Lettland wurde ein entsprechendes Gesetz 1998 verabschiedet. Es bestimmte, dass nach dem 21. August 1991 in Lettland geborene Kinder, deren Eltern keine Staatsbürger sind, als lettische Bürger anerkannt werden sollen, wenn die Eltern dies beantragen. Durch die Einführung mehrerer zusätzlicher Bedingungen, die die Eltern betreffen, entfernten sich die Bestimmungen jedoch von der Empfehlung des HKNM, dass keine weiteren Bedingungen aufgestellt werden, die über das sinnvolle Wohnsitzerfordernis hinausgehen.

4 Laut Informationen des Amtes für Staatsbürgerschaft und Migration, Bevölkerungsregister vom 1. Juli 2011, unter: <http://www.am.gov.lv/en/policy/4641/4642/4649/structure>.

5 Laut Informationen des Innenministeriums vom 1. September 2012, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>.

6 Vgl. Pressemitteilung des estnischen Außenministeriums, Paet: Ensuring Protection of National Minorities and Promoting Their Cultures is Government's Priority, 9. Juni 2011.

gerschaft eines anderen Landes anzunehmen, oftmals Russlands. Einige Nicht-Staatsbürger bevorzugen die Möglichkeit, dank ihrer Pässe als Nichtbürger visafrei nach Russland und in die Länder der Europäischen Union einreisen zu können. Seit 2007 benötigen lettische und estnische Nicht-Staatsbürger kein Visum mehr für die EU. 2008 hob Russland die Visabestimmungen für Nicht-Staatsbürger Estlands und Lettlands auf. Lettische und estnische Behörden kritisierten diesen Schritt als Untergrabung des Einbürgerungsprozesses. Tatsächlich scheint damit ein Anreiz für potenzielle Bewerber um die Staatsbürgerschaft weggefallen zu sein. Auch Ressentiments gegenüber der Aussicht, den Einbürgerungsprozess durchlaufen zu müssen, spielt bei einigen Nicht-Staatsbürgern eine Rolle. 2012 wurde in Lettland eine Unterschriftenkampagne für ein Referendum über den Vorschlag gestartet, das Gesetz über die Staatsbürgerschaft dahingehend zu ändern, dass allen Nicht-Staatsbürgern am 1. Januar 2014 die Staatsangehörigkeit gewährt werden sollte. Die Zentrale Wahlkommission beschloss am 1. November 2012, nicht mit der zweiten Phase der Unterschriftenkampagne fortzufahren. Sie zitierte dazu Expertenmeinungen, dass die Änderungsentwürfe nicht ausführlich genug seien und der lettischen Verfassung widersprächen. Die rechtliche Grundlage für eine solche Festsetzung durch das Wahlgremium ist allerdings unklar. Der Beschluss der Zentralen Wahlkommission wird gegenwärtig vor Gericht angefochten. Die Aussicht auf ein Referendum über die Staatsbürgerschaftsfrage hat in den Medien und in der Politik bereits zu ausführlichen und teils scharfen Debatten geführt.

Währenddessen werden weiterhin Kinder in Estland und Lettland geboren, die keine Staatsbürgerschaft erhalten, wenn ihre Eltern keine Staatsbürger sind und sich nicht um die Staatsbürgerschaft für ihre Kinder bemühen. In diesem Bereich waren jedoch zumindest einige Fortschritte zu verzeichnen. Im Juli 2011 verabschiedete Verordnungen des Ministerkabinetts sehen vor, dass Eltern den Antrag auf Staatsbürgerschaft für ein neugeborenes Kind gleichzeitig mit der Geburtsanzeige einreichen können. Das lettische Parlament diskutiert derzeit Änderungen am Gesetz über Staatsbürgerschaft, die den Vorgang noch weiter vereinfachen könnten.⁷ Dass die vom HKNM und anderen internationalen Organisationen empfohlene Option des „freiwilligen Verzichts“ – d.h. ein Kind wird als Staatsbürger anerkannt, es sei denn, die Eltern lehnen dies ab – verabschiedet werden wird, ist jedoch eher unwahrscheinlich. Dies scheint auch auf Estland zuzutreffen, wo Parlamentsabgeordnete im Oktober 2011 einen Vorschlag der Sozialdemokratischen Partei ablehnten, nach dem Kindern von Nicht-Staatsbürgern die estnische Staatsangehörigkeit verliehen werden soll, sofern die Eltern sich nicht ausdrücklich dagegen aussprechen. Der HKNM argumentiert seinerseits, dass das System

7 Die in zweiter Lesung am 6. November 2012 verabschiedeten Änderungen sehen u.a. die Möglichkeit vor, dass nur ein Elternteil ohne Staatsbürgerschaft den Antrag auf Staatsbürgerschaft für das Kind stellt. Zuvor sah die Gesetzgebung mit nur wenigen Ausnahmen die Antragstellung durch beide Eltern vor.

des „freiwilligen Verzichts“ dazu beitragen würde zu verhindern, dass auch zukünftige Generationen den Status von Nicht-Staatsbürgern haben. Ebenso wies er auf die beständigen Empfehlungen verschiedener VN- und Europarat-Organen hin, die diesen Ansatz unterstützen.

Während Estlands Nicht-Staatsbürger bei Lokalwahlen stimmberechtigt sind (allerdings nicht selbst kandidieren dürfen), haben Nicht-Staatsbürger in Lettland dieses Recht nicht. Es wurde daher zum zentralen Gegenstand von Empfehlungen des HKNM und anderer Organisationen, darunter die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Auf der Agenda lettischer Politiker scheint das Thema jedoch nicht vorhanden zu sein. Während des jüngsten Besuchs des HKNM in Lettland im Februar 2011 meinte Außenminister Ģirts Valdis Kristovskis, dass ein Anreiz zur Einbürgerung verloren ginge, wenn Nicht-Staatsbürger das Recht hätten, bei Kommunalwahlen ihre Stimme abzugeben.⁸

Die Sprachenfrage

Vor dem historischen und politischen Hintergrund der baltischen Staaten und angesichts der relativ geringen Zahl an baltischen Muttersprachlern ist es nicht verwunderlich, dass politische Maßnahmen darauf abzielten, die Stellung dieser Sprachen zu stärken. Dem HKNM waren die schmerzhaften Nachwehen der Russifizierung durchaus bewusst, und so hat er auch nie behauptet, dass die Festlegung auf eine einzige Staatssprache unangemessen sei. Immer wieder betonte er, wie wichtig es sei, dass nationale Minderheiten die Staatssprache lernen. Der HKNM drängte die Behörden daher stets, denjenigen, deren Muttersprache nicht Lettisch oder Estnisch ist, adäquate Möglichkeiten zum Erlernen der Sprachen zu gewährleisten. Jedoch hatte die Sprachenpolitik in den baltischen Staaten sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Auswirkungen auf die sprachlichen Rechte der russischsprachigen Bevölkerung, was zu interethnischen Spannungen beitrug, die wiederum die Aufmerksamkeit des HKNM auf sich zogen. Was den politischen Umgang mit dem Thema Sprache betraf, hatten die Empfehlungen des HKNM wahrscheinlich einen einigermaßen ausgleichenden Effekt, insgesamt konnte er die Gesamtausrichtung der Politik jedoch nicht signifikant beeinflussen.

Beispielsweise waren die Verantwortlichen auf estnischer und lettischer Seite generell unempfindlich für die Argumente des HKNM und anderer internationaler Organisationen, was ihre Inspektionen und Sanktionen zur Durchsetzung der Sprachenpolitik sowie das Ausmaß der Sprachvorschriften im Privatsektor betraf. Der HKNM wandte ein, dass Inspektionen und Bußgelder zur Durchsetzung von Sprachverordnungen eher zu Ressentiments führen anstatt Minderheiten zu motivieren, die Staatssprache zu erlernen und anzu-

8 Vgl. Alla Petrova, High Commissioner: Latvia must allow non-citizens to vote in municipal elections, in: The Baltic Course, 16. Februar 2011, unter: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=37358>.

wenden. Jedoch übt die lettische staatliche Sprachaufsichtsbehörde ihre „Kontrollfunktionen“ weiterhin aus. Der Leiter der entsprechenden Abteilung verkündete im Oktober 2012, man habe in den ersten neun Monaten des Jahres 2012 rund 4.000 Inspektionen hinsichtlich der unzureichenden Verwendung der Staatssprache durchgeführt und 3.000 Verstöße gegen das Gesetz zur Staatssprache festgestellt. 816 Personen mussten eine Strafe zahlen.⁹ Die Liste der Berufe im Privatsektor, für die Sprachanforderungen gelten, ist immer länger geworden und auch die Höhe der Bußgelder für Verstöße gegen die Sprachverordnungen ist gestiegen. Aufgrund einer Änderung des lettischen Arbeitsgesetzes vom Juli 2012 dürfen Arbeitgeber in Stellenausschreibungen keine allzu hohen Anforderungen an die Fremdsprachenkenntnisse stellen – eine Maßnahme, die auf die vermeintliche Benachteiligung von lettischsprachigen Bewerbern abzielt, die kein Russisch sprechen. Auch wenn sie nicht ganz so aktiv waren wie ihre lettischen Kollegen, haben die estnischen Sprachinspektoren 2011 dennoch mehr als 1.700 Verstöße festgestellt. Bei der großen Mehrheit der Inspektionen wurde laut den Statistiken der Aufsichtsbehörde ein Verstoß verzeichnet.¹⁰ Bei der Überprüfung von Lehrern durch die Behörde entstand der Eindruck, dass solche Inspektionen dazu dienen, zusätzlichen Druck auf russischsprachige Schulen auszuüben. Im März 2012 überprüfte die Aufsichtsbehörde die Sprachkenntnisse von neun Schulleitern in Narva und stellte fest, dass sie in vier Fällen mangelhaft waren, obwohl zwei der Schulleiter angeblich einen Master-Abschluss in Estnisch hatten.¹¹ Während eines Besuchs des HKNM in Estland im Juni 2011 erklärte der estnische Außenminister Paet, dass „Sprachanforderungen für bestimmte Positionen gerechtfertigt sind und die Arbeit der Sprachaufsichtsbehörde transparent und legal ist“.¹²

Auch andere internationale Institutionen haben ähnliche Bedenken wie der HKNM in Bezug auf bestimmte Aspekte der estnischen und lettischen Sprachenpolitik geäußert. Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten veröffentlichte im Juli 2012 einen Kommentar, in dem es hieß, dass „Förderungsmaßnahmen und Anreize ein wesentlich wirksamerer Ansatz zur Erhöhung der Kenntnisse und breiteren Verwendung der offiziellen Sprache(n) innerhalb der gesamten Bevölkerung sind als jegliche Form von Zwang“.¹³ Der Kommentar weist auch auf die Unverträglichkeit zwischen dem System der Sprachinspektionen im Privatsektor und dem Rahmenübereinkommen hin.

9 Lettische Medienberichte, zitiert in: Latvian Centre for Human Rights Integration Monitor, 26. Oktober 2012.

10 Berichtet in: Baltic News Service, 1. März 2011.

11 Vgl. Steve Roman, Narva School Directors Threatened With Sacking Over Language Skills, in: ERR News, Estonian Public Broadcasting, 22. März 2012.

12 Pressemitteilung des estnischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 6; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

13 Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Thematic Commentary No. 3: The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities Under the Framework Convention, Straßburg, 5. Juli 2012.

Die vielleicht dramatischste jüngste Entwicklung im Zusammenhang mit der Sprachenfrage in den baltischen Staaten ereignete sich im Februar 2012. In Lettland gelang es Aktivisten für die russische Sprache, ein landesweites Referendum über die Frage zu erzwingen, ob Russisch durch eine Änderung der Verfassung zur zweiten Amtssprache werden sollte. Bei der Abstimmung waren rund 25 Prozent für den Vorschlag und 75 Prozent dagegen. Zwar war von Anfang an klar, dass die Initiative nicht erfolgreich sein würde, doch erinnerte ihre polarisierende Wirkung auf die Bevölkerung an die sensible Natur des Themas Sprache. Ein positiver Effekt war, dass das Referendum den Ministerpräsidenten und andere Politiker dazu veranlasste, erneute Anstrengungen zur Behebung der gesellschaftlichen Spaltungen zu fordern. In den Diskussionen über ein neues Strategiedokument zur Integration, das im Oktober 2011 in Lettland verabschiedet worden war, waren bereits einige dieser Spaltungen benannt worden, wobei Minderheitenvertreter und Experten Bedenken über die Betonung der lettischen Sprache als Grundlage der Integration äußerten.

Das Bildungswesen

Im Vergleich zu seinem Engagement bei den Themen Staatsbürgerschaft und Sprache war der HKNM an der Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für den Unterricht in Minderheitensprachen kaum beteiligt. Er rief stattdessen die Behörden dazu auf, im Zuge der Bildungsreform die Anliegen nationaler Minderheiten zu berücksichtigen und die Unterrichtsqualität genau im Auge zu behalten. Der HKNM gründete seinen Standpunkt auf die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten aus dem Jahr 1996 und empfahl einen mehrsprachigen Unterricht als Mittel zur Unterstützung der gesellschaftlichen Integration und Beibehaltung der Identität von Minderheiten.

Als Lettland seine umstrittene Reform der Minderheitenschulen fortsetzte, die auf dem 1998 verabschiedeten Bildungsgesetz beruhte, sprach sich der HKNM zwar für das Recht der Regierung aus, die Reform durchzuführen, brachte jedoch auch seine Bedenken zum Ausdruck, ob das angestrebte Datum für die Umsetzung realisierbar sei. Er drängte auf einen flexiblen Ansatz und einen verbesserten Dialog mit den Beteiligten. Die gesetzlichen Bestimmungen, die einen hundertprozentig lettischsprachigen Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der staatlichen Schulen einführte, stießen auf Widerstand, der sich 2003-2004 zu Protesten ausweitete. Diese trugen mit zu der Entscheidung der Regierung bei, das Gesetz dahingehend zu ändern, dass 60 Prozent der Fächer in den Klassen zehn bis zwölf auf Lettisch unterrichtet werden. In den letzten Jahren gab es keine nennenswerten Spannungen bezüglich des Unterrichts in Minderheitensprachen, doch das Potenzial dazu ist weiterhin vorhanden. So war das Referendum über Russisch als zweite Amtssprache im Februar 2012 die Reaktion auf eine erfolglose Initiative der

rechtsgerichteten Nationalen Vereinigung „Alles für Lettland“ – „Für Vaterland und Freiheit/Lettische Nationale Unabhängigkeitsbewegung/LNNK“, ausreichend Unterschriften zu sammeln, um ein Referendum über den Vorschlag abzuhalten, dass an allen staatlich finanzierten Schulen ausschließlich auf Lettisch unterrichtet werden sollte.

In Estland wurde der Übergang zu einem vermehrt estnischsprachigen Unterricht an Minderheitenschulen, der bereits für 1993 geplant war, mehrmals verschoben und begann erst 2007. Ähnlich wie in Lettland wurde der Umfang des Lehrplans, der in der gymnasialen Oberstufe in anderen Sprachen unterrichtet werden konnte, auf 40 Prozent festgesetzt. Heute scheint in Estland das Bildungswesen das Thema zu sein, das zu den größten Spannungen zwischen nationalen Minderheiten und den politisch Verantwortlichen führt. Die schrittweise Erhöhung des Anteils an estnischsprachigem Unterricht sollte im Schuljahr 2011-2012 abgeschlossen sein, doch die Reform stieß auf Widerstand. Mehrere russischsprachige Schulen in Tallinn und Narva baten um mehr Zeit für die Vorbereitung oder darum, von der Anforderung ausgenommen zu werden. Das Ministerkabinett lehnte die meisten dieser Anträge ab, wogegen die lokalen Behörden wiederum vor Gericht Berufung einlegten. Die Spannungen werden wohl anhalten, da die lokalen Behörden weiterhin nach Wegen suchen, den russischsprachigen Unterricht in der gymnasialen Oberstufe beizubehalten. Während seines jüngsten Besuches in Estland im Juni 2011 zeigte sich der HKNM besorgt, ob Schulen und Lehrer für den Übergang zu einem zu 60 Prozent estnischsprachigen Unterricht bereit seien. Er erinnerte die Verantwortlichen an ihre Verpflichtung, adäquate Möglichkeiten für den Unterricht in Minderheitensprachen und das Erlernen dieser Sprachen zu gewährleisten – vor allem angesichts der Ängste, dass die Reform zu einer weiteren Abnahme des russischsprachigen Unterrichts führen würde.

Wird es schwieriger, ungelöste Probleme zu lösen?

Wenn wir uns die Gesamtsituation in Bezug auf die Integration in Estland und Lettland ansehen, sind zahlreiche positive Trends zu erkennen. Die Kenntnisse der Staatssprache sind unter den Minderheiten, vor allem den jungen Leuten, beständig gewachsen. In Lettland sank der Anteil der russischsprechenden Bevölkerung, die angab, die lettische Sprache überhaupt nicht zu beherrschen, zwischen 1996 und 2008 von 22 auf sieben Prozent. Der Anteil der 15- bis 34-Jährigen, die ihre Lettischkenntnisse als gut einstufen, stieg von 40 Prozent Ende der 1990er Jahre auf 73 Prozent im Jahr 2008.¹⁴ Ein Integrations-Monitoring aus dem Jahr 2011 ergab, dass sich die Mehrheit der Nicht-Esten als integriert betrachtet. Drei Viertel betrachteten Estland als ihr einziges Heimatland. Der Anteil der Nicht-Staatsbürger und

14 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, Language Report, Riga, März-April 2008.

sogar der russischen Staatsangehörigen in Estland, die diese Einschätzung teilten, stieg zwischen 2008 und 2012 ebenfalls.¹⁵

Dennoch weisen jüngere Entwicklungen darauf hin, dass mehrere unter den Aufgabenbereich des HKNM fallende Probleme immer noch zu latenten Spannungen, Spaltungen innerhalb der Gesellschaft und zur Anfälligkeit gegenüber Vorwürfen von *Kin-States* beitragen, auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass diese Spannungen zu Gewaltausbrüchen führen. Die öffentlich abgegebenen Empfehlungen des HKNM haben sich in den letzten Jahren nicht nennenswert verändert. Dazu gehört der Vorschlag, die Behörden sollten Anreize für den Anstieg der Einbürgerungsrate schaffen, den Ansatz des „freiwilligen Verzichts“ bei der automatischen Gewährleistung der Staatsangehörigkeit von Kindern nichteingebürgerter Eltern praktizieren und das Inspektionssystem im Zusammenhang mit der Staatssprachenpolitik einschränken. Auch von anderen internationalen Organisationen wurden im Laufe der Jahre wiederholt ähnliche Empfehlungen abgegeben. Dies deutet darauf hin, dass der HKNM bei seiner Beschäftigung mit den bestehenden Problemen vor Herausforderungen steht, die auf externe und interne Faktoren zurückzuführen sind.

Eine offensichtliche Herausforderung für den HKNM besteht in den baltischen Staaten im Gegensatz zu den 1990er Jahren darin, dass seine Empfehlungen nicht mehr an die Beitrittskriterien der Europäischen Union geknüpft werden können. Dieses Element hatte in der frühen Strategie des HKNM eine wichtige Rolle gespielt. 2010 sprach der gegenwärtige HKNM recht wehmütig von diesem verloren gegangenen Mittel der Einflussnahme:

„Ich sage oft, dass es für meine Vorgänger einfacher war, Staaten davon zu überzeugen, ihren Empfehlungen zu folgen. Während der Amtszeit meiner Vorgänger befanden sich viele dieser Staaten in der Phase der Vorbereitung auf den Beitritt zur EU. Zweifellos war dieser Umstand ein wichtiges Element der erfolgreichen Diplomatie des HKNM gegenüber den baltischen Staaten.“¹⁶

Seit ihrem Beitritt zur EU hat diese die Politik Estlands und Lettland leider keiner kritischen Prüfung mehr unterzogen. Dies liegt sowohl am mangelnden Willen als auch am Fehlen klarer Mechanismen zur Beschäftigung mit den entsprechenden Themen.

15 Vgl. PRAXIS Center for Policy Studies, University of Tartu/Emor, Monitoring of Integration in the Estonian Society in 2011, unter: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Monitooring_2011_EN.pdf.

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Preventing Conflict through Quiet Diplomacy: HCNM Experience, address by Knut Vollebæk, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the Workshop on Preventive and Quiet Diplomacy, Dialogue Facilitation and Mediation – Best Practices from Regional Organizations, Wien, Österreich, 6. Dezember 2010, S. 5, unter: <http://www.osce.org/hcnm/74833>.

Paradoxerweise besteht eine Nachwirkung des Engagements des HKNM und anderer internationaler Organisationen möglicherweise darin, zu der Internationalisierung von Problemen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten in Estland und Lettland beigetragen zu haben. Auf der Website des lettischen Außenministeriums und auf Estlands offizieller Landeswebsite finden sich Informationen über Integration, Staatsbürgerschaft und Themen, die das Bildungswesen für nationale Minderheiten betreffen. Beide Websites verweisen auf den Erfolg integrationspolitischer Maßnahmen.¹⁷ Die Präsentation der Informationen erfolgt natürlich nicht ganz ohne politische Untertöne und verrät den Versuch, sich selbst als in voller Übereinstimmung mit den internationalen Empfehlungen befindlich darzustellen. Dies heißt jedoch nicht zwangsläufig, dass man für weitere Ratschläge empfänglich ist, manchmal scheint es sogar eher das Gegenteil zu bedeuten. Als im September 2012 zwei Schreiben des HKNM über vorgeschlagene Änderungen am Gesetz über die Staatsbürgerschaft, die an den Rechtsausschuss und den Präsidenten des lettischen Parlaments gerichtet waren, durch unbekannte Quellen an die Öffentlichkeit gelangten, äußerte sich die Vorsitzende des Ausschusses in der Presse wie folgt: „Diese Empfehlungen sind für uns nicht bindend. Wir handeln als ein unabhängiger Mitgliedstaat der Europäischen Union.“¹⁸

Auch die Russische Föderation spielte im Zusammenhang mit der Haltung der estnischen und der lettischen Regierung gegenüber weiteren Schritten zur Umsetzung der Empfehlungen des HKNM eine wichtige Rolle. Russland macht keinerlei Anstalten, die estnische und die lettische Regierung öffentlich weniger lautstark zu kritisieren, wenn es um deren Politik gegenüber den russischen und russischsprachigen Minderheiten geht. So verwies beispielsweise Außenminister Sergei Lawrow in einer Rede vor Studenten des Fachs Internationale Beziehungen in Moskau im September 2012 u.a. auf das Problem der Staatenlosigkeit. Er bezeichnete es als das größte Problem in Russlands Beziehungen zu den baltischen Staaten und beschuldigte Estland und Lettland, Appelle der OSZE, des Europarats und der Vereinten Nationen zu ignorieren. In dem im Dezember 2011 veröffentlichten ersten „Bericht über die Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten“ des russischen Außenministeriums wurde ausgiebig auf die baltischen Staaten eingegangen. Die Kritik aus Russland hilft zwar dabei, die Aufmerksamkeit auf ungelöste Probleme zu lenken. Doch die fehlende öffentliche Anerkennung der Fortschritte und die mitunter – im Vergleich zu anderen internationalen Menschenrechtsproblemen – unverhältnismäßige Konzentration auf Estland und Lettland untergräbt eher die Glaubhaftigkeit dieser Kritik und die Bereitschaft, auf sie einzugehen. Empfehlungen des HKNM, die als Übereinstim-

17 Siehe Society Integration in Latvia, unter: <http://www.am.gov.lv/en/policy/4641>, und Integration in Estonian Society, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/integration-in-estonian-society.html>.

18 Ilma Cepane, Saeima Legal Affairs Committee Chairwoman, zitiert in: Alla Petrova, OSCE to Latvia: Citizenship Law amendments should be altered, in: The Baltic Course, 11. September 2012, unter: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=62667>.

mung mit der Kritik aus Russland wahrgenommen werden, stoßen deswegen eher auf einen gewissen Widerstand.

Estland und Lettland mögen sich an Russlands Versuche, sie an den Pranger zu stellen, in gewisser Weise gewöhnt haben. Die russische *Soft-Power*-Politik wie z.B. die Unterstützung von Medien und nichtstaatlichen Organisationen sowie Jugendgruppen zur Beeinflussung der Lage der russischsprachigen Minderheiten könnte in den baltischen Staaten jedoch empfindlichere Reaktionen hervorrufen. Im Januar 2012 gründete Russland die „Stiftung zur Unterstützung und zum Schutz der Rechte von Landsleuten“, die rechtlichen Beistand anbietet, wenn die ethnischen und kulturellen Rechte von im Ausland lebenden Russen verletzt werden. In seiner Rede auf dem vierten Weltkongress der Landsleute in Sankt Petersburg im Oktober 2012 erwähnte Präsident Wladimir Putin, dass an einem Konzept namens „Die russische Schule im Ausland“ gearbeitet werde. Was dies für die Situation in Lettland und Estland bedeutet, wird sich zeigen. Die Entwicklung wird jedoch von den entsprechenden Behörden zweifellos aufmerksam verfolgt werden.

Ungeachtet der unterschwelligten Absichten hinter Russlands Politik oder ihrer faktischen Auswirkungen auf die innere Lage in Estland und Lettland liefert sie estnischen und lettischen Politikern willkommene Vorlagen, um Minderheitenaktivisten zu verdächtigen. Der Effekt auf die interethnischen Beziehungen ist kontraproduktiv. Im Jahresbericht der estnischen Sicherheitspolizei von 2011 wurde eine Verbindung zwischen Russlands Politik zugunsten seiner Landsleute und den Aktivitäten des stellvertretenden Bürgermeisters von Tallinn und zweier Abgeordneter, die sich für russische Schulen einsetzten, unterstellt. (Zwei von ihnen klagten daraufhin vor Gericht gegen die Sicherheitspolizei.)

Innenpolitische Faktoren wirken sich ebenfalls auf die Bemühungen des HKNM um die Lösung noch bestehender Probleme aus. Zwar sind Angehörige nationaler Minderheiten im lettischen und im estnischen Parlament sowie in lokalen Behörden tätig. Doch die von nationalen Minderheiten am stärksten unterstützten Parteien, die sich für Änderungen in der entsprechenden Politik einsetzen, befinden sich in der parlamentarischen Opposition. Vor allem in Lettland hat dieser Umstand zu Unfrieden innerhalb moderater Minderheitenparteien geführt und die radikalen Bewegungen auf beiden Seiten der ethnischen Auseinandersetzung gestärkt. Die Politik in Estland und Lettland war in den letzten zwei Jahrzehnten von zersplitterten politischen Parteien und instabilen Regierungskoalitionen gekennzeichnet. Dies hat ebenfalls zu den Schwierigkeiten beigetragen, einen Konsens über Änderungen an der Minderheitenpolitik zu erreichen und die interethnische Kluft innerhalb der Politik zu überwinden. Der HKNM hat die Einrichtung von beratenden Ausschüssen für nationale Minderheiten in den 1990er Jahren in Estland und Lettland begrüßt. Sie entwickelten jedoch nicht die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit, die nötig gewesen wären, um den Dialog zu vertiefen oder den Einfluss von Minderheitenvertretern auf Entscheidungsprozesse nen-

nenswert zu erhöhen. Natürlich darf auch nicht übersehen werden, dass in beiden Ländern ein signifikanter Teil der Bevölkerung von der politischen Teilhabe ausgeschlossen bleibt, weil er nicht über die Staatsbürgerschaft verfügt.

Als letzter Punkt soll erwähnt werden, dass auch mit dem HKNM verbundene institutionelle Faktoren zu den Schwierigkeiten beigetragen haben könnten, Unterstützung für die restlichen Empfehlungen des HKNM zu gewinnen. Es ist zwar verständlich, dass der Hohe Kommissar Estland und Lettland seltener besuchte, nachdem sich die Lage in beiden Ländern verbessert und sich die Prioritäten verschoben hatten. Dennoch könnte der seltenere Kontakt die persönlichen Beziehungen zu führenden Politikern beeinträchtigt haben, die zu deren Offenheit Ratschlägen gegenüber beitragen. Darüber hinaus bedeutete die Schließung der OSZE-Missionen in Estland und Lettland im Jahr 2001, mit denen der HKNM in vielen Fragen zusammengearbeitet hatte, dass vor Ort wertvolle „Augen und Ohren“ abhandenkamen und das Profil der OSZE in den baltischen Staaten allgemein abnahm.

Der HKNM in Litauen

Die Situation in Litauen stellt ein interessantes Gegenbeispiel zum Engagement des HKNM in den anderen baltischen Staaten dar. Litauen gelangte erstmals 2011 in den Fokus der Arbeit des HKNM. Die Lage nationaler Minderheiten in Litauen unterschied sich insofern stark von derjenigen in Estland und Lettland, als Litauen allen Personen, die zum Zeitpunkt der Wiederherstellung der Unabhängigkeit innerhalb seiner Grenzen lebten, die Staatsangehörigkeit anbot. Die Gemeinschaften nationaler Minderheiten sind in Relation zur ethnisch litauischen Bevölkerung kleiner und im Fall der russischsprachigen Minderheit geographisch stärker verstreut. Eine Reihe von Vorfällen in den Jahren 2010 und 2011 führte jedoch zu erhöhten Spannungen in Bezug auf die polnische Minderheit und zur Verschärfung bereits seit Langem bestehender Streitigkeiten mit Polen über Minderheitenfragen. Im Januar 2010 wurde ein aus der Sowjetzeit stammendes Gesetz über nationale Minderheiten außer Kraft gesetzt, während ein neues Gesetz erst noch erarbeitet wurde (und bislang noch nicht verabschiedet worden ist). Gleichzeitig wurde eine eigens für Minderheiten zuständige Regierungsabteilung abgeschafft. Im Frühjahr desselben Jahres lehnte das litauische Parlament den Entwurf eines Gesetzes ab, das sich der Forderung der polnischen Minderheit angenommen hätte, ihre Namen in offiziellen Ausweisdokumenten in nicht-litauischen Schriftzeichen anzugeben. Im Jahr 2011 trat ein neues Bildungsgesetz in Kraft, von dem Vertreter der polnischen Minderheit behaupteten, es untergrabe die Situation polnischer Schulen und den Unterricht in polnischer Sprache. Zu den umstrittensten Änderungen gehörte die Bestimmung, dass Schüler, die ihren Abschluss an einer polnischsprachigen Schule machen

wollen, ab 2013 dieselben Prüfungen in litauischer Sprache und Literatur ablegen müssen wie die Schüler litauischsprachiger Schulen. Das Gesetz führte zu Protesten und zur Androhung eines Schulboykotts. Vor diesem Hintergrund besuchte der HKNM Ende 2011 Litauen (und Polen) und gab Empfehlungen zu Themen wie Bildung und dem gesetzlichen Rahmen für Rechte in Bezug auf Minderheitensprachen ab.

Natürlich ist es reine Spekulation, ob ein früheres Engagement des HKNM in Litauen geholfen hätte, die Probleme im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten zu lösen, die später zu innerstaatlichen und internationalen Spannungen führten. Auch wenn der Kontext in Litauen sicherlich ein anderer ist, gelten einige der Herausforderungen, auf die der HKNM in den anderen baltischen Staaten hingewiesen hat, auch für die Situation in Litauen. Ein Beispiel hierfür ist die Notwendigkeit, Minderheiten in angemessener Weise anzuhören und einen Mittelweg zwischen der Förderung der Staatssprache und der Rechte in Bezug auf Minderheitensprachen zu finden. Man könnte auch argumentieren, dass das mangelnde Vermächtnis des HKNM in Litauen, verglichen mit der gelegentlich negativen Wahrnehmung des HKNM in Estland und Lettland, sogar dazu beigetragen hat, das Engagement des HKNM zu ermöglichen. Bei einem bilateralen Treffen im Juli 2012 in Litauen verwiesen der litauische und der polnische Ministerpräsident auf das Engagement des HKNM und sein Potenzial, bei der Lösung von Problemen behilflich zu sein.¹⁹

Schlussfolgerung

In einer Zeit, in der internationale Organisationen wie die OSZE ihre Aktivitäten sorgsam abwägen müssen, um den Einsatz zunehmend begrenzter Ressourcen zu rechtfertigen, könnte man fragen, ob es tatsächlich gute Gründe für das anhaltende Engagement des HKNM in den baltischen Staaten gibt. Einige der dortigen Politiker würden ein Ende der Besuche und Empfehlungen sicherlich begrüßen. Jedoch ist der HKNM für die Region nach wie vor wertvoll, da er als einzige Institution nicht nur über ein konkretes Mandat verfügt, sich der Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten anzunehmen, sondern auch institutionelle Kenntnisse einiger der noch immer vorhandenen Ursachen interethnischer Spannungen und ihrer Entwicklung seit den frühen 1990er Jahren besitzt. Es ist unwahrscheinlich, dass andere Länder – mit Ausnahme der Russischen Föderation – die Probleme in Bezug auf nationale Minderheiten in den baltischen Staaten genauer überprüfen oder sich deutlich dazu äußern werden. Vor diesem Hintergrund trägt der HKNM dazu bei, dass Fortschritte auch gewürdigt werden, ohne die ungelösten Probleme zu vergessen. Zudem ergänzt er die Arbeit von Organisationen wie dem Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, der

19 Vgl. Pressemitteilung der Kanzlei des polnischen Ministerpräsidenten, 18. Juli 2012.

ECRI und des UNHCHR. Der HKNM ist zu dem Urteil gekommen, dass ein fortgesetztes Engagement in den baltischen Staaten gerechtfertigt ist. Jedoch wird es nicht leicht sein, auf dem Vermächtnis des HKNM aufzubauen. Zahlreiche innerstaatliche und internationale Faktoren werden dabei eine Rolle spielen. Dies sind einige der Herausforderungen, denen sich die Institution HKNM in ihrem dritten Jahrzehnt gegenübersehen wird.