

Jennifer Croft\*

## Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland: Die Zeiten ändern sich – wird es Zeit für eine Veränderung?

### Einführung

Im Zuge der Ereignisse in der Ukraine im Jahr 2014 wandte sich das internationale Medieninteresse bald einer weiteren Region zu, die an die Russische Föderation angrenzt: den Baltischen Staaten. Städte wie Daugavpils und Narva tauchten plötzlich in Berichten auf, in denen es um „die nächste Krim“ ging oder von „kleinen grünen Männchen“ die Rede war. Einige ranghohe westliche Offizielle, darunter NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen, äußerten sich öffentlich zu der Möglichkeit, dass Russland in die Baltischen Staaten einfallen könnte,<sup>1</sup> und die USA und andere NATO-Verbündete bestätigten umgehend ihr Engagement für die Sicherheit der Region nicht nur mit Worten, sondern auch mit konkreten Maßnahmen. Bei einem Besuch in Tallinn im September 2014 erklärte US-Präsident Barack Obama: „Wir werden Estland zur Seite stehen. Wir werden Lettland zur Seite stehen. Wir werden Litauen zur Seite stehen. Ihr habt eure Unabhängigkeit schon einmal verloren. Mit der NATO werdet ihr sie nie wieder verlieren.“<sup>2</sup> Parallelen zur Ukraine wurden nicht nur von westlichen Medien und Politikern gezogen, sondern auch von Politikern im Baltikum. So sagte Ainars Latkovskis, Vorsitzender des lettischen Parlamentsausschusses für Verteidigungs- und Innenpolitik, im März 2014: „Wir müssen begreifen, dass Russlands Einmischung in die Ukraine Teil seiner breiter angelegten geopolitischen Strategie in der Region ist, zu der auch Lettland gehört. Es lassen sich Parallelen zwischen dem Einfluss, den Russland jahrzehntelang auf die ukrainische Gesellschaft ausgeübt hat, und seiner Strategie in Lettland ziehen.“<sup>3</sup>

Es war naheliegend, dass sich die Aufmerksamkeit der Welt stärker auf Estland und Lettland richten würde. Sie sind nicht nur die einzigen EU- und NATO-Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Grenze mit dem russischen „Festland“ haben; in beiden Ländern leben auch russische Minderheiten, die rund ein Viertel der Bevölkerung ausmachen. Der Prozentsatz erhöht sich

---

\* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin und geben nicht notwendigerweise die Position der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten wieder.

1 Vgl. Ambrose Evans-Pritchard, Putin could attack Baltic states warns former Nato chief, in: The Telegraph, 5. Februar 2015, unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html>.

2 Tim Hanrahan, Obama Transcript: NATO Will Defend Estonia, Latvia Lithuania, in: The Wall Street Journal, 3. September 2014, unter: <http://blogs.wsj.com/washwire/2014/09/03/obama-transcript-nato-will-defend-estonia-latvia-lithuania> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Baltic News Service, 3. März 2014.

noch, legt man die weiter gefasste Kategorie der „Russisch sprechenden Bevölkerung“ zugrunde. Zusätzlich verkompliziert wird die Situation in Estland und Lettland durch den Anteil von „Nicht-Staatsbürgern“, von denen die meisten ethnische Russen sind, was gleichzeitig wohl auch zu erhöhter Verwundbarkeit beiträgt. In Lettland machen Nicht-Staatsbürger rund zwölf Prozent der Bevölkerung aus, das sind etwa 250.000 Menschen. In Estland, wo die offizielle Bezeichnung „Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit“ lautet, liegt ihre Zahl bei ca. 82.000, das sind rund sechs Prozent der Bevölkerung.<sup>4</sup> Bei ihnen handelt es sich um ehemalige Bürger der UdSSR und ihre Nachkommen, die die Staatsbürgerschaft weder automatisch noch durch Einbürgerung oder andere Maßnahmen erhalten haben, noch haben sie seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Estlands und Lettlands die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes angenommen. Darüber hinaus hat eine beträchtliche Zahl von Bürgern der Russischen Föderation ihren ständigen Wohnsitz in Estland oder Lettland. Offiziellen Angaben zufolge leben rund 40.000 von ihnen in Lettland und über 90.000 in Estland.<sup>5</sup>

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und andere internationale Organisationen stufen Nicht-Staatsbürger als „staatenlos“ ein. Die estnischen und lettischen Behörden teilen diese Einschätzung im Allgemeinen jedoch nicht, da die Nicht-Staatsbürger die Möglichkeit haben, sich einbürgern zu lassen, und außerdem in großem Umfang Zugang zu denselben staatlichen Leistungen wie Staatsbürger haben, dazu gehört u.a. der konsularische Schutz im Ausland. Die Russische Föderation hat Estland und Lettland wegen ihrer Staatsbürgerschaftspolitik (und auch wegen anderer politischer Maßnahmen, die sich nachteilig auf nationale Minderheiten auswirkten) lange Zeit nachdrücklich kritisiert und rief u.a. internationale Institutionen dazu auf, sich stärker mit der Situation der Nicht-Staatsbürger zu befassen. Angesichts der Lage in der Ukraine – u.a. der illegalen Annexion der Krim – stellten sich unweigerlich Fragen wie beispielsweise: Wie stark fühlen sich die russischen Minderheiten dem estnischen bzw. lettischen Staat verbunden, in dem sie leben, vor allem wenn einige von ihnen nie die Staatsbürgerschaft erhalten haben? Sind sie wirklich unzufrieden und wären sie für Mobilisierungs- und Radikalisierungsversuche anfällig? Wie würden sie reagieren, sollte Russland den Druck erhöhen und sich auf die Notwendigkeit berufen, seine „Landsleute“ zu verteidigen?

Die Frage der Nicht-Staatsbürger ist in der aktuellen Lage zweifellos ein wichtiger Aspekt. Die Staatsbürgerschaft ist natürlich nur eine der vielen Facetten von Identität, die bei der Integration eine Rolle spielen können. Sie

---

4 Zu den Zahlen für Lettland siehe: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Naturalisation, unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship/naturalisation>; zu den Zahlen für Estland siehe: Estonia.eu, Citizenship, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>.

5 Zahlen für Lettland vom 1. Januar 2015 nach Angaben des Central Statistical Bureau of Latvia, Population Register, unter: <http://www.csb.gov.lv>. Die Zahlen für Estland geben den Stand vom 1. August 2015 wieder, siehe: Estonia.eu, a.a.O. (Anm. 4).

hat jedoch – wie in den vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) herausgegebenen *Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften* ausgeführt wird – einen wichtigen symbolischen Wert als Zeichen der Zusammengehörigkeit sowohl für den Inhaber als auch den Gewährer der Staatsbürgerschaft. Die Leitlinien warnen auch davor, dass „das langfristige Vorhandensein einer signifikanten Zahl von Personen ohne Staatsbürgerschaft innerhalb eines Staates der Integration der Gesellschaft zuwiderläuft und potenziell Risiken für den Zusammenhalt und die gesellschaftliche Stabilität darstellt“.<sup>6</sup> Die Erfahrungen in anderen OSZE-Teilnehmerstaaten haben gezeigt, wie eine „Pass-Politik“ zur Verfolgung politischer und sogar militärischer Ziele eingesetzt werden kann.

Auch wenn ihre Zahl abnimmt, ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland eine nicht unerhebliche Gruppe von Menschen darstellen, die – trotz möglicher anderer tiefer Bindungen an den Staat, in dem sie leben – nicht über die praktische und symbolische Verbindung zwischen Individuum und Staat verfügen, die eine Staatsbürgerschaft herstellt. Die Situation der Nicht-Staatsbürger zieht daher noch immer den prüfenden Blick externer Beobachter auf sich, und stellt nach wie vor eine interne Herausforderung für den Integrationsprozess dar. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland und befasst sich mit der Frage, was ihre Situation für die Verantwortlichen in Estland und Lettland im gegenwärtigen Sicherheitskontext bedeutet und wie die mit ihr verbundenen internen und externen Schwachstellen beseitigt werden könnten.

#### *Die gegenwärtige Situation der Nicht-Staatsbürger*

Die „russischen Minderheiten“ in den Baltischen Staaten werden oft über einen Kamm geschoren, jedoch gibt es innerhalb dieser Gruppe durchaus Unterschiede, auch in Bezug auf die Staatsbürgerschaft. Die Nicht-Staatsbürger sind eine Minderheit innerhalb einer Minderheit, da die meisten Angehörigen einer nationalen Minderheit in Estland und Lettland auch Bürger des Landes sind, in dem sie leben. Unter den Nicht-Staatsbürgern besteht wiederum ebenfalls ein gewisses Maß an ethnischer Diversität. Rund 66 Prozent der Nicht-Staatsbürger in Lettland und 80 Prozent derer in Estland sind Russen. Zur Bevölkerungsgruppe der Nicht-Staatsbürger gehören beispielsweise auch ethnische Belarussen, Ukrainer und Polen.<sup>7</sup>

---

6 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, unter: <http://www.osce.org/hcnm/96883>, S. 43.

7 Nach Angaben des Central Statistical Bureau of Latvia setzte sich die Gesamtzahl der Nicht-Staatsbürger Anfang 2015 aus 159.804 ethnischen Russen, 24.448 Belarussen, 23.178 Ukrainern, 8.703 Polen und 6.186 Litauern sowie in geringerer Zahl aus Roma, Juden oder anderen Ethnien zusammen; siehe Central Statistical Bureau of Latvia, a.a.O. (Anm. 5). Die estnische Datenbank Statistics Estonia enthält lediglich für Esten und Rus-

Seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Estlands und Lettlands ist die Zahl der Nicht-Staatsbürger deutlich zurückgegangen. Dieser Trend wird sich zwar fortsetzen, das Problem wird sich dennoch nicht von selber lösen, was vor allem an der geringen Zahl der Bewerber, die pro Jahr einen Antrag auf Einbürgerung stellen, liegt. Die Prognosen für Lettland schwanken zwischen Voraussagen, dass es in zwanzig Jahren keine Nicht-Staatsbürger mehr geben wird, und realistischeren Schätzungen, die davon ausgehen, dass ihre Zahl auf 74.000 sinken könnte.<sup>8</sup> Estlands neueste Integrationsstrategie „Etnische Integration 2020“ geht davon aus, dass die Zahl bis 2020 auf rund 82.000 sinken wird.<sup>9</sup> Der Rückgang hat mehrere Gründe, darunter Maßnahmen, die die Erlangung der Staatsbürgerschaft für Kinder erleichtern, Einbürgerung, Migration oder auch die Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft (zumeist derjenigen der Russischen Föderation). Insgesamt gehören der Gruppe der Nicht-Staatsbürger vorwiegend ältere Menschen an, so dass ihr Rückgang zum Teil auch natürlich bedingt ist.

Sowohl in Estland als auch Lettland wurden Anstrengungen unternommen, die Einbürgerung zu erleichtern und vor allem die Situation von Kindern, die nicht die Staatsbürgerschaft besitzen, zu verbessern. Am grundsätzlichen Ansatz in der Frage der Staatsbürgerschaft hat sich in den letzten 15 Jahren jedoch wenig geändert, was auch den allgemeinen politischen Konsens widerspiegelt. Die Gesetzgebung zur Staatsbürgerschaft wurde 2013 in Lettland und 2015 in Estland novelliert. Gleichzeitig gab es Diskussionen über eine Liberalisierung der Regelungen für eine doppelte Staatsbürgerschaft – ein angesichts ihrer demographischen Situation für beide Länder äußerst aktuelles Thema.

Mit der Novellierung des lettischen Gesetzes über die Staatsbürgerschaft von 1994 im Jahr 2013 wurde es zum zweiten Mal nach 1998 verändert. Die Neuerungen haben die Einbürgerung für bestimmte Gruppen von Nicht-Staatsbürgern vereinfacht, so z.B. für alle, die über die Hälfte eines Grundkurses der lettischen Sprache abgeschlossen haben. Auch können die Kinder von Nicht-Staatsbürgern nun bei ihrer Geburt als lettische Bürger registriert werden; dazu muss lediglich ein Elternteil einen entsprechenden Antrag stellen. Diese Regelung gilt auch rückwirkend für Kinder unter 15 Jahren. Zwar wird die Staatsbürgerschaft damit nicht automatisch erworben, da ein Elternteil immer noch einen Antrag stellen muss. Im Vergleich zu den vorherigen Regelungen stellen die Veränderungen jedoch insofern eine Verbesserung dar, als die Zahl der Kinder von Nicht-Staatsbürgern, die die lettische Staats-

---

sen konkrete Zahlen. Andere Ethnien sind unter der Rubrik „andere ethnische Nationalitäten“ zusammengefasst; siehe Statistics Estonia, unter: <http://www.stat.ee/en>.

8 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, *Analysis of Integration of Latvian Non-Citizens*, Riga 2014, S. 78-79, unter: [http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/nepilsoni/BISS\\_Noncitizens\\_2014.pdf](http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/nepilsoni/BISS_Noncitizens_2014.pdf).

9 Vgl. Estonian Ministry of Culture, *The Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia*, „Integrating Estonia 2020“, o.O., 2014, S. 17, unter: [http://www.kul.ee/sites/default/files/integrating\\_estonia\\_2020.pdf](http://www.kul.ee/sites/default/files/integrating_estonia_2020.pdf) (Ausgangsbasis in dieser Quelle sind 91.288 Nicht-Staatsbürger im Jahr 2014).

bürgerschaft erhalten haben, seither prozentual deutlich gestiegen ist. Der Anstieg hatte eigentlich bereits mit einer Änderung der Verordnungen des Ministerkabinetts im Jahr 2011 begonnen, die es Eltern ermöglichte, bei der Registrierung ihrer Kinder auch gleichzeitig deren lettische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Die HKNM der OSZE Astrid Thors nahm diesen positiven Trend, dass die Kinder von Nicht-Staatsbürgern als lettische Bürger registriert werden, während ihres Besuchs in Lettland im Herbst 2014 zur Kenntnis.

Änderungen an Estlands Staatsbürgerschaftsgesetz von 1995 wurden im Januar 2015 verabschiedet. Die wichtigsten Änderungen für Nicht-Staatsbürger betrafen dabei die Kinder von Nicht-Staatsbürgern sowie Antragsteller für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, die älter als 65 Jahre waren. Gemäß den Änderungen erhalten in Estland geborene Kinder von Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit bei ihrer Geburt die estnische Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil oder beide Elternteile die erforderlichen Kriterien erfüllen und die estnische Staatsbürgerschaft für ihr Kind nicht innerhalb eines Jahres zurückweisen. Die Gesetzesänderung betrifft Kinder bis zum Alter von 15 Jahren. Antragsteller, die über 65 Jahre alt sind, sind zudem vom schriftlichen Teil der Sprachprüfung im Rahmen des Einbürgerungstests befreit. (Zuvor galt diese Befreiung nur für Bewerber, die vor 1930 geboren waren.) Auch wenn die Zahl der Nicht-Staatsbürger durch die Gesetzesänderungen möglicherweise nicht deutlich abnehmen wird, entsprechen die Änderungen den Empfehlungen internationaler Institutionen und werden wie in Lettland zur Lösung des Problems anhaltender Staatenlosigkeit künftiger Generationen beitragen.

### *Trends bei der Einbürgerung*

Abgesehen von wenigen Ausnahmen (beispielsweise Personen, die als Gefahr für die Sicherheit des Staates eingestuft werden) haben alle Nicht-Staatsbürger das Recht, die Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung zu erwerben. Auf der Website des lettischen Außenministeriums heißt es: „Alle Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einbürgerungsprozess wurden geschaffen. Zudem ist der Einbürgerungsprozess in Lettland einer der liberalsten in Europa.“<sup>10</sup> Offiziellen Angaben der estnischen Regierung zufolge „fördert die estnische Regierung aktiv den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung und reduziert so die Zahl der Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit. Die Regierung befasst sich kontinuierlich mit dieser Angelegenheit und hat den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft in vielfacher Hinsicht erleichtert, vor allem für Kinder.“<sup>11</sup> Die Wirklichkeit sieht je-

---

10 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Citizenship, unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship>.

11 Estonia.eu, a.a.O. (Anm. 4).

doch so aus, dass die Einbürgerungsrate in beiden Ländern stagniert. In Estland hat die Anzahl der pro Jahr eingebürgerten Personen seit 2008 die Zahl von 2.000 nicht überschritten. 2013 betrug sie 1.316, im Jahr 2014 stieg sie leicht an auf 1.589, fiel jedoch 2015 auf 884.<sup>12</sup> In Estlands jüngster Integrationsstrategie wird die Verlangsamung des Einbürgerungsprozesses als eines der zentralen Probleme im Bereich der Integration bezeichnet. In Lettland wurden 2015 insgesamt 777 Menschen eingebürgert, im Jahr 2014 waren es 939 und 2013, dem ersten Jahr, in dem die Zahl unter 2.000 sank, 1.732.<sup>13</sup> Der Leiter der Einbürgerungskommission sagte dem Lettischen Fernsehen, dass die Einbürgerungsanträge 2014 während der Ereignisse in der Ukraine um 40 Prozent zurückgegangen seien.<sup>14</sup> In Estland äußert der neueste Integrationsbericht die Sorge um die dritte Generation von Nicht-Staatsbürgern – immerhin eine Gruppe von beachtlicher Größe – und stellt fest, dass bis zu 19 Prozent der Personen anderer (nichtestnischer) Ethnizität, die in Estland geboren wurden und deren Eltern ebenfalls in Estland geboren sind, immer noch Nicht-Staatsbürger seien.

Für viele Nicht-Staatsbürger hat die Entscheidung, sich nicht einbürgern zu lassen, pragmatische Gründe. Eine von der Regierung finanzierte Umfrage in Lettland im Jahr 2014 ergab, dass 81 Prozent der Befragten nicht vorhatten, innerhalb des nächsten Jahres die lettische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Als Grund gaben die meisten an, dass sie die lettische Staatsbürgerschaft nicht benötigten.<sup>15</sup> Dies bestätigt die Ergebnisse anderer Studien, die gezeigt haben, dass praktische Überlegungen die Entscheidung für oder wider eine Einbürgerung dominieren und nicht etwa ein Gefühl der Zugehörigkeit (oder Nichtzugehörigkeit) zu Lettland.<sup>16</sup> In Estland verzeichnet der jüngste von der Regierung finanzierte Bericht über die Integration der estnischen Gesellschaft aus dem Jahr 2015 „einen Mangel an starken Anreizen“ zur Einleitung des Einbürgerungsprozesses. So haben Nicht-Staatsbürger zum Beispiel den Eindruck, dass ihr Status als Nicht-Staatsbürger sie nicht daran hindert, in Estland zu leben. Zudem erleichtert er die Reise nach Russland und in andere GUS-Staaten.<sup>17</sup> (Nicht-Staatsbürger aus Estland und Lettland können ohne

---

12 Vgl. ebenda.

13 Vgl. Latvijas Republikas Iekšlietu Ministrija, Pilsonības un Migrācijas Lietu Pārvalde [Innenministerium der Republik Lettland, Abteilung für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten], Statistika: Naturalizācija [Statistik: Einbürgerung], unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html>.

14 Vgl. Baltic News Service, Non-citizens' interest in getting Latvian citizenship has dwindled – official, unter: <http://www.bns.lv/en/topic/1905/news/49892376>.

15 Vgl. SKDS, Piederības sajūta Latvijai, Mazākumtautību Latvijas iedzīvotāju aptauja, 2014.gada maijs – jūnijs, [Ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Lettland, Umfrage unter der Minderheitenbevölkerung Lettlands, Mai-Juni 2014], S. 25, unter: [http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/atskaite\\_piederiba\\_08\\_2014.pdf](http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/atskaite_piederiba_08_2014.pdf).

16 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 43.

17 Raivo Vetik/Kristina Kallas/Jüri Kruusvall/Ellu Saar/Jelena Helemäe/Cenely Leppik/Laura Kirss/Külliki Seppel/Kats Kivisitik/Pille Ubakivi-Hadachi, Estonian Society Monitoring 2015, S. 3, unter: [http://www.kul.ee/sites/default/files/news-related-files/kokkuvote\\_eng.pdf](http://www.kul.ee/sites/default/files/news-related-files/kokkuvote_eng.pdf) (im Folgenden zitiert als: Estonian Society Monitoring 2015).

Visum innerhalb der EU reisen und seit 2008 auch in die Russische Föderation.)

Die niedrige Einbürgerungsrate kann jedoch nicht allein auf pragmatische Entscheidungen der Nicht-Staatsbürger zurückgeführt werden. Die mangelnde Beherrschung der Landessprache steht in engem Zusammenhang mit der geringen Einbürgerungsrate, auch wenn sich die Sprachkenntnisse der Minderheiten in beiden Ländern kontinuierlich verbessern. Der Studie des *Baltic Institute of Social Sciences* (BISS) zufolge gibt es eine signifikante Korrelation zwischen einer positiven Selbsteinschätzung bezüglich der eigenen Sprachkenntnisse und der Absicht, innerhalb des nächsten Jahres die lettische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Schwache Kenntnisse der lettischen Sprache stellen für Nicht-Staatsbürger über 40 hingegen ein schwerwiegendes Hindernis dar. Der Bericht fasst die Befunde der Studie folgendermaßen zusammen: „Insgesamt muss die Schlussfolgerung lauten, dass die Bereitstellung von Lettisch-Sprachkursen (kostenlos oder zu nur sehr geringen Gebühren) in Lettland immer noch hochaktuell ist.“<sup>18</sup> Auch für einige junge Leute könnten mangelnde Sprachkenntnisse bei der Einbürgerung eine Hürde darstellen: In einer Umfrage unter Gymnasiasten in Riga, die nicht die Staatsbürgerschaft besaßen, gaben die meisten an, dass mangelnde Lettisch-Kenntnisse für sie das Haupthindernis für ihre Einbürgerung waren.<sup>19</sup>

Die Sprachenfrage spielt auch in Estland für potenzielle Antragsteller für den Erwerb der Staatsbürgerschaft eine große Rolle. Die jüngste Umfrage zur Integration der estnischen Gesellschaft ergab, dass die Mehrheit der Nicht-Staatsbürger die estnische Staatsbürgerschaft erwerben möchte, als Haupthindernis hierfür jedoch angibt, die estnische Sprache nicht erlernen zu können.<sup>20</sup> Dabei mag der Umstand eine Rolle spielen, dass Estland später als Lettland den zweisprachigen Unterricht in russischsprachigen Schulen eingeführt hat. Eine Studie des Bildungsministeriums, die Anfang 2015 veröffentlicht wurde, fand heraus, dass ein Drittel der Schüler russischsprachiger Grundschulen nicht über hinreichende Sprachkenntnisse verfügte, um auf eine weiterführende Schule gehen zu können, in der auf Estnisch unterrichtet wird.<sup>21</sup> Dass das estnischsprachige Umfeld in Narva, wo weniger als die Hälfte der Einwohner die estnische Staatsbürgerschaft besitzen, eher begrenzt ist, ist für die dort lebenden russischsprachigen Einwohner, die die Landessprache lernen und anwenden wollen, eine besondere Herausforderung.

---

18 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 50.

19 Vgl. Special Report: Twenty Years of Naturalization, LSM.LV, unter: <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/special-report-twenty-years-of-naturalization.a117307>.

20 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3.

21 Vgl. Third of Russian-language school students failed to reach required Estonian level, news.err.ee, 15. Januar 2015, unter: <http://news.err.ee/v/education/b4b0c6eb-ecbc-4c5f-b510-1633c6076007>.

### *Nicht-Staatsbürger und Herausforderungen bei der Integration*

Meinungsumfragen zur Haltung der Minderheiten in Estland und Lettland während der Ukraine-Krise haben keinen Anlass zu der Sorge gegeben, dass sie davon träumen, von Russland errettet zu werden oder dies für ein realistisches Szenario halten. Eine von der Regierung finanzierte Umfrage unter Angehörigen nationaler Minderheiten in Lettland zeigte, dass sich mehr als 60 Prozent von ihnen als lettische Patrioten betrachten.<sup>22</sup> Insgesamt ist der Anteil der Angehörigen von Minderheiten, die von sich sagen, sie seien stolz darauf, Bürger oder Einwohner Lettlands zu sein, seit der ersten diesbezüglichen Umfrage im Jahr 2009 gestiegen. Eine Mehrheit der Befragten unterstützte die vom russischen Föderationsrat am 1. März 2014 erteilte Ermächtigung zum Einsatz russischer Truppen auf ukrainischem Gebiet nicht.<sup>23</sup> In der erwähnten Umfrage zur Integration der estnischen Gesellschaft von 2015 gaben rund vier Fünftel der ethnischen Russen an, eine gemäßigte oder starke nationale Identität zu empfinden.<sup>24</sup> Eine von einem estnischen Mitglied des Europäischen Parlaments Anfang 2015 in Auftrag gegebene Meinungsumfrage ergab, dass mehr als 90 Prozent der Nicht-Esten einen Konflikt mit Russland für unmöglich hielten, von den Esten waren 60 Prozent dieser Meinung.<sup>25</sup>

Gleichzeitig könnte die Integration durch ein stärkeres Zugehen auf die Minderheiten und ihre stärkere Einbindung zweifellos noch verbessert werden, vor allem, was die Nicht-Staatsbürger betrifft. Es gibt Anzeichen dafür, dass Nicht-Staatsbürger Gefahr laufen marginalisiert zu bleiben, während die Integration der estnischen und der lettischen Gesellschaft voranschreitet. In der von der lettischen Regierung finanzierten Umfrage gaben Nicht-Staatsbürger seltener an, stolz darauf zu sein, ein Bürger bzw. Einwohner Lettlands zu sein (50 Prozent), als Angehörige nationaler Minderheiten mit lettischer Staatsbürgerschaft (63 Prozent).<sup>26</sup> Nicht-Staatsbürger nehmen auch seltener an politischen oder zivilgesellschaftlichen Aktivitäten teil als Angehörige von Minderheiten, die Staatsbürger sind. Die ebenfalls bereits erwähnte BISS-Studie über Nicht-Staatsbürger in Lettland von 2014 beruht auf Umfrageergebnissen aus dem Jahr 2013, die zeigen, dass sich zwei Drittel der lettischen Nicht-Staatsbürger „sehr eng“ oder „eng“ mit Lettland verbunden fühlen. Jedoch war diese Zahl im Vergleich zu 2010 gesunken. Die Zahl der Nicht-Staatsbürger, die stolz darauf sind, in Lettland zu leben, ist seit 1997 auf 44 Prozent

---

22 Vgl. Latvijas Republikas Ministru kabinets [Ministerkabinett der Republik Lettland], Government urges to strengthen the national minorities' sense of belonging to Latvia, 26. August 2014, unter: <http://www.mk.gov.lv/en/aktualitates/government-urges-strengthen-national-minorities-sense-belonging-latvia>.

23 Vgl. ebenda.

24 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3-4.

25 Vgl. Survey organized by an Estonian MEP says that people skeptical about war with Russia, news.err.ee, 29. Januar 2015, unter: <http://news.err.ee/v/politics/76400b2c-1bbb-4504-b330-0ed0bb205422>.

26 Vgl. SKDS, a.a.O. (Anm. 15), S. 8.

gesunken. Die Zahl derer, die nicht stolz darauf sind, in Lettland zu leben, ist hingegen gestiegen (51 Prozent).<sup>27</sup> Eine signifikante Zahl der im Rahmen der Studie befragten Nicht-Staatsbürger gab an, selber zwar noch nie aufgrund ihres Status diskriminiert worden zu sein, sich aber dennoch darüber zu ärgern, dass sie keine Staatsbürger sind, obwohl sie ihr gesamtes Leben oder einen Großteil davon in Lettland verbracht haben.

In Estland haben Minderheiten weniger Vertrauen in staatliche Institutionen als ethnische Esten, wobei Nicht-Staatsbürger das geringste Vertrauen in jedwede Institution haben.<sup>28</sup>

Estlands Integrationspolitik unterscheidet zwischen vier verschiedenen Zielgruppen, die von „erfolgreich integriert“ bis zu „nicht integriert“ reichen; die Gruppe „mäßig bis wenig integriert“ besteht dabei größtenteils aus Nicht-Staatsbürgern.<sup>29</sup> Ein Bericht des *Estonian International Centre for Defence and Security* warnte 2014: „Heute ist ein großer Teil der sprachlich kompetenteren, wohlhabenderen und aktiveren Mitglieder der russischsprachigen Gemeinde zu erfolgreichen Bürgern geworden. Die weniger Wohlhabenden oder weniger Aktiven werden hingegen zu einer ausgeschlossenen und entfremdeten Gruppe staatenloser Menschen, und die Kluft zwischen diesen Gruppen ist eher noch tiefer geworden.“<sup>30</sup> Der Bericht zitiert Umfragen, die zeigen, dass weniger als 40 Prozent der Nicht-Staatsbürger in Estland – und damit ein noch geringerer Prozentsatz als nach der Krise um den Bronzesoldaten im Jahr 2007 – bereit wären, sich im Falle eines Angriffs an der Verteidigung des Landes zu beteiligen. (Dennoch bekräftigten mehr als die Hälfte aller männlichen Nicht-Staatsbürger unter 60 Jahren ihre Bereitschaft, zur Verteidigung des Landes beizutragen.)

Trotz der Verbitterung, die einige Nicht-Staatsbürger vielleicht hegen, haben Versuche, sich im Zusammenhang mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zu organisieren, sie nicht in größerem Umfang mobilisieren können. Der Kongress der Nicht-Staatsbürger, der 2012 in Lettland gegründet wurde, behauptet von sich, landesweit mehr als 7.000 Mitglieder zu haben. Seine Bemühungen um die Herstellung von Kontakten scheinen sich jedoch größtenteils darauf zu konzentrieren, das Bewusstsein für das Thema in der internationalen Gemeinschaft zu erhöhen. Die Organisation verfügt über eine aktive Online-Präsenz, hauptsächlich in russischer Sprache. Der Erfolg ihrer Lobbyarbeit bei der lettischen Regierung dürfte sich jedoch in Grenzen halten, da Letztere die Führung des Kongresses für radikal hält und davon überzeugt ist, dass sie Russlands „Landsleute-Politik“ nahe steht. Ein kleiner Kreis von Aktivisten in Estland gründete 2014 eine Gruppe von Nicht-Staatsbürgern.

---

27 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 52 und S. 55.

28 Vgl. Estonian Society Monitoring 2015, a.a.O. (Anm. 17), S. 3.

29 Vgl. Integration in Estonian Society, Estonia.eu, 20. März 2014, unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/integration-in-estonian-society.html>.

30 Juhan Kivirähk, Integrating Estonia's Russian-Speaking Population: Findings of National Defense Opinion Surveys, Dezember 2014, S. 6, unter: <http://www.icds.ee/publications/article/integrating-estonias-russian-speaking-population-findings-of-national-defense-opinion-surveys>.

Bis August 2015 hatte sie rund 600 „Likes“ auf ihrer *Facebook*-Seite erhalten.

### *Schwachstellen gegenüber externen Faktoren*

Die einschlägigen Organe der Vereinten Nationen, des Europarats und der OSZE haben im Laufe der Jahre wiederholt ihre Sorge im Zusammenhang mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zum Ausdruck gebracht, das Außenministerium der Vereinigten Staaten befasst sich mit dem Thema in seinen jährlichen Menschenrechtsberichten über Estland und Lettland. Besonders hartnäckige und lautstarke Kritik kommt jedoch aus Moskau. Auch bereits vor der Ukraine-Krise konnte diese Kritik nicht isoliert von den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen im Allgemeinen betrachtet werden. Dazu gehörten auch Russlands Haltung gegenüber der Erweiterung der NATO und Russlands Rolle in seinem „nahen Ausland“ und der „russischen Welt“.

In russischen offiziellen Erklärungen zu Moskaus Sorge über Landsleute im Ausland ist häufig von der Situation der russischen Minderheiten in den Baltischen Staaten, insbesondere von der Notlage der dortigen Nicht-Staatsbürger, die Rede. Seit Beginn der Ukraine-Krise steht Russlands Rhetorik jedoch verstärkt unter Beobachtung, vor allem im Hinblick auf jegliche Anzeichen einer rhetorischen Eskalation. In seiner Ansprache bei einem gemeinsamen Treffen des Rats für interethnische Beziehungen und des Rats für die russische Sprache im Mai 2015 verwies Präsident Wladimir Putin auf Länder, die eine „harte, aggressive Politik der sprachlichen und kulturellen Assimilation“ verfolgten und stellte fest: „Wir sehen, wohin dies führen könnte: zur Spaltung der Gesellschaft in ‚vollwertige‘ Bürger und ‚minderwertige‘ Bürger – in ‚Staatsbürger‘ und ‚Nicht-Staatsbürger‘ und sogar zu tragischen innerstaatlichen Konflikten.“<sup>31</sup> Konstantin Dolgow, Sonderbeauftragter des russischen Außenministeriums für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, erklärte bei der Regionalkonferenz der russischen Landsleute in Lettland, Litauen und Estland, die im September 2014 in Riga stattfand, dass die Probleme russischer Landsleute in den Baltischen Staaten zu den Prioritäten des russischen Außenministeriums gehörten, und stellte fest, dass die „massenhafte Staatenlosigkeit“ in Estland und Lettland inakzeptabel sei.<sup>32</sup> In seiner

---

31 President of Russia, Joint meeting of Council for Interethnic Relations and Council for the Russian Language, 19. Mai 2015, unter: <http://en.kremlin.ru/events/councils/by-council/28/49491>.

32 Ministerstvo inostrannykh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie Upolnomočennogo MID Rossii po voprosam prav čeloveka, demokratii i verchovenstva prava K.K. Dolgova na Regional'noj konferencii rossiskich sootečestvennikov Latvii, Litvy i Estonii, Riga, 13 sentjabrja 2014 goda [Rede des Sonderbeauftragten des russischen Außenministeriums für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit K.K. Dolgow bei der Regionalkonferenz der russischen Landsleute in

Rede bei einem Treffen mit Mitgliedern des Weltkoordinationsrats russischer Landsleute im Mai 2015 in Moskau ging Außenminister Sergei Lawrow auf Russlands Fonds für die Unterstützung und den Schutz der Rechte von Landsleuten im Ausland ein: „Der Fonds stellt unseren Landsleuten im Ausland qualifizierte Rechtshilfe zur Verfügung, wenn ihre legitimen Rechte verletzt werden, vor allem in den Baltischen Staaten.“<sup>33</sup> Im März 2015 veranstaltete die Duma einen Runden Tisch über die Nöte der Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland, bei dem Organisationen der Nicht-Staatsbürger um Hilfe aus Russland baten. Presseberichten zufolge kamen die Abgeordneten darin überein, vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eine Erklärung abzugeben, in der darauf hingewiesen wird, dass die Verletzung der Rechte von Nicht-Staatsbürgern inakzeptabel sei.

Bis jetzt zumindest war die offizielle Rhetorik zumeist „*Business as usual*“. Dolgow fand sogar einige verhalten positive Worte über die Änderungen am estnischen Staatsbürgerschaftsgesetz in Bezug auf Nicht-Staatsbürger. Zu den vorgeschlagenen Änderungen twitterte er im Herbst 2014: „Falls die Änderungen verabschiedet werden, wäre dies ein wichtiger heilsamer Schritt zur Abschaffung der Nicht-Staatsbürgerschaft in Estland – auch wenn er mit 20 Jahren Verzögerung kommt. Dies ist nur der Anfang eines Weges zur Umsetzung der Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorganisationen und zur Beseitigung des Phänomens der Nicht-Staatsbürgerschaft, das eine Schande für Europa darstellt.“<sup>34</sup>

In offiziellen Erklärungen verweist Russland oft nur auf die Empfehlungen internationaler Organisationen, wie es z.B. Außenminister Lawrow nach seinem Treffen mit dem lettischen Außenminister Edgars Rinkēvičs im Januar 2015 tat. Er erklärte, dass Russland in der Frage der Nicht-Staatsbürger auf der Einhaltung der Empfehlungen der OSZE, des Europarats und des entsprechenden VN-Ausschusses bestehe: „Nicht mehr und nicht weniger.“<sup>35</sup>

Im Prinzip widerspricht eine solche Aussage nicht den *Bozener Empfehlun-*

---

Lettland, Litauen und Estland, Riga, 13. September 2014], 15. September 2014, unter: [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/0AD973C5C78C12B944257D5400382B03](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/0AD973C5C78C12B944257D5400382B03).

33 Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie Ministra inostrannyh del Rossii C.V. Lavrova na vstreče s členami Vsemirnogo koordinacionnogo soveta rossiskich sootečestvennikov, Moskva, 28 maja 2015 goda [Rede des russischen Außenministers S.V. Lavrov bei einem Treffen mit Mitgliedern des Weltkoordinationsrats der russischen Landsleute, Moskau, 28. Mai 2015], 28. Mai 2015, unter: [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/3A7C9EC49434707243257E530034B1BC](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/3A7C9EC49434707243257E530034B1BC).

34 Baltic News Service, Russia welcomes Estonia's plan to simplify acquisition of citizenship, 8. Oktober 2014.

35 Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Vystuplenie i otvety za voprosy SMI Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Lavrova v chode sovместnoj press-konferencii po itogam peregovorov s Ministrom inostrannyh del Latvii Ė. Rinkevičem, Moskva, 12 Janvarja 2015 goda [Rede und Antworten des russischen Außenministers S.V. Lavarov auf Fragen der Medien auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem lettischen Außenminister E. Rinkēvičs zu den Ergebnissen ihrer Gespräche, Moskau, 12. Januar 2015], 12. Januar 2015, unter: [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/E47437042173F9B643257DCB004C2386](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/E47437042173F9B643257DCB004C2386).

gen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen,<sup>36</sup> die Staaten dazu ermutigen, ihre Anliegen im Zusammenhang mit Personen oder Situationen in anderen Staaten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit vorzubringen, zu der auch die umfassende Unterstützung internationaler Menschenrechtsstandards und entsprechender Mechanismen gehört.

Estnische und lettische Politiker waren verständlicherweise nervös und wandten sich an ihre westlichen Partner, um stärkere Sicherheitsgarantien zu erhalten; mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Integrationssituation wurden gleichzeitig kleingeredet. Estlands Präsident Toomas Hendrik Ilves bemerkte dazu im Januar 2015, ein russischer Einfall in Estland sei „ziemlich undenkbar“, und verwies auf starke Anreize für die russischsprachige Bevölkerung, in Estland zu bleiben.<sup>37</sup> Im Zuge der hitzigen Debatten in Lettland darüber, wie das Land mit der Flüchtlingskrise in der EU umgehen solle, warnte die frühere lettische Präsidentin Vaira Vīķe-Freiberga: „Wenn Lettland erklärt, dass es nicht dazu in der Lage ist, andere Menschen zu integrieren, dass wir zu schwach und unfähig sind, dann gleicht das einer weißen Fahne, mit der wir sagen, dass jemand kommen und sich hier um einige Dinge kümmern muss.“<sup>38</sup>

Die öffentlichen Jahresberichte der Sicherheitsdienste Estlands und Lettlands setzen Russlands Landsleute-Politik auf die Liste der größten Bedrohungen für die nationale Sicherheit und stellen einige der Sprecher der Nicht-Staatsbürger so dar, als seien sie eng mit dieser Politik verbunden. In Lettland wurden die Führer des Kongresses der Nicht-Staatsbürger in dem Bericht der lettischen Sicherheitspolizei aus dem Jahr 2014 als Instrument der russischen Landsleute-Politik bezeichnet.<sup>39</sup> Anfang 2015 wurde einem der Führer der Organisation Berichten zufolge die Einreise nach Estland verwehrt. Jedoch spielen die Sicherheitsdienste auch öffentlich die Gefahr herunter, dass mithilfe der Instrumente der Landsleute-Politik Menschen in großer Zahl mobilisiert werden könnten. Der Jahresbericht der lettischen Sicherheitspolizei von 2014 vermerkt zwar, dass die russische Landsleute-Politik in Lettland im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise eine kontinuierlich zunehmende Rolle spielt, das Fazit lautet jedoch: „Die Aktivisten der russischen Landsleute-Politik finden trotz intensiver Versuche, die Gesellschaft zu spalten, unter den Einwohnern Lettlands kaum Unterstützung.“<sup>40</sup> Der Jahresbericht des estnischen Sicherheitsdienstes aus dem Jahr 2014 stellt fest, dass es in Est-

---

36 Siehe OSCE HCNM, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, Juni 2008, unter: <http://www.osce.org/hcnm/33633>.

37 Zitiert nach: Dhara Ranasinghe, How much should Russia's neighbors fear Moscow?, CNBC, 23. Januar 2015, unter: <http://www.cnbc.com/id/102363625>.

38 Former president decries „political circus“ over refugees' fate, LSM.LV, unter: <http://www.lsm.lv/en/article/politics/former-president-decries-political-circus-over-refugees-fate.a140113>.

39 Vgl. Drošības Policija Latvijas Republika [Sicherheitspolizei der Republik Lettland], Security Police Annual Report 2014, Riga, Juli 2015, einsehbar unter: <http://www.iem.gov.lv>.

40 Ebenda, S. 10.

land nur wenige russische „Extremisten“ gebe und dass Versuche, die ethnischen Russen in Estland zur Unterstützung der russischen Aktivitäten in der Ukraine zu mobilisieren, erfolglos gewesen seien. In dem Bericht heißt es: „Wir können keine Anzeichen eines Separatismus erkennen, nach denen viele ausländische Journalisten während der Ereignisse in der Ukraine in Estland gesucht haben. Hin und wieder tauchen Websites auf, die für die Autonomie von Ida-Viru werben, eines hauptsächlich russischsprachigen Landkreises im Nordosten Estlands, sie haben jedoch keinerlei reale Inhalte oder echte Unterstützung.“<sup>41</sup>

Natürlich wäre es naiv, die Augen vor Anzeichen einer Veränderung in der russischen Haltung, vor provokativen oder radikalen Aktionen örtlicher oder von außen kommender Gruppen oder Individuen, vor merklich aggressiveren Kampagnen in den russischen Medien oder sozialen Netzwerken sowie vor sonstigen besorgniserregenden Entwicklungen zu verschließen. Die Behörden sind in dieser Hinsicht mit Sicherheit auch wachsam. Für die estnischen und lettischen Behörden ist es wichtiger denn je, demokratische und menschenrechtliche Prinzipien einzuhalten, wenn sie sich mit mutmaßlichen oder potenziellen Sicherheitsbedrohungen befassen. Es würde ein falsches Signal aussenden, wenn sie jeglichen Aktivismus zur Unterstützung der Nicht-Staatsbürger als das Werk der russischen Landsleute-Politik brandmarkten. Ebenso falsch wäre eine schwache Reaktion auf Versuche, die Gesellschaft mithilfe politischer Rhetorik zu spalten, Ängste zu schüren oder Hassreden gegen Nicht-Staatsbürger bzw. Minderheiten im Allgemeinen zu halten.

#### *Wie soll es weitergehen?*

Auch wenn es keinen Grund gibt, die Risiken hochzuspielen, so ist es dennoch unbestritten, dass das Thema Nicht-Staatsbürger sowohl intern als auch extern für Estland und Lettland nach wie vor eine Herausforderung darstellt. Es gibt einige Argumente, die für eine Beibehaltung des Status quo vorgebracht werden können: Wer möchte, hat die Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft zu erlangen. Die Zahl der Nicht-Staatsbürger wird weiterhin zurückgehen, wenn auch – ungeachtet der getroffenen Maßnahmen – nur langsam. Es gibt keinen ernsthaften innenpolitischen Druck, sich mit dem Thema Nicht-Staatsbürger zu befassen; damit zusammenhängende Fragen wurden im Zuge der jüngsten Parlamentswahlen in Estland und Lettland kaum diskutiert. Änderungen an Russlands Visa-Politik liegen nicht in der Macht der estnischen und lettischen Behörden und somit haben sie auch kaum Einfluss auf eine wichtige pragmatische Überlegung der Nicht-Staatsbürger. Doch sollten diese Punkte nicht als Rechtfertigung dafür dienen, keine aktiveren Maßnahmen zu ergreifen, um Nicht-Staatsbürger dazu zu ermutigen, Bürger des Lan-

---

41 Kaitsepolitsei amet [Sicherheitspolizeiamt], Annual Review 2014, S. 7, einsehbar unter: [https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content\\_page/Annual Review 2014.pdf](https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Annual%20Review%202014.pdf).

des zu werden, und ihnen dieses auch zu erleichtern. Dazu müssten allerdings nicht nur die noch immer bestehenden praktischen und psychologischen Hindernisse für eine Einbürgerung abgebaut, sondern auch eine aktive Staatsbürgerschaft im umfassenderen Sinne gefördert werden.

Das soll nicht heißen, dass diese Dinge nicht bereits auf der Tagesordnung stehen. Estlands neueste Integrationsstrategie legt als zweites Unterziel fest, dass „die gesellschaftliche Teilhabe schlechter integrierter dauerhafter Einwohner mit ausländischem Hintergrund sich durch den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft und neues soziales Wissen verbessert“.<sup>42</sup> Mehrere Maßnahmen sind geplant, darunter Vorbereitungskurse für die Einbürgerungstests und „flexible Integrationsdienstleistungen“. Lettlands *Leitlinien zur nationalen Identität, Zivilgesellschaft und Integrationspolitik (2012-2018)* bezeichnen die Verringerung der Zahl der Nicht-Staatsbürger als eine wichtige Aufgabe der Integrationspolitik und sehen stärkere Formen der Teilhabe sowie die Verbesserung der lettischen Sprachkenntnisse der Nicht-Staatsbürger vor. Solche Strategien und Maßnahmen sind wichtig, jedoch müsste für einen wirklichen Durchbruch entschieden vorgegangen werden. Dazu könnte auch ein Umdenken hinsichtlich der institutionellen Herangehensweise an die Integration – für die in beiden Ländern derzeit nur relativ kleine Abteilungen des Kulturministeriums zuständig sind – und mit Blick auf eine Erhöhung der Gelder für Integrationsmaßnahmen gehören.

Hindernisse beim Erlernen der Staatssprache auszuräumen sollte weiterhin Priorität haben, wobei der Ausbau kostenloser oder kostengünstiger Möglichkeiten zum Spracherwerb im Vordergrund stehen sollte. Staatlich finanzierte Sprachkurse könnten auch die Wahrnehmung verstärken, dass die Integration dem Staat ein wichtiges Anliegen ist. In einer Umfrage des BISS aus dem Jahr 2015 nannten Angehörige nationaler Minderheiten als Beispiel dafür, wie der Staat ethnische Minderheiten unterstützt, in erster Linie Lettisch-Kurse.<sup>43</sup> In Estland könnte in Erwägung gezogen werden, die im Voraus zu zahlenden Gebühren für den Sprachunterricht zu reduzieren oder abzuschaffen, statt wie bisher denjenigen, die einen Antrag auf Einbürgerung stellen, die Kosten zu erstatten, wenn sie die Sprachprüfung bestanden haben.

Darüber hinaus ist es wichtig, Nicht-Staatsbürger stärker ins öffentliche Leben einzubinden, ihren Beitrag zur estnischen bzw. lettischen Gesellschaft anzuerkennen und ihnen zu vermitteln, dass sie als Bürger erwünscht sind und gebraucht werden, selbst wenn sie sich im Moment noch nicht für eine Einbürgerung entschieden haben. In gewisser Weise können Nicht-Staatsbürger als „heimliche Patrioten“ betrachtet werden – Menschen, die sich dagegen entschieden haben, die russische oder eine andere Staatsangehörigkeit anzunehmen oder das Land zu verlassen. Im Falle Lettlands wäre ein wichtiger Schritt dazu, Nicht-Staatsbürger besser in die Gesellschaft einzubinden

---

42 Estonian Ministry of Culture, a.a.O. (Anm. 9), S. 17.

43 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, *Minority Participation in Democratic Processes in Latvia*, Riga 2015, S. 82.

und sie zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermutigen, ihnen das Stimmrecht bei Kommunalwahlen zuzugestehen. Dies entspräche nicht nur einer bereits seit Langem bestehenden Empfehlung internationaler Organisationen, sondern könnte auch dazu beitragen, die „Herzen und Köpfe“ der Nicht-Staatsbürger zu gewinnen. Der BISS-Bericht von 2014 hält fest: „Insgesamt sind sich die lettischen Nicht-Staatsbürger in ihren Einstellungen und in ihrer Argumentation ziemlich einig, dass Nicht-Staatsbürger das Recht haben sollten, an den Wahlen zur Kommunalverwaltung teilzunehmen.“<sup>44</sup>

Die Sorge, dass dadurch radikale Elemente in ein politisches Amt gelangen könnten, ist möglicherweise übertrieben; bei den Parlamentswahlen im Oktober 2014 erhielt die Russische Union Lettlands nicht genügend Stimmen, um die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden. In Estland sollte in Erwägung gezogen werden, die Einschränkungen für die Mitgliedschaft von Nicht-Staatsbürgern in politischen Parteien aufzuheben, wie es das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) empfohlen hat. Dies wäre eine geeignete Maßnahme, um Nicht-Staatsbürger zur politischen Teilnahme zu ermutigen und ein Zeichen für ihre Einbindung in die Gesellschaft zu setzen.

Ein weiterer entscheidender Punkt sind russischsprachige Medien, nicht nur im Zusammenhang mit dem Informationskrieg um die Ukraine, sondern auch als Mittel, die Nicht-Staatsbürger zu erreichen. Die Bemühungen, mehr lokale und regionale Sendungen in russischer Sprache auszustrahlen, bieten hierfür neue Möglichkeiten. Aus Diskussionen über einen gemeinsamen baltischen Fernsehkanal in russischer Sprache, die im Frühjahr 2014 begonnen hatten, ging 2015 der etwas bescheidenere Plan Estlands und Lettlands hervor, bei der Produktion russischsprachiger Medieninhalte zusammenzuarbeiten. 2014 weiteten die lettischen Behörden die Ausstrahlung von Sendungen des russischsprachigen Kanals des lettischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Gebiete an der östlichen Grenze des Landes aus und der Rundfunksender erhöhte die Zahl seiner russischsprachigen Programme, u.a. durch die Ausstrahlung einer zusätzlichen wöchentlichen Sendung mit politischen Analysen. Auch die russischsprachige Website des Senders wurde ausgebaut. Während ihres Besuchs in Lettland im Oktober 2014 lobte die HKNM der OSZE Astrid Thors diese positiven Entwicklungen. Estlands öffentlich-rechtliche Sendeanstalt rief ihren ersten russischsprachigen Fernsehkanal im September 2015 ins Leben.

Anstrengungen dieser Art mögen zu wenig sein und zu spät kommen, doch sie können durchaus hilfreich und sollten mit weiteren *Outreach*-Maßnahmen kombiniert werden. So stellte das BISS beispielsweise fest, dass Fehlinformationen über den Inhalt des Einbürgerungstests, insbesondere über das geforderte Niveau der Sprachkenntnisse, einige Nicht-Staatsbürger in Lettland davon abhalten, sich um eine Einbürgerung zu bemühen. Dies verdeutlicht, dass die Aufklärung über den Einbürgerungsprozess noch verbessert werden

---

44 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 74

kann. Svetlana Djackova vom Lettischen Zentrum für Menschenrechte hält die steigende Zahl der Eltern, die keine Staatsbürger sind, ihre Kinder aber als Staatsbürger registrieren lassen, für einen Beweis dafür, dass Nicht-Staatsbürger ein Interesse daran haben, dass ihre Kinder lettische Staatsbürger werden. Djackova empfiehlt, sich noch aktiver darum zu bemühen, die Eltern von Kindern unter 15 Jahren, die noch nicht die lettische Staatsbürgerschaft erhalten haben, anzusprechen.<sup>45</sup>

Russischsprachige Medien könnten auch als Möglichkeit genutzt werden, mit Nicht-Staatsbürgern in einen Dialog über ihre Sorgen einzutreten und ihnen die Botschaft zu vermitteln, dass sie als Mitglieder der estnischen bzw. lettischen Gesellschaft wertgeschätzt werden. Gleichzeitig können sie so auch zu einer aktiveren Teilnahme am öffentlichen Leben ermutigt werden. Kreativere Ansätze dazu, Nicht-Staatsbürger zu erreichen, könnten bewirken, dass sie sich „erwünscht“ fühlen und damit wiederum ihr Interesse am Erwerb der Staatsbürgerschaft steigern. Der Bedarf an positiven Botschaften sollte nicht unterschätzt werden. Eine Frau aus Daugavpils sagte den Interviewern des BISS: „Bei den Wahlen von 1992 habe ich für ein unabhängiges Lettland gestimmt. Das Ergebnis ist, dass ich ein Niemand bin.“<sup>46</sup>

Die Ukraine-Krise hat in Estland und Lettland zweifellos dazu geführt, darüber nachzudenken, wie es um die Integration bestellt ist. Sie hat auch die Politiker zu einer Rhetorik veranlasst, die die Notwendigkeit betont, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Jedoch wird sich erst noch zeigen müssen, inwieweit sich dies in neuen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Nicht-Staatsbürger niederschlagen wird. In einem Umfeld, in dem einige politische Gruppierungen versuchen könnten, Minderheitenfragen für ihre eigenen Zwecke auszunutzen, ist es auch wichtig, Schritte zu vermeiden, die den Nicht-Staatsbürgern eine negative Botschaft bezüglich ihrer Zugehörigkeit zur Gesellschaft vermitteln könnten. Estlands Konservative Volkspartei, die bei den Wahlen im März 2015 sieben Parlamentssitze gewann, hat verkündet, dass sie sich für ein Gesetz einsetzen will, das Nicht-Staatsbürgern das Recht, an Kommunalwahlen teilzunehmen, wieder entzieht.

Der Soziologe Juhan Kivirähk schreibt: „Zwanzig Jahre, nachdem die Republik Estland 1938 gegründet worden war, fühlte sich unser Land stark genug, die sprachlichen Anforderungen für die Einbürgerung von Menschen, die länger als zehn Jahre in Estland gelebt hatten, aufzuheben. Warum kann das heutige Estland den 47.000 Nicht-Staatsbürgern, die in Estland geboren sind, nicht die Staatsbürgerschaft anbieten?“<sup>47</sup> Zu solch scheinbar drastischen Veränderungen wird es in naher Zukunft nicht kommen, doch sie könnten zumindest diskutiert werden. Estlands Kulturminister Indrek Saar schlug vor, einen Dialog über die Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft in Gang zu

---

45 Vgl. Svetlana Djackova, *Statelessness among children in Latvia: current situation, challenges and possible solutions*, 29. September 2014, unter: <http://www.statelessness.eu/blog/statelessness-among-children-latvia-current-situation-challenges-and-possible-solutions>.

46 Baltic Institute of Social Sciences, a.a.O. (Anm. 8), S. 45.

47 Kivirähk, a.a.O. (Anm. 30).

setzen, und merkte an, dass die estnische Öffentlichkeit für eine solche Diskussion bereit sei, wenngleich die Koalitionspartner seiner Partei der Möglichkeit, die Voraussetzungen zu lockern, eher skeptisch gegenüberstehen. Positiv anzumerken ist auch die Ausweitung der kostenlosen Estnisch-Kurse für Anfänger und Fortgeschrittene (mit finanzieller Unterstützung der EU), die sich bisher auch als sehr beliebt erwiesen haben. Was wie kleine Schritte aussehen mag, kann jedoch dazu beitragen, ein konstruktiveres Klima zum schaffen. Dass der lettische Präsident Raimonds Vējonis Nicht-Staatsbürger, die ihren Schulabschluss vor dem 1. Oktober 2013 an einer Schule mit Lettisch als Unterrichtssprache gemacht haben, öffentlich dazu ermuntert hat, die lettische Staatsbürgerschaft zu erwerben, indem sie sich vor dem Stichtag 1. Oktober 2015 registrieren lassen, wie es eine Übergangsregelung im Staatsbürgerschaftsgesetz vorsah, ist hierfür ein gutes Beispiel.

### *Fazit*

Der Begriff „hybride Kriegsführung“ ist derzeit in aller Munde, und Überlegungen zu den Schwachstellen eines Staates und den erforderlichen Maßnahmen zur Vorbereitung auf hybride Kriege haben an Aktualität gewonnen. Zwar könnte man argumentieren, dass Estland und Lettland daran gewöhnt sind, mit einer komplexen Kombination aus Bedrohungen und Taktiken umzugehen. Doch auch das Thema Integration mitsamt der Frage nach dem Umgang mit den Nicht-Staatsbürgern erfordert einen umfassenden Ansatz. Die jüngsten Ereignisse dazu zu nutzen, der Annäherung an die Nicht-Staatsbürger neue Impulse zu verleihen, hieße nicht, dass die bisherigen Anstrengungen gescheitert sind. Vielmehr würde sich damit bestätigen, dass Integration ein fortlaufender Prozess ist, der eine vorausschauende Politik, oftmals beträchtliche Ressourcen und mutige Politiker erfordert. Estlands und Lettlands internationale Partner können dabei helfen, diesen Prozess zu fördern – sowohl durch politische Signale als auch durch gezielte finanzielle Unterstützung. Damit würden sie einen weiteren wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit in der Region leisten.