

Arbeitspapier

Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

SWP Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für internationale
Politik und Sicherheit

Matthias Golbeck

Russland, die baltischen Staaten und ihre Minderheiten

Instrumentalisierung des
Menschenrechtsschutzes?

»SWP-Arbeitspapiere sind Online-
Veröffentlichungen der Forschungs-
gruppen. Sie durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen nur mit
Zustimmung der jeweiligen Autoren/
Herausgeber zitiert werden.«

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon: +49 30 880 07-0
Fax: +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Arbeitspapier FG 5, 2013/ Nr. 1
September 2013, SWP Berlin

Inhalt

Inhalt.....	2
Einleitung	3
1 Die russische Kritik.....	4
2 Die Positionen Estlands und Lettlands.....	7
2.1 Politischer Kontext, Bevölkerungswandel und divergierende Narrative.....	7
2.2 Fehlende Reaktionen der beiden baltischen Staaten	9
3 Die Beurteilungen internationaler Akteure	10
3.1 Der Europarat und das RSNM	11
3.1.1 Estland: 3. Bericht des Beratungskomitees von 2011	12
3.1.2 Lettland: 1. Bericht des Beratungskomitees von 2008 und 2. Länderbericht Lettlands von 2012	13
3.2 Die OSZE und der HKNM.....	16
3.3 Zwischenfazit	18
4 Die Instrumentalisierung der Minderheitenthematik als Strategie?.....	20
4.1 Die russische Instrumentalisierung in den 1990er Jahren.....	20
4.2 Die Instrumentalisierung in den EU-Russland Beziehungen.....	22
Schlussfolgerungen	25

Einleitung¹

Von den zahlreichen Themen, welche in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Russischen Föderation (nachfolgend auch Russland genannt) eine Rolle spielen, führte der Menschenrechtsschutz in den vergangenen Jahren regelmäßig zu kontroversen Diskussionen. Auf europäischer Seite sorgten beispielsweise die Ereignisse im Umfeld der letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2011 und 2012, das NGO-Gesetz von 2012 oder auch jüngst das staatliche Vorgehen gegen den oppositionellen Aktivistin Aleksej Naval'ny für Irritationen. Die russische Führung begegnete der europäischen Kritik mit Skepsis. Russische Spitzenpolitiker bezeichneten diese zum Beispiel als „belehrende Art und Weise westlicher Politiker“². Trotz seines Diskussionspotentials ist der Menschenrechtsschutz beispielsweise im für die EU-Russland Beziehungen zentralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) in Form „gemeinsamer Wert“ verankert. Darüber hinaus treffen sich seit 2005 europäische und russische Vertreter halbjährlich zu den Menschenrechtskonsultationen.³

Während deren letzter Zusammenkunft Mitte Mai 2013 äußerte Russland zum wiederholten Mal seine Sorge über die Situation von Nicht-Staatsbürgern in einigen Mitgliedsstaaten der EU sowie über die rechtliche Regulierung des Gebrauchs von Minderheitensprachen in den europäischen Bildungssystemen. Russische Vertreter wiederholten diese Vorbehalte Anfang Juni 2013 auf dem letzten EU-Russland Gipfel in Ekaterinburg. Konkret geht es um den rechtlichen Status der Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland, von denen ein großer Teil den russophonen Minderheiten angehört.⁴ Auffallend ist die Regelmäßigkeit, mit welcher russische Spitzenpolitiker in den vergangenen Jahren Anschuldigungen vorgetragen haben, diese Gruppen würden in den beiden EU-Staaten diskriminiert. Welche Bedeutung Russland dieser Thematik beimisst, wird auch daran deutlich, dass sie in die beiden russischen Menschenrechtsberichte der Jahre 2011 und 2012, wenngleich als ein Thema unter vielen, aufgenommen worden ist.⁵

¹ Der Autor dankt Susan Stewart für ihre umfassende und kritische Begleitung der Arbeit sowie Sabine Fischer, Kai-Olaf Lang, Christian Schaller und Jörg Streiter für ihre hilfreichen Hinweise und tatkräftige Unterstützung.

² Margarita Bogatova (2012): «Russian Parliament debates human rights in Europe», in: *Radio The Voice of Russia*, 14.05.2012, <http://english.ruvr.ru/2012_05_14/74733004/> (eingesehen am 10.07.2013). Alle folgenden Zitate wurden vom Autor ins Deutsche übersetzt.

³ Vgl. Europäisches Parlament, «Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen in Russland», Strasbourg 15.03.2012, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0088&language=DE>> (eingesehen am 25.07.2013); Andrew Gardner, «EU condemns jailing of Navalny», in: *EuropeanVoice.com*, 18.07.2013, <<http://www.europeanvoice.com/article/2013/june/eu-condemns-jailing-of-navalny/77920.aspx>> (eingesehen am 25.07.2013).

⁴ In der Kritik wird häufig summierend von „den baltischen Staaten“ gesprochen. Mit Verweis auf die andersartige Situation in Litauen, konzentriert sich diese Untersuchung auf Estland und Lettland. Einerseits ist der Anteil der Russophonen mit 5% im Jahr 2010 wesentlich niedriger als in den beiden Nachbarstaaten. Andererseits fehlt die Grundlage für den Hauptkritikpunkt der russischen Führung, die Existenz zahlreicher Nicht-Staatsbürger. Bereits 1990 wurde allen permanenten Einwohnern Litauens per Gesetz die voraussetzungslose Einbürgerung bis 1992 ermöglicht. Im Jahr 2000 hatten daher 99% der Bevölkerung Litauens auch dessen Staatsbürgerschaft. Vgl. Andrejs Urdze, «Minderheiten und Minderheitenpolitik in den baltischen Staaten», in: Michèle Knodt/ Sigita Urdze (Hg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten*, Wiesbaden 2012, S. 203.

⁵ Vgl. European Commission, «EU-RUSSIA SUMMIT (Yekaterinbrug, 3-4 June 2013). MEMO», Brussels 31.05.2013, <europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-485_en.pdf> (eingesehen am 03.06.2013), S. 3; European Union, «The European Union - Russian Federation human rights consultations», Brussels 19.05.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137151.pdf> (04.06.2013/ 14:15), S. 1; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, «Report on the human rights situation in the European Union», Moscow 2012, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F6501F42C40A25EE44257ACC004971FC> (eingesehen am 11.07.2013); Ministerstvo Inostrannyh Del Rossijskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], «Doklad MID Rossii. 'O situacii s pravami človeka v rjade gosudarstv mira' [Bericht

Aus Sicht der EU scheint eine Überprüfung der russischen Kritik wichtig, weil sie dem Minderheitenschutz als Teil ihres Einsatzes für die Menschenrechte große Bedeutung einräumt. Diese kommt beispielsweise in den für alle EU-Beitrittskandidaten verpflichtenden Kopenhagener Kriterien zum Ausdruck, in denen der Minderheitenschutz verankert ist. Nur wenn die EU ihre Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Minderheitenrechte gegenüber Russland wahrt, kann sie zukünftig die Einhaltung der Menschenrechte als Ganzes gegenüber diesem einfordern und auf Grundlage des PKA und seines Konditionalitätsmechanismus anstreben. Ein Exkurs in das Völkerrecht wirft ein weiteres Schlaglicht auf die Komplexität der Thematik: Der Minderheitenschutz ist hier als Teil des Menschenrechtsschutzes anerkannt. Das Völkerrecht beachtet ausdrücklich den möglicherweise identitätsgefährdenden Anpassungsdruck durch die Mehrheit auf die Minderheit, wie ihn die russische Seite in den baltischen Staaten für gegeben sieht. Es besteht dazu die Gefahr der Ausgrenzung und Marginalisierung durch die Mehrheit, die es zu verhindern gelte. Gleichzeitig müssen die daraus begründeten Schutzrechte der Minderheit gegen den sozialen Zusammenhalt in der Mehrheitsgesellschaft sowie die staatliche Integrität der jeweiligen Staaten abgewogen werden. Wie schwierig dieser Abwägungsprozess ist, zeigen die estnischen und lettischen Beispiele.

Für das vorliegende Arbeitspapier ergeben sich hieraus vier Fragen, denen im Folgenden nachgegangen werden soll: (1) Welche konkrete Kritik äußert die Russische Föderation an der Situation der russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland? (2) Wie reagieren die kritisierten Staaten auf die Vorwürfe? (3) Wie beurteilen europäische und internationale Akteure die russischen Kritikpunkte? (4) Welche politische Zielsetzung könnte die russische Führung mit ihrer regelmäßigen Kritik verfolgen?

1 Die russische Kritik

Zum Verständnis der russischen Kritik an der Situation der russophonen Minderheiten in Estland und Lettland werden nachfolgend einerseits Stellungnahmen führender russischer Politiker und andererseits die beiden Menschenrechtsberichte der Russischen Föderation aus den Jahren 2011 und 2012 betrachtet. Bereits 2005 formulierte der damalige stellvertretende russische Außenminister Aleksandr Gruško zum Thema: „Der Europarat soll all seine Kräfte einsetzen, um auf Lettland und Estland einzuwirken und die Diskriminierungspraxis gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung, unter anderem gegen Veteranen des Zweiten Weltkrieges, auszuschließen.“⁶ Im folgenden Jahr sagte der russische Präsident Vladimir Putin, während er sich via Internet den Fragen russischer Bürger stellte, dass man die europäischen Partner beständig auf die Missstände in den baltischen Staaten hinweise.⁷ In den Jahren 2007 bis 2011 waren es mal Aleksander Gruško, mal Konstantin Kosačëv, Vorsitzender des Auswärtigenausschusses der Duma oder auch Andrej Nesterenko, Sprecher des Außenministeriums sowie Konstantin Dolgov, Sonderbeauftragter des Außenministers für Menschenrechte, welche die minderheitenrechtliche Lage der russophonen Gruppen in Estland und Lettland mit ähnlichen Stellungnahmen öffentlich kritisierten.⁸ Zuletzt äußerten

des Außenministeriums der Russischen Föderation. ‚Über die Situation der Menschenrechte in einigen Ländern der Erde‘], Moskau 2011, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/2B4694CD44B6411E44257974003E49C4> (eingesehen am 09.07.2013).

⁶ Zitiert nach RIA Novosti, «Europarat sollte Diskriminierung der russischen Bevölkerung in Lettland und Estland ausschließen», in: *RIA Novosti*, 22.11.2005, <<http://de.rian.ru/world/20051122/42176885.html>> (eingesehen am 10.05.2013).

⁷ Vgl. RIA Novosti, «Putin fordert von EU Verzicht auf ‚Doppelstandards‘», in: *RIA Novosti*, 12.07.2006, <<http://de.rian.ru/world/20060712/51272879.html>> (eingesehen am 10.05.2013).

⁸ Vgl. RIA Novosti, «Russland empört über Verletzung der Menschenrechte im Baltikum», in: *RIA Novosti*, 26.12.2007, <<http://de.rian.ru/world/20071226/94215078.html>> (eingesehen am 10.05.2013); RIA Novosti, «EU

sich Außenminister Sergej Lavrov und Aleksej Puškov, aktueller Vorsitzender des Auswärtigenausschusses der Duma, zum Thema. Lavrov bezeichnete die Existenz von Nicht-Staatsbürgern in den baltischen Staaten im März 2012 vor der Staatsduma in Moskau als eine „Schande für die EU“.⁹ Puškov erklärte Ende April 2013, dass Russland sich über den Europarat gegen die Verletzung der Minderheitenrechte in Estland und Lettland einsetze und eine Verurteilung der Gedenkmärsche von Veteranen der Waffen-SS in Lettland erreichen wolle. Diese kurze Auswahl verdeutlicht den Charakter der Aussagen. Wo sie konkret wurden, zielten kritisierten sie vor allem die Existenz der Nicht-Staatsbürger.¹⁰

Diese Kritik lässt sich auch in den beiden Menschenrechtsberichten wiederfinden, die vom russischen Außenministerium herausgegeben worden sind. Wenngleich im Verhältnis zu den zitierten Stellungnahmen in Format und Umfang von einer neuen Qualität, sind beide Dokumente keineswegs ohne Vorläufer. Beispielsweise veröffentlichte das russische Außenministerium bereits 2003 auf seiner Website eine „Liste der wichtigsten Kritikpunkte und Empfehlungen der internationalen Organisationen und NGOs zu den Minderheitsrechten an Lettland“. Doch während der 2011er Bericht sich nun mit „der Situation der Menschenrechte in einer Reihe von Ländern der Welt“ befasst, geht die 2012er Darstellung nur auf die Staaten der Europäischen Union ein.¹¹

Zentral scheint, dass nur im 2011er Dokument im Abschnitt zu Litauen die angeführten Sachverhalte mit Quellenangaben belegt wurden. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Inhalten wird dadurch erschwert. Weiterhin sorgt der uneinheitliche Sprachgebrauch bestimmter Termini für Verwirrung. Beispielsweise wird in der 2012er Veröffentlichung im Abschnitt über Estland von „massenhafter Staatenlosigkeit“ gesprochen und im nächsten Satz in diesem Zusammenhang auf die Nicht-Staatsbürger verwiesen. Diese indirekte Gleichsetzung beider Begriffe ist juristisch mindestens umstritten. Laut internationalem Recht handelt es sich um einen Status, der weder dem einer Staatsbürgerschaft, noch der Staatenlosigkeit vergleichbar ist. Die folgende Darstellung der drei Hauptkritikpunkte bezieht

muss sich mit Problemen der Staatenlosen im Baltikum befassen», in: *RIA Novosti*, 09.06.2008, <<http://de.rian.ru/world/20080609/109609233.html>> (eingesehen am 10.05.2013); *RIA Novosti*, «Russland rechnet mit Beistand Norwegens beim Schutz der Menschenrechte im Baltikum», in: *RIA Novosti*, 03.02.2010, <<http://de.rian.ru/world/20100203/124962016.html>> (eingesehen am 17.05.2013); *RIA Novosti*, «Moskau besorgt über anhaltende Rechtsverstöße gegen Russischsprachige im Baltikum», in: *RIA Novosti*, 28.12.2011, <<http://de.rian.ru/politics/20111228/262373032.html>> (eingesehen am 10.05.2013).

⁹ Zitiert nach *RIA Novosti*, «Lawrow: ‚Nichtbürger‘ in baltischen Ländern sind Schande für EU», in: *RIA Novosti*, 14.03.2012, <<http://de.rian.ru/politics/20120314/263053003.html>> (eingesehen am 10.05.2013).

¹⁰ Vgl. *RIA Novosti*, «Waffen-SS-Märsche und Russisch-Diskriminierung - Moskau will bei PACE-Tagung auf Rechtsverstöße im Baltikum hinweisen», in: *RIA Novosti*, 20.04.2013, <<http://de.rian.ru/politics/20130420/265979750.html>> (eingesehen am 10.05.2013).

¹¹ Vgl. Ministerstvo Inostrannyh Del Rossijkoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], «Perečen' osnovnyh pretenzij i rekomendacij meždunarodnyh organizacij i NPO k Latvii po pravam nacional'nyh men'sinstvi [Liste der wichtigsten Kritikpunkte und Empfehlungen der internationalen Organisationen und NGOs zu den Minderheitsrechten an Lettland]», Moskau 2003, <<http://www.mid.ru/bdomp/ns-dgpch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3c43256e00003017ad!OpenDocument>> (eingesehen am 10.07.2013); Ministerstvo Inostrannyh Del Rossijkoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], «Doklad MID Rossii. ‚O situacii s pravami čeloveka v rjade gosudarstv mira‘ [Bericht des Außenministeriums der Russischen Föderation. ‚Über die Situation der Menschenrechte in einigen Ländern der Erde‘]», [wie in Fn. 5]; Ministerstvo Inostrannyh Del Rossijkoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], «Doklad o situacii s obespečeniem prav čeloveka v Evropjskom Sojuze» [Bericht über die Lage der Menschenrechte in der Europäischen Union], Moskau 2012 <[http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/9f9f2a6497b5822f43256a2900463456/1ed8a7dd4e137c7844257acc0031d3fc/\\$FILE/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%95%D0%A1_2012.doc](http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/9f9f2a6497b5822f43256a2900463456/1ed8a7dd4e137c7844257acc0031d3fc/$FILE/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%95%D0%A1_2012.doc)> (eingesehen am 11.07.2013).

sich aufgrund von Aktualität und inhaltlichen Überschneidungen nur auf den 2012er Bericht.¹²

Die russische Führung kritisiert im Bericht die rechtliche und politische Schlechterstellung ethnischer Russen mit Nicht-Bürgerstatus in Estland und Lettland und bezichtigt Estland beispielsweise „der Etablierung eines elaborierten Systems“ der Diskriminierung. Nicht-Staatsbürger beider Staaten dürften unter anderem weder auf nationaler Ebene wählen, noch eine Reihe von Positionen im öffentlichen Dienst ausüben, wie ein Richteramt oder die Tätigkeit als Staatsanwalt. Die sehr niedrigen Einbürgerungsraten beider Länder von jeweils nur wenigen tausend Fällen pro Jahr führen die Autoren des Berichts auf die in Frage gestellten, „erniedrigenden“ Einbürgerungsbedingungen zurück. Neben zu hohen Sprachanforderungen würde ein Geschichtstest verlangt, der im Bericht als „exam in history in Latvian ‚occupation‘ interpretation“ bezeichnet wird. Ebenso wird der lettischen Integrationsstrategie 2012-2018 das Ziel der „völligen Assimilation der russischsprachigen Bevölkerung“ unterstellt.¹³

Der Menschenrechtsbericht führte weiter aus, dass die spezifischen Annahmebedingungen, unter welchen das RSNM in Estland und Lettland ratifiziert worden ist, einen effektiven Schutz der russischsprachigen Nicht-Staatsbürger verhindern. Viele Minderheitenangehörige fallen offiziell nicht unter den Schutz des RSNM, da die Konvention nur auf Staatsbürger Anwendung findet, werden aber dennoch gleich den Staatsbürgern behandelt. Gleiches gilt für das in dem RSNM garantierte Recht des Gebrauchs der Muttersprache im öffentlichen Leben in Gebieten, wo mehr als 50% der Bevölkerung der Minderheit angehören. Estland wird im 2012er Bericht vorgeworfen, dass seine öffentlichen Einrichtungen beispielsweise in Narva mit den Russophonen nicht auf Russisch kommunizieren würden, trotz der rechtlichen Möglichkeit. Stattdessen bemühten sich beide Staaten in ihren Bildungsreformen, ihre Staatssprachen landesweit zu 60% als Unterrichtssprache durchzusetzen. In Kombination mit den erhöhten Sprachanforderungen auf dem Arbeitsmarkt sahen die Autoren des 2012er Berichts eine Bedrohung der russischen Sprache und damit verbundener Rechte der Minderheiten für beide Länder gegeben.¹⁴

Schließlich sei hier noch die Position Konstantin Dolgovs herangezogen, der sich kurz nach der Veröffentlichung des 2012er Berichts vor dem Europarat zu diesem äußerte. Russland habe sich, so Dolgov, mit dieser Veröffentlichung von der Unvollkommenheit aller Staaten in Menschenrechtsfragen überzeugt. Besorgnis erregen, laut Dolgov, die bloßen Versprechen einiger EU-Mitgliedstaaten, die Menschenrechte zu achten und zu schützen, diesen aber keine nachhaltigen Schritte folgen zu lassen. Dolgov warf der EU stattdessen vor, über nur ungenügende institutionelle und legislative Mittel zum Schutz der Menschenrechte zu verfügen. Institutionen wie der Europäische Ombudsmann oder der Sonderbeauftragte für Menschenrechte würden nicht alle besorgniserregenden Themen angemessen bearbeiten können. Wo die Mittel der EU dennoch vorhanden sind, würden sie nicht genutzt, so Dolgov weiter. Hierfür erwähnte er beispielhaft die Situation der russischen Minderheit in den baltischen Staaten. Gegen diese würde die Europäische Kommission unter dem Vorwand, ihr

¹² Vgl. Ministerstvo Inostrannykh Del Rossijskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], «Doklad MID Rossii. ‚O situacii s pravami čeloveka v rjade gosudarstv mira‘ [Bericht des Außenministeriums der Russischen Föderation. ‚Über die Situation der Menschenrechte in einigen Ländern der Erde‘]», [wie in Fn. 5]; Sanita Osipova, «Der Status der Nichtbürger in der Republik Lettland», in: *OSTEUROPA recht*, 58 (2009), S. 4-5; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, «Report on the human rights situation in the European Union», [wie in Fn. 5], S. 65-66.

¹³ Ebd. S. 41-42.

¹⁴ Ebd. S. 41-42, 65-66.

fehlen die Mittel, nicht vorgehen. Die anschließende Darstellung einzelner Missstände deckte sich weitestgehend mit den Ausführungen im 2012er Menschenrechtsbericht.¹⁵

2 Die Positionen Estlands und Lettlands

Bemerkenswert ist, dass es weder von estnischer, noch von lettischer Seite offizielle Stellungnahmen, zumindest zu den Vorwürfen aus den beiden offiziellen Menschenrechtsberichten Russlands, gibt. Anfragen bei den diplomatischen Vertretungen beider Länder in Deutschland erbrachten lediglich freundliche Hinweise, dass man sich nicht zu solchen Veröffentlichungen äußere. Informationsangebote im Internet und eine Stellungnahme des Lettischen Ombudsmanns, welche im Folgenden noch betrachtet werden, nehmen keinen Bezug auf die russische Kritik und spiegeln nur einen allgemeinen Status quo der Minderheitenthematik. Dabei gibt es mehrere Aspekte, mit welchen die baltischen Staaten ihren Standpunkt verdeutlichen könnten und die daher der folgenden Betrachtung lohnen.

2.1 Politischer Kontext, Bevölkerungswandel und divergierende Narrative

Ein Argument beider Staaten für ihre von russischer Seite kritisierte Minderheitenpolitik ist der durch die sowjetische Okkupation im Zweiten Weltkrieg erzwungene Bevölkerungswandel. Die beiden bereits vor dem Zweiten Weltkrieg unabhängigen Länder waren zwar nie homogene Nationalstaaten, erfuhren allerdings bis zu ihrer erneuten Unabhängigkeit 1991 im Zuge stalinistischer Deportationen und Russifizierungskampagnen starke Veränderungen in ihrer ethnischen Zusammensetzung. Während ab 1991 eine Auswanderung vorwiegend alter sowjetischer Kader, Mitarbeiter der Sicherheitsdienste sowie nach 1994 des Militärs nebst dessen Familien stattfand, stieg in beiden Ländern der Anteil der Titulnationen an der Gesamtbevölkerung wieder auf circa 70% in Estland und 60% in Lettland. In Estland waren im Jahr 2000 25,6% der Gesamtbevölkerung ethnische Russen. In Lettland waren es 2002 29,6%.¹⁶ Seit dem EU-Beitritt beider Länder im Jahr 2004 fand eine Arbeitsmigration der Titulnationen in andere EU-Staaten statt. Aktuell schrumpfen beide Bevölkerungen und haben eine geringe Geburtenrate. Lebten 1989 in Estland noch rund 1,57 Millionen und in Lettland circa 2,67 Millionen Einwohner, betrug die Gesamtbevölkerungszahl 2010 in Estland nur noch etwa 1,34 Millionen und in Lettland nur noch rund 2,25 Millionen Einwohner. Auf diesen Tatsachen beruhen estnische und lettische Ängste vor dem Verlust ihrer nationalen Sprachen, Kulturen und Traditionen. Mit diesen Fakten rechtfertigen die Mehrheitsbevölkerungen beider Staaten auch ihr Minderheitenpolitik. Lettland argumentierte beispielsweise noch 2012 in seinem Zweiten Bericht an das

¹⁵ Vgl. Konstantin Dolgov, «Statement by Konstantin Dolgov, Russian Foreign Ministry's Special Representative for Human Rights, Democracy and the Rule of Law, at PACE International Conference 'Human Rights and Foreign Policy'», Turin 13.12.2012, <file:///H:/Eigene%20Dateien/13-05-07%20-%20Menschenrechte%20im%20Baltikum/13-05-13%20-%20Positionen%20anderer%20Seiten/12-12-17%20-%20MFA%20of%20Russia_Statement%20by%20Konstantin%20Dolgov/9c5be98ca1c5c9bc44257ad700245952!OpenDocument.htm> (eingesehen am 08.05.2013). Für den Europäischen Ombudsmann siehe: <http://www.ombudsman.europa.eu/de/home.faces>; Für eine fundierte Kritik an den Mitteln des Minderheitenschutzes der EU siehe: Gulara Guliyeva, «Lost in transition. Russian-speaking non-citizens in Latvia and the protection of minority rights in the European Union», in: *European law review*, 33 (2008) 6, S. 844.

¹⁶ Zählt man Ukrainer und Weißrussen hinzu, machte die Gruppe der Russophonen 2010 in Estland circa 29% und in Lettland rund 34% der Gesamtbevölkerung aus. Vgl. Andrejs Urdze, «Minderheiten und Minderheitenpolitik in den baltischen Staaten», [wie in Fn. 4], S. 197.

Beratungskomitee der OSZE mit den Bevölkerungsdaten von 1989 für bestehende Maßnahmen, die den Schutz der lettischen Sprache betreffen.¹⁷

Ein weiterer Streitpunkt zwischen den beiden baltischen Staaten und Russland betrifft die unterschiedlichen Interpretationen der Ereignisse im Jahr 1940. Von russischer Seite wird der damalige Anschluss der unabhängigen Staaten Lettlands und Estlands an die Sowjetunion als freiwillig und legitim betrachtet. Daher ist deren Unabhängigkeit 1991 eine Sezession mit anschließender staatlicher Neugründung gewesen. Daraus folgt nach russischer Auffassung, dass allen legalen, ständigen Einwohnern der ehemaligen Sowjetrepubliken in den Nachfolgestaaten automatisch eine Staatsbürgerschaft zugestanden hätte. Lettland und Estland betrachten die 1940er Ereignisse als widerrechtliche Okkupation, die international nie anerkannt gewesen ist. Folglich hat 1991 ihrer Auffassung nach eine Wiederherstellung ihrer Eigenstaatlichkeit stattgefunden. Alle nach 1940 zugezogenen Sowjetbürger erhielten deshalb mit Verweis auf das Prinzip des „*ius sanguinis*“ keine Staatsbürgerschaft, wenn sie keine estnischen oder lettischen Wurzeln vorweisen konnten. Für sie wurde der Rechtsstatus der Nicht-Staatsbürger in beiden Ländern geschaffen. Auf diesem Zusammenhang gründet sich die russische Kritik an den Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungsregeln beider Länder.¹⁸

Mit dieser Geschichtsauffassung begründeten Estland und Lettland nach ihrer Unabhängigkeit eine restriktive Einbürgerungspolitik. Nur wer vor 1940 Lette oder Este war, von solchen abstammte oder einer damals bereits anerkannten Gruppe angehörte, wurde automatisch Staatsbürger der wiederhergestellten Staaten. In der Folge wurden ein großer Teil der in den Ländern seit der Sowjetzeit lebenden ethnischen Russen Nicht-Staatsbürger. Ihre Einbürgerung konnten sie in Estland nach zwei Jahren ständigem Aufenthalt, einem Geschichtstest sowie einem Verfassungseid beantragen. In Lettland herrschte bis 1998 eine noch strengere Quotenregelung. Die heutigen Einbürgerungsbestimmungen ähneln den estnischen. Unter diesen Bedingungen erfolgten bis 2010 circa 150.000 Einbürgerungen in Estland. Im Jahr 2000 waren über 133.000 ethnische Russen ohne Staatsbürgerschaft in Estland. Die Einbürgerungsrate ist mittlerweile rückläufig. In Lettland bekamen zwar auch rund ein Drittel der Russophonen einen lettischen Pass. Allerdings entstand eine Gruppe von rund 660.000 Nicht-Staatsbürgern. Aufgrund der rigiden Quotenregelungen erfolgten bis 1998 nur circa 7.000 Einbürgerungen. Die Einbürgerungsraten sind bis heute niedrig. Zwischen 1994 und 2011 gab es 135.000 Einbürgerungen. Von denen im Jahr 2004 rund 664.000 ethnischen Russen waren zu diesem Zeitpunkt noch über 232.000, rund 35%, noch Nicht-Staatsbürger. Erklären lässt sich dies in beiden Ländern auch mit dem Nicht-Staatsbürgerstatus selbst, der einige Rechte garantiert, die für den Alltag der Menschen zentral erscheinen. Beispielsweise besteht Reisefreiheit in die EU und nach Russland. Darüber hinaus garantieren beide Länder den Nicht-Staatsbürgern die Menschen- und Bürgerrechte. Eine Gleichstellung in vielen Lebensbereichen ist gängige Praxis, wenngleich nicht rechtlich verankert. Mängel wie das fehlende passive oder aktive Wahlrecht auf nationaler Ebene scheinen hier sekundär. Der Status quo erscheint also ambivalent.¹⁹

¹⁷ Ebd.: S. 201-202; Dmitri Trenin, «post-IMPERIUM. A Russian Story» Washington, D.C. 2011, S. 194; Vgl. Council of Europe, «Second report on the implementation of the Framework Convention for the Protection National Minorities by the Republic of Latvia», Strasbourg 03.09.2012, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Latvia_en.pdf> (eingesehen am 18.05.2013), S. 4-5.

¹⁸ Vgl. Thomas Schmidt, «Die Aussenpolitik der Baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West», Wiesbaden 2003, S. 155-156; Sanita Osipova, «Der Status der Nichtbürger in der Republik Lettland», [wie in FN 12], S. 3-4.

¹⁹ Vgl. Andrejs Urdze, «Minderheiten und Minderheitenpolitik in den baltischen Staaten», [wie in Fn. 4], S. 205-213; Marianne Kneuer, «Die baltischen Staaten und ihr Weg in die EU», in: Michèle Knodt/ Sigita Urdze (Hg.), Die politischen Systeme der baltischen Staaten, Wiesbaden 2012. S. 126-129; Europäische Kommission, «Euromosaic III. Regional- und Minderheitensprachen in den neuen Mitgliedstaaten», Brüssel 2008,

Die feststellbaren Veränderungen der restriktiven Gesetzgebung sowie die unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Verhältnisse der Minderheiten beider Länder in den vergangenen 20 Jahren haben verschiedene Gründe. Die Beitritte zu OSZE, Europarat und EU, welche beide Staaten im Zuge ihrer Strategie der Westintegration favorisierten, bedingten mehrfach unterschiedlich starke Anpassungen. Zudem gerieten sie durch Russlands Kritik schon vor ihren Beitrittsgesuchen massiv unter Druck. So führte Estland 1996 zumindest das kommunale Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger ein. In Lettland wirkten der internationale Druck von Europarat und OSZE jedoch langsamer. Während die estnischen Staatsbürgerschafts-, Sprach- und Bildungsgesetzgebung spätestens durch die konditionale Wirkung der EU-Beitrittsverhandlungen ab 1998 einen Entwicklungsschub erfuhren, bewirkten in Lettland erst die 1997 zurückgestellten Beitrittsverhandlungen mit der EU ein Einlenken. So erfolgten 1998 eine Neuregelung der Einbürgerungsbestimmungen und die Abschaffung der Quotenregelung. Zentral blieben bis 2004 die Kopenhagener Kriterien²⁰ des EU-Beitrittsverfahren und der darin enthaltene Minderheitenschutz.²¹

Beide Staaten ergriffen zu unterschiedlichen Zeitpunkten Maßnahmen zum Schutz ihrer Minderheiten, wie sie international gefordert wurden. Wie schon am kommunalen Wahlrecht deutlich wurde, kam Estland meist die Vorreiterrolle zu. Davon zeugt auch das 1993 erlassene Gesetz zur kulturellen Autonomie, das muttersprachlichen Unterricht in Estland ermöglicht. 1998 schuf der estnische Staat darüber hinaus einen Fond zur Förderung nationaler Minderheiten. Die lettische Regierung schuf erst 2001 ein Integrationsprogramm, das einen Fond zur Förderung der Minderheiten beinhaltet. Beide Staaten führten jedoch auch Maßnahmen ein, die Ängste in den Minderheiten verursachten. Estland und Lettland setzen die Amtssprachen Estnisch und Lettisch auch in den mehrheitlich russophonen Gebieten durch. So schreiben die estnischen Integrationsstrategien seit 2000 landesweit 60% des Schulunterrichts auf Estnisch vor. In Lettland verhält es sich ähnlich. Zudem haben hier Gesetzesänderungen 1992, 1999 und 2006 die Sprachregelungen im öffentlichen Raum verschärft und vielfältige Anforderungen für unzählige Berufsgruppen geschaffen.²²

2.2 Fehlende Reaktionen der beiden baltischen Staaten

Die eingangs erwähnten estnischen und lettischen Informationsangebote im Internet spiegeln die aufgezeigte Komplexität der Fakten und Argumente der baltischen Seite nicht angemessen. Dies gilt auch für die Informationen des lettischen Latvian Institute, einer vom lettischen Staat getragenen Einrichtung, die sich die „Förderung der positiven internationalen Wahrnehmung Lettlands“ zum Ziel gesetzt hat. Zusammengenommen reflektiert keines der Onlineangebote weder den hier bereits beschriebenen Entwicklungsprozess der Einbürgerungsgesetzgebung, noch wird auf die anhaltenden russischen Kritikpunkte Bezug genommen. Stattdessen werden die jeweiligen staatlichen Integrationsbemühungen gegenüber den Minderheiten sowie deren Erfolge aufgeführt. Für Estland wird beispielsweise

<http://ec.europa.eu/languages/euromosaic/pdf/euromosaic2008-comparative-summary_en.pdf> (eingesehen am 15.07.2013), S. 165-166..

²⁰ Von den zahlreichen Anforderungen ist „die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und [der] Schutz von Minderheiten“ ein zentrales politisches Aufnahmekriterium. Vgl. Europäischer Rat, «Schlussfolgerungen des Vorsitizes», Kopenhagen 21.-22. Juni 1993, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf> (eingesehen am 16.07.2013), S. 13.

²¹ Vgl. Andrejs Urdze, «Minderheiten und Minderheitenpolitik in den baltischen Staaten», [wie in Fn. 4], S. 205-213; Marianne Kneuer, «Die baltischen Staaten und ihr Weg in die EU», [wie in FN 19], S. 122-123, 126-129.

²² Vgl. Andrejs Urdze, «Minderheiten und Minderheitenpolitik in den baltischen Staaten», [wie in Fn. 4], S. 205-213; Marianne Kneuer, «Die baltischen Staaten und ihr Weg in die EU», [wie in Fn. 19], S. 128-130.

hervorgehoben, dass es eines der wenigen Länder weltweit ist, in dem Einwohner ohne estnische Staatsbürgerschaft an den Kommunalwahlen teilnehmen können.²³

2011 äußerte sich stattdessen der lettische Ombudsmann auf eine Anfrage des lettischen Parlaments über den rechtlichen Status von Nicht-Staatsbürgern im Land. Der Ombudsmann besitzt, wie sein estnischer Amtskollege, der Chancellor of Justice eine offizielle, wenn auch nicht direkt regierungsnahe Stimme. Beide werden von ihren Staatsparlamenten gewählt und fungieren als unabhängige Aufsichts- und Beratungsinstanz für Grund- und Bürgerrechtsfragen. Die von ihnen vertretenen Positionen können also zumindest unter den jeweiligen Titularnationen als mehrheitsfähig gelten.²⁴

Der lettische Ombudsmann führte aus, dass der Status international mit dem von Staatenlosen rechtlich nicht gleichzusetzen ist. Weiterhin stellte der Ombudsmann ihn historisch in eine Linie mit einem Gesetz der Bundesrepublik Deutschland aus den frühen 1950er Jahre, um ihm seine historische Einzigartigkeit zu nehmen. Schließlich brachte er zum Ausdruck, dass Lettland den Nicht-Staatsbürgern ihre Grund- und Menschenrechte garantiert. Eine völlige Gleichsetzung ihres Status' mit dem der Staatsbürger erschien ihm aber nicht richtig. So bestünde kein Anreiz, sich für eine Staatsbürgerschaft zu entscheiden. Der Auffassung war auch sein Amtsvorgänger, der schon 2008 hervorhob, dass die Nicht-Staatsbürgerschaft niemals als dauerhafter Zustand gedacht gewesen ist, sondern immer der Überführung der ehemaligen Sowjetbürger in eine neue Staatsbürgerschaft dienen sollte. Auch wenn hier nur die Position des lettischen Ombudsmannes für lediglich einen der russischen Kritikpunkte angesprochen wurde, ist doch deutlich geworden, dass sich der lettische und der russische Standpunkt deutlich voneinander unterscheiden. Über die Haltung des estnischen Chancellor of Justice kann an dieser Stelle nur spekuliert werden, da keine vergleichbaren Aussagen von ihm vorliegen. Es ist aber anzunehmen, dass sein Standpunkt dem des lettischen Ombudsmannes ähnelt.²⁵

Die komplexe ethnische Ausgangssituation, die als leidvoll empfundenen historischen Erfahrungen sowie deren umstrittene Interpretation bildeten Anfang der 1990er Jahre in den beiden wieder unabhängigen baltischen Staaten ein spezifisches Umfeld für das nicht reibungslose Verhältnis zwischen russophonen Minderheiten und den Bevölkerungsmehrheiten. Im politischen Spannungsfeld zwischen staatlichem Wiederaufbau, dem nationalen Ziel der Westintegration, dem Einfluss internationaler Akteure und den Interessen einer ebenfalls in Veränderung begriffenen Russischen Föderation, auf die nachfolgend noch eingegangen wird, wandelten sich die sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen der Russophonen in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Estland und Lettland nachhaltig. Dem gegenüber steht auch aktuell eine diese Tatsachen nur ungenügend berücksichtigende russische Kritik.

3 Die Beurteilungen internationaler Akteure

Wie ist diese Kritik vor dem Hintergrund der estnischen und lettischen Position einzuordnen? Um sich einer Antwort auf diese Fragen zu nähern, werden im Folgenden Meinungen, Berichte und Stellungnahmen aus den Monitoringverfahren des RSNM und des HKNM

²³ Vgl. Estonia.eu, «Citizenship», 2012, <<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>> (eingesehen am 11.07.2013); Estonia.eu, «Integration in Estonian society», 2012, <<http://estonia.eu/about-estonia/society/integration-in-estonian-society.html>> (11.07.2013); Ilmars Mezs, «Ethnic Minorities in Latvia», 2010, <<http://www.latvia.lv/library/ethnic-minorities-latvia>> (eingesehen am 11.07.2013); Ilmars Mezs, «Contry and Society», 2012, <<http://www.latvia.lv/library/country-and-society>> (eingesehen am 11.07.2013).

²⁴ Siehe für Estland: <http://oiguskantsler.ee/en> und für Lettland: <http://www.tiesibsargs.lv/en/homepage/>.

²⁵ Vgl. Ombudsman of the Republic of Latvia, «Legal status of non-citizens», Riga 08.12.2011, <http://www.tiesibsargs.lv/img/content/opinion_legal_status_of_non-citizens.pdf> (eingesehen am 17.06.2013), S. 1-2; Sanita Osipova, «Der Status der Nichtbürger in der Republik Lettland», [wie in Fn. 12], S. 9.

betrachtet. Die Beschränkung auf diese beiden Quellen ergibt sich aus dem bereits erwähnten Fehlen anderer Instrumente und deren Monitoring auf EU-Ebene. Die Artikel 21 und 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, welche Diskriminierung verbieten und Respekt vor kultureller, religiöser und sprachlicher Vielfalt fordern, scheinen für den Minderheitenschutz als ungeeignet. Gleiches gilt für die in Artikel 6 und 7 des Vertrage über die Europäische Union festgelegten Maßnahmen, die gegen Mitgliedsstaaten eingeleitet werden können, sollten diese die im Vertrag verankerten Werte, auch den Minderheitenschutz, missachten. Da die Folgen so schwerwiegend wären, sind die Hürden zu ihrer Einleitung ebenso hoch. Nachhaltiger Minderheitenschutz lässt sich hierauf nur schwer begründen.²⁶

Wendet man sich stattdessen den Instrumenten des Europarats zu, sind hier die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Europäische Charta der Regional oder Minderheitensprachen (ECRMS) sowie das nachfolgend betrachtete RSNM zu nennen. Die EMRK erweist sich für den Minderheitenschutz als nur bedingt brauchbar, da sie zwar ein Diskriminierungsverbot enthält, aber keine konkreten Rechte für Minderheiten. Über ihre Einhaltung wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der nur in einzelnen Fällen urteilt, die an ihn herangetragen werden. Er schützt also keine Gruppenrechte. Weiterhin geht er nur gegen Diskriminierung vor, die auf den Minderheitenstatus zurückzuführen ist. Zudem besitzt der Gerichtshof bei nationalstaatlich sensiblen Themen wie der Staatsbürgerschaft einen Ermessensspielraum, um nicht zu sehr in die nationalstaatliche Souveränität einzugreifen. Ein umfassender Minderheitenschutz ist auf dieser Grundlage durch den EGMR nur bedingt möglich. Abschließend sei noch die ECRMS erwähnt, die von Estland und Lettland weder unterschrieben, noch ratifiziert worden ist und daher keinen Eingang in diese Untersuchung findet, da sie in beiden Ländern nicht zur Anwendung kommt. Allerdings ist festzuhalten, dass Russland die ECRMS zwar Mitte 2001 unterzeichnet, aber seitdem nicht ratifiziert hat, so dass sie auch dort bisher nicht in Kraft getreten ist.²⁷

3.1 Der Europarat und das RSNM

Seit seinem Bestehen ist der Europarat um die Rechte und den Schutz nationaler Minderheiten in seinen Mitgliedsstaaten bemüht. In diesem Zusammenhang nahm sein Ministerkomitee im November 1994 das RSNM an. Der darin ausgesprochenen Einladung zum Beitritt sind seit Februar 1995 bereits 43 Staaten gefolgt. Von diesen haben 39 Länder das Abkommen ratifiziert, das im Februar 1998 in Kraft getreten ist. Estland trat der Rahmenkonvention im Januar 1997, Lettland im Juni 2005 bei.²⁸

Das RSNM ist das erste rechtsverbindliche, multilaterale Abkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Hierbei wurden die Vorgaben so angelegt, dass sie möglichst viel Spielraum für eine passgenaue, nationale Implementierung bieten, um die zugrundeliegenden Prinzipien umzusetzen. Daher enthält das RSNM keine Definition des Minderheitenbegriffs. Eine für

²⁶ Vgl. Gulara Guliyeva, «Lost in transition. Russian-speaking non-citizens in Latvia and the protection of minority rights in the European Union», [wie in Fn. 15], S. 844-845, 854-856.

²⁷ Vgl. Council of Europe, «European Charta for Regional or Minority Languages. CETS No.: 148», Strasbourg 05.11.1992, <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=&DF=&CL=ENG>> (eingesehen am 17.05.2013); Vgl. Gulara Guliyeva, «Lost in transition. Russian-speaking non-citizens in Latvia and the protection of minority rights in the European Union», [wie in Fn. 15], S. 860-863.

²⁸ Vgl. Council of Europe, «Framework convention for the protection of national minorities and explanatory report», Strasbourg February 1995, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf> (eingesehen am 17.05.2013), S. 10-11; Council of Europe, «Geographical reach of the FCNM», 2008, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf> (eingesehen am 17.05.2013).

alle Staaten anwendbare Definition zu finden, schien unmöglich. Aus ihr erwachsen nationalen Minderheiten keine Kollektivrechte. Jedoch erhält der Einzelne als Teil der Minderheit rechtlichen Schutz. Von den fünf Abschnitten des Abkommens sind vor allem der zweite mit den spezifischen Rechtsprinzipien, der dritte mit verschiedenen Vorgaben zur Interpretation und Anwendung sowie der vierte mit Vorgaben zum Monitoring von Bedeutung.²⁹

Zur Beurteilung des Implementierungsstandes des RSNM legt die Konvention ein vierstufiges Monitoring im Fünfjahresrhythmus fest. Auf die von den Mitgliedsstaaten eingesandten Berichte antwortet das Beratungskomitee aus 18 Experten mit einer Stellungnahme. Auf diese dürfen die Staaten dann per Kommentar reagieren. Schließlich wird vom Ministerkomitee eine Resolution verabschiedet, auf deren Entstehungsprozess allerdings auch andere staatliche und nichtstaatliche Akteure Einfluss haben.³⁰ Für die vorliegende Beurteilung aus Sicht des Europarats scheint also besonders die Einschätzung des Beratungskomitees nützlich. Daher finden vor allem deren neuste Veröffentlichungen zu beiden Ländern Beachtung, um der russischen Kritik aus den Menschenrechtsberichten möglichst aktuelle Erkenntnisse von Seiten des Europarats gegenüberzustellen. Aus dem estnischen Monitoringzyklus liegt die dritte Einschätzung des Beratungskomitees von 2011 vor, welche den dritten Bericht Estlands von 2010 begutachtete. Für Lettland liegt bisher nur der erste Bericht des Beratungskomitees von 2008 vor, so dass hier zusätzlich der zweite Länderbericht Lettlands von 2012 ausgewertet wird. Die unterschiedlichen Erscheinungsdaten ergeben sich aus den zeitversetzt begonnenen Zyklen beider Länder.³¹

3.1.1 Estland: 3. Bericht des Beratungskomitees von 2011

Die dritte Stellungnahme des Beratungskomitees für Estland vom April 2011 hob grundsätzlich hervor, dass sich Mehr- und Minderheiten angenähert haben und die Sprachkompetenz der Minderheiten in der estnischen Sprache angestiegen ist. Hinsichtlich der Staatsbürgerschaft wird festgestellt, dass Nicht-Staatsbürger von dem RSNM ausgeschlossen sind. Gleichwohl genießen sie alle Rechte, die von dem RSNM garantiert werden. Kritisiert wird, dass sie noch immer kein aktives und passives Wahlrecht auf Bundesebene besitzen. Die Autoren fordern Estland auf, die Nicht-Staatsbürger einzubürgern, um ein symbolisches Zeichen zu setzen.³²

Die Integrationsstrategie 2008-2013 wird auch allgemein positiv bewertet. Mit der estnischen Sprache als Zentrum staatlicher Identifikation, reflektiert sie dennoch Kompromissbereitschaft gegenüber den Belangen der Minderheiten. Allerdings wird weiterhin eine große Kluft zwischen beiden Gruppen im Staat kritisiert. Diese drückt sich beispielsweise in getrennter Mediennutzung und separierten Lebensbereichen aus. Es wurden Schritte angemahnt, den interethnischen Kontakt zu fördern.³³

²⁹ Vgl. Council of Europe, «Framework convention for the protection of national minorities and explanatory report», [wie in Fn. 28], S. 12-13.

³⁰ Dies schließt den Einfluss Russlands ein. Die russische Führung hat beispielsweise in der Vergangenheit versucht, auf beschlossene Standards Einfluss zu nehmen, ist weiterhin um eine positive Außendarstellung bemüht und nutzt den Europarat dafür gezielt. Im vorliegenden Zusammenhang sind keine einflussnehmenden Schritte von russischer Seite bekannt. Vgl. Susan Stewart, «Russland und der Europarat», in: *SWP Studie*, 10 (Mai 2013), S. 8, 15.

³¹ Vgl. Council of Europe, «Monitoring the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities», 2013, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitorig/Monitoring_Intro_en.asp> (eingesehen am 17.05.2013).

³² Vgl. Council of Europe, «Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities. Third Opinion on Estonia. Adopted on 1. April 2011», Strasbourg 07.11.2011, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Estonia_en.pdf> (eingesehen am 13.05.2013), S. 5-6.

³³ Ebd. S. 6.

Wenngleich die Zahl der Nicht-Staatsbürger rückläufig ist, leben noch immer circa 100.000 von ihnen im Land und die Einbürgerungsrate ist niedrig. Kinder von Nicht-Staatsbürgern bekommen immer noch nicht automatisch die estnische Staatsbürgerschaft. Dieser Mechanismus sollte automatisiert werden, so das Beratungskomitee. Weiterhin empfiehlt sie kostenlose Sprachlehreangebote, um die Zahl derer, die einbürgerungsfähigen sind, zu steigern.³⁴

Weiterhin ist die staatliche Förderung der Kultur der Minderheit noch unzureichend entwickelt und auf die zwei kleinen, anerkannten Minderheiten beschränkt, Ischoren (oder auch Ingrier) und estnische Schweden (beziehungsweise Küstenschweden). So ist das Hörfunkangebot quantitativ gestiegen. Allerdings fehlt weiterhin ein qualitativ ansprechendes Programm. Eine in diesem Zusammenhang hinderliche Vorschrift, die Notwendigkeit alle Hörfunk- und TV-Angebote ins Estnische zu übersetzen, sollte gelockert werden. Außerdem gibt es nur unzureichende bilinguale Angebote, die integrativ wirken könnten.³⁵

Deutlich kritisiert wird die Änderung des Sprachgesetzes Anfang 2011, für die keine ausreichende Konsultation der Minderheiten stattgefunden hat. Genauso hinderlich erscheint den Autoren die sogenannte „Sprachinspektion“, welche die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in als unsicher betrachteten Einrichtungen kontrollieren soll und teils ungerechtfertigte Bußgelder verhängt.³⁶

Wenngleich selbst in den mehrheitlich russischen Gebieten Estlands die Zahl derer steigt, die Estnisch beherrschen, empfiehlt das Beratungskomitee die Aufstockung der Sprachlehreangebote. Die Integrationsstrategie fordert unter anderem die Etablierung einer gelebten Multikulturalität, die im Schulunterricht noch nicht angekommen sei. Hier werden beispielsweise bilinguale Schulklassen empfohlen, was auch die Schnittstellen zwischen beiden ethnischen Gruppen vergrößern würde. Stattdessen stellt der Anteil von 60% des Unterrichts auf Estnisch gerade die Schulen in russophonen Gebieten vor große Herausforderungen, da teils das Lehrpersonal fehlt. Hier sollte vor allem mit einem Qualitätsmonitoring auf entstandene Probleme reagiert werden. Die von staatlicher Seite angedachte „Estnische Kooperationsversammlung“ erschien den Autoren als unzureichend, weil sie nicht repräsentativ sei. Daher fehle weiterhin eine direkte Verbindung der Minderheiten zu den politischen Entscheidungsträgern. Abschließend wurde die noch immer unverhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit unter Nicht-Staatsbürgern beklagt. Wenngleich leicht sinkend, wird hiervon auf eine vorhandene Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt geschlossen, die es abzustellen gelte.³⁷

3.1.2 Lettland: 1. Bericht des Beratungskomitees von 2008 und 2. Länderbericht Lettlands von 2012

Das Expertengremium brachte 2008 in seiner Stellungnahme zum Stand der Implementierung des RSNM in Lettland eingangs seine Zufriedenheit über die Integrationsfortschritte des Landes sowie die erreichte rechtliche und institutionelle Etablierung von Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung zum Ausdruck. Im Bereich der Staatsbürgerschaft begrüßte das Beratungskomitee die Anwendung des RSNM auf Nicht-Staatsbürger und kritisierte gleichzeitig deren rechtlich definierte Nicht-Anerkennung als Minderheit. Dadurch seien diese auch weiter von öffentlicher Teilhabe beispielsweise durch das lokale Wahlrecht ausgeschlossen. Das Beratungskomitee riet Lettland, dies zu verändern.³⁸

³⁴ Ebd. S. 6.

³⁵ Ebd. S. 7.

³⁶ Ebd. S. 7.

³⁷ Ebd. S. 8.

³⁸ Vgl. Council of Europe, «Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities. Opinion on Latvia. Adopted on 9. October 2008», Strasbourg 30.03.2011,

Weiterhin wirkt sich der Ausschluss der Nicht-Staatsbürger von dem RSNM auf den Gebrauch ihrer Muttersprache im öffentlichen Leben aus. Sie dürfen diese weiterhin nicht im Verkehr mit den Behörden einsetzen. Auch dürfen topographische Bezeichnungen in den Regionen, wo sie die Mehrheit stellen, nicht in ihrer Muttersprache angezeigt werden. Die Autoren erkannten Lettlands Bedürfnis nach Stärkung der Staatssprache an, hoben aber gleichzeitig hervor, dass dies nicht zu Einschränkungen der Minderheitensprachen nach Maßgabe des RSNM führen dürfe.³⁹

Dies gilt auch für den Arbeitsmarkt. Hier kritisierte der Bericht die hohen Sprachanforderungen für zahlreiche Berufsgruppen, im Staatsdienst, wie in der Privatwirtschaft. Neben einer konstruktiveren Haltung riet das Beratungskomitee zu einem vereinfachten Zugang zu Sprachlehreangeboten, um so die allgemeine Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben der Minderheiten zu gewährleisten.⁴⁰

Im Bereich der Bildung konstatierten die Autoren gute Bildungsangebote für Angehörige von Minderheiten in allen Regionen des Landes. Allerdings wurde die Reduktion des Anteils der Minderheitensprachen als Lehrsprachen im Schulunterricht kritisiert. Es fehlte sowohl an qualifiziertem Lehrpersonal für bilingualen Unterricht, als auch an entsprechenden Unterrichtsmaterialien. Pläne der Regierung, die Abschlussprüfungen der Sekundarschulen nur auf Lettisch vorzunehmen sowie alle staatlich mitfinanzierten Privatuniversitäten auf Lettisch umzustellen, wurden als fehlgeleitet angemerkt.⁴¹

Im Bereich der Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess stellten die Autoren ebenfalls noch Entwicklungspotential fest. Der „Rat für Minderheitenbeteiligung“ sollte als Beteiligungsforum gestärkt werden, um effektiv arbeiten zu können. Auf Regierungsebene fehlten noch Strukturen zur Einbindung der Minderheiten in sie betreffende Themen. Diese sollten, so die Autoren, eingerichtet werden. Abschließend wurde angemerkt, dass den Nicht-Staatsbürgern das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden sollte, um ihre allgemeine Teilhabe am öffentlichen Leben zu stärken, wie es das RSNM vorsieht.⁴²

In der Einleitung des zweiten Berichts Lettlands über den Stand der Implementierung des RSNM vom September 2012 stellten die Autoren grundsätzlich fest, dass diese weiterhin für Minderheiten, im lettischen Sinne also Staatsbürger des Landes, und alle Nicht-Staatsbürger, mit den entsprechenden Einschränkungen gilt. Darüber hinaus wurde das bereits dargestellte Geschichtsverständnis, mit seinen bekannten Konsequenzen für Staatsbürgerschaft und Einbürgerung, bekräftigt. Ebenso wurde die ethnische Zusammensetzung der lettischen Bevölkerung von 1989 als Begründung angeführt, spezielle lang anhaltende Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung der lettischen Sprache und Kultur aufrechtzuerhalten. Hier ist zu erwarten, dass das Beratungskomitee zum einen die weiterhin exklusive Definition des Minderheitenbegriffs und dessen Folgen für die Anwendung auf die russophone Bevölkerung kritisieren wird. Andererseits stellt die aktuell deutlich veränderte ethnische Zusammensetzung, wie sie hier bereits angesprochen worden ist, die teils restriktiven Schutzmaßnahmen für die lettische Sprache ebenfalls in Frage.⁴³

Hinsichtlich der Nicht-Staatsbürger wurden die ihnen zugestandenen zivilen und ökonomischen Rechte hervorgehoben. Dass ihnen weiterhin auf allen Ebenen das Wahlrecht untersagt ist, fehlte indes. Wenn hier weiterhin mit Verweis auf den Anhang des Berichts versichert wurde, dass die Nicht-Staatsbürger keiner einzelnen Ethnie angehören, so

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Latvia_en.pdf> (eingesehen am 18:05.2013), S. 3.

³⁹ Ebd. S. 3.

⁴⁰ Ebd. S. 3-4.

⁴¹ Ebd. S. 4.

⁴² Ebd. S. 4.

⁴³ Vgl. Council of Europe, «Second report on the implementation of the Framework Convention for the Protection National Minorities by the Republic of Latvia», [wie in Fn. 17], S. 4-5.

verdeutlicht ein Blick in die Tabelle 1, dass von den weiterhin rund 312.000 Nicht-Staatsbürgern im Januar 2012 rund 205.000 ethnische Russen waren. Allein die seit dem letzten Bericht stagnierende Anzahl der Nicht-Staatsbürger stellt die lettischen Maßnahmen zu ihrer Senkung in Frage und es ist zu erwarten, dass dies auch vom Beratungskomitee kritisiert wird.⁴⁴

Daran anschließend erläuterte der Bericht die Bestrebungen des Büros für Bürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten, die Voraussetzungen für den Einbürgerungsprozess bekannt zu machen und die Interessenten mit Informationen und entsprechenden Probeklausuren für die Tests zu unterstützen. Dies geschah in Sprechstunden, am Telefon oder über das Internet. Neben einer Reihe von Erleichterungen im Einbürgerungsverfahren, welche 2011 verabschiedet worden sind, hob der Bericht vor allem die große Zahl an Gruppen hervor, welche gänzlich oder teilweise von den Tests befreit sind. Hierzu zählt auch ein vereinfachtes Antragsverfahren für in Lettland nach 1991 geborene Kinder von Nicht-Staatsbürgern. Eine automatische Einbürgerung gibt es weiterhin nicht. Für die dennoch niedrige Einbürgerungsrate machte der Bericht die spezifischen Bedingungen des Nicht-Bürgerstatus verantwortlich, welche auch die doppelte Staatsbürgerschaft gestatten.⁴⁵

Hinsichtlich der Beteiligung der Minderheiten an Entscheidungsprozessen wurden drei nationale Beratungskomitees gegründet. Monitorings und Councils mit beratender Funktion beim Präsidenten und beim Kulturministerium sowie weitere Beiräte verdeutlichen ein im Verhältnis zu 2008 verändertes institutionelles Gefüge für die Partizipation der Minderheiten auf nationaler Ebene. Auf dem lokalen Niveau wurde mit Verweis auf Daten von 2010 die Beteiligung von unterschiedlichen Repräsentanten der Minderheiten in diversen Kommunalverwaltungen hervorgehoben. Wenngleich die demokratisch fundamentalen Wahlrechte noch fehlen, zeugen diese Maßnahmen von einem Fortschritt, der ausbaufähig erscheint.⁴⁶

Hinsichtlich der Ausführung zum Sprachgesetz und der Prüfung seiner Einhaltung durch das staatliche Sprachzentrum wird zwar auf die relativ geringe Anzahl an ausgesprochenen Strafen wegen Gesetzesverstöße verwiesen, allerdings zeigt ein Blick in die Tabelle 7 des Anhangs, dass die Zahl der vorgebrachten Anzeigen jährlich zunimmt. Es ist zu erwarten, dass das Beratungskomitee diese restriktive Praxis in Lettland auch dieses Mal kritisieren wird. Der lettische Verweis auf besondere Schutzbedürfnisse der Nationalsprache kann hier als Begründung nicht genügen. Hinsichtlich des Gebrauchs der Minderheitensprachen im öffentlichen Leben, beispielsweise im medizinischen Bereich oder bei Gericht, verwies der Bericht lediglich auf die rechtlichen Gegebenheiten, ohne jedoch deren praktische Anwendung im Alltag der Menschen aufzuzeigen. Es ist zu vermuten, dass diese Ausführungen die Gutachter nicht befriedigen werden. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang die Verordnung über die Sprachanforderungen im Berufsalltag aus dem Jahr 2009 interessant. Sie beinhaltet eine gestiegene Zahl von Berufen mit einem festgesetzten Sprachniveau in der Landessprache. Ein Grund hierfür war laut dem Bericht das häufig zu niedrige Sprachniveau bei Arbeitnehmern, welche Aufgaben von öffentlichem Interesse ausgeführt haben. Darüber hinaus solle mit den fixierten Anforderungen zu Gunsten der Minderheiten Willkür der Arbeitgeber gegenüber diesen verhindert werden. Diese positive Darstellung verschweigt allerdings das diskriminierende Potential dieser Maßnahmen.⁴⁷

Ein weiterhin wichtiges Thema bleibt die Schulbildung und deren Qualität für die russophonen Minderheiten. Der Bericht führt dazu aus, dass 99 staatliche Schulen Bildungsangebote für nationale Minderheiten bereitstellten. Hierbei konnten verschiedene

⁴⁴ Ebd. S. 5, 67.

⁴⁵ Ebd. S. 57-63.

⁴⁶ Ebd. S. 9-10.

⁴⁷ Ebd. S. 20-22; 41-42.

Modi angewandt werden. Diese reichten von mehrheitlich lettischsprachigem bis hin zu bilinguaem Unterricht. Darüber hinaus würden Schulen aller Kategorien im ganzen Land hinsichtlich ihrer Qualität staatlich begutachtet und zertifiziert. In diesem Zusammenhang schnitten bereits zahlreiche Schulen, die von den Minderheiten besucht würden, positiv ab. Der Bericht betonte weiterhin das gestiegene Sprachniveau in Lettisch bei Schülern aus den Minderheiten. Dies wurde direkt auf die 2004 eingeführte Bildungsreform zurückgeführt, welche 60% des Unterrichts an Sekundarschulen in der Staatssprache vorschreibt. Der Kritik, dass zu deren Umsetzung in den von den Minderheiten dominierten Regionen sowohl Personal, als auch Material fehlte, begegnete der Bericht mit Angaben zu staatlichen Gegenmaßnahmen. Von 2007 bis 2010 bot die Lettische Sprachagentur kostenlose Sprachkurse für Lehrer und Eltern nationaler Minderheiten an. Das Angebot war speziell auf diese Zielgruppe zugeschnitten. Neben E-Learning-Angeboten existiert mittlerweile eine Vielzahl von Lehrbüchern. Vielversprechend scheinen die durch die europäischen Strukturfonds geförderten Projekte zum Erlernen der Staatssprache sowie zweisprachiger Bildungsangebote, welche seit 2009 verfügbar sind.⁴⁸

Wenngleich fundamentale Standpunkte Lettlands zur Staatsbürgerschaft oder auch zur Einbürgerungspraxis laut dem 2012er Bericht auch weiterhin kritikwürdig bleiben, ist eine institutionelle, materielle und teils inhaltliche Fortentwicklung seit 2008, beispielsweise im Bereich der Bildung nicht zu übersehen.

3.2 Die OSZE und der HKNM

Getragen von der Überzeugung, dass ethnische Konflikte auf ihrem Gebiet eine der Hauptursachen für Gewalt sind, schuf die OSZE 1992 das Amt des Hochkommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Als eine Art Frühwarnsystem soll es der Konfliktprävention dienen, vorhandene Spannungen abbauen und Kooperation fördern. Bewusst verstehen sich die Amtsinhaber nicht als Schutzinstrument von Minderheiten, da dieser Schutz zuvorderst Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Vielmehr wollen sie mit ihren Empfehlungen eine Mittlerposition einnehmen, um alle Seiten zum frühestmöglichen Zeitpunkt auf Konfliktpotentiale aufmerksam zu machen. Dabei stützt sich die Arbeit des Hochkommissars auf die Grundsätze Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Zusammenarbeit.⁴⁹ Die Vertraulichkeit der Arbeit des HKNM beeinträchtigt den Aussagegehalt seiner Stellungnahmen vor dem Ständigen Rat der OSZE für die vorliegende Untersuchung. Dennoch geben diese einen konkreten Überblick der für den Hochkommissar relevanten Aspekte in einem Land und kommen daher im Folgenden für die Beurteilung der russischen Kritik an der Lage der russophonen Minderheiten in den baltischen Staaten zur Auswertung. Vor allem von den enthaltenen Empfehlungen des Hochkommissars kann auf die von ihm als problematisch angesehenen Aspekte geschlossen werden.

Grundsätzlich finden sich in den regelmäßigen Stellungnahmen des HKNM eine ganze Reihe der von Russland gegen die baltischen Staaten erhobenen und hier bereits ausgeführten Vorwürfe. Dennoch ist hervorzuheben, dass Estland und Lettland in den letzten drei Berichten des HKNM nicht mehr genannt worden sind. Ihre letzte Erwähnung findet sich in der Stellungnahme von Mitte Juni 2011. Bis zu diesem Datum werden sie jedoch häufiger, wenn auch nicht immer gleichzeitig, in den Berichten des Hochkommissars erwähnt.

Im Bericht von Mitte Juni 2009 widmete sich der HKNM Estland, welches er Anfang desselben Jahres besucht hatte. In seinem Bericht sprach er die estnische Integrationsstrategie 2008-2013, den Stand der Bildungsreform sowie den sozioökonomischen Wandel des Landes

⁴⁸ Ebd. S. 45-51.

⁴⁹ Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, «Overview», 2013, <<http://www.osce.org/hcnm/43199>> (eingesehen am 05.06.2012).

an. Die Integrationsstrategie sah er als positive Tatsache dafür an, dass die estnische Regierung Fragen der Integration sowie der Nicht-Staatsbürgerschaft auf ihre Agenda gesetzt hatte. Er empfahl aber ausdrücklich die automatische Zuerkennung der Staatsbürgerschaft für alle in Estland nach 1991 geborenen Kinder, einschließlich der von Nicht-Staatsbürgern. Gleichzeitig wünschte er sich einen offeneren und umfassenderen gesellschaftlichen Diskurs über das Thema Nicht-Staatsbürgerschaft.⁵⁰

Hinsichtlich des zweiten Punkts, der Bildungsreform, attestierte der Hochkommissar Estland substantielle Fortschritte, vor allem im Bereich der bilingualen Schulbildung. Dennoch empfahl er der Regierung, die Reform einem Monitoring zu unterziehen, um speziell die Bildungsqualität zu überwachen. Hierbei sollte der Staat auch auf die durch Experten, Schüler und Eltern aufgezeigten Mängel achten. Als letzten Punkt sprach der HKNM den sozioökonomischen Wandel im Rahmen des Transitionsprozesses an und empfahl, die Minderheiten im Rahmen dieser Entwicklung nicht zu marginalisieren.⁵¹

Im Bericht des HKNM von Mitte November 2010 werden Lettland und Estland beide nur sehr kurz erwähnt. Für Estland gab der HKNM an, im Austausch über das geplante Sprachgesetz zu stehen, um dessen Folgen für die Minderheiten abzuschätzen. In Lettland prüfte er mit dem gleichen Ziel ein neues Gesetz über elektronische Medien, welches Vorgaben zur Übertragung in der Landessprache macht. Mit Bezug auf den Vorabbericht über die lettischen Parlamentswahlen 2010 der OSZE-Wahlbeobachtungsmission hob der Hochkommissar auch in dieser Stellungnahme die große Zahl von Nicht-Staatsbürgern hervor, die von der Parlamentswahl ausgeschlossen gewesen sind. Er wiederholte seine Empfehlung an den lettischen Staat und dessen neu gewähltes Parlament, konstruktiv mit den strittigen Themen Sprache und Staatsbürgerschaft umzugehen, das lokale Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger einzuführen und den Einbürgerungsprozess zu beschleunigen.⁵²

Gegenüber den beiden vorangegangenen Berichten erscheint die Stellungnahme des Hochkommissars von Mitte Juni 2011 zu Lettland und Estland deutlich umfangreicher. Mit Blick auf das Monitoring der nationalen Integrationsstrategie in Estland hob der HKNM positiv hervor, dass Kontakte zwischen der Mehrheit und den Minderheiten intensiviert wurden und beispielsweise die Sprachkompetenz in der Landessprache bei jungen Angehörigen der Minderheiten zunähme. Weiterhin sprach der HKNM die für September 2011 terminierte Umsetzung der Bildungsreform in Estland an. Er äußerte Verständnis für die Sorgen der Minderheiten um die Bildungsqualität. Seit Ende 2011 müssen 60% des Unterrichts landesweit in Estnisch stattfinden. Für die absehbaren Umsetzungsschwierigkeiten, gerade in den Gebieten mit hohen Minderheitenanteilen, empfahl er daher eine pragmatische Herangehensweise.⁵³

Hinsichtlich des Nicht-Staatsbürgerstatus attestierte der HKNM Estland Erfolge bei der Einbürgerung, wies aber auf den noch verbliebenen Anteil von rund 8% der Gesamtbevölkerung hin. Einig mit anderen internationalen Organisationen empfahl er erneut die direkte Einbürgerung der Kinder von Nicht-Staatsbürgern ohne Einschränkung. Im Bereich der Sprachpolitik konstatierte der Hochkommissar die sichere Position des Estnischen und empfahl der estnischen Führung eine moderatere Haltung gegenüber den

⁵⁰ Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, «Statement by Knut Vollebaek to the 765th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council», Vienna 18.06.2009, <<http://www.osce.org/hcnm/37812>> (eingesehen am 08.05.2013), S. 8.

⁵¹ Ebd. S. 8.

⁵² Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, «Statement by Knut Vollebaek to the 837th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council», Vienna 18.11.2010, <<http://www.osce.org/hcnm/73715>> (eingesehen am 08.05.2013), S. 8.

⁵³ Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, «Statement by Knut Vollebaek to the 868th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council», Vienna 16.06.2011, <<http://www.osce.org/hcnm/78915>> (eingesehen am 08.05.2013), S. 7-8.

Minderheitensprachen, wie sie im Sprachgesetz vom Februar 2011 zum Ausdruck gekommen ist. Wenngleich er wüsste, dass die Zahl von Geldbußen gering beziehungsweise das Vorgehen der Sprachinspektoren mehr warnend als strafend sei, kam hier deutlich seine Ablehnung dieser gesetzlichen Regelungen zum Ausdruck. Stattdessen schlug er kostenlose Sprachlehreangebote vor.⁵⁴

Die Sprachgesetzgebung, die Bildungspolitik sowie die Nicht-Staatsbürgerschaft sind auch für Lettland die drei zentralen Themen in der 2011er Stellungnahme des HKNM. Der Hochkommissar konnte auch den Letten Integrationserfolge bescheinigen. Hierfür sah er die steigenden Sprachkompetenzen der Minderheiten in der Landessprache als Indikator, von welcher er sich vor Ort an Schulen überzeugen konnte. Wie in Estland setzte auch die lettische Schulreform 60% des Unterrichts in der Landessprache durch, gewährte aber auch den Unterricht in der Muttersprache an entsprechenden Schulen. Der Hochkommissar empfahl auch der lettischen Führung ein umfassendes Qualitätsmonitoring des Schulunterrichts. An Stelle einer restriktiven Sprachgesetzgebung befürwortete der HKNM kostenlose Lehreangebote. Er befürchtete die Verfestigung von Ressentiments durch Sprachinspektionen und Vorgaben im privaten Sektor. Daher empfahl er Sprachvorschriften auf die Bereiche Sicherheit und Gesundheitsversorgung zu beschränken.

Die noch immer hohe Zahl von Nicht-Staatsbürgern sah der HKNM auch in Lettland als Integrationshindernis. Ihre Zahl sei gesunken, doch die Einbürgerungsrate sei noch immer niedrig. Öffentliche Kampagnen sowie das Zugeständnis des lokalen Wahlrechts könnten hier helfen, so der Hochkommissar weiter. Gleiches gelte auch für die direkte Einbürgerung der Kinder von Nicht-Staatsbürgern, welche nach 1991 in Lettland geboren worden sind.

3.3 Zwischenfazit

Sowohl der Europarat als auch der HKNM haben auf unterschiedliche Weise zu je unterschiedlichen Zeitpunkten Kritik an den Staatsbürgerschaftsregelungen, der Sprachgesetzgebung und der Bildungspolitik in den beiden baltischen Ländern geübt. Hinsichtlich des ersten Aspekts scheinen gerade die weiterhin hohe Zahl von Nicht-Staatsbürgern sowie gewisse verbliebene Barrieren bei der automatischen Einbürgerung von Neugeborenen zu bestehen. Beim zweiten Aspekt werden vor allem die zu restriktiven Sprachanforderungen auf dem privaten Arbeitsmarkt sowie die als unangebracht eingestuften Schutzmaßnahmen der Staatssprachen, wie die Sprachinspektion, angeführt. Bezüglich des dritten Aspekts besteht die Sorge um die Bildungsqualität, vor allem in mehrheitlich russischsprachigen Regionen.

Vergleicht man nun diese Ergebnisse mit der eingangs dargestellten russischen Kritik in den beiden Menschenrechtsberichten, so fallen grundsätzlich die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den von russischer Seite kritisierten Tatsachen und den Empfehlungen der internationalen Organisationen auf. Dennoch sollten auch die im zweiten und dritten Kapitel deutlich gewordenen Fortschritte beider Länder im Minderheitenschutz angemessen berücksichtigt werden. Die im hier ausgewerteten Material des Europarats mehrfach geäußerte Zufriedenheit der Experten über die vorhandenen Fortschritte und der Umstand, dass beide Länder zuletzt in den Berichten den HKNM keine Erwähnung mehr fanden, dürfen neben der Kritik für eine ausgewogene Beurteilung nicht verschwiegen werden. Gleiches gilt für die Tatsache, dass gewalttätige ethnische Unruhen in beiden Ländern ausgeblieben sind sowie den Umstand, dass die OSZE bereits 2001 ihre ständigen Büros in Tallinn und Riga geschlossen hat.⁵⁵

⁵⁴ Ebd. S. 8.

⁵⁵ Vgl. Zaneta Ozolina, «The EU and the Baltic States», in: Anatol Lieven/ Dmitri Trenin (Hg.): *Ambivalent Neighbours. The EU, NATO, and the Price of Membership*. Washington, D.C. 2003. S. 216.

Einige Aspekte der russischen Kritik rücken die Moskauer Menschenrechtsberichte sowie die Stellungnahmen führender russischer Politiker selbst in ein kritisches Licht. Zum einen wurde die mangelnde Sorgfalt und Qualität deutlich, mit welcher die russische Kritik in den beiden Berichten aufbereitet worden ist. Der ungenaue Sprachgebrauch und die fehlenden Quellenverweise mindern den Aussagegehalt und erschweren die Kontrolle der Inhalte. Es handelte sich zumeist um absolute Standpunkte, wenn Integration als Assimilation bezeichnet wird, Sprach- und Geschichtskennnisse als unwürdige Einbürgerungsbedingungen angesehen werden und indirekt am estnischen und lettischen Geschichtsverständnis gezweifelt oder eine Gefährdung für die russische Sprache durch die Einführung zweisprachigen Schulunterrichts festgestellt wird. Positive Effekte, welche sich für die jüngeren Mitglieder der Minderheiten beispielsweise durch den zweisprachigen Unterricht ergeben, werden nicht in Erwägung gezogen. In den öffentlichen Stellungnahmen werden die wesentlich oberflächlicheren Aussagen zusätzlich nicht selten in einer emotionalisierenden Ausdrucksweise vorgetragen. Erreichte Fortschritte der beiden baltischen Staaten werden nicht berücksichtigt. Empfehlungen oder Lösungsvorschläge sind hier ebenfalls selten. Dolgovs Kritik an den Strukturen und Instrumenten des Minderheitenschutzes in der EU ignoriert beispielsweise die berechnete Frage, ob die EU weiterer Instrumente bedarf, wenn der Europarat mit dem RSNM bereits über ein leistungs- und entwicklungsfähiges Instrument in diesem Bereich verfügt. Darüber hinaus existiert mit dem HKNM der OSZE ein weiterer internationaler Akteur, der auch in der EU über den Schutz der Minderheitenrechte wacht.

Die Gegenüberstellung der russischen Beurteilung und der Einschätzungen der internationalen Akteure zeigt auch, dass für ein Urteil über die Situation der russischen Minderheiten in Estland und Lettland viel davon abhängt, mit welcher Zielsetzung Kritik geäußert wird. Ist das oberste Ziel die vollständige kulturelle und politische Autonomie, müssen die bisherigen Schritte der beiden baltischen Regierungen als unzureichend eingestuft werden. Erkennt man dagegen an, dass eine Minderheit nicht nur Schutzrechte genießt, sondern auch Integrationsleistungen in der sie umgebenden Mehrheitsgesellschaft erbringen muss, wird man zu einer anderen Einschätzung der Gesamtsituation gelangen.

Die eingangs angesprochene völkerrechtliche Debatte reflektiert hierzu drei Dimensionen des Minderheitenschutzes: (1) den Schutz vor Diskriminierung, (2) die positive Förderungspflicht sowie (3) kollektive Autonomie und politische Mitbestimmungsrechte. Die erste Dimension bedient den Schutz des Einzelnen gegenüber dem Staat. Dies muss über die nationalen Rechtsordnungen garantiert sein und wird in den Mitgliedsstaaten des Europarats über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sichergestellt. Die zweite Dimension verpflichtet den Staat zur positiven Diskriminierung der Angehörigen einer Minderheit. Der Staat soll die besonderen Rechte des Einzelnen nicht nur achten, sondern seine durch den Minderheitenstatus begründeten, besonderen Bedürfnisse auch fördern. Beispielsweise sollte der Schulunterricht oder die Kommunikation mit staatlichen Einrichtungen in der Muttersprache der Minderheit ermöglicht werden. Die Integrationsstrategien beider baltischer Länder sind ein Beispiel hierfür. Die dritte Dimension fordert schließlich die politische Partizipation beziehungsweise die politische Autonomie der Minderheiten. Durch die mit ihr verbundene Sorge um staatliche Integrität und Souveränität ist diese Dimension politisch am umstrittensten und wird vor allem dort gewährt, wo es gilt, den Frieden aufrechtzuerhalten.⁵⁶

Sicherlich ist die detaillierte Kritik des Beratungskomitees des Europarats sowie des Hochkommissars der OSZE bezüglich der Ausgestaltung der ersten und zweiten Dimension, wie sie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt worden ist, berechtigt. Die exklusive lettische und estnische Definition des Minderheitenbegriffs bei der Umsetzung des RSNM oder die noch nicht in vollem Umfang genügenden, integrationsfördernden Maßnahmen verdeutlichen stellvertretend den noch immer bestehenden Spielraum in der

⁵⁶ Vgl. Andreas von Arnould, «Völkerrecht. Schwerpunktbereich», Heidelberg 2012, S. 302, 304-305.

Minderheitenpolitik der beiden baltischen Staaten gegenüber ihren russophonen Einwohnern. Indem die russischen Spitzenpolitiker mit ihrer öffentlichen Kritik in den vergangenen Jahren aber vorwiegend die Staatsbürgerschaftsfrage und damit nur die dritte Dimension, den Bereich der Autonomie und politischen Mitbestimmungsrechte, adressiert haben, fokussierten ihre Forderungen einseitig den politisch sensibelsten Bereich. Sie verkannten damit die Möglichkeiten des Minderheitenschutzes, die sich im Rahmen der ersten und zweiten Dimension eröffnen. Daher bleibt die Frage auch nach der bisherigen Analyse bestehen: Welche politischen Ziele verfolgt die russische Führung mit ihrer Kritik gegenüber Estland und Lettland?

4 Die Instrumentalisierung der Minderheitenthematik als Strategie?

Aus der Gesamtschau der russischen Vorwürfe, Forderungen sowie ihrer Aufbereitung einerseits und den Stellungnahmen und Empfehlungen des Europarates, der OSZE sowie verschiedener baltischer Akteure andererseits ergibt sich eine differenzierte Lagebeschreibung der russophonen Minderheiten in Estland und Lettland. Mit Blick auf die spezifischen Annahmen sowie den Charakter der russischen Kritik ist der Schluss zulässig, dass die aktuelle Situation der russischsprachigen Minderheiten in den beiden Ländern durch Russland instrumentalisiert wird. Der nachfolgende Blick in die Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte zeigt, dass Russland dies schon früher getan hat. Dabei lässt sich ein Wandel der von der Russischen Föderation verfolgten Ziele beobachten, welcher mit den Erfolgen der estnischen und lettischen Westintegration korreliert, vor allem mit deren Beitritt zur EU.

4.1 Die russische Instrumentalisierung in den 1990er Jahren

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konzentrierte sich die Russische Föderation auf ihre Positionierung im sich neuordnenden postsozialistischen Raum, in dessen europäischem Teil die EU zunehmend an Einfluss gewann. Ein weiteres Augenmerk lag auf der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), in welcher Russland bis heute eine führende Rolle einnimmt. In den 2000er Jahren waren für Russlands Außenpolitik die EU- und NATO-Osterweiterung und damit verbundene Sicherheitsinteressen wichtige Faktoren. Russland erkannte die neue geopolitische Realität der gewachsenen Zahl es umgebender Nationalstaaten an und richtete seine Machtinteressen an den neuen Verhältnissen aus.⁵⁷

Die baltischen Staaten, einst Teil des Russischen Zarenreiches sowie darauffolgend der Sowjetunion, lagen im Interessenbereich der Russischen Föderation, in welchem deren Führung ihren politischen Einfluss gewahrt wissen wollte. Mit dem Truppenabzug 1994 schwand dieser zunehmend. Moskau passte seine Außenpolitik an die neuen Gegebenheiten an und begründete sein fortgesetztes Interesse an der Region mit dem Schutz der russischen Minderheiten in den beiden Staaten. Dies geschah im Zusammenhang einer umfassenderen Strategie gegenüber den postsozialistischen Ländern. Russland begann, die estnische und lettische Staatsbürgerschafts-, Sprach- und Bildungsgesetzgebung umfassend zu kritisieren.⁵⁸

Harsche Anschuldigungen oder indirekte Gewaltandrohungen verschiedener Amtsträger der Jelzin-Administration kennzeichneten das Klima der 1990er Jahre. Hinzu kamen vielfältige mediale Überhöhungen und Verzerrungen. Moskau war dazu übergegangen, die beiden baltischen Staaten international mit dem Vorwurf der Menschenrechtsverletzung zu diskreditieren. Dabei waren ihm seine Mitgliedschaften in den internationalen Organisationen wie der OSZE, den Vereinten Nationen (UN), später auch im Europarat, von Nutzen.

⁵⁷ Vgl. Dmitri Trenin, «post-IMPERIUM. A Russian Story» [wie in Fn. 17], S. 86-87, 142-143.

⁵⁸ Vgl. Thomas Schmidt, «Die Aussenpolitik der Baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West», [wie in Fn. 18], S. 155.

Russland versuchte unter anderem die Aufnahme Estlands 1993 und Lettlands 1995 in den Europarat zu verhindern, was nicht gelang. Die von russischer Seite angeforderten Untersuchungen durch UN und OSZE erbrachten zwar keine konkreten Beweise für die russischen Vorwürfe, führten allerdings zu weitreichenden Empfehlungen für die Verbesserung der Lage der Minderheiten an Estland und Lettland. Denen versuchten beide Länder auf die hier bereits dargestellte Weise nachzukommen. Parallel bemühten sich beide Staaten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um die EU- und NATO-Mitgliedschaft. Gerade hinsichtlich der NATO wurden Russlands traditionelle Vorbehalte gegenüber dem Verteidigungsbündnis sichtbar, das in Estland und Lettland beispielsweise nun bis auf wenige 100 Kilometer an Stankt Petersburg herangerückt ist. Um sein Sicherheitsinteresse zu wahren, setzte Russland die Minderheitenthematik gezielt gegen die Beitrittsgesuche der beiden baltischen Staaten ein.⁵⁹

Dass beide Beitritte 2004 vollzogen wurden, zeigt, dass die versuchte Einflussnahme der russischen Führung nicht umfassend gelungen ist. Der schrille Tonfall von russischer Seite, der ökonomische Aufschwung beider Länder sowie die sich stabilisierenden politischen Verhältnisse zum Ende der 1990er Jahre veränderten auch die Einstellung der Minderheiten gegenüber ihren Residenzstaaten. Moskau passte sein Vorgehen erneut an und setzte nun auf politische und gesellschaftliche Interessenvereinigungen der Russophonen in den Ländern, um sich zukünftig seinen Einfluss zu sichern. Hierzu passte das Insistieren auf den politischen Partizipationsrechten der Minderheiten. Deren sich zunehmend stabilisierende Verhältnisse veranlassten die russische Führung, andere politische Themen mit der Minderheitenproblematik zu verknüpfen, um für diese Aktualität herzustellen. Waren es Mitte der 1990er militärische Fragen, wurde Ende des Jahrzehnts wirtschaftliche Aspekte thematisiert. In den letzten Jahren sind es die Gedenkmärsche der SS-Veteranen. An einer Einigung konnte und kann Moskau nicht gelegen sein, da diese den definitiven Verlust seines Instruments bedeuten würde.⁶⁰

Estland und Lettland hielten an ihrem Kurs der Westintegration fest und der Einfluss Russlands durch die Instrumentalisierung der Minderheitenfragen schwand mittelbar. Die restriktive Einbürgerungs- und Sprachgesetzgebung lockerte sich bis zum EU-Beitritt beider Länder im Jahr 2004. Die Angst um ihre eigene Sprache, Kultur und Identität im Kontext weiterer Zugeständnisse ließ beiden Ländern jedoch wenig Verhandlungsspielraum. Genau hier greift die Instrumentalisierung in ihrer kompromisslosen Form immer noch. Russland kritisierte beispielsweise 2006 Estland und Lettland für ihren weiterhin ungenügenden Minderheitenschutz. Eine Stellungnahme des russischen Außenministeriums nutzte hierzu gezielt einen Bericht des Komitees für die Beseitigung der Rassendiskriminierung der UN. Dabei wurden nur die vom Bericht kritisierten Aspekte hervorgehoben und verallgemeinert. Das vom Komitee für erzielte Erfolge ausgesprochene Lob fand indes keine Erwähnung. Im Europarate versuchte Moskau im selben Jahr durch die Äußerung seiner Bedenken über die anhaltend schlechte Situation der Minderheiten die Einstellung des Post-Monitoring Dialogs in Lettland zu verhindern, was nicht gelang. Von russischer Seite wurde argumentiert, dass die Anforderungen des Beitrittsprozesses zur EU in Lettland keine substantiellen Verbesserungen erbracht hätten. Auch hier spiegeln die vorgebrachten Argumente die bereits aufgezeigten absoluten Standpunkte. Schließlich ist es Moskau nicht gelungen, seine Vorstellungen durchzusetzen. Jedoch beförderte der internationale Anpassungsdruck, den die

⁵⁹ Vgl. Thomas Schmidt, «Die Aussenpolitik der Baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West», [wie in Fn. 18], S. 157-159; Dmitri Trenin, «post-IMPERIUM. A Russian Story» [wie in Fn. 17], S. 101-108.

⁶⁰ Ebd. S. 160-161.

russische Führung maßgeblich mit ausgeübt hat, die hier bereits dargestellten Veränderungen.⁶¹

4.2 Die Instrumentalisierung in den EU-Russland Beziehungen

Russland hält weiterhin an der Unterstützung und dem „Schutz der Rechte und legitimen Interessen“ seiner „Landsleute“ (compatriots) in Estland und Lettland fest. Laut dem außenpolitischen Konzept sollen deren Organisationen gestärkt werden, um die Wahrnehmung ihrer Rechte und den Schutz ihrer Sprache und Kultur zu gewährleisten. Formen dieser Unterstützung zeigte beispielsweise das Verhalten der russischen Führung im Tallinner Denkmalstreit im Jahr 2007. Gegenstand der Auseinandersetzung war das sowjetische „Denkmal für die Befreier“, dessen Versetzung aus der Innenstadt auf einen außerhalb gelegenen Soldatenfriedhof die estnische Regierung gesetzlich erwirkte. Dagegen opponierten Teile der russophonen Minderheit, weil die Statur ihnen alljährlich am 09. Mai als Gedenkort an den Sieg der Roten Armee über Nazideutschland und dessen Opfer diene. Mitten in Tallinn gelegen, stand es dagegen für viele Esten symbolisch für die sowjetische Okkupation und widersprach für sie durch seine Präsenz der estnischen Geschichtsauffassung. Der Versetzung gingen mehrtägige gewaltsame Proteste mit einem Toten voraus. Die Moskauer Führung reagierte mit verbaler Entrüstung. Der damalige russische Vizeministerpräsident Sergej Ivanov rief schon im Vorfeld der sich abzeichnenden Versetzung zum Boykott estnischer Waren und des Tourismus` auf. Die kremltreue Jugendorganisation Naši blockierte die estnische Botschaft in Moskau. Zu einer zeitnahen Cyber-Attacke auf Internetseiten der estnischen Regierung bekannte sich einige Jahre später der Vorsitzende von Naši, Konstantin Golockokov.⁶² Mit Rückblick auf die vergangenen Jahre sind die 2007er Ereignisse jedoch ein Einzelfall geblieben. Vielmehr zeigte sich bereits 2007 mit der Thematisierung der Tallinner Ereignisse und ihrer Verknüpfung mit der Minderheitenthematik durch den damaligen stellvertretenden russischen Außenminister Aleksander Gruško auf der parlamentarischen Versammlung des Europarats der Wandel der Instrumentalisierung. Russland setzte die Minderheitenthematik fortan zunehmend im EU-Kontext ein.⁶³

Die bereits dargestellte öffentliche russische Kritik an der Situation der Minderheiten in den baltischen Staaten belegt dies ebenfalls. Zum einen richtete sie sich vermehrt an die europäischen Akteure. Zum anderen lässt sie sich kontinuierlich bis in die Mitte der 2000er Jahre zurückverfolgen. Weiterhin verdeutlichen die Begrenzung des 2012er Menschenrechtsberichts auf die Staaten der EU und die Thematisierung der

⁶¹ Ebd. S. 161, 183-187; Rick Fawn, «„Bashing about Rights‘? Russia and the ‚New‘ EU States on Human Rights and Democracy Promotion», in: *Europe-Asia Studies*, 64 (2009), S. 1780, 1785-1786.

⁶² Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, «Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation V. Putin», 12.02.2013, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D> (eingesehen am 23.05.2013); euronews.com, «Iwanow fordert Boykott estnischer Waren», in: *euronews.com*, 03.04.2007, <<http://de.euronews.com/2007/04/03/iwanow-fordert-boykott-estnischer-waren/>> (eingesehen am 29.07.2013); Vgl. RIA Novosti, «Denkmal-Streit mit Estland: Russland nennt Vorgehen der Polizei in Tallinn unzulässig», in: *RIA Novosti*, 12.05.2007, <<http://de.rian.ru/world/20070512/65369610.html>> (eingesehen am 05.07.2013); Meike Dülffer, «Putin-Jugend bekennt sich zu Cyberattacke auf Estland 2007. Goloskokow: ‚Wir haben nichts Illegales getan‘», in: *golem.de*, 12.03.2009, <<http://www.golem.de/0903/65870.html>> (eingesehen am 29.07.2013); Reinhard Wolff, «Proteste vor estnischer Botschaft in Moskau», in: *taz.de*, 03.05.2007, <<http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=au&dig=2007%2F05%2F03%2Fa0076&cHash=2b61ca5ad1>> (eingesehen am 28.07.2013). Umfassend zum Denkmalstreit vgl. Felix Münch, «Diskriminierung durch Geschichte? Der Deutungsstreit um den ‚Bronzenen Soldaten‘ im postsowjetischen Estland», Marburg 2008.

⁶³ Vgl. Helmut Steuer, «Tallinn will im Denkmalstreit Entspannung», in: *Tagesspiegel.de*, 30.04.2007, <<http://www.tagesspiegel.de/politik/tallinn-will-im-denkmalstreit-entspannung/840934.html>> (eingesehen am 05.07.2013).

Minderheitenfragen auf den letzten Menschenrechtskonsultationen das russische Vorgehen. Daher scheint die nachfolgende Beschäftigung mit einigen für die Instrumentalisierung wichtigen Aspekten der Beziehungen zwischen der EU und Russland folgerichtig.

Die zentrale Grundlage der Beziehungen ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) von 1997.⁶⁴ Inhaltlich umfasst es die Themen Wirtschaft, Sicherheit, Handel, Inneres und Justiz. Im Rahmen des Abkommens wurden verschiedene Dialogformate auf allen politischen und administrativen Stufen geschaffen. Medial sichtbar ist beispielsweise die Regierungsebene auf den EU-Russland Gipfeltreffen.⁶⁵ Im PKA wurden „gemeinsamen Werte“ und deren Beförderung verankert. Zu diesen zählt neben der Achtung politischer und wirtschaftlicher Grundfreiheiten unter anderem auch der Schutz der Menschenrechte. In Kombination mit einer Sperrklausel, welche bei Zuwiderhandlungen die Aussetzung des Abkommens bestimmt, ergibt sich zumindest theoretisch eine Konditionalität. Die EU verfolgt hiermit das Ziel, Russland langfristig an europäische Wirtschafts- und Rechtsstandards anzunähern. Trotz ihrer Postulierung existieren hinsichtlich der Werte unterschiedliche Vorstellungen. Während die EU den Menschenrechtsschutz betont und dafür bereit ist, das Gewalt- und Interventionsverbot einzuschränken, insistiert Russland auf dem Interventionsverbot und stellt den Menschenrechtsschutz zurück. Der zweite Tschetschenienkrieg von 1999 bis 2002 illustriert diese unterschiedlichen Auffassungen beispielhaft und demonstriert die Schwäche der im PKA verankerten Konditionalität in der Realität.⁶⁶

Im Ergebnis sah und sieht sich Russland einer umfassenden Kritik an seiner Haltung zum Menschenrechtsschutz gegenüber, an der sich auch die EU beteiligt hat. Darauf reagierte die russische Seite nun entweder vermeidend oder mit einer Gegenoffensive. Wo möglich, wurde das Thema Menschenrechte aus den Beziehungen mit der EU herausgehalten. Wo dies nicht gelang, ging die russische Führung zur Offensive in Form eigener Kritik über. Hierzu setzte sie die Instrumentalisierung der Minderheitenthematik in Estland und Lettland ein. Beispielhaft verdeutlicht werden soll dies an den drei Kooperationsformen zwischen der EU und Russland, den Vier Gemeinsamen Räumen, der Partnerschaft für Modernisierung sowie den EU-Russland Menschenrechtskonsultationen.

Die 2003 beschlossene Zusammenarbeit in den Vier Gemeinsamen Räumen wurde als Alternative für Russland zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geschaffen, welche sich an die östlichen Partnerländer der EU richtet. Russland lehnte die in der ENP enthaltene Übernahme europäischer Normen ab. Die Vier Gemeinsamen Räume decken die Bereiche Wirtschaft, Umwelt, Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit, Wissenschaft, Bildung und Kultur ab. Anders als in der ENP gibt es keine direkte Konditionalität bezüglich der Bereiche Demokratie und Menschenrechte. Diese wurde erst 2005 im Implementierungsinstrument der Vier Gemeinsamen Räume verankert, der Roadmap für den gemeinsamen Raum der Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit. Noch deutlicher wird dies an der 2010 beschlossenen Partnerschaft für Modernisierung, welche auf die Bereiche Wirtschaft und Energie fokussiert ist. Lediglich die Stärkung der Justiz, der Kampf gegen Korruption sowie eine stärkere

⁶⁴ Zum Inhalt und zur Funktion des PKA siehe Sabine Fischer; «Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft», in: *SWP Studien*, 34 (Dezember 2006), S. 12f.

⁶⁵ Vgl. Katrin Bastian, «Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik», Wiesbaden 2006, S. 78, 88; Natalia Shapovalova/ Richard Youngs, «EU human rights policy towards Russia. Study requested by the European Parliament's Committee on Human Rights», March 2011, <<http://www.fride.org/publication/902/eu-human-rights-policy-towards-russia>> (eingesehen am 28.06.2013), S. 8.

⁶⁶ Vgl. Katrin Bastian, «Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik», [wie in Fn. 65], S. 76-77, 80-81; Natalia Shapovalova/ Richard Youngs, «EU human rights policy towards Russia. Study requested by the European Parliament's Committee on Human Rights», [wie in Fn. 65], S. 8.

Kooperation mit der Zivilgesellschaft werden hier thematisiert. Russland betreibt erfolgreich die sukzessive Heraustrennung von „Werten“ aus gemeinsamen Dokumenten mit der EU.⁶⁷

Die russische Führung korrigiert damit eine als unterlegen empfundene Position gegenüber den europäischen Partnern, die durch die Schwäche des russischen Staates in den 1990er Jahren entstanden war. Dem gewandelten russischen Selbstverständnis als einem souveränen und machtbewussten Staat entspricht das Verlangen nach Gleichberechtigung, welches im Verhalten gegenüber der EU zum Ausdruck kommt. In den 2005 von der EU und Russland gestarteten Menschenrechtskonsultationen ging Russland zur Gegenoffensive über. Die Vorgabe des Formats durch die EU kam daher nicht mehr in Frage. Die zwei Mal jährlich veranstalteten Menschenrechtskonsultationen sind deshalb nicht umfassend strukturiert. Daher kann die Russische Föderation beispielsweise die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure ablehnen oder nur Vertreter des Außenministeriums teilnehmen lassen. Seit ihrem Bestehen haben die Konsultationen aus europäischer Sicht keinen systematischen Wandel auf russischer Seite herbeigeführt. Weder das Europäische Parlament, noch die Europäische Kommission ist mit dem Format zufrieden. Der Mangel an Alternativen sowie vereinzelte Erfolge lassen die EU aber weiterhin am bestehenden Format festhalten.⁶⁸

Russland nutzt diese Situation schon seit Mitte der 2000er Jahre, indem es auf verschiedenen Beziehungsebenen selbst aktiv kritisiert. Beispielsweise erwiderten russische Vertreter während der Menschenrechtskonsultationen im November 2006 Fragen der EU mit dem Verweis auf die Lage speziell der russophonen Minderheit in Lettland. In der Stellungnahme nach den letzten Konsultationen Mitte Mai 2013 äußerte die EU ihre Sorge und Kritik über eine Vielzahl von Menschenrechtsthemen in Russland. Statt einer Verteidigung, teilte Russland in derselben offiziellen Stellungnahme der EU, ebenso wie im Memo zum letzten EU-Russland Gipfel Anfang Juni 2013 seine Sorge über die Situation von Nicht-Staatsbürgern in der EU mit und meinte damit Estland und Lettland. Russland nutzt die öffentliche Aufmerksamkeit der Treffen, um das Thema als Gegenkritik zu platzieren.⁶⁹

Dies geschieht, um in den bestehenden institutionellen Beziehungen fortfahren zu können, gleichzeitig aber auch dem gewandelten Selbstverständnis sowie der wirtschaftlichen und militärischen Position der Russischen Föderation als „Großmacht“ gerecht zu werden. Russland nutzt die Minderheitenthematik, um auf den Druck der europäischen Partner reagieren zu können. Das Thema ist medial gut inszenierbar und beispielsweise durch Verweis auf den Denkmalstreit in Tallinn international bekannt. Besteht man kompromisslos auf den absoluten Positionen der russischen Seite und blendet gelungene Fortschritte sowie mögliche Alternativen für die zukünftige Entwicklung der Minderheitensituation aus, lässt sich das Thema auch weiterhin in den Diskussionen auf europäischer Ebene einsetzen.⁷⁰

⁶⁷ Vgl. Katrin Bastian, «Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik», [wie in Fn. 65], S. 78-80; Natalia Shapovalova/ Richard Youngs, «EU human rights policy towards Russia. Study requested by the European Parliament's Committee on Human Rights», [wie in Fn. 65], S. 8-9, 20. Speziell zu den Vier Gemeinsamen Räumen vgl. Hannes Adomeit/ Rainer Lindner, «Die ‚Gemeinsamen Räume‘ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?», in: *SWP-Studie*, 34 (November 2005).

⁶⁸ Vgl. Natalia Shapovalova/ Richard Youngs, «EU human rights policy towards Russia. Study requested by the European Parliament's Committee on Human Rights», [wie in Fn. 65], S. 10-11.

⁶⁹ Vgl. European Union, «The European Union - Russian Federation human rights consultations», [wie in Fn. 5], S. 1-2; European Commission, «EU-RUSSIA SUMMIT (Yekaterinbrug, 3-4 June 2013). MEMO», [wie in Fn. 5], S. 3; Rick Fawn, «‚Bashing about Rights‘? Russia and the ‚New‘ EU States on Human Rights and Democracy Promotion», [wie in Fn. 61], S. 1782.

⁷⁰ Vgl. Katrin Bastian, «Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik», [wie in Fn. 65], S. 73-77; Natalia Shapovalova/ Richard Youngs, «EU human rights policy towards Russia. Study requested by the European Parliament's Committee on Human Rights», [wie in Fn. 65], S. 7; Susan Stewart, «Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum. Das Baltikum, die westliche GUS und der Südkaukasus im Vergleich», in: *SWP-Studie*, 5 (März 2010), S. 8. Speziell zum militärischen Selbstverständnis sowie Potential Russlands vgl. Margarete Klein, «Russlands Militärpotential zwischen

Zusätzlich wurde das Thema durch seine inhaltliche Erweiterung an die neuen Verhältnisse in Estland und Lettland angepasst. Seiner medialen Erwähnung hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend der kritische Verweis auf die Gedenkmärsche von Veteranen der Waffen-SS angeschlossen. Diese Kombination mit der Minderheitenthematik ist auf die bereits erwähnten, divergierenden Geschichtsauffassungen zurückzuführen. Esten und Letten sehen in den Widerstandskämpfern von 1940 nationale Helden, während die russische Seite deren häufig folgende Einbindung in den nationalsozialistischen Völkermord hervorhebt und das bis heute in Russland maßgebende Narrativ des heldenhaften Kampfes der Roten Armee für die Befreiung Europas vom Faschismus gefährdet sieht. Der Bezug zur Minderheitenthematik ist hier insofern gegeben, als dass viele ältere Angehörige der russophonen Minderheiten in beiden Ländern im Zweiten Weltkrieg in der Roten Armee gekämpft haben. Russland insistiert beispielsweise deshalb auf ihrer sozialen und ökonomischen Besserstellung in Estland und Lettland.⁷¹

Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass sich die Lage der russophonen Minderheiten seit der estnischen und lettischen Unabhängigkeit umfassend verbessert hat. Gleichwohl ist durch den Einbezug der aktuellen Beurteilungen des Beratungskomitees des Europarats, der Berichte des HKNM der OSZE sowie der russischen Kritik ein differenziertes Bild entstanden, das vielfältige Ansatzpunkte für die Verbesserung der Situation der Minderheiten geliefert hat. Der estnische und lettische Wunsch nach einer „Rückkehr nach Europa“ setzte mit ihren Beitrittsbemühungen und erlangten Mitgliedschaften in der OSZE, dem Europarat sowie der EU und der NATO vielfältige Anpassungsprozesse an die Werte und Normen der europäischen und transatlantischen Partner in Gang. Wenngleich anders intendiert, hat auch die frühzeitig einsetzende Kritik der Russischen Föderation ihren Teil zu diesen Veränderungen beigetragen, da sie den Fokus der internationalen Akteure auf diskussionswürdige Aspekte des Minderheitenstatus' in den beiden baltischen Ländern lenkte. Das Ziel Russlands blieb in den 1990er Jahren die Verzögerung beziehungsweise Verhinderung der baltischen Westintegration. Die anhaltende Kritik der russischen Führung hat sich während der genauen Betrachtung als berechtigt erwiesen. Es konnte jedoch auch gezeigt werden, dass die russischen Forderungen kompromisslose Standpunkte enthalten, welche die estnischen und lettischen Mehrheitsinteressen einseitig zugunsten der Minderheiten ignorieren.

Der Rückblick auf die russische Außenpolitik gegenüber den baltischen Staaten in den 1990er Jahren sowie die Untersuchung der fortgesetzten Kritik Russlands und ihrer öffentlichen Inszenierung konnten zeigen, dass die russische Führung die Minderheitenthematik gezielt instrumentalisiert. In den 1990er Jahren ging es um die Aufrechterhaltung des russischen Einflusses, der mit der Abwanderung vieler sowjetischer Funktionsträger sowie dem Truppenabzug zu sinken begann. Gleichzeitig lag eine Einbindung Estlands und Lettlands in die NATO diametral zu den Sicherheitsinteressen Moskaus. Die großen Gruppen ethnischer Russen in Estland und Lettland rechtfertigten ein fortgesetztes russisches Interesse an der Region und erwiesen sich international als probates Instrument, die Diskreditierung Estlands und Lettlands zu betreiben und die russische Position zu stärken. Der EU und NATO-Beitritt beider Staaten belegte jedoch das Scheitern dieser Strategie. Allerdings boten die sich seit Ende der 1990er Jahre institutionell entwickelnden Beziehungen zur EU den folgenden Putin-Administrationen ein neues Einsatzfeld für das Instrument. Die Priorität, welche die

Großmachtanspruch und Wirklichkeit. Zustand, Reformen und Entwicklungsperspektiven der russischen Streitkräfte», in: *SWP-Studie*, 24 (Oktober 2009), S. 7-8.

⁷¹ Vgl. Andrejs Plakans, «A Concise History of the Baltic States», Cambridge 2011, S. 348-349, 352.

europäischen Partner auf das Thema Menschenrechte legten, sowie die Mechanismen, mit welchen sie deren Umsetzung in Russland befördern wollten, erforderten eine adäquate Reaktion eines wirtschaftlich und militärisch wieder erstarkten Landes, als welches Russland sich zunehmend sah und sieht.

Während die europäischen Partner sich empört über das russische Vorgehen im Zweiten Tschetschenienkrieg, über die Ermordung kritischer Journalisten wie Anna Politkovskaja, den staatlichen Umgang mit der Protestbewegung nach den letzten Präsidentschaftswahlen oder jüngst über die Umsetzung des NGO-Gesetzes gezeigt haben, kritisierten russische Offizielle beständig die Situation der Minderheiten in den beiden baltischen Staaten. Dass dieses Thema in die beiden Menschenrechtsberichte Eingang gefunden hat, zeigt, in welchem Kontext die russische Seite es zukünftig einzusetzen gedenkt. Werden die Anlässe die minderheitenrechtliche Situation zu kritisieren auch seltener, so schafft die geschickte Verknüpfung der Thematik mit den Gedenkmärschen von Veteranen einen regelmäßigen Anlass für die russische Führung, der EU ihre Kritik zu präsentieren.

Eine Reaktion der EU auf die Instrumentalisierung der Minderheitenthematik von russischer Seite als Gegenstrategie zur europäischen Kritik an der Lage der Menschenrechte in Russland ist nicht erkennbar aber wünschenswert. Unabhängig davon, auf welcher Ebene der EU-Russland Beziehungen diese Reaktion erfolgt, sollte der russischen Seite hierbei kein Forum für die Umsetzung ihrer Instrumentalisierung geboten werden, da diese nicht an der Lösung bestehender Probleme orientiert ist. Die Etablierung weiterer Dialogstrukturen erscheint daher auch aufgrund der Bindung zusätzlicher Ressourcen nicht sinnvoll. Gleichwohl sollte die EU ihr Interesse an der Verbesserung der Situation der russophonen Minderheiten deutlich machen und möglicherweise auch anerkennen, dass die russische Kritik, unabhängig von ihrer Intention, phasenweise Teil eines dialektischen Prozesses gewesen ist, der zur Verbesserung der Situation der russischen Minderheiten beigetragen hat. Die Schnittmenge zwischen der russischen Kritik und den Empfehlungen der internationalen Akteure könnten den Ausgangspunkt eines fortgesetzten Austausches beider Seiten über die Thematik bilden, für welchen die Menschenrechtskonsultationen das geeignete Format bieten. Schließlich wären für eine unabhängige Beurteilung eines solchen Diskussionsprozesses regelmäßige öffentliche Informationen aus dem Dialog wünschenswert.