

Politische Beteiligung der russischen Minderheit in Estland

Magdalena Noffke

Einführung

Der Ursprung der Minderheitenkonflikte im heutigen Estland liegt mittlerweile über 60 Jahre zurück, als 1944 der vorher unabhängige Staat Estland der UdSSR angegliedert wurde. Die niedrige Geburtenrate dieser Jahre, eine Folge des Zweiten Weltkriegs, aber vor allem das Ziel Moskaus einen einheitlichen Sowjetstaat zu schaffen, hat die Bevölkerungsstruktur Estlands nachhaltig verändert. Um dieses Ziel zu erreichen wurden zu Zeiten Stalins Massendeportationen von Esten nach Sibirien veranlasst. Gleichzeitig ermutigte man Russen sich in Estland anzusiedeln. All dies führte dazu, dass Esten um das Überleben auf ihrem eigenen Territorium zu bangen begannen. Während in den Dreißigerjahren Esten 88 Prozent der Bevölkerung in Estland ausmachten, waren es 1989 nur noch 62 Prozent. Der russische Anteil stieg in dieser Zeit jedoch von 8 Prozent auf 30,3 Prozent. Seit 1989 hat sich das Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung zugunsten der Mehrheitsbevölkerung verschoben. Esten machen heute etwa 70% der Bevölkerung aus.

Die russische Bevölkerung ist vor allem in der Hauptstadt Tallinn sowie im Nordosten des Landes angesiedelt. In Narva, der drittgrößten Stadt Estlands, beträgt der Anteil der russischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung 90 Prozent.

Aufgrund dieser Bevölkerungszusammensetzung ergeben sich zahlreiche Probleme. Im Rahmen dieses Beitrags wird auf die politische Partizipation der russischen Bevölkerung in Estland eingegangen. Zunächst wird der rechtliche Status der russischen Bevölkerung Estlands erläutert. Daraus ergeben sich die Partizipationsrechte. In einem letzten Punkt wird darauf eingegangen, inwieweit diese Partizipationsrechte letztlich von der russischen Minderheit genutzt werden.

Der rechtliche Status der russischen Bevölkerung in Estland

Bei der Definition des Minderheitenbegriffs ist die estnische Gesetzgebung der grundsätzlichen traditionellen Völkerrechtsauffassung gefolgt, wonach nur Angehörige des Staatsvolkes, d. h. nur estnische Staatsangehörige, nicht jedoch Ausländer oder Staatenlose als Minderheitenangehörige betrachtet werden und somit unter den Minderheitenschutz fallen können.

In Anbetracht der Bestimmung des Staatsvolkes, die nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit notwendig wurde, war diese Definition des Minderheitenbegriffs nicht unproblematisch. Ausschlaggebend für die Bestimmung des Staatsvolkes war die Überzeugung, dass Estland durch die völkerrechtswidrigen Annexionen durch die Sowjetunion und das Dritte Reich nicht untergegangen ist. Vielmehr geht man davon aus, dass die heutige Republik Estland mit der 1940 annektierten Republik Estland identisch ist. Die Folge dieser Geschichtsauslegung ist, dass ein großer Teil der während der Sowjetzeit eingewanderten Bewohner Estlands nicht automatisch die estnische Staatsbürgerschaft erhielt. Dies betrifft vor allem die russische Bevölkerung Estlands.

Nach dem 1992 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsgesetz wurden als Staatsangehörige nur die Staatsangehörigen der Vorkriegsrepublik und deren Abkömmlinge anerkannt. Personen, die erst nach der Annexion Estlands eingewandert waren, wurde jedoch bei einem Aufenthalt von mindestens zwei Jahren und dem Nachweis von Sprachkenntnissen ein Einbürgerungsanspruch zuerkannt. Befreit von der Sprachprüfung waren Einbürgerungsbewerber, die den Antrag auf Einbürgerung bereits 1990 gestellt hatte. Ein solch früher Antrag wurde als Loyalitätsbeweis gewertet und entsprechend honoriert.

Das heute geltende Staatsangehörigkeitsgesetz, das 1995 verabschiedet wurde, hat an dieser Rechtslage im wesentlichen nichts verändert. Die für eine Einbürgerung notwendige Residenzzeit beträgt nach diesem Gesetz nun jedoch fünf Jahre. Zudem muss sich der Einbürgerungswillige einer Prüfung unterziehen, in der er seine Kenntnis des estnischen Verfassungs- und Staatsangehörigenrechts nachweisen muss.

Nach Schätzungen haben etwa 80.000 Nicht-Esten als Abkömmlinge der Angehörigen der Vorkriegsrepublik die estnische Staatsangehörigkeit

kraft Gesetz erworben. Mehr als 120.000 Personen sind nach Angaben des Staatsangehörigen- und Migrationsamts bis 2003 eingebürgert worden. Dabei erfolgten die meisten Einbürgerungen mit etwa 20.000 im Jahresdurchschnitt in den Jahren 1993 bis 1996. Anschließend ist die Zahl stark zurückgegangen und hat sich seit 1999 auf etwa 3.000 bis 4.000 Personen jährlich eingependelt. Etwa 10.000 Einwohner haben sich für eine andere, in den meisten Fällen die russische, Staatsangehörigkeit entschieden.

Die Zahl der staatenlosen Bewohner Estlands lag einem Bericht der Europäischen Kommission zufolge im Jahr 2000 bei etwa 170.000 Personen, was etwa 2,4 % der Bevölkerung ausmacht. Die Zahl der Staatenlosen ist jedoch mittlerweile zurückgegangen, stellt jedoch nach wie vor ein Problem dar. 78 % der Staatenlosen sind ethnische Russen.

Die Folgen, die sich aus dem Nicht-Besitz der estnischen Staatsbürgerschaft ergeben, sind durch die Absicherung des Bleiberechts und eine weitgehende Gleichstellung der Zuwanderer mit estnischen Staatsangehörigen erheblich reduziert worden, womit auch zum Teil das nachlassende Interesse am Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft zu erklären ist.

Zuwanderern, die bis zum 1.7.1990 in Estland eingewandert sind, wird der Anspruch auf eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingeräumt. Knapp 330.000 der geschätzten 370.000 hierdurch begünstigten Personen haben einen entsprechenden Antrag gestellt. Sie haben eine zunächst auf fünf Jahre befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erworben, die 1998 auf Antrag in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden konnte. Bis zur Umwandlung der befristeten in eine Daueraufenthaltserlaubnis waren Zuwanderer mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich dem Inhaber einer Daueraufenthaltserlaubnis und damit mit wenigen Ausnahmen einem estnischen Staatsbürger gleichgestellt. Das in den ersten Jahren bestehende Problem der Versorgung staatenloser Bürger mit gültigen Reisedokumenten wurde durch die Bereitstellung von Fremdpässen, die für die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis bzw. im Fall der Daueraufenthaltserlaubnis für einen Zeitraum von fünf Jahren ausgestellt wurden, gelöst. Im Jahr 2003 verfügten etwa 214.000 Bewohner Estlands über eine Daueraufenthaltsgenehmigung. Etwa 53.000 Bewohner lebten auf Grundlage einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung in Estland.

Politische Mitwirkungsrechte

Durch ihre Mitwirkung in den Vertretungskörperschaften können die Minderheitenangehörigen auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess Einfluss nehmen. Diese Möglichkeit hat bisher vor allem die russische Bevölkerung Estlands wahrgenommen. Sie gründete zunächst eine Organisation zur Vertretung ihrer Interessen und später im Vorfeld der Parlamentswahlen von 1995 eine eigene Partei.

Die Gründung einer Partei sowie eine Parteimitgliedschaft ist nach der estnischen Verfassung ausschließlich Staatsangehörigen vorbehalten. Staatenlose, die, wie beschrieben, einen großen Teil der russischen Bevölkerung in Estland ausmachen, sind daher von dieser Form der politischen Partizipation und Interessenvertretung ausgeschlossen.

Eine Teilnahme an den Wahlen ist jedoch nicht nur auf Parteien begrenzt. Sowohl bei der Parlamentswahl als auch bei den Lokalwahlen kann jeder, der das aktive Wahlrecht besitzt auch als Einzelkandidat nominiert werden. Da auf lokaler Ebene auch Staatenlose und Ausländer über das aktive Wahlrecht verfügen, können sie also auch selber als Kandidaten antreten. Neben Parteien und Einzelkandidaten sind auf lokaler Ebene auch Wählervereinigungen zugelassen. Das aktive Wahlrecht steht denjenigen Ausländern zu, die in Besitz einer Daueraufenthaltserlaubnis sind und deren ständiger Wohnsitz am Wahltag seit fünf Jahren in der betreffenden Gemeinde liegt.

Die russische Volksgruppe kann daher in Anbetracht ihrer zahlenmäßigen Stärke ohne besondere Vorkehrungen über das Verhältniswahlrecht eine angemessene Vertretung auf Landes- und kommunaler Ebene erreichen und durch die Mitwirkung in den jeweiligen Vertretungskörperschaften auf die Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten einwirken. Die 5-Prozent-Hürde, die sowohl bei lokalen Wahlen als auch bei Parlamentswahlen gilt, stellt daher theoretisch kein Problem dar. Sie setzt jedoch voraus, dass die russische Bevölkerung ihre Rechte auch wahrnimmt und zudem in der Lage ist, zu einem gewissen Maße geschlossen aufzutreten.

Wahrnehmung von Partizipationsrechten

Mit der Einräumung des Ausländerwahlrechts ist auf kommunaler Ebene Nichtstaatsangehörigen eine Einflussnahme ermöglicht worden, von der

bei den ersten beiden Kommunalwahlen im Oktober 1993 und Oktober 1996 gemessen an der landesweiten Wahlbeteiligung in außerordentlichen Maße Gebrauch gemacht worden ist. Bei den Kommunalwahlen 1999 und 2002 lag die Wahlbeteiligung in den Städten des Nordostens (Ausnahme: Sillamäe) und den Bezirken Tallinns mit hoher nichtestnischer Einwohnerschaft hingegen unter dem Landesdurchschnitt. Dieses Ergebnis überrascht, da insbesondere gemeindeeigene Schulen und kulturelle Einrichtungen zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen und die kommunale Selbstverwaltung hier praktisch der kulturellen Selbstverwaltung der russischen Einwohnerschaft entspricht.

Als Hindernis für eine ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechende Beteiligung der russischen Bevölkerung vor allem im Landesparlament hat sich bisher nicht das Wahlrecht, sondern die Heterogenität der russischen Bevölkerung erwiesen. Sämtliche auf Landes- und Kommunalebene durchgeführten Wahlen verdeutlichten, dass es sich bei der russischen Bevölkerung nicht um eine geschlossene politische Einheit handelt. Sie ist vielmehr in zahlreiche rivalisierende Gruppen gespalten. Auch wenn unterschiedliche Interessen und Interessengruppen in einem demokratischen Staat nichts ungewöhnliches sind, ist die Zersplitterung der russischen Bevölkerung für deren politisches Gewicht nicht gerade förderlich.

Parteienbildung

Die Bildung russischer Parteien ist vor allem auf die Hauptstadt Tallinn beschränkt. Infolge der Lokalwahlen wurden im Herbst 1994 drei Parteien der russischen Minderheit in Estland gegründet. Die *„Vereinigte Volkspartei Estlands“* entstand aus dem Zusammenschluss der *„Vertretungsversammlung der russischsprachigen Bevölkerung Estlands“*, der *„Russischen Demokratischen Bewegung“* sowie weiterer Gruppierungen. Aus den Reihen einer weiteren Gruppierung, der *„Russischen Gemeinde“* sind die *„Russische Partei in Estland“* und die *„Estnische Volkspartei in Estland“* hervorgegangen.

Inhaltlich unterschieden sich die Parteien im wesentlichen durch ihren Grad der Opposition zur estnischen Staatsbürger- und Ausländerpolitik. Während sich die Folgeparteien der *„Russischen Gemeinde Estlands“* für ein Optionsrecht auf die estnische Staatsbürgerschaft aussprach und die Einbürgerungsvoraussetzungen nach estnischem Staatsangehörigkeitsrecht ein-

schließlich ihrer Folgen als Diskriminierung und Menschenrechtsverletzung kritisierten, verfolgten die Aktivisten der „*Vereinigten Volkspartei Estlands*“ ein eher gemäßigten Kurs und signalisierten Kooperations- und Kompromissbereitschaft. Bei den Parlamentswahlen 1995 traten alle drei Parteien in dem Wahlbündnis „*Meine Heimat ist Estland*“ an. Das Wahlbündnis erhielt 5,9 % der Stimmen und zog mit sechs Sitzen ins Parlament ein. 1999 wurde die fünfte russische Partei, die „*Russisch-Baltische Partei in Estland/Estlands*“ gegründet. Im Zeitverlauf gelang es den Parteien immer seltener zu einer gemeinsamen Position zu finden. Das Ziel sich zu einer gemeinsamen Partei zu vereinigen, konnte nicht erreicht werden. Dies führte letztlich dazu, dass alle russischen Parteien bei den Parlamentswahlen 2003 an der 5%- Hürde scheiterten und keine von ihnen ins Parlament einzog.

Noch zersplitterter stellt sich das Bild auf lokaler Ebene dar. Der Einfluss der russischen Parteien blieb im wesentlichen auf die Hauptstadt beschränkt, die jedoch auch hier mit rivalisierenden Gruppierungen zu kämpfen hatten. So traten bei den Lokalwahlen 1996 vier weitere russische Listen neben den vier russischen Parteien an.

Eine dauerhafte Mobilisierung bestimmter Wählergruppen ist den russischen Parteien also auch hier nicht gelungen. Ein noch geringerer Organisationsgrad zeigt sich im Nordosten des Landes, wo zunächst programmatisch schwer zu unterscheidende Personenbündnisse dominierten, die kurz vor den Wahlen entstehen und sich kurz danach wieder auflösen. Bei den Kommunalwahlen 2002 dominierten schließlich nicht auf ethnischer Grundlage errichtete Parteien.

Russische Parteien waren bis auf die *Russisch-Baltische Partei* gar nicht mehr angetreten. Russische Politiker engagieren sich heute eher in den großen allgemeinen Parteien als sich um die Gründung eigener russischer Parteien zu bemühen. In den Gegenden, in denen Minderheiten die Mehrheit der Wählerschaft ausmachen, nehmen sie vordere Listenplätze ein.

Quellen:

Schmidt, Carmen:

Minderheitenschutz im östlichen Europa – Estland. 2004. Unter:
<http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Estland,%20Lettland,%20Litauen/Estland_Schmidt.pdf>.

Europäische Kommission:

Euromosaik-Studie – Regional- und Minderheitensprachen - Länderbericht Estland. Brüssel 2004. Unter:
<http://ec.europa.eu/education/policies/lang/languages/langmin/euromosaic/et_de.pdf>.

Svea Reubold:

Die Minderheitenproblematik in Estland und Lettland. In: europaspiegel.de – Online-Magazin für Europa, 7.7.2003. unter:
<<http://www.europaspiegel.de/index/artikel60/page5/1>>.

Malte Brosig:

Mehrheiten und Minderheiten in Estland. Gesellschaft für bedrohte Völker Bozen 10. Juni 2005. Unter:
<<http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/estland.html>>.