

Anne Jürgens

Die Integration von Minderheiten in Estland

Die Chancen und Ergebnisse der Einflussnahme der OSZE
und der Europäischen Union im Vergleich

Magisterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2007 GRIN Verlag
ISBN: 9783640711161

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/158008>

Anne Jürgens

Die Integration von Minderheiten in Estland

Die Chancen und Ergebnisse der Einflussnahme der OSZE und der Europäischen Union im Vergleich

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft

Magisterstudiengang Politikwissenschaft/Volkswirtschaftslehre Hauptfach

MAGISTERARBEIT

**Die Integration von Minderheiten in Estland –
Die Chancen und Ergebnisse der Einflussnahme
der OSZE und der Europäischen Union
im Vergleich**

Vorgelegt von: Anne Jürgens

Heidelberg, den 5. Februar 2007

Inhaltsverzeichnis

Einleitung – Demokratie und Ethnizität in Estland.....	1
1. Fragestellung und Hypothese.....	9
2. Theoretische Ansätze – Das Modell des Nutzens und der Kosten der EU-Mitgliedschaft für die Länder Osteuropas.....	9
2.1. „Passive Leverage” – Die Vorteilhaftigkeit der Mitgliedschaft.....	11
2.1.1. Die Europäische Union.....	12
2.1.2. Die OSZE.....	15
2.1.3. Fazit – „Passive Leverage”, Estlands Minderheitenpolitik und der Nutzen aus der Zusammenarbeit.....	19
2.2. „Active Leverage” – Auswirkungen der Mitgliedschaft auf die Politik.....	20
2.2.1. Die Europäische Union.....	21
2.2.2. Die OSZE.....	23
2.2.3. Fazit – „Active Leverage” und die Instrumente der Durchsetzung.....	26
3. Empirische Analyse - Einfluss der OSZE und der EU auf die Minderheitenpolitik in Estland.....	27
3.1. Mandat der OSZE in Estland – Grundlage der Einflussnahme.....	27
3.2. Mandat der EU – Hintergrund der Osterweiterung.....	32
4. Probleme und Lösungen – OSZE, EU und die Regierung Estlands.....	35
4.1. Die Informationspolitik für die Minderheiten.....	36
4.1.1. Vorschläge des Hohen Kommissars für Minderheitenfragen zur Informiertheit der Minderheiten.....	36
4.1.2. Die Informationspolitik der estnischen Regierung 1993-1997.....	40
4.1.3. Die Informationspolitik als Problembereich in den Kommissionsberichten.....	45
4.1.4. Reaktion der Regierung auf die Kommissionsberichte.....	47
4.2. Das Problem der Staatsbürgerschaft.....	48
4.2.1. Der Hohe Kommissar über die Staatsbürgerschaft.....	49
4.2.2. Die Maßnahmen der Regierung zur Staatsbürgerschaft.....	56
4.2.3. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Staatsbürgerschaft.....	63
4.2.4. Regierungstätigkeit im Bereich der Staatsbürgerschaft ab 1998.....	67
4.3. Die Problematik der Sprache in Estland.....	69
4.3.1. Die Sprachenproblematik in der Korrespondenz mit dem Hohen Kommissar.....	70
4.3.2. Die Maßnahmen der Regierung zur Problematik der Sprache.....	72
4.3.3. Die Meinung der Europäischen Kommission zur Sprachenproblematik.....	76
4.3.4. Maßnahmen der Regierung ab 1998 zur Sprachenproblematik.....	84
4.4. Die Ausländergesetzgebung und Maßnahmen für Staatenlose.....	88
4.4.1. Die Empfehlungen des Hohen Kommissars zur Ausländerfrage.....	88
4.4.2. Die Handlung der Regierung.....	92
4.4.3. Die Meinung der Europäischen Kommission zur Ausländer- und Staatenlosenfrage.....	97
4.4.4. Die Handlung der Regierung ab 1998.....	100
4.5. Zusammenfassung – Auswirkungen der Empfehlungen der OSZE und der EU.....	101
4.5.1. Die Informationspolitik.....	101
4.5.2. Die Staatsbürgerschaft.....	102
4.5.3. Die Sprachenproblematik.....	102
4.5.4. Die Gesetzgebung für Ausländer und Staatenlose.....	103
5. Schlussfolgerungen.....	104
Schlusswort und Ausblick.....	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. Die Zusammensetzung der Bevölkerung 1996-1998.....	3
Tabelle 2. Passive Leverage der EU.....	12
Tabelle 3. Active Leverage der EU.....	22
Tabelle 4. Staatsbürgerschaft 1992-2006.....	59
Tabelle 5. Meinung der Bevölkerung zu Regelungen der Staatsbürgerschaft.....	112

Einleitung - Demokratie und Ethnizität in Estland

Estland gehört zu der Ländergruppe der postsozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas, die im Zeitraum zwischen 1989-1991 die Unabhängigkeit erlangt haben und somit mit dem Aufbau der Demokratie und der freien Marktwirtschaft angefangen haben. Diese Entwicklung hat die bereits genannte Ländergruppe, näher in das Interessenfeld internationaler Organisationen der europäischen Ebene gerückt. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Europäischen Union zu, indem die mögliche Mitgliedschaft, zumindest einiger dieser Länder, in Erwägung gezogen wurde. In diesem Kapitel soll die Demokratisierung Estlands vorgestellt werden, dennoch nicht in voller Ausführlichkeit, sondern es sollen lediglich Faktoren dargestellt werden, die es erlaubt haben, das politische und ökonomische System in den frühen 90-er Jahren als demokratisch und liberal genug für die Kooperation mit internationalen Organisationen zu bezeichnen. Es soll näher auf die Minderheitenfrage eingegangen werden, da diese als der größte Schwachpunkt der estnischen Demokratie gilt. Daran anknüpfend wird die Problematik mit den Minderheiten vorgestellt und es wird ein kurzer Überblick über die Entstehung der Problematik der Staatsbürgerschaft gegeben.

In Estland war die wichtigste Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie der Zerfall der altkommunistischen Partei und die Herausbildung der neuen Regierung durch die ehemaligen Volksfrontorganisationen und den dadurch entstandenen Parteienpluralismus. Der Transformationsprozess wurde durch einen Pakt zwischen den Regime-Softlinern und der gemäßigten Opposition fortgeführt, gleichermaßen wurden den Mitgliedern der oppositionellen Bewegungen bestimmte politische Schlüsselpositionen zugesprochen.¹ Die Übergangsphasen in Lettland und Estland waren dadurch charakterisiert, dass die neuen, unabhängigen Herrschaftsstrukturen parallel mit den alten sowjetischen existierten und agierten. So wurden die Länder von den im Februar 1990 gewählten Kongressen, die hauptsächlich aus den Mitgliedern der Volksfronten bestanden und große Unterstützung innerhalb der Bevölkerung genossen und dem damals offiziellen Parlament, dem Obersten Sowjet regiert. Die Machtkonstellation war günstig, so dass der allgemeine Kurs auf die Wiederherstellung der Unabhängigkeit genommen wurde.² In allen drei baltischen Staaten war die große Transformationsbewegung unter dem gemeinsamen Namen „Volksfront“ zwar in der Übergangsphase aktiv, verlor aber nach der vorschreitenden Demokratisierung an Einigkeit und ist in allen drei Staaten zerfallen. Die Parteien bezeichnen sich heute alle als

¹ Merkel, Wolfgang (1999): „Systemtransformation“. Leske + Budrich, Opladen. S.433-437

² Smith, David J. (2002): „Estonia: independence and European integration“ in: Smith, David J. u.a. (Hrsg.) „The Baltic States“. TJ International Ltd, Padstow, Cornwall. S.54-56

Mitte-Rechts oder Mitte-Links-Parteien, Extremisten gibt es in der Hinsicht nicht. Die Parteien haben keine festen programmatischen Ziele, folglich auch keine identifizierbaren Wählergruppen, Ausnahme bildet die russische Partei, die zwar bei den Wahlen ins estnische Parlament 1999 mit 6 Mandaten kam, es aber 2003 mit 2,2% der Stimmen nicht über die 5%-Hürde geschafft hat.³ Die alten Eliten bilden demnach keine einheitliche Opposition zu den neuen Eliten, was dennoch nicht zu einer Abschwächung der demokratischen Reformen führt. Vielmehr bestimmt die Konkurrenz zwischen den neuen Parteien den politischen Kurs, der allgemein eine demokratische Richtung durch die gesamte Zeit der Institutionalisierung und der Konsolidierung der Demokratie durchgehalten hatte. Die Institutionalisierung wurde im Grunde bis zum Jahr 1992, als die Übergangs-Institutionen des Machtwechsels aufgelöst wurden und das Parlament zum ersten Mal zusammentrat, abgeschlossen. Die Verfassung wurde ebenfalls 1992 verabschiedet.⁴ Die ökonomischen Reformen fingen bereits Ende der 80-er Jahre an, indem 1987 das Konzept des „Selbst Wirtschaftenden Estlands“⁵ erarbeitet wurde, das Estland wirtschaftlich von der UdSSR weitgehend unabhängig machen sollte. Anfang der 90-er wurde eine Besitzreform durchgeführt, indem das staatliche Eigentum privatisiert bzw. marktfähig gemacht worden ist. Reformen wurden ebenfalls in den Bereichen des Landbesitzes, der Landwirtschaft und der Industrie durchgeführt, wobei der Ausfall der Produktion in den letzten 2 Bereichen Anfang der 90-er Jahre nicht zu vermeiden war. Dennoch wurde in der Wirtschaft verstärkt auf Außenhandel umgeschaltet und die Industrie dadurch auf Bereiche der Lebensmittelproduktion sowie Holzexport und -verarbeitung umgestellt. Hinzu kommen noch andere Industriezweige wie Chemieindustrie, Baumaterialien sowie Maschinenbau (hierunter auch Infotechnologie). Die Entwicklungen im Außenhandel und Umstellung der Wirtschaft bewirkten den Anstieg der Investitionen aus dem Ausland, was einen positiven Effekt auf die Binnenwirtschaft hatte.⁶ Im Allgemeinen kann man sagen, dass die wirtschaftlichen Reformen seit Anfang 90-er auf dem Kurs der liberalen Marktwirtschaft geblieben sind. Dies bestätigen ebenfalls die Daten aus dem Freedomhouse für Estland in den Jahren 1997 bis 2006, wo Estland für demokratische Institutionalisierung stets die Punkte von 1,5 bis 2,75 bekommen hat.⁷ Das größte Problem, das auch von Freedomhouse angesprochen wird, ist die Minderheitenpolitik.

³ Homepage der Wahlkommission in Estland www.Vvk.ee

⁴ Lagerspetz, Mikko; Maier, Konrad: „Das politische System Estlands“ in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.). (2002): „Die politischen Systeme Osteuropas“. Leske+Budrich, Opladen. S.71-98

⁵ IME – Ise Majandav Eesti (Selbst wirtschaftende Estland)

⁶ „Eesti taasiseseesvumise tagajärjed“ („Die Konsequenzen der Unabhängigkeit“) Eine Studie der Universität von Tartu aus dem Jahr 2004

⁷ Country Report Estonia, 2006 Edition. Freedomhouse

Entsprechend der Volkszählung von 1989 war fast 40% der Bevölkerung Estlands russischsprachiger Abstammung.⁸

.	1989	1994	1995	1996	1997	1998
Total population	1 565 662	1 506 927	1 491 583	1 476 301	1 462 130	1 453 844
Estonians	963 281	962 326	957 948	953 547	950 124	946 646
Russians	474 834	436 562	428 360	420 435	412 628	409 111
Ukrainians	48 271	40 501	39 585	38 588	37 306	36 929
Byelorussians	27 711	23 655	23 088	22 521	21 883	21 589
Finns	16 622	15 090	14 522	13 949	13 629	13 317
Jews	4 613	3 008	2 864	2 697	2 553	2 423
Tartars	4 058	3 546	3 484	3 389	3 315	3 271
Germans	3 466	1 861	1 733	1 517	1 349	1 288
Latvians	3 135	2 876	2 810	2 750	2 723	2 691
Poles	3 008	2 544	2 488	2 436	2 374	2 355
Lithuanians	2 568	2 383	2 329	2 284	2 245	2 221
Other nationalities	14 095	12 575	12 372	12 188	12 001	12 003

Tabelle 1.⁹

Aus der Tabelle 1. wird sichtbar, dass die russischsprachige Minderheit einen relativ großen Teil der Bevölkerung ausmacht. Historisch gesehen sind die Minderheiten in Estland durch den Hintergrund ihres Aufenthaltes zu unterscheiden. Die heutigen Minderheiten sind entweder als Gastarbeiter nach Estland gezogen, folglich ohne Bindung zum Gastland, oder sie sind als historische Minderheit anzusehen, die bereits seit Jahrhunderten in Estland ihre Wurzeln hat.

Nach dem 20. August 1991, wo die Wiederherstellung der Unabhängigkeit Estlands ausgerufen wurde, wurde die so genannte Verfassungsversammlung formiert, die sich aus den Mitgliedern des Hohen Rates, der Kommunistischen Partei Estlands, sowie Mitgliedern des

⁸ Russischsprachige Abstammung als Begriff, der die sprachliche und ethnische Zusammensetzung der Minderheit bezeichnen sollte. Anfangs wurden die Minderheiten in den offiziellen Berichten der estnischen Regierung als „Russen“ bezeichnet, was angesichts der Angehörigen aus anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion, zum Beispiel Ukraine oder Weißrussland inhaltlich nicht richtig ist. Hier werden sie als „russischsprachige Minderheiten“ bezeichnet. Im Laufe der Arbeit werden Bezeichnungen „nicht-Esten“, „Nicht-Staatsbürger“ sowie „anderssprachige“ oder „russischsprachige“ Bevölkerung verwendet.

⁹ Fourth periodic report of States parties due in 1998 : Estonia. 05/07/99. CERD/C/329/Add.2. (State Party Report) vom 5 Juli 1999 für die UN – Committee on the Elimination of Racial Discrimination

estnischen Kongresses¹⁰ zusammensetzte. Empirisch gesehen setzte sich dieses Organ in der Mehrheit aus ethnischen Esten zusammen,¹¹ was erhebliche Konsequenzen für das Staatsbürgerschaftsgesetz hatte. Die Problematik bestand vor allem in den vorhandenen Machtrivalitäten zwischen der russischsprachigen und der estnischsprachigen Bevölkerung, da die ersteren vor 1991 faktisch an der Macht standen, obwohl eine ethnische Begründung für die Besetzung hoher politischer Ämter nicht vorhanden ist. Vielmehr ist die überwiegend ethnisch estnische Besetzung der Verfassungsversammlung durch die Regelung der Wahlen zum estnischen Kongress bedingt, wo lediglich die Bürger der estnischen Republik aus dem Jahr 1918 die Wahlberechtigung hatten. Die Diskussion um die Regelung der Staatsbürgerschaft entfaltete sich zwischen Konservativen und den Moderaten, die ersteren sahen eine so genannte „Null-Option“, wo jeder Einwohner Estlands die Staatsbürgerschaft bekommen sollte, als potentielle Gefahr, nicht zuletzt für die Einwohner selbst, da in diesem Fall sie zu der Staatsbürgerschaft gezwungen wären. Ebenfalls lehnten sie auch die von dem moderaten Flügel vorgeschlagene Option ab, die Staatsbürgerschaft sollte ohne zusätzliche Tests an alle Antragsteller ausgegeben werden.¹² In diesem Kontext bleibt die Frage dennoch offen, was mit denjenigen nicht-Esten passiert, die zur Unabhängigkeit Estlands beigetragen haben, beziehungsweise für die Unabhängigkeit Estlands im dem Referendum von 1991 gestimmt haben. Einige der Nicht-Esten haben bereits, vor 1990, Anträge auf die estnische Staatsbürgerschaft gestellt¹³ und sollten nach Meinung der Verfassungsversammlung nicht gegenüber denjenigen benachteiligt werden, die keine Leistung für die Unabhängigkeit erbracht haben, oder kein Interesse an der Staatsbürgerschaft gezeigt haben. Diejenigen Personen, die demnach mit Genehmigung der Staatsbürgerschaft privilegiert werden sollten, wurden später tatsächlich einige der gesetzlichen Regelungen für die Staatsbürgerschaft erlassen. Die Option der Staatsbürgerschaft für alle Einwohner Estlands wurde, trotz weitgehender Unterstützung von internationalen Organisationen wie der UNO und dem Europarat, aufgrund innerpolitischer Spannungen und weit reichendem Gegensatz seitens des Volkes nicht durchgebracht. Somit wurde die gesetzliche Regelung der Staatsbürgerschaft aus dem Jahr 1938 wieder aufgenommen. Es wurden einige Erneuerungen hinzugefügt, um den exklusiven Charakter des Gesetzes etwas zu mildern, ebenfalls aufgrund des Drucks seitens

¹⁰ Das Kongress soll als erste demokratisch gewählte Institution der Sowjetzeit in Estland angesehen werden, es wurde im Februar und März 1991 von estnischen Staatsbürgern gewählt. Die Personen ohne Staatsbürgerschaft haben an der Wahl nicht teilgenommen. Somit bildete das Kongress das Gegengewicht zum Hohen Rat der Kommunistischen Partei in Estland, an deren Wahlen am 18. März 1991 alle Bürger der estnischen SSR teilgenommen haben.

¹¹ Peep, Viljar (Hrsg)(1997): „Põhiseadus ja Põhiseaduslik Assamblee“. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium (Das Justizministerium), Tallinn

¹² Die Zeitung „Eesti Päevaleht“ vom 4. und 18. September 1991

des Europarates, der die Mitgliedschaft Estlands in dieser Organisation von den Veränderungen abhängig gemacht hat.¹⁴

Die Gesetzliche Regelung der Staatsbürgerschaft, auf die sich die Empfehlungen des Hohen Kommissars für Minderheitenfragen der OSZE aufbauen, stammt vom 26. Februar 1992, wo der Hohe Rat der estnischen SSR das Gesetz der Staatsbürgerschaft aus dem Jahr 1938 wieder als geltendes Recht verabschiedet hat.¹⁵ Demnach sollten lediglich diejenigen Personen die Staatsbürgerschaft bekommen, die während der ersten Republik Estland 1918-1940 Staatsbürger waren, sowie deren Nachkommen. Diese Politik wurde mit der historischen Begründung versehen, dass die estnische Republik 1940 nicht aufgehört hatte zu existieren, sondern unrechtmäßig von der Sowjetunion annektiert und okkupiert worden ist und somit diejenigen Gesetze weiterhin gelten sollen, die während der ersten Periode der estnischen Republik galten.¹⁶ Entsprechend konnten nur diejenigen Personen und deren nachkommen Staatsbürger werden, die während dieser Periode die Staatsbürgerschaft besaßen. Somit wurden, die während der Zeit 1940-1991 nach Estland immigrierten Personen, als unrechtmäßige Einwanderer angenommen und konnten aus diesem Grund, nicht ohne Weiteres, Staatsbürger der Republik Estland werden.¹⁷ Entsprechend diesen Regelungen haben 1992 rund 80 000 aus insgesamt rund 350 000 Nicht-Esten die estnische Staatsbürgerschaft erlangt. Die übrigen Personen sind erstmals im unklaren Status der Staatenlosen geblieben, bis das Ausländergesetz am 12. Juli 1993 in Kraft getreten ist.¹⁸ Mit diesem Gesetz wurde dann der Status der in Estland lebenden Ausländer geregelt, die Problematik der Staatenlosen Personen jedoch, die weder in Estland im Einbürgerungsprozeß Anspruch auf die estnische Staatsbürgerschaft hatten, noch die russische Staatsbürgerschaft beantragen wollten, blieb bestehen. Gemäß der Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes aus 1993 konnten die Personen Staatsbürgerschaft beantragen, die mindestens 18 Jahre alt waren, sowie vor dem Antrag mindestens 2 Jahre und nach dem Antrag mindestens 1 Jahr in Estland wohnhaft gewesen waren. Da zum Zeitpunkt der Rechnung der 30. März 1990¹⁹ gewählt wurde, konnte rein rechnerisch gesehen keine Staatsbürgerschaft vor 1993 vergeben werden. Das Gesetz beinhaltete auch die Forderung nach dem Kenntnis der estnischen Sprache, doch

¹⁴ Kodakondsuse seaduse muutmise seadus (Gesetz über die Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes) vom 23. März 1993 (RT I 1993, 17, 272)

¹⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus "Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta" (Die Entscheidung des Hohen Rates „Zur Umsetzung des Staatsbürgerschaftsgesetzes“) (RT 1992, 7, 109)

¹⁶ Vetik, Raivo (2000); „The Cultural and Social Makeup in Estonia“ in: Kolstoe, Paul (2002): „National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies“. Rowman & Littlefield Publishers, Boston. S. 87

¹⁷ Die Zeitung „Eesti Päevaleht“ vom 4. September 1991

¹⁸ Välismaalaste seadus (Das Ausländergesetz) vom 12. Juli 1993 (RT I 1993, 44, 637)

¹⁹ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus "Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta" (Die Entscheidung des Hohen Rates „Zur Umsetzung des Staatsbürgerschaftsgesetzes) (RT 1992, 7, 109)