

# Staatsaufbau und Demokratisierung im Baltikum. Erfolge und Defizite

*Axel Reetz*

## *Einleitung*

Die Konsolidierung der Demokratie steht vor einer besonderen Herausforderung, wenn das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ von demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen durch die Staatsgründung und die Notwendigkeit des Aufbaus neuer staatlicher Institutionen flankiert wird. In Osteuropa gibt es neben der Teilung der Tschechoslowakei als Beispiele die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion. Besonders schwierig wird dieser Prozess, wenn Nation und Staat nicht deckungsgleich sind (Offe 1994).

Die drei genannten Beispiele lassen sich jedoch nur bedingt vergleichen. Während die Tschechoslowakei sich friedlich und freiwillig trennte, versank Jugoslawien über Jahre im Bürgerkrieg. Das Baltikum dagegen wurde 1940 völkerrechtswidrig durch die Sowjetunion im Rahmen des so genannten Hitler-Stalin-Paktes und in direkter Folge des geheimen Zusatzprotokolls von Ribbentrop und Molotow, das die baltischen Staaten der sowjetischen Interessenosphäre zuordnete, annexiert. Die Unabhängigkeit der drei Baltenrepubliken wurde 1991 im Rahmen des Zusammenbruches der Sowjetunion mit der Anerkennung des russischen Präsidenten Boris Jelzin erneuert. Baltischen Politiker reagieren deshalb ungehalten, wenn von der zweiten Republik die Rede ist. Ansatzweise mag das berechtigt sein, weil in Litauen 1926 unter Antanas Smetona, in Estland und Lettland 1934 unter Konstantin Päts bzw. Kārlis Ulmanis die Demokratie jeweils durch Staatstreich beendet wurde. Doch während andere besetzte Staaten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Gelegenheit erhielten, zur Demokratie zurückzukehren, blieb den baltischen Völkern sogar die Rückkehr in die Eigenstaatlichkeit, geschweige denn in die Demokratie, verwehrt.

Durch das Ende der Sowjetunion wurden zunächst deren 15 sozialistische Sowjetrepubliken, darunter auch die drei baltischen, unabhängige Staaten. Da die unabhängigen Republiken der Zwischenkriegszeit völkerrechtlich nicht aufgehört hatten zu existieren – die Annexion war durch kaum einen Staat anerkannt worden – bleibt diese Wiedererlangung der Unabhängigkeit territorial

unvollständig. Die Ergebnisse der Friedensverträge zwischen der Sowjetunion und den baltischen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg blieben unberücksichtigt. So hatte die Sowjetunion nach 1941 Setu nördlich und Petseri südlich des Peipussees von Estland sowie einen schmalen Landstreifen um die Stadt Abrene von Lettland abgetrennt und der Russischen Sozialistischen Sowjetrepublik zugeschlagen. Diese territorialen „Korrekturen“ der sowjetischen Besatzungsmacht blieben nach der (erneuten) Unabhängigkeit von der UdSSR bestehen. Litauen dagegen hatte von den Grenzziehungen der Sowjet profitiert. Während in der Zwischenkriegszeit die historische Hauptstadt Vilnius zu Polen gehört hatte, war durch die Westverschiebung Polens nach dem Zweiten Weltkrieg Vilnius wieder zu litauischem Territorium geworden. Während die Litauer so eine historische polnische Minderheit im Land haben, verloren die beiden anderen Staaten Territorien, die allerdings vorwiegend russisch besiedelt sind. Da in allen drei Staaten kein national homogenes Staatsvolk lebt, haben manche (westliche) Beobachter eine „jugoslawisierte“ Vorstellung der Verhältnisse im Estland, Lettland und Litauen entwickelt, die ob der russischen Minderheit zunächst Diskriminierung, Unterdrückung und Gewalt vermuten, ohne auf die konkreten Umstände Rücksicht zu nehmen.

Während der nunmehr gut zehn Jahre der Unabhängigkeit galt es lange Zeit als fraglich, ob die NATO-Mitgliedstaaten dem Wunsch der Balten nach einer Sicherheitsgarantie und Aufnahme zustimmen würden. Und das nicht nur wegen Rücksichten auf Russland, sondern auch wegen des Beitrags, den die dünn besiedelten baltischen Republiken zur Verteidigung selbst leisten können. 1997 aber wurde mit Estland der erste baltische Staat an den Verhandlungstisch für einen EU-Beitritt gebeten. Inzwischen kann der Staatsaufbau in allen drei baltischen Republiken in seinen grundlegenden Aspekten als erfolgreich beendet gelten.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf zwei Aspekte der Staats- und Nationswerdung in den drei baltischen Republiken, welche bis heute regelmäßig von Wissenschaftlern und internationalen Organisationen kritisiert werden und deshalb häufig im Zentrum der politikwissenschaftlichen Forschung zu den baltischen Transformationsprozessen. Das sind (1) die Funktionsdefizite der Staatlichkeit im Rahmen von Korruption und (2) die Minderheitenproblematik.

## *I. Staatsbildung und Demokratisierung in den drei Republiken*

Während Lettland als Konsequenz der durch die sowjetischen Okkupation nur unterbrochenen Unabhängigkeit zunächst die Verfassung von 1922 reaktivierte – sie wurde später verändert und durch einen Menschenrechtskatalog ergänzt – wurden in Estland und Litauen nach der Unabhängigkeit neue Verfassungen ausgearbeitet und jeweils in einem Referendum angenommen. Litauen ent-

schied sich für ein semi-präsidentielles Regierungssystem mit einem direkt gewählten und mit umfangreichen Vollmachten ausgestatteten Präsidenten. (Krupavičius 1998: 9ff.). Die beiden anderen Republiken entschieden sich für parlamentarische Regierungssysteme. Alle drei baltischen Staaten verfügen über ein Einkammerparlament und ein Wahlrecht, dass die geltenden Sperrklauseln für politische Parteien für die politischen Organisationen ethnischer Minderheiten aussetzen.

Die verfassungsgebende Versammlung in Estland setzte sich zur Hälfte aus Mitgliedern des *Obersten Sowjet*, dem Parlament der Sowjetrepublik, und zur Hälfte aus dem *Estnischen Kongress* zusammen. Letzterer war eine von Dissidenten initiierte inoffizielle Kammer, die ebenfalls 1990 gewählt worden war. Strittig war vor allem das Verfahren der Präsidentenwahl. Obwohl das Volk letztlich der Wahl des Präsidenten durch das Parlament als Teil der Verfassung per Referendum zustimmte, ist die Forderung nach einer Direktwahl in Estland bis heute nicht verstummt. Die Verfassungsväter zeigten sich allerdings auch unentschlossen. So war der erste Wahlgang der ersten Wahl nach der Unabhängigkeit im Jahre 1992 direkt. Seither wird der Präsident mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Parlamentes (*Riigikogu*) gewählt. Erhält kein Kandidat diese Mehrheit, wird ein Wahlmännergremium aus *Riigikogu* und den Vertretern lokaler Parlamente gebildet.

In Lettland fehlte nicht nur der Konsens über eine neue Verfassung; in Politik und Gesellschaft gab es heftige Diskussionen über die Frage, ob der *Oberste Sowjet*, der ja noch von allen Einwohnern Lettlands inklusive der sowjetischen Militärs gewählt worden war, überhaupt eine endgültige Entscheidung über die künftige Staatsordnung und ein Staatsbürgerschaftsgesetz treffen könne. Obwohl sich letztlich die ablehnende Meinung durchsetze, verzögerte sich durch diese Auseinandersetzung die Wahl des ersten freien Parlaments gegenüber dem Fahrplan zur Demokratisierung in Estland und Litauen um ein Dreivierteljahr. Die Direktwahl des Präsidenten ist auch in Lettland ein weiterhin kontrovers diskutiertes Thema, wenngleich sich die Mehrheitsfindung hier aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bislang einfacher gestaltete, als in Estland.<sup>1</sup>

Aber nicht nur die oberste Staatsebene musste neu geordnet werden, sondern auch die Grenzen zwischen der Zentralmacht und der kommunalen Selbstverwaltung (Kress/Miller 1997: 7), denn die sozialistische Diktatur hatte eine den Erfordernissen der Einparteidiktatur entsprechende hierarchische Struktur hinterlassen. In Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion fiel zunächst viel Macht in die Hände der kommunalen Behörden, was auf die Übergabe von Staatseigentum wie Wohnungen und Betriebe an die kommunalen Träger zurückzuführen war. Hinzu kamen die Bildung einer Kommunalpolizei

---

<sup>1</sup> Dies gilt allerdings nur mit Einschränkungen. So konnte sich die regierende Drei-Parteien-Koalition 1999 trotz ihrer absoluten Parlamentsmehrheit nicht auf einen Kandidaten für das Präsidentenamt einigen und stürzte letztlich über diese Frage.

und des Landschutzes sowie die Übertragung sozialpolitischer Aufgaben (Sozialhilfe) auf die Kommunalbehörden. Anschließend fand jedoch eine Zentralisierung der staatlichen Aufgaben statt. Die Behörden der Zentralregierung, die Ministerien, ließen partiell in Konkurrenz sehr unterschiedliche lokale Strukturen der ihnen Nachgeordneten Behörden entstehen. Lettland übernahm 1997 die europäische *Charta der Kommunalen Selbstverwaltung* und hat damit das Subsidiaritätsprinzip akzeptiert (Pārskats 1998: 45); ein dem bundesdeutschen System ähnliches System sollte etabliert werden, was aufgrund politischer Widerstände jedoch nicht gelang. 1996 und 1997 kam es zur Krise der kommunalen Selbstverwaltung, weil durch eine Fiskalreform die Finanzausstattung der Gemeinden um rund ein Drittel vermindert wurde, während die kostspieligen Aufgaben weiterhin zu erfüllen waren (Pārskats 1998: 44), was den Grund zur Liquidierung der Kreise als politische Einheit lieferte (Pārskats 1997: 78f.).

Eine Lösung der Probleme der lokalen Ebene wurde bis dato immer wieder verschoben. Damit blieb auch die territoriale Gliederung aus sozialistischen Zeiten erhalten. Unterhalb der nationalen Ebene existieren Kreise, so genannte *Maakond* in Estland, *Rajons* in Lettland und *Rajonas* in Litauen, innerhalb derer es eine Vielzahl von Gemeinden *Vald*, *Pagasts* und *Bendruomenē* gibt, die mitunter auch mehrere Dörfer umfassen können. In Estland und Lettland wurde die gewählte politische Volksvertretung auf Kreisebene abgeschafft. Wie eventuelle Kreise oder Provinzen aussehen sollten, ist bis heute Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

In Lettland sollten sich die bisherigen kleinen Gemeinden um ein größeres Zentrum freiwillig zusammenschließen. Dies ist unabhängig von der weiteren Gesetzgebung vielfach im Anschluss auf freiwilliger Basis geschehen. Darauf folgend hätte die Zentralmacht die Ergebnisse auswerten und eventuell weitere Zwangsvereinigungen vornehmen sollen. Unter der Regierung von Andris Šķēle wurde jedoch ein Konzept ausgearbeitet, nachdem die selbständigen Regionen abgeschafft und an ihre Stelle ein von der Zentrale eingesetzter Gouverneur treten sollte, ohne jedoch die derzeitige Grenzziehung zu verändern. Das Projekt, welches im Wesentlichen die Zentralregierung gestärkt hätte,<sup>2</sup> wurde sowohl im Kabinett wie auch vom Parlament abgelehnt und trug wesentlich zum Fall der Regierung bei. 1997 wurde schließlich trotzdem die gewählte Vertretung auf regionaler Ebene abgeschafft. Es gibt seither nur noch eine Vertretung mit Delegierten aus den Gemeinden der jeweiligen Region (Pārskats 1997: 75f.).

In Estland war die Gebietsreform ein Steckenpferd des früheren Innenministers Tarmo Loodus. Sein Entwurf aus dem Jahre 2001 sah 82 Gemeinden anstelle der bisherigen 16 Landkreise vor. Nachdem schon 1993 die politische

---

<sup>2</sup> Der Versuch Šķēles kann im Zusammenhang mit seinem langjährigen Konflikt mit dem Bürgermeister der wichtigen Hafenstadt Ventspils, Aivars Lembergs, gesehen werden, dessen Einfluß auf die nationale Politik ob der Bedeutung seiner Stadt erheblich größer ist, als sein Amt erwarten lassen würde

Vertretung auf Kreisebene abgeschafft worden war, wird nun der Landrat von der Regierung eingesetzt. Außerdem existiert eine Delegiertenversammlung der örtlichen Gemeinden. Das Innenministerium kritisierte, dass die Stadt- und Gemeindeverwaltungen der Stadt- oder Gemeinderegierung unterstehen und nicht den direkt gewählten Organen, also dem Stadt- oder Gemeinderat, und dadurch mehr als nötig politisiert würden, obwohl die Verwaltung die örtlichen ausführenden Organe sein sollten. Als Grundlage der kommunalen Finanzausstattung waren Einkommens-, Kraftfahrzeug- und Vergnügungssteuer zuzüglich verschiedener Ausgleichs- und zentraler Zuschussmechanismen vorgesehen. Da ein Drittel bis zur Hälfte der Gemeinden aufgrund ihrer Größe – viele haben nicht einmal 2.000 Einwohner – finanziell nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen, kam es in den vergangenen Jahren neben erheblichen finanziellen Krisen mancherorts auch zu politischen Krisen. Bürgermeister wurden abgesetzt und Stadträte aufgelöst mit der Folge, dass mancherorts plötzlich nur noch eine Liste bei der Kommunalwahl antrat. Das Innenministerium forderte darum, die Einwohnerzahl einer Gemeinde dürfe nicht unter 3.500 liegen und Städte mit weniger als 10.000 Einwohnern müssten zu einer Gemeinde gehören. Die Reform sollte keine Rücksicht auf historische Gebietseinteilungen, insbesondere aus sowjetischer Zeit, nehmen. In der so genannten Dreierkoalition aus der *Vaterlandsunion* von Regierungschef Mart Laar mit den *Moderaten* und der *Reformpartei* – die mit drei Jahren immerhin die am längsten amtierende Regierung Estlands seit 1991 war – hatte diese radikale Reform vor allem Gegner bei der Reformpartei. Der Streit war zwar nicht der Anlass, zumindest aber eine Ursache für den Fall der Regierung.

Die Diskussion ist aber nicht nur verwaltungstechnisch wichtig im Hinblick auf einen Beitritt zur EU. Auch politisch haben die Gemeinden, besonders die großen Städte, eine wichtige Bedeutung. Zunächst waren ob des geringen Organisationsgrads der Parteien die meisten Abgeordneten auf lokaler Ebene nicht Mitglied einer der nationalen Parteien. Während der 6. *Saeima*, (1995-1998) waren nur 8 Prozent der Volksvertreter Mitglieder einer der im Parlament vertretenen Parteien. Eine Verbesserung der Situation ergab sich auch nicht dadurch, dass immerhin gut 20 Prozent der Abgeordneten dort frühere Volksvertreter auf lokaler Ebene waren (Pärskats 1998: 44). Die Parteien aber versuchen, die Politik auch in den Kommunen zu kontrollieren. Für die Kommunalwahl 2002 wollten die meisten Parteien Estlands ein Verbot von örtlichen Wählergemeinschaften erwirken, was durch das Oberste Gericht schließlich untersagt wurde.

## II. Konsolidierungsprobleme in den baltischen Demokratien

Ein zentrales Konsolidierungsproblem der baltischen Demokratien ist die Korruption. So erheben insbesondere für Lettland sowohl *Transparency International* und nationale Organisationen wie *Delna*, als auch die Weltbank umfangreiche Vorwürfe (vgl. Pārskats 1998: 46). Nach dem ursprünglichen geltenden Gesetz zur Verhinderung von Korruption waren 32 von 100 Abgeordneten sowie zehn Ministern – und damit der größte Teil des Kabinetts – nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund diverser nun strafrechtlich relevanter Verstöße kriminalisiert (Kalniņš 2002: 15). Allein diese hohe Quote lässt vermuten, dass das Gesetz mögliche Interessenkonflikte und Korruption zu eng definiert. Da es wohl kaum möglich sein wird, ausschließlich Politiker zu rekrutieren, die keinerlei Verbindungen oder Verpflichtungen aus früheren Tätigkeiten haben, wurde inzwischen erkannt, wie wenig hilfreich die strikten Forderungen des Anti-Korruptions-Gesetzes anfangs ausgelegt waren.

Das größere Problem im Zusammenhang mit Korruption ist die Missachtung staatbürgerlicher Pflichten durch die Bevölkerung, einschließlich der ökonomischen und politischen Eliten. Unternehmer versuchen, weder Steuern noch soziale Abgaben für ihre Mitarbeiter abzuführen (Pārskats 1999). Leider lässt sich Korruption sehr schlecht objektiv messen, und so gehen die meisten Untersuchungen von Umfragen aus. Diese zeigen allerdings durchaus ein widersprüchliches Bild, wie eine Studie von *Delna* anhand eines Vergleichs der Angaben von Befragten zu ihren Vorstellungen und persönliche Erfahrungen mit Korruption zeigt (vgl. Abb. 1).

Eine nicht zuletzt dank sowjetischer Propaganda in Einfachheit zu leben gewohnte Bevölkerung hat Schwierigkeiten zu begreifen und sich damit abzufinden, dass die Gesellschaft sich verändert, verschiedene Schichten mit ihren unterschiedlichen Interessen entstehen, deren *Lobbying* in Demokratien zum politischen Alltag gehört (Reetz 2001). Stattdessen sind die Menschen geneigt, Vermögen und Reichtum generell als Resultat von Korruption zu betrachten. Unterschiedliche Interessen werden als solche von breiten Bevölkerungsschichten nicht akzeptiert (vgl. Meyer 1997: 20). Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass mit Sicherheit in den Transformationsstaaten die politische Auseinandersetzung oftmals vom Ringen um die besseren Karten im Verteilungskampf um die noch in Staatsbesitz befindlichen Güter bestimmt wird. Klāsons bestätigt: „Viele der früheren Vertreter der Nomenklatura sahen in der Periode des Umbruchs die Möglichkeit reich zu werden – Eigentümer dessen zu werden, was sie bis dahin nur kontrolliert hatten“ (Klāsons 2001: 54; Übersetzung A.R.). Jedenfalls war es der politischen Elite möglich, während des Privatisierungsprozesses die Gesetzgebung nach ihren Bedürfnissen zu beein-

flussen.<sup>3</sup> Einheimische Sozialwissenschaftler wie auch die Presse neigen dazu, übliche Lobbyarbeit zu Verschwörungstheorien aufzubauschen; Laķis bescheinigt der Politik, konkrete Wirtschaftsgruppierungen zu vertreten (Laķis 1997: 123ff.). Andere Autoren formulieren diesen Vorwurf freundlicher als finanzielle Abhängigkeit, welche die Parteien zu einer „eigenartigen, latenten Lobbyismus-Institution“ degradiere (Broks u.a. 1998: 168; Übersetzung A.R.). Gruppierungen (*grupējumi*) ist in Lettland das Wort, welches für den in Russland häufig verwendeten Begriff der „Oligarchie“ verwandt wird. Die lettische Politologin Ostrovska behauptet, dass die Parteien sich nicht mehr nach sozio-ökonomischen Gesichtspunkten orientierten, sondern konkrete Unternehmensinteressen vertreten. Wegen der wirtschaftlichen Ostorientierung ordnete sie beispielsweise die *Partei der Volksharmonie* als „scharf vom Zentrum nach links“ ein (Ostrovska 1996: 46f.; Übersetzung A.R.). Freilich bleibt dabei offen, was den Russland-Transit und – Handel mit politischer Ideologie links von der Mitte verbindet, zumal Ostrovska selbst betont, es ginge um wirtschaftliche Interessen und nicht um ideologische Auseinandersetzungen.

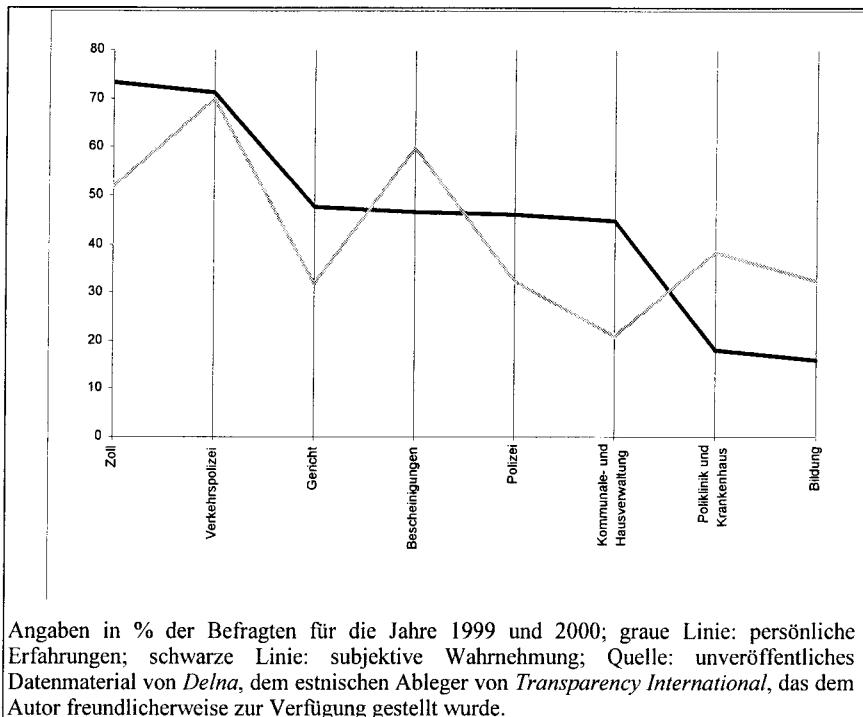
Aber Korruption findet nicht nur auf der Ebene der nationalen Politik statt. Lettische Wissenschaftler weisen darauf hin, dass ihr Land eine bürokratische arbeitende Verwaltung von der Sowjetunion „geerbt“ habe, wie auch eine negative Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung des Staates. 1994 wurde ein erstes Gesetz über den Beamtenstatus verabschiedet und bis zum Erscheinen dieser Publikation bereits sechs Mal geändert (Pārskats 1998: 47). Während die Politiker mit der Effektivität der Verwaltung nicht zufrieden sind, stört sich die Bevölkerung vor allem an der bürokratischen Arbeitsweise. Doch gerade für letztere gilt, dass es den Menschen oft an Informationen über ihre Rechte fehlt wie auch am Verständnis, wie die Verwaltung des Staates an sich funktioniert. Zu guter Letzt fehlt es beiden Seiten, Bürgern wie Beamten, an einem Standard für das, was die Verwaltung wie zu leisten hat (op.cit.: 48). Entgegen der in der Bevölkerung weit verbreiteten Ansicht, dass die Beamten viel oder zu viel verdienen, sind die Einkommen vergleichsweise gering. Positionen im öffentlichen Dienst werden von ambitionierten Mitarbeitern oftmals eher als Sprungbrett in die Privatwirtschaft genutzt. Die schlecht bezahlten Stellen der Verwaltung werden ihrerseits mit jungen Absolventen oder gar Studenten besetzt, welche dort die Chance zur

---

3 Die negative Reaktion der Bevölkerung wie 2000 im Falle des lettischen Energieversorgers *Latvenergo*, auf eine Privatisierung gänzlich zu verzichten und große Unternehmen noch dazu als Monopol unter Aufsicht derselben Politiker zu belassen, welchen kein Vertrauen geschenkt wird, scheint keine Alternative. Jüngst geht es um die mehrfach gescheiterte Privatisierung der Reederei *Latvijas Kuģniecība*. Nachdem sich ein strategischer Investor für dieses auch im Weltmaßstab große Unternehmen, das zu den führenden Beförderern von Öl gehört, nicht gefunden hat, wird nun spekuliert, ob die mehrfach in ihrer Gültigkeit verlängerten Privatisierungszertifikate doch noch zum Zug kommen. Und es ist in Lettland ein offenes Geheimnis, daß der Bürgermeister der Hafen- und Ölstadt Ventspils, Aivars Lembergs, einen der größten Posten hält.

Verbesserung ihrer Kenntnisse nutzen. Die Personalfloktuation ist folglich groß (op.cit.: 48f.).

*Abb. 1: Subjektive Vorstellungen und objektive Erfahrung mit Korruption*



Angaben in % der Befragten für die Jahre 1999 und 2000; graue Linie: persönliche Erfahrungen; schwarze Linie: subjektive Wahrnehmung; Quelle: unveröffentlichtes Datenmaterial von *Delna*, dem estnischen Ableger von *Transparency International*, das dem Autor freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde.

Der erwähnte Mangel an Kenntnissen und Erfahrungen – die Sowjetunion hatte die Private und öffentliche Sphäre gründlich voneinander entfremdet und alles Politische weitgehend diskreditiert – erschwert die Partizipation an einem demokratischen System für die Bevölkerung. Dabei darf freilich nicht verschwiegen werden, dass die politische Elite und die Beamenschaft ebenfalls ein Teil der Gesellschaft ist. Die schlecht bezahlten Beamten und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst nutzen mitunter ihre Position, um für eigentlich kostenlose Dienstleistungen der Verwaltung Bestechungsgelder zu kassieren. Somit entsteht ein Verhältnis zwischen Einwohner und Staat wie zwischen Käufer und Verkäufer. Die Politik hat das große Interesse an einer Verbesserung dieser Situation aber auch noch nicht erkannt. Somit bleibt die Schicht des freien Unternehmertums noch zu klein, während die Vertreter der freien Berufe wie Juristen, Ärzte und Journalisten einstweilen oftmals in einem mehr oder weniger direkten Abhängigkeitsverhältnis vom Staat arbeiten. Die geringen Einkommen zwingen sie außerdem zur Suche nach Zweitjobs, welche ihnen keine

Zeit für politisches Engagement lassen (Pärskats 1996: 95ff.). Die Unzufriedenheit der Menschen mit den wirtschaftlichen Ergebnissen der Transformation trägt ebenfalls nicht zu einer günstigeren Entwicklung bei.

Croissant und Thiery denken an eine Elite, welche die demokratischen Regeln nicht akzeptiert, wenn sie eruieren, ob eine Gesellschaft „eine öffentliche Arena zur Beeinflussung der Repräsentanten und Entscheidungsträger ausbilden kann“ (Croissant/Thiery 2000/2001: 26) und führen aus: „Wenn der formale Ausschluss vom *Demos* nicht nach Maßgabe unpersönlich und überparteilich gesetzter Kriterien erfolgt, sondern der willkürlichen Entscheidung politischer Autoritäten unterliegt“ (Croissant/Thiery 2000: 96), handelt es sich um einen Staat, in dem sich die Demokratie nur unzureichend durchgesetzt hat, sozusagen eine „defekte Demokratien“ (Merkel/Croissant 2000). Beiträge baltischer Wissenschaftler wie etwa von Jolanta Palidauskaitė lassen zunächst vermuten, dies treffe in ihren Ländern zu: „There is a desire to concentrate authority in government institutions, so it is difficult to expect that citizens would respect such institutions, and be involved in social, political and public life“ (Palidauskaitė 1996: 12). In den Worten von Merkel und Puhle droht in einer solchen Situation „[d]ie elitäre Kartellisierung der Parteienfunktionen“ und damit die Verfestigung eines „intermediären Vakuum (...), in dem der Repräsentationsgedanke der Demokratie zusehends ausgehöhlt wird“ (Merkel/Puhle 1999: 157f.) Während Palidauskaitė offen lässt, von welcher Seite der Wunsch nach Autorität ausgeht, aus der Elite oder der Bevölkerung, erwähnen Croissant und Thiery zwar die Möglichkeit, eine Öffentlichkeit herzustellen, prüfen aber nicht, ob die Gesellschaft überhaupt eine Öffentlichkeit herstellen will. Die Schuld der Elite figuriert bei Croissant und Thiery zwischen den Zeilen schon als gegeben. Was aber, wenn alle Tore zur öffentlichen Arena offen stehen, aber niemand eintreten möchte? Die Elite hat es im Baltikum mit einer Öffentlichkeit zu tun, welche ihre Meinung bestenfalls vor dem Fernseher äußert. Aarelaid-Tart beschreibt das Problem treffend: „Now we live in conditions of free market economy and democracy, but people cannot yet cope with this change very well, and therefore the elite has to push in around and act within the limits of a restricted democracy“ (Aarelaid-Tart 2000: 118).

Die Existenz eines Minimums an diffuser Unterstützung der Bürger für die Demokratie, wie etwa von Merkel für die Konsolidierung der Demokratie gefordert (Merkel 1996a: 33ff.; Merkel 1996b: 95; vgl. auch Segert 2000/2001: 37), scheint in den baltischen Staaten zu fehlen. Diesen Schluss legen zumindest die Ausführungen der lettischen Politologin Ostrovska nahe: „there has been a process of social disintegration, accompanied by gradual loss of legitimacy for the parliamentary democracy, and this, quite possible, may provoke authoritarianism“ (Ostrovska 1997: 78). Das sieht auch Segert: „Besonders problematisch für die Konsolidierungsprozesse der Demokratie wird die mangelnde Kontrolle der Gesellschaft über ihre politische Repräsentation aber angesichts der sozialen Deprivation großer Teile der Bevölkerung und vor dem Hintergrund des an sozialer Gerechtigkeit und meritokratischen Vertei-

lungsprinzipien ausgerichteten Wertehorizonts der Mehrheit der Bürger“ (Segert 1997: 81). in Anbetracht einer langen Tradition staatlicher Dominanz und gesellschaftlicher Fragmentierung sei, so Ostrovska, die lettische Gesellschaft schwach organisiert sei und habe nicht die Kraft den Staat zu kontrollieren (Ostrovska 2000: 159). Wenn sich die Bürger aber nicht an der Demokratie beteiligen drohen instabile politische Verhältnisse; wenn die Menschen kein Vertrauen in ihre Parteien haben, können die Parteien auch nicht die Rolle des Politikvermittlers übernehmen (Nørgaard 1996: 111). Das Volk überlässt, je weniger es sich politisch engagiert, umso mehr ein freies Feld für jene, denen es am wenigsten vertraut. So wird die allgemeine Ansicht von Politik zur *self-fulfilling prophecy* (Reetz 2001). Nach wie vor offen ist die Frage: „how can we achieve a situation in which members of the public not only feel full responsible for their social environment, but are also able to influence it?“ (Tabuns/Tabuna 1999: 26ff.).

Widmaier und andere wollen jedoch „kein gravierendes Funktionsdefizit des Parteiensystems von nicht erfülltem Partizipationsverlangen von Seiten der Bevölkerung feststellen“ (Widmaier/Gawrich/Becker 1999: 186f.). Sie versuchen eine pragmatische Annäherung, welche das politische Verständnis in Ost-europa als „Output-Orientierung“ charakterisiert. Das steht partiell im Widerspruch zum Urteil Merkels, der Lettland wegen der fehlenden Beteiligung der Russen als defekte Demokratie bezeichnet (Merkel 1999). Es mag unbefriedigend klingen ist aber ein Faktum, dass ob der alltäglichen Sorgen sich die Mehrheit der Bevölkerung sowieso nicht für Politik interessiert und sich wegen diverser Skandale teils gänzlich abgewandt hat. So erklärt sich auch, warum der Wunsch nach Einbürgerung in Estland und Lettland durchaus zurückhaltend war. Andere Themen schieben sich in den Vordergrund; so müssen beispielsweise die jungen Männer unter den Staatenlosen weder in Lettland, noch in Russland Wehrdienst leisten.

### *III. Die Minderheitenfrage*

Die Minderheitenprobleme der baltischen Demokratien werden – vor allem in Deutschland – argwöhnisch betrachtet, wobei oftmals mehr Differenzierung nötig wäre. So schreibt Lendvai treffend „Natürlich bedarf es der sorgfältigen Prüfung jedes konkreten Minderheitenproblems (...) Trotzdem zeigt das bisherige Versagen [der internationalen Gemeinschaft], dass die in die Geschichte zurückreichenden Nationalitätenkonflikte Mittel- und Osteuropas zum Teil nicht verstanden werden, zum Teil vermutlich aus innenpolitischen Gründen, unterschätzt bzw. verdrängt wurden“ (Lendvai 1995: 101) Wie verhält es sich nun tatsächlich in den baltischen Staaten?

Während Litauen aufgrund des geringen Bevölkerungsanteils von Minderheiten 1991 allen Einwohner die Staatsbürgerschaft anbot, wurden in Estland und Lettland zunächst nur die Einwohner Lettlands zum Stand von 1940 und

deren Nachfahren bedacht. Dabei zielte die dahinter stehende Logik zunächst nicht eine Ausgrenzung von Minderheiten, sondern entsprang als juristisch logische Folge der nie anerkannten Annexion durch die Sowjetunion. Alle erst später zugezogenen Migranten konnten demnach nicht Bürger des weiter existierenden Staates werden. Man mag der Ansicht sein, eine Null-Lösung wäre auch hier besser gewesen, doch wenn Bollow<sup>4</sup> erwähnt, die baltischen Republiken seien 1991 zum zweiten Mal unabhängig geworden, dann nimmt sie die Annexion in ihrer rechtlichen Bedeutung nicht ernst, obwohl Auswirkungen auf die Stabilität Estlands und Lettland natürlich denkbar sind (Bollow 1998: 100). Doch diese Gefahr gilt es zu diskutieren. Zunächst kann die Existenz dieses Problems nicht bedeuten, dass nach der Unabhängigkeit von einem Okkupanten Stabilität nur zu garantieren ist, indem dem vormaligen Besatzer ein Mitbestimmungsrecht bei der eigenen Selbstbestimmung zugestanden wird. Das käme nach Jahrzehntelanger Russifizierung, welche eigentlicher Auslöser für den Widerstand war, der sich in der Bewegung *Erwachen*<sup>5</sup> Ende der 80er Jahre formierte, einer nachträglichen Zustimmung gleich. Was wiegt schwerer, das Recht von Esten und Letten auf Selbstbestimmung oder das Minderheitenrecht der Kolonisten?

Lendvai mahnt zu Recht, es sei falsch und politisch gefährlich, nationale- oder Heimatgefühle zu dämonisieren und die nationale Selbstbefreiung mit einer nationalistischen Expansion zu verwechseln. Im Gegenteil war dies der Antrieb für „die Befreiung vom kommunistischen System“. Artikel 1 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention sieht als Minderheit eine Gruppe an, die „in einem Staat ansässig“ ist und mit dem Staat „seit längerer Zeit feste und dauerhafte Bindungen“ pflegt. Das trifft auf die Russen nicht zu, die nicht durch Verschiebung der Grenze zur Minderheit im Baltikum wurden, sondern angesiedelt wurden; sie sind sozusagen Kolonisten (Lendvai 1995: 90ff.).

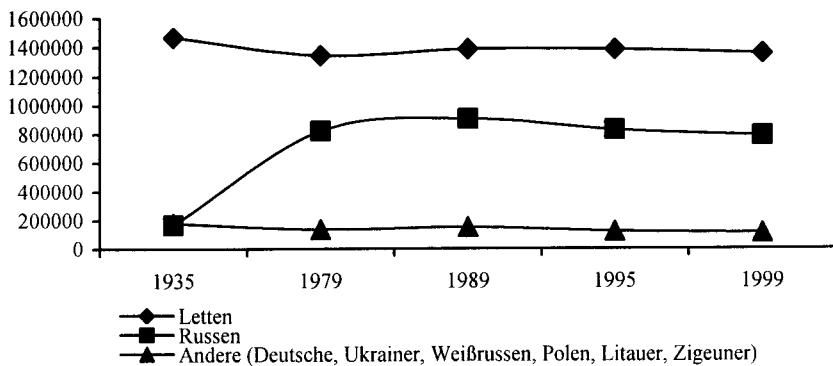
Bollow wirft Estland vor, sich statt wie zur Unabhängigkeit nach dem Ersten Weltkrieg für eine inklusive Lösung nun für die exklusive entschieden zu haben (Bollow 1998: 104). Doch sie vergisst dabei, dass just die damalige Entscheidung auch in Lettland Grundlage dafür ist, wie viele Vertreter der Minderheiten die Staatsbürgerschaft ohnehin schon haben. In Lettland konnten schon 1993 25 Prozent der Nicht-Letten wählen (Nørgaard 1996: 209). Gerade Estland war sogar noch kompromissbereiter. Im Gegenteil zu Lettland leben die Migranten in Estland sehr konzentriert in Ida-Virumaa, wo sie sogar eine große Mehrheit bilden, und Tallinn, wo sie rund die Hälfte der Einwohner

4 Undine Bollow war Mitarbeiterin der OSZE-Missionen in Estland und Lettland.

5 Estnisch *Ärkamine*, Lettisch *Atmoda* und Litauisch *Atgimimas*. Das (ationale) Erwachen ist durchaus nicht als nationalistisches mißzuverstehen. Die nationale Zugehörigkeit, öffentlich zelebriert durch die im Baltikum traditionellen Sängerfeste, ist eher als Parallel zur Bewegung der deutschen Einheit Mitte des 19. Jahrhunderts zu sehen. Die ersten Sängerfeste fanden ebenfalls im 19. Jahrhundert statt, als die baltischen Nationen aus dem Zarenreich ausbrechen wollten.

stellen. Gerade weil in dem östlichen Landkreis die Zahl der Staatsbürger sehr gering ist, haben alle Einwohner in Estland das aktive Kommunalwahlrecht, damit die Stadträte von Narva, Sillamäe, Kohtla-Järve und Jõhvi nicht nur von 20 Prozent der Einwohner gewählt werden. Für Lettland ist eine solche Regelung problematischer, macht doch die Titularnation in der Hauptstadt nur ein Drittel der Bevölkerung aus.

*Abb. 2 Bevölkerungsentwicklung in Lettland nach Nationalitäten*



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Statistisches Zentralamt der Republik Lettland & IKD 1999.

In der Literatur findet sich die Behauptung, der Begriff Russifizierung sei umstritten, weil nicht mit Sicherheit nachgewiesen werden könne, dass die Ansiedlung von ethnischen Russen in nicht russischen Gebieten mit der Intention erfolgte, die ethnische Zusammensetzung dieser Gebiete zu verändern. In Lettland und Estland sind gegen den Willen der dortigen Bevölkerung viele Menschen – vorwiegend Russen – im Rahmen der forcierten Industrialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg aus anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion zugewandert (Eesti Konjunkturiinstituut 1992: 9): „A period of intensive Russification began in Latvia. It was clear that Moscow was trying to turn Riga into a fortress of its own influence“ (Vulfsons 1998: 52). Eine Russifizierung fand statt und findet noch immer in der Russischen Föderation ihre Fortsetzung. Trotz der propagierten Völkerfreundschaft war es für viele Völkern nicht möglich, in ihrer Heimat in der Muttersprache zu studieren. Außerdem darf nicht unterschlagen werden, dass nach dem Einmarsch der Roten Armee zuerst 1941, dann nach dem Rückzug der Wehrmacht 1944 und schließlich noch einmal 1949 Deportationen die Bevölkerung der Titularnation deutlich dezimierten.

Dem halten Linz und Stepan entgegen, die russischsprachige Bevölkerung habe sich eher mit der Sowjetrepublik identifiziert, in der sie lebten, als mit der Union als solcher und das Baltikum als Heimat angesehen. Daran bestehen berechtigte Zweifel, schon weil die Autoren selbst auf die eher schwachen Kenntnisse der Russen in den örtlichen Sprachen hinweisen (Linz/Stepan 1996: 410ff.). Andernfalls wäre die Integration deutlich weiter fortgeschritten. Allerdings ist die Rückkehr in die Länder ihrer ethnischen Wurzeln für die meisten Angehörigen der Minderheiten aus wirtschaftlichen Gründen, oder weil sie daheim nicht mehr als „echte“ Russen gelten, keine attraktive Option. Eher hatten die Minderheitenvertreter gute Kontakte aus sowjetischen Zeiten, die sie für einen erfolgreichen Start in das neue System zu nutzen wussten. So kamen in der ersten Hälfte der 90er Jahre 76 Prozent der Russen in Estland nach Umfragen zu dem Ergebnis, dass sie in Estland bessere Zukunftschancen haben. Ähnlich viele sind der Ansicht, das Verhältnis zu den Esten sei gut (Linz/Stepan 1996: 415; Götz/Hanne/Onken 1998: 315ff.). Andererseits hält Russland fest an seinem Konzept des „nahen Ausland“; die seit rund sechs Jahren paraphierten Grenzverträge werden von Russland nicht unterzeichnet. So kommen die Proteste gegen Diskriminierungen der Minderheiten auch im Wesentlichen aus Moskau, weniger aus den Reihen der russischen Minderheit in Estland und Lettland.

Zudem kommen die meist als Russen perzipierten Angehörigen der Minderheiten ursprünglich aus allen Republiken der Sowjetunion, vor allem auch aus der Ukraine und Weißrussland. Außerdem gibt es auch Unterschiede zwischen den Alteingesessenen und den Zugewanderten, so dass die russischsprachige Bevölkerung Estlands keinesfalls homogen, sondern vielmehr stark heterogen ist (Bollow 1998: 108f.). Auch die Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation der nicht lettischen oder estnischen Bevölkerungsgruppen zu Sowjetzeiten muss hinterfragt werden (Linz/Stepan 1996: 432). Wie Götz, Hanne und Onken feststellen, war das ideologische Ziel zu Sowjetzeiten die Annäherung und Verschmelzung der vielen Völker der Sowjetunion zu einem einheitlichen „Sowjetvolk“ Aus Misstrauen gegenüber den nicht slawischen Völkern wurden aber vor allem Slawen im Baltikum angesiedelt. Die Umsiedlung erfolgte vorwiegend an industrielle Zentren erfolgte und beispielsweise nicht nach Litauen (Götz/Hanne/Onken 1998: 305f.). Doch dies alleine kann die unterschiedliche Haltung der nicht-baltischen Sowjetelite zu den baltischen Völkern nicht erklären. Vielmehr hatten die Litauer sich mit der Sowjetmacht insofern besser arrangiert, als 1985 70,4 Prozent der Mitglieder in der Litauischen Kommunistischen Partei ethnische Litauer waren, während in den beiden nördlichen Nachbarrepubliken die jeweilige baltische Bevölkerung nur 50 Prozent (Estland) und 40 Prozent (Lettland) der Parteimitglieder stellte (Krupavičius 1998: 158). Litauen konnte sich so immer erfolgreich gegen Tendenzen wehren, Industrie anzusiedeln und weitere Migranten aus anderen Sowjetrepubliken ins Land zu lassen, und hat daher heute eine russischsprachige Minderheit, die noch kleiner ist als die historische polnische rund um die

Hauptstadt Vilnius.<sup>6</sup> Rajevska und Jurciņa stellten 1990 nüchtern fest, die Führung der Sowjetunion habe in den vergangenen Jahrzehnten bei der Planung nicht die soziale und Berufsstruktur der Bevölkerung berücksichtigt, sondern Fabriken dort errichtet, wo Arbeitskräfte fehlten, was zu einer verstärkten Migration just in die baltischen Republiken führte (Rajevska/Jurciņa 1990: 29).

Seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit leben nun Staatsbürger der Titularnation und der Minderheiten sowie Staatenlose in den Baltenrepubliken. Die russische Staatsbürgschaft, welche eigentlich allen Betroffenen offen stünde, hat nur ein verschwindender Anteil erworben, in Lettland beispielsweise bis 1997 nur rund 60.000. In Estland und Lettland gab es Volksvertreter, die im Grunde für eine Ausweisung dieses Personenkreises eintraten, sich aber innerpolitisch nicht konnten durchsetzen. So wurden Gesetze mit Regelungen zur Einbürgerung geschaffen, die später auf Drängen internationaler Organisationen und der EU mehrfach liberalisiert wurden. Als problematisch galt die so genannte Fensterregelung des 1994 verabschiedeten lettischen Gesetzes, welches Staatenlose nach Geburtsjahrgängen gestaffelt berücksichtigte wie auch die fehlende Staatsbürgerschaft für Kinder zweier Staatenlosen.

Die Einbürgerungsquote blieb aufgrund technischer Mängel bei den Prüfungen, hohe Gebühren und schlechter Sprachkenntnisse der Kandidaten<sup>7</sup> für einige Beobachter überraschend gering, da man von einem verbreiteten Wunsch nach der Staatsbürgerschaft ausging. Die bestehenden Regelungen wurden 1998 in einem Referendum abgeschafft.<sup>8</sup> Nach wie vor erforderlich sind Kenntnisse der Geschichte und der Nationalhymne (ausführlich Pārskats 1997: 53ff.). Diese Regelung muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass nicht wenige der Staatenlosen aktiv gegen die Unabhängigkeit gearbeitet hatten. Vetik spricht für Estland von 30 Prozent Gegnerschaft (Vetik 1994: 48), während Linz und Stepan sich zu dem Zugeständnis durchringen können: „Certainly, there were some Russian minorities that were not reconciled with independence and the defeat of the Moscow counter-revolution“ (Linz/Stepan

6 Litauen war einerseits im Mittelalter in Personalunion mit Polen verbunden, andererseits gehörte die heutige Hauptstadt Vilnius zwischen den beiden Weltkriegen, also während der ersten Unabhängigkeit, zu Polen, was seinerzeit erheblichen Spannungen mit Piłsudski zur Folge hatte. Die Bevölkerung war jüdisch und polnisch, Litauer machten nur 20% aus. Hauptstadt Litauens war damals Kaunas (Nørgaard 1996: 44).

7 Hinsichtlich der Sprachkenntnisse finden sich in der Literatur zum Teil widersprüchliche Angaben über die Zahl der Minderheitenveterreter, die Estnisch bzw. Lettisch sprechen, auf welchem Niveau und über Zugänglichkeit, Kosten und Qualität der Sprachkurse. Zutreffend ist, daß die Bevölkerung von Ida-Virumaa, dem nord-östlichsten Landkreis Estlands, in Städten mit bis zu 96 Prozent russischer Einwohner lebt. Hier fehlt es dem Lernwilligen an Praxis. Jedoch ist die Prüfung mit deutlich geringeren Kenntnissen zu bestehen als ein Mitarbeiter zur Verrichtung seiner täglichen Aufgaben im Staatsdienst oder in der Privatwirtschaft benötigte.

8 Das Referendum war kompliziert, weil es nicht über ein neues Gesetz, sondern vielmehr über die Verhinderung der beschlossenen Änderungen durchgeführt wurde. Die Frage lautete: Sind Sie für die Aufhebung des Gesetzes „Veränderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes“ vom 22.6. 1998? [Vai jūs esat par 1998. gada 22. jūnija likuma „Grozījumi Pilsonības likumā“ atcelšanu?]

1996: 408). Lux spricht von fehlender Unterstützung der Minderheiten für die gewaltbereite *Interfront*, welche die Sowjetunion und das Machtmonopol der Kommunisten zu wahren trachtete und einer Solidarisierung mit der baltischen Bevölkerung während der Gewaltausbrüche im Januar 1991, wohingegen der sich abzeichnende Verzicht auf eine Null-Lösung in der Staatsbürgerschaftsfrage die Russen wieder entfremdete (Lux 2000: 152-163). Diese Erkenntnisse schließen sich nicht aus. Große Mehrheiten der russischen Bevölkerungsteile stimmten in den Unabhängigkeitsreferenden für die Loslösung von der Sowjetunion.<sup>9</sup> Es steht dabei außer Frage, dass viele Russen aus ökonomischen und nicht aus ethnischen Gründen für den Austritt aus der maroden Moskauer Kommandowirtschaft waren.

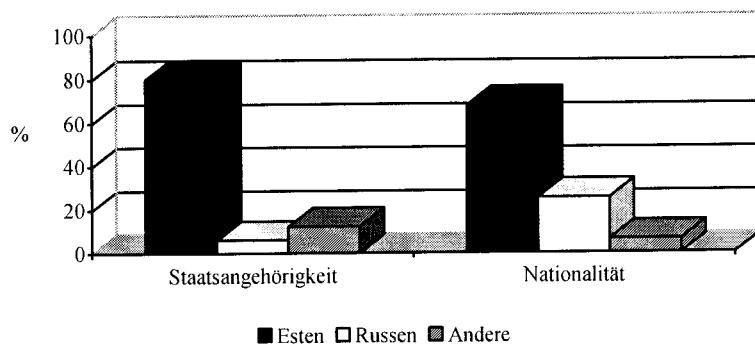
Die Sprachkenntnisse der Migranten aus sowjetischen Jahren sind tatsächlich gering. Zu sowjetischen Zeiten war Russisch zwar nicht offiziell Staatssprache, wegen der Vielzahl der Zuwanderer gerade in den Städten jedoch de facto Verkehrssprache, nicht zuletzt im interethnischen Gespräch (Götz/Hanne/Onken 1998: 308). Für viele Russen gab es keine Veranlassung, sich mit der örtlichen Sprache zu beschäftigen. Folglich entstand nicht eine zweisprachige Gesellschaft. Trotz einer Muttersprachverteilung von 52 zu 42 Prozent zugunsten des Lettischen beherrschten nach der Volkszählung von 1989 nur 62 Prozent der Einwohner Lettlands die lettische Sprache, aber 90 Prozent das Russische; zwei Drittel der Letten waren zweisprachig, aber nur 23 Prozent der Minderheiten (Pärskats 1995: 24f.). Für die Balten wurde damit die Sprache der Okkupanten zur zweiten Muttersprache. Angesichts der verbreiteten Russischkenntnisse gibt es im Alltag keine Schwierigkeiten, niemand muss tatsächlich Estnisch oder Lettisch lernen, was beispielsweise Linz und Stepan für eine zu hohe Anforderung halten (Linz/Stepan 1996: 413).

Im Osten Lettlands mit seiner historisch durchmischten Minderheitenstruktur aus Russen, Weißrussen, Polen und Juden hatte diese Entwicklung zur Folge, dass auch viele Nicht-Russen de facto russifiziert wurden und heute kaum noch Polnisch gesprochen wird.<sup>10</sup> Und das wirkt sich nach einer Untersuchung von Pabriks auch unter den Staatsbürgern aus. In vielen großen Unternehmen wie etwa der Eisenbahn, die direkt Moskau unterstand, wurden vorwiegend Russen beschäftigt. So kam es zu einer Segregation der Bevölkerung, die in ihrer Grundstruktur bis heute vorhanden ist (Pabriks 2002: 23).

9 In Litauen am 9. Februar 1990 über 90 Prozent, in Lettland am 3. März 1991 bei einer Beteiligung von 87,6 Prozent immerhin 73,7 Prozent, während 24,7 Prozent dagegen waren. In Estland votierten am 3. März 1991 bei einer Beteiligung von 83 Prozent für die Unabhängigkeit 77,8 Prozent und 21,4 Prozent dagegen (Armbriester 1998: 24; Matthes 1998: 57; National Electoral Committee 1995: 23).

10 In der zweitgrößten Stadt Lettlands, Daugavpils, lebten 1897 46 Prozent Juden, 27,5 Prozent Russen, 16,3 Prozent Polen und nur 1,8 Prozent Letten. In der Zwischenkriegszeit stieg der Bevölkerungsanteil der Letten auf 66,4 Prozent. Heute stellen Letten rund 15 Prozent der Bevölkerung.

Abb. 3: Bevölkerungszusammensetzung in Estland



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des Estnischen Statistischen Amtes und der Tageszeitung *Postimees*; Angaben für Ende der 90er Jahre.

Entscheidender für die Probleme der Staatenlose war die Unsicherheit ihres neuen Status. Von der Unabhängigkeit 1991 bis 1995, als ein entsprechendes Gesetz verabschiedet wurde, war die Situation dieser Bevölkerungsgruppe ungeklärt, insbesondere verfügten sie nur über ihre alten sowjetischen Pässe. Dies ist natürlich eine wichtige Ursache für die umfangreiche Kritik. Eine Null-Lösung bei der Staatsbürgerschaft hätte dieses Problem zwar gar nicht erst entstehen lassen, dennoch muss diese gesetzliche Lücke sicher im Rahmen der allgemein chaotischen Gesetzgebung in den ersten Jahren der Unabhängigkeit gesehen werden. Die inzwischen eingeführten Pässe für Staatenlose sind anerkannt. Während in manchen Staaten noch ein Visum beantragt werden muss, haben Staatenlose gegenüber den Bürgern Estlands und Lettlands den Vorteil, ohne Visum und lange Wartezeiten nach Russland zu fahren. Einschränkungen im wirtschaftlichen Bereich wurden ebenfalls abgeschafft (Pärskats 1997: 56f.). In Estland war allerdings anfangs versucht worden, die Aufenthaltserlaubnisse für Staatenlose auf fünf Jahre zu begrenzen. Götz, Hanne und Onken sehen in diesem Punkt sicher zu Recht den Versuch, Druck zur Emigration auszuüben. Doch durchsetzen konnten sich die Nationalisten mit dieser Forderung nicht (Götz/Hanne/Onken 1998: 313).

#### IV. Fazit

In multiethnischen Staaten besteht nach Merkel die Gefahr, dass kein Konsens zustande kommt und die demokratischen Institutionen ethnische Konflikte verschärfen, weshalb besondere Konfliktlösungsmuster in die Verfassung einge-

baut werden müssten (Merkel 1999: 380f.). Besonders den Ausschluss eines Teils der Bevölkerung „von politischen, ökonomischen und sozialen Rechten“ (Merkel 1999: 433) ist Gegenstand seiner Kritik und ein Beispiel für einen so genannten Defekt. „Auch hier müssen die baltischen Staaten mit der Diskriminierung der russischen 'Bürger' (...) als ein demokratieabträgliches und vernunftwidriges Beispiel für die ethnisch-nationale Definition von citizenship gelten“ (Merkel 1999: 384) Ohne genaue Kenntnisse der Details ergreift auch Beichelt Partei: „Mit der demokratietheoretisch bedenklichen Ausgrenzung der russischen Minderheit – die hier keineswegs gerechtfertigt werden soll – gelang es den beiden baltischen Staaten damit, einen stringent anmutenden Kurs der wirtschaftlichen und politischen Westanbindung gegen die Präferenzen jeweils eines Drittels der Wohnbevölkerung durchzusetzen“ (Beichelt 2001: 180). Später - wenn auch freilich nur in einer Fußnote - gesteht Beichelt selbst zu, dass just die Absage an eine Null-Lösung Stabilität mit sich gebracht hat (Beichelt 2001: 181, 271). Dem pflichten lettische Wissenschaftler bei. Sie weisen auf das Paradoxon hin, dass die Ausgrenzung der anderen Ethnien von der Wahlbeteiligung eine stärkere Konfrontation bis hin zur Verfassungskrise verhindert habe (Broks u.a. 1998: 171). Heute wählt die Mehrheit der ethnischen Minderheiten nicht unbedingt „ihre“ ethnischen Parteien, wenngleich die Minderheitenparteien mehrheitlich von Minderheiten gewählt werden.

Merkel meint, dass die Schwelle zur defekten Demokratie da überschritten wird, wo der Ausschluss vom Staatsvolk nicht durch legitim und legal gesetzte Kriterien erfolgt, sondern aufgrund willkürlicher Entscheidungen der politischen Elite (Merkel/Croissant 2000: 7f.). Das trifft aber auf die baltischen Staaten eindeutig nicht zu, weil der Ausschluss der sowjetischen Migranten keinesfalls willkürlich, sondern aufgrund nachvollziehbarer Kriterien und auf legalem Wege erfolgte. Staatsbürgerschafts- und Ausländerrecht beinhalten keinen sozioökonomischen Ausschluss. Die Einbürgerung ist inzwischen einzlig abhängig vom persönlichen Willen und Engagement der Staatenlosen. Merkels Kritik wird außerdem dem Umstand nicht gerecht, dass gerade die Gefahr für die Titularnation durch die Migrationspolitik der Sowjetunion den Reformprozess erst auslöste, und die Lösung dieses Konfliktes damit natürlich auch dessen Inhalt ist. Die Zukunft muss erweisen, ob das die Demokratie langfristig tatsächlich gefährdet. Einstweilen sind Gesetzgebung und Bevölkerung in den baltischen Staaten den unwillkommenen Migranten gegenüber liberaler als in Staaten, die Ausländer als Gastarbeiter einst willkommen hießen. Man mag die Existenz eines ethnischen Konfliktes erkennen, doch Spannungen gibt es nicht – das Baltikum ist nicht der Balkan, nicht in Bezug auf den Charakter und die Herkunft der Minderheiten und auch nicht im Verhältnis zwischen den Ethnien.

In Lettland und Estland setzte sich nach 1991 nur nach einigen Jahren eine liberale Revision der Staatsbürgerschaftspolitik durch, wenngleich internationaler Druck erforderlich war. Dass der Einbürgerung in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit „starke faktische Hindernisse“ in den Weg gelegt worden

wären, ist aber übertrieben (Beichelt 2001: 39). Der dargelegten Situation entspricht es nicht, für eine vollständige Gleichstellung zu optieren. Ein häufig geäußerter Vorwurf der „Vergeltung“, wie er beispielhaft bei Poulsen (1994) auftaucht, greift zu kurz. Hier wird mit Axiomen argumentiert wie, die aus dem Prinzip hervorgehen, dass der *Demos* unbedingt alle Erwachsenen umfassen muss (Nørgaard 1996: 204). Dies kommt bei Nørgaard konkret zum Ausdruck, wenn er argumentiert, das die Balten auf Assimilierung, Dominierung oder die Rückkehr der Russen nach Russland bestehen, bevor sie bereit seien, zu akzeptieren, dass ihre Länder in den letzten 50 Jahren multikulturell wurden (op.cit.: 212). Da steht das Urteil schon fest, bevor der konkrete Einzelfall analysiert wird. Besonders offensichtlich wird das durch Vergleich mit Puerto Ricanern in den USA (Linz/Stepan 1996: 416).<sup>11</sup> Die Vorwürfe gegen die baltischen Staaten werden auf den Kopf gestellt mit einer Warnung, die baltische Politik könnte eines Tages der Anlass für eine interventionistische Politik seitens Russlands sein: „Yeltsin or his potentially more nationalist successor may feel pressure to come to its defence“ (Linz/Stepan 1996: 425). Soll da etwa vorzeitigem „Kuschen“ vor einem übermächtigen Nachbarn das Wort geredet werden? Historische Beispiele erzeugen eine Gänsehaut.

## Literatur

- Aarelaid-Tart, Aili 2000: Political generations in Estonia: A Historical Background to the Formation of the Contemporary Political Scene; in: Frentzel-Zagórska, Janina/ Wasilewski, Jacek (Hrsg.): The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe. Warschau: 105-123.
- Armbrüster, Georg 1998: Politisches und Rechtssystem Litauens; in: Graf, Heike/Kerner, Manfred (Hrsg.): Handbuch Baltikum heute. Berlin: 19-47.
- Beichelt, Timm 2001: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Dissertation, Ruprecht-Karls-Universität. Heidelberg.
- Bollow, Undine 1998: Aktuelle Fragen des estnisch-russischen Verhältnisses in Estland; in: Hackmann, Jörg (Hrsg.): Estland – Partner im Ostseeraum. Lübeck: 89-112.
- Broks, Jānis/Ozoliņš, Uldis/Ozolzīle, Gunārs/Tabuns, Aivars/Tīsenkopfs, Tālis 1998: Demokrātijas stabilitāte Latvijā: priekšnoteikumi un izredzes [Die Stabilität der Demokratie in Lettland: Voraussetzungen und Aussichten]; in: Aivars Tabuns (Hrsg.): Sabiedrības parmaiņas Latvijā. Riga: 142-173.
- Constitution of the Republik of Estonia 1996. Tallinn.
- Constitution of the Republik of Lithuania 1992. Vilnius.
- Croissant, Aurel/Thiery, Peter 2000/2001: Von defekten und anderen Demokratien; in: WeltTrends (29): 9-33.
- Croissant, Aurel/Thiery, Peter 2000: Defekte Demokratie. Konzept, Operationalisierung und Messung; in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gerd/Welzel, Christian:

---

11 Nach Estland und Lettland wurden Menschen aus einer großen Nation umgesiedelt, welche das Baltikum okkupierte. Puerto Ricaner haben das Recht, in die USA zu kommen, weil diese die Vormacht auf der kleinen Insel ist, die bis heute nicht der 51. Staat wurde.

- Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden: 89-112.
- Delna 2000: Korupcijas seja Latvija [Das Gesicht der Korruption in Lettland]. Riga.
- Estnischen Statistisches Amt [Eesti Konjunkturiinstituut] 1992: Baltic Facts. Tallinn.
- Götz, Norbert/Hanne, Gottfried/Onken, Eva-Clarita 1998: Ethnopolitik; in: Graf, Heike/Kerner, Manfred (Hrsg.): Handbuch Baltikum heute. Berlin: 299-334.
- Kalniņš, Valts 2002: Korupcijas noveršanas politika Latvijā: Problēmas unb izredzes [Politik der Korruptionsverhinderung in Lettland: Probleme und Aussichten]. Riga.
- Klāsons, Gints 2001: Politiskās elites rekrutācijas avoti Latvijā 7. Sacimas laikā [Herkunft der politischen Elite Lettlands während der 7. Saeima], Bakkalaureatsarbeit, Universität Lettlands. Riga.
- Kress, Guenther G./Miller, Randi L. 1997: Public Administration Reform and Economic Transition in Latvia; in: Humanities and Social Sciences (2) 15: 4-19.
- Krupavičius, Algis 1994: Dynamics of 'Post-communist' Transformation: Lithuania after the 1992 General Election; in: Lithuania today (Nov.), Internet-Ausgabe.
- Krupavičs, Algis 1998: Partiju attīstība Lietuvā un to starptautiskie sakari [Entwicklung der Parteien in Litauen und ihre internationalen Kontakte]; in: Baltijas valstis likteņgriežos [Die baltischen Staaten in den Fängen des Schicksals]. Riga: 153-175.
- Laķis, Pēteris 1997: Vara un sabiedrība. Varas maiņa Latvijā astoņdesmito un deviņdesmito gadu mijā [Macht und Gesellschaft. Machtwechsel in Lettland während des Übergangs von den achtziger zu den neunziger Jahren]. Riga.
- Latvijas Republikas Satversme 1993 [Verfassung der Republik Lettland]. Riga.
- Lendvai, Paul 1995: Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte in Mittel- und Osteuropa; in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien für Europa. Gütersloh: 89-104.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore/London.
- Lux, Markus 2000: Drei Staaten – ein „Baltischer Weg“? Die Zivilgesellschaft in der Transformation im Baltikum; in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen: 145-173.
- Matthes, Claudia-Yvette 1998: Politisches und Rechtssystem Lettlands; in: Graf, Heike/Kerner, Manfred (Hrsg.): Handbuch Baltikum heute. Berlin: 49-88.
- Merkel, Wolfgang 1996a: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften; in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Sonderheft 26 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen: 30-58.
- Merkel, Wolfgang 1996b: Institutionalisierung der Demokratie in Ostmitteleuropa; in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: 73-112.
- Merkel, Wolfgang 1999: Systemtransformation. Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel 2000: Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift (40) 1: 1-33.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen 1999: Von der Diktatur zur Demokratie. Opladen.
- Meyer, Gerd 1997: Zwischen Haben und Sein Psychische Aspekte des Transformationsprozesses in postkommunistischen Gesellschaften; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B-5/97: 17-28.
- National Electoral Committee 1995: Elections and Referendums in Estonia 1989-1995. A Brief Overview. Tallinn.

- Nørgaard, Ole 1996: The Baltic States after Independence. Brookfield.
- Ostrovska, Ilze 1996: 6. Saeimas vēlēšanās: izvēle un rezultāti [Wahlen zur 6. Saeima: Auswahl und Resultate]; in: Socioloģijas un politoloģijas žurnāls [Journal für Soziologie und Politologie] (7) Mai: 2-5.
- Ostrovska, Ilze 1997: The State and it's civil society: Priorities in a period of transition; in: Humanities and Social Sciences (14) 1: 71-88.
- Ostrovska, Ilze 2000: Nationalism and democracy: The choice without choice; in: Latvijas Universitātes Filozofijas un Socioloģijas institūts [Institut für Philosophie und Soziologie der Universität Lettlands]. Riga: 154-163.
- Pabriks, Artis 2002: Etniskās proporcijas nodarbinātība un diskriminācija Latvijā [Ethnische Proportionen, Beschäftigung und Diskriminierung in Lettland]. Riga.
- Palidauskaitė, Jolanta 1996: The Development of Lithuanian Political Culture During the Re-establishment and Strengthening of Independence. A Summary of Doctoral Dissertation. Kaunas.
- Poulsen, Jørgen J. 1994: Nationalismus, Democracy and Ethnocracy in the Baltic Countries; in: Dellenbrant, Jan Åke/Nørgaard, Ole (Hrsg.): The Politics of Transition in the Baltic states. Democratization and Economic Reform Policies. Umeå: 15-30.
- Rajevska, Feliciana/Jurčiņa, A 1990: Nacionāla politika [Nationale Politik]. Riga.
- Reetz, Axel 2001: Politiku var ignorēt, taču no tās neizbēgt [Politik kann man ignorieren, doch entfliehen kann man ihr nicht] in: Diena, 27.2.2001 (internet-Ausgabe).
- Segert, Dieter 1997: Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung der Demokratien Osteuropas; in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen: 57-101.
- Segert, Dieter 2000/2001: Wann sind Demokratien gefährdet?, in: WeltTrends (29): 33-59.
- Segert, Dieter/Machos, Csilla (Hrsg.) 1995: Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure, Opladen.
- Statistisches Zentralamt der Republik Lettland & IKD 1999: Lettland, Statistische Kennzahlen 1999.
- Tabuns, Aivars/Tabuna, Ausma 1999: Estraged europeans - sociological investigation of Latvian society; in: Humanities and Social Sciences (22) 1: 4-35.
- UNDP-Pārskats par tautas attīstību 1995: Überblick über die Entwicklung des Volkes/ Human Development Report (in Estnisch). Riga.
- UNDP-Pārskats par tautas attīstību 1996: Überblick über die Entwicklung des Volkes/ Human Development Report (in Estnisch). Riga.
- UNDP-Pārskats par tautas attīstību 1997: Überblick über die Entwicklung des Volkes/ Human Development Report (in Estnisch). Riga.
- UNDP-Pārskats par tautas attīstību 1998: Überblick über die Entwicklung des Volkes/ Human Development Report (in Estnisch). Riga.
- UNDP-Pārskats par tautas attīstību 1999: Überblick über die Entwicklung des Volkes/ Human Development Report (in Estnisch). Riga.
- Vetik, Raivo 1994: Inter-Ethnic Relations in Estonia; in: Dellenbrant, Jan Åke/Nørgaard, Ole (Hrsg.): The Politics of Transition in the Baltic States. Democratization and Economic Reform Policies. Umeå: 47-54.
- Vulfsons, Mavriks 1998: Nationality Latvian? No, Jewish. Cards on the table. Riga.
- Widmaier, Ulrich/Gawrich, Andrea/Becker, Ute 1999: Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas. Opladen.



ERROR: syntaxerror  
OFFENDING COMMAND: --nostringval--

STACK:

```
/Title
()
/Subject
(D:20090415091746+03'00')
/ModDate
()
/Keywords
(PDFCreator Version 0.9.5)
/Creator
(D:20090415091746+03'00')
/CreationDate
(reetz)
/Author
-mark-
```