

die noch immer bestehenden schwerwiegenden Defizite in den Asylsystemen insbesondere ost- und südosteuropäischer Mitgliedstaaten nicht beheben. Hier bedarf es des Mutes zu differenzierenden Lösungen und der Bereitschaft, den mächtigen Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme abzufordern.

8.3. Stärkung der subjektiven Rechte von Asylsuchenden

Anders als bislang will die Kommission Asylsuchenden Verpflichtungen auferlegen und bezieht insoweit auch anerkannte Schutzberechtigte ein. Die Schaffung von Verpflichtungen

geht andererseits jedoch nicht mit der Verstärkung subjektiver Rechte einher. Vielmehr werden die bislang ohnehin nur unzulänglich geregelten Rechte des Einzelnen weitgehend abgebaut. Der Ewigkeitscharakter der einmal erfolgten Zuständigkeitsbestimmung, die Aufhebung von Überstellungsfristen und die darin zum Ausdruck kommende Entrechtlichung des Zuständigkeitsbestimmungs- und Überstellungsverfahrens sowie die Reduzierung der gerichtlichen Prüfungscompetenz auf wenige subjektive Rechte werden in ihrer Gesamtwirkung dazu führen, dass Asylsuchende und Flüchtlinge im gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art 67 AEUV) zum bloßen Objekt staatlichen Handelns herabgewürdigt werden.

Assis. Prof. Dr. disc. pol. Dr. jur. Arndt Künnecke, Istanbul/Türkei

Die Migrationspolitik Lettlands und ihr rechtlicher Rahmen

Aufgrund seines sehr hohen Bevölkerungsanteils an Russen und Staatenlosen gehört Lettland zu den Ländern mit dem höchsten Ausländeranteil in der EU. Geprägt vom Gedanken der Restauration der eigenen Nation ergriffen die lettischen Regierungen umfangreiche politische und rechtliche Maßnahmen zur Stärkung der lettischen Ethnie, Kultur und Sprache. Wirtschaftlich bedingt wurde Lettland jedoch zu einem der Länder mit der höchsten Auswanderungsrate in der EU.

1. Einleitung

Lettland ist der zweitgrößte der drei baltischen Staaten. Im Norden grenzt es an Estland, im Süden an Litauen, im Osten an die Russische Föderation und im Südosten an Weißrussland. Seine Unabhängigkeit hat es im August 1991 auf Grundlage der legalen Fortführung seiner von 1918 bis 1940 andauernden Staatlichkeit wiedererlangt.¹ Am 17.9.1991 wurde Lettland Mitglied der Vereinten Nationen und am 1.5.2004 wurde das Land im Rahmen der EU-Osterweiterung in die EU aufgenommen. Die lettische Ostgrenze ist seitdem zugleich auch die Außengrenze der EU. Seit dem 21.12.2007 ist Lettland Mitglied des Schengen-Raums und seit dem 1.1.2014 Mitglied der Eurozone. Politisch ist Lettland ein Zentralstaat mit 110 Bezirken und neun Republik-Städten.

Lettland ist ein Auswanderungsland mit überaus restriktiver Einwanderungspolitik. Diese ist der Tatsache geschuldet, dass die Letten aufgrund jahrzehntelanger Fremdherrschaften beinahe zur Minderheit im eigenen Land geworden sind. Aus diesem Grund ist die lettische Migrationspolitik und ihr rechtlicher Rahmen nur vor dem Hintergrund der Migrationsgeschichte vor Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit nach dem Ende des Kalten Krieges verständlich. Nach der Darstellung der Migrationsgeschichte Lettlands werden sodann die verschiedenen Phasen der lettischen Migrationspolitik mitsamt ihren rechtlichen Hintergründen erläutert. Diese Erläuterung erfolgt unterteilt nach den Bereichen Emigration, Immigration und Minderheiten.

2. Migrationsgeschichte bis 1990

Die lettische Migrationsgeschichte bis zur Wiedererlangung der Unabhängigkeit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist vor allem eine Geschichte der Fremdherrschaft. Über 700 Jahre lang wurden die Gebiete Lettlands von unterschiedlichen Mächten regiert, von Deutschen, Schweden, Polen und Russen. So hatten die Letten in ihrer wechselvollen Geschichte nur selten die Gelegenheit, sich als Volksgemeinschaft zu fühlen. Nach der Schlacht von Šiauliai im Jahr 1237 fiel mit dem lettischen Kernland Livland ein großer Teil des heutigen Lettlands, das damals aus zahlreichen kleinen Fürstentümern bestand, dem Deutschen Orden zu. Damit wanderten viele Deutsche in das eroberte Gebiet ein und drängten die einheimische Bevölkerung in die Leibeigenschaft. Als Folge des Livländischen Krieges (1558-1583) wurden die lettischen Regionen unter Schweden, Dänemark und Polen-Litauen aufgeteilt. Riga kam nach kurzer Unabhängigkeit zu Polen, und Livland fiel schließlich 1629 an Schweden. Im Verlauf des Großen Nordischen Krieges (1700-1721) behielt Livland nach der Kapitulation 1710 seine ständischen Privilegien, gehörte fortan aber zu Russland. Mit der dritten Teilung Polens im Jahr 1795 fielen dann auch die beiden Regionen Kurland und Lettgallen (Polnisch Livland) an Russland. Die Urbanisierung führte dann in Livland zu tiefgreifendem Wandel. Nachdem Riga an die zentralen Getreideanbaugelände Südrusslands angeschlossen worden war, erlangte sein Seehafen große Bedeutung. Rigas Einwohnerzahl verfünffachte sich durch den Zuzug aus ländlichen Regionen von 103.000 im Jahr 1871 auf 520.000 im Jahr 1913. Waren im Jahr 1871 noch 43 Prozent der Einwohner Rigas Deutsche und nur knapp 24 Prozent Letten, so kehrte sich dieses Bild um und der lettische Bevölkerungsanteil Rigas stieg bis zum Jahr 1913 auf 40

¹ Pfeil, Die Minderheitenrechte in Lettland, in: Pan/Pfeil, Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 2, 2. Auflage, Wien 2006, S. 256.

Prozent, wohingegen der deutsche auf 20 Prozent sank. Hintergrund der Abwanderung der deutschen Bevölkerung war die zunehmende Russifizierung.²

Der Erste Weltkrieg hatte für die Letten weitreichende Folgen. Mit dem Rückzug der russischen Armee floh im Jahr 1915 über ein Drittel der lettischen Bevölkerung nach Russland, aus den Gebieten Kurland und Livland sogar drei Fünftel.³ Gegen Ende des Ersten Weltkrieges kam es zu einer Massenflucht von Deutschbalten, deren Anzahl sich zwischen 1914 und 1935 mehr als halbierte.⁴ Im Prozess der Staatenbildungen wurde das bisherige Gouvernement Livland 1917 dann zu einer eigenständigen Verwaltungseinheit umgewandelt und bildete damit das Kerngebiet des am 18.11.1918 gegründeten unabhängigen Staates Lettland. Lettland behielt seine Staatsgrenzen auch nach den von 1918 bis 1920 andauernden Freiheitskriegen und gewann mit Lettgallen noch das katholisch geprägte ehemalige Polnisch-Livland hinzu.⁵ Kriegsbedingt hatte Lettland 38,5 Prozent seiner Bevölkerung verloren – das waren die größten Verluste der drei baltischen Staaten. Bis zum Staatsstreich 1934 versuchte das neu gegründete Lettland, die auf seinem Staatsgebiet siedelnden Minderheiten durch die Gewährung von kulturellen Autonomierechten – beispielsweise in Form einer Schulautonomie – in den Nationalstaat zu integrieren.

Die Unabhängigkeit Lettlands dauerte allerdings nur bis zum Zweiten Weltkrieg und wurde durch die als Folge des Hitler-Stalin-Paktes von 1939 erfolgten Besetzungen durch die Rote Armee und die deutsche Wehrmacht jäh beendet. Entsprechend des Paktes wurden zunächst etwa 50.000 Deutschbalten aus Lettland ins Deutsche Reich umgesiedelt. Nach der Besetzung Lettlands durch die Rote Armee im November 1940 kam es zu Massendeportationen von sog. antisowjetischen Elementen, denen über 16.000 Letten zum Opfer fielen. Mit der Okkupation durch die deutsche Wehrmacht im Sommer 1941 wurde dann die jüdische Bevölkerung Lettlands mit 66.000 Angehörigen nahezu vollständig ausgerottet. Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs flohen noch etwa 120.000 Letten vor der einmarschierenden Roten Armee.⁶ Kriegsbedingt verlor Lettland durch Umsiedlungen, Deportationen, Zwangsrekrutierungen, Flucht und Kämpfe 30 Prozent seiner Bevölkerung. Kein anderes europäisches Land hatte im Zweiten Weltkrieg größere Verluste hinzunehmen.⁷

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgte eine vollständige Angleichung Lettlands an die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Sowjetunion. Zu diesem Zweck wurden zunächst mehrere zehntausend Letten deportiert. Mit der gleichzeitigen von Moskau organisierten Zuwanderung von Russen aus verschiedenen Teilen der Sowjetunion änderte sich die ethnische Zusammensetzung Lettlands erheblich. Der Anteil von Letten ging von etwa 76 Prozent im Jahr 1935 auf nur noch 52 Prozent im Jahr 1989 zurück, wohingegen sich der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung im gleichen Zeitraum von etwa 12 Prozent auf über 42 Prozent vergrößerte.⁸ Mit der Verfassungsänderung von 1948 erfolgte eine Angleichung der staatlichen Strukturen an das System der Sowjetunion. Durch Verfolgung und Zersetzung innerer Strukturen des verbliebenen Widerstandes und groß angelegte Russifizierungsmaßnahmen, die u. a. auf eine Verdrängung der lettischen Sprache

gerichtet waren, kam es zu einer erheblichen Entfremdung zwischen den lettischen und russischen Bevölkerungsgruppen.⁹

3. Migrationspolitik seit der Unabhängigkeit 1991

Nach Wiedererlangung seiner Unabhängigkeit im Jahr 1991 sah sich Lettland innenpolitisch vor allem mit den Problemfeldern des Staatsangehörigkeitsrechts, der Sprachenfrage sowie des Minderheitenrechts konfrontiert. Lettland war in seiner wechselhaften Geschichte nie ein einheitlicher Nationalstaat gewesen. Doch durch den unter der Sowjetherrschaft massiv geförderten Zuzug von russischsprachigen Sowjetbürgern – vor allem aus Russland, der Ukraine und Weißrussland – hatte sich die Zusammensetzung der lettischen Bevölkerung erheblich verändert. Nahezu zur Minderheit im eigenen Land geworden, stellte sich für die Letten in ihrem wieder unabhängigen Staat nun vor allem die Frage nach dem Umgang mit der großen und größtenteils nicht integrationswilligen russischsprachigen Zuwanderergruppe aus den ehemaligen Sowjetrepubliken. Aus Angst vor post-sowjetischer russischer Imperialismus-Politik und angesichts der Gefahr, zur Minderheit im eigenen Land zu werden, schlug Lettland eine Restaurationspolitik der Nationsbildung ein. Vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses eines durch illegale sowjetische Besetzung fast 60 Jahre seiner Souveränität beraubten Staates, führte Lettland die Verfassung von 1922 sowie die bis zum Zweiten Weltkrieg bestehende eigene Staatsbürgerschaft wieder ein.¹⁰ Die erst nach dem 17.6.1940 eingewanderten russischsprachigen Zuwanderer erhielten unmittelbar nach der Unabhängigkeit Lettlands für ihren ungültig gewordenen sowjetischen Pass zunächst kein lettisches Ausweisdokument. Dadurch wurden die meisten von ihnen zu Staatenlosen. Nach 1991 versuchten lettische Regierung und Parlament mehrfach durch Kompromisse und Übergangsregelungen dieses Problem zu lösen, ohne dabei jedoch zu einer zufriedenstellenden Lösung zu kommen. So lebten 15 Jahre nach der Unabhängigkeit noch immer über 400.000 Staatenlose in Lettland.¹¹

Die Migrationspolitik Lettlands seit Erlangung seiner Unabhängigkeit lässt sich in drei Phasen einteilen: Die erste Phase der restriktiven Migrationspolitik von 1990 bis 1998, in der mittels des mehrfach geänderten Staatsangehörigkeitsgesetzes der Einfluss und weitere Zuzug der aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion stammenden russischsprachigen Einwohner eingedämmt werden sollte. Die zweite Phase der EU-Beitrittsbemühungen, in der Lettland – wenn auch äußerst widerwillig –

2 Garleff, Ostmitteleuropa. Baltikum: Estland, Lettland und Litauen, in: *Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer (Hrsg.)*, Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 3. Auflage, München 2010, S. 246.

3 Garleff (o. Fn. 2), S. 247.

4 Garleff (o. Fn. 2), S. 248.

5 Garleff (o. Fn. 2), S. 244.

6 Garleff (o. Fn. 2), S. 249.

7 Garleff (o. Fn. 2), S. 251.

8 Garleff (o. Fn. 2), S. 252.

9 Garleff (o. Fn. 2), S. 252 f.

10 Galbreath/Muižnieks, Latvia. Managing post-imperial minorities, in: *Rechel (Ed.)*, Minority Rights in Central and Eastern Europe, London 2009, S. 137.

11 Garleff (o. Fn. 2), S. 256.

gezwungen war, seine Migrationsstandards schrittweise denen der EU anzupassen. Die dritte Phase nach dem EU-Beitritt 2004 ist gekennzeichnet von der Übernahme der Freizügigkeit von Personen innerhalb der EU sowie dem Beitritt Lettlands zum Schengen-Raum.

3.1 Emigration

Lettland ist ein Auswanderungsland. Innerhalb der EU ist es eines der wenigen Länder mit einem negativen Migrationssaldo.¹² Insbesondere nach dem EU-Beitritt Lettlands im Mai 2004 erlangte das Thema Auswanderung in der lettischen Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit. Grund dafür waren die mit der EU-Mitgliedschaft verbundene Öffnung der Arbeitsmärkte und die damit einhergehende Freizügigkeit und Mobilität. Aber auch schon im Zeitraum zwischen der Unabhängigkeit Lettlands und seinem Beitritt zur EU kam es zu Auswanderungswellen in größerem Stil. Insgesamt lassen sich nach der Unabhängigkeit Lettlands drei Phasen der Auswanderung beobachten:

In der Phase nach der Unabhängigkeit wanderten zehntausende Bewohner Lettlands vor allem nach Russland und in andere GUS-Staaten aus. Hintergrund dieser ersten Auswanderungswelle war die ethnische Zusammensetzung der lettischen Gesellschaft, in der zu diesem Zeitpunkt noch 42 Prozent russischsprachige Zugewanderte aus den ehemaligen Sowjetrepubliken Russland, Ukraine und Weißrussland lebten.¹³ Mit dem Abzug der russischen Armee und dem Rückgang der verarbeitenden Industrie kehrten viele von ihnen in ihre Heimat zurück. Allein im Jahr 1992 wanderten mehr als 50.000 Bewohner aus Lettland in die ehemaligen Sowjetrepubliken aus¹⁴ und bis 1994 zogen fast 30.000 russische Soldaten aus Lettland ab.¹⁵ Bis zum Jahr 2000 verließen insgesamt über 200.000 Russen, 20.000 Weißrussen und knapp 30.000 Ukrainer das Land.¹⁶ Der Anteil der ethnisch lettischen Bevölkerung sank in diesem Zeitraum gerade einmal um 1,2 Prozent, d. h. etwa 17.000 Personen¹⁷, so dass davon auszugehen ist, dass – wenn überhaupt – in dieser Phase nur eine sehr geringe Zahl von Letten ihr Glück in Ausland suchte.

In der Phase nach dem EU-Beitritt fand eine zweite Auswanderungswelle statt, mit der zehntausende lettische Staatsbürger wegen der durch die EU-Mitgliedschaft bedingten Freizügigkeit ihre Heimat zu Arbeits- oder Studienzwecken in Richtung Westen verließen. Hauptziele waren dabei das Vereinigte Königreich und Irland, die ihre Arbeitsmärkte als erste EU-Staaten für die im Jahr 2004 neu beigetretenen Mitgliedstaaten geöffnet hatten.¹⁸ Aber auch der Auswanderungsstrom russischsprachiger Letten, darunter zumeist Staatenlose oder Nicht-Bürger, nach Russland, Weißrussland und die Ukraine riss nicht ab.¹⁹ Die lettischen Einwohner, die zu Arbeitszwecken ins Ausland auswanderten, waren zumeist junge Menschen. Knapp zwei Drittel aller lettischen Auswanderer waren im arbeitsfähigen Alter zwischen 15 und 40. Unter ihnen befanden sich doppelt so viele Männer wie Frauen. Auch war der Anteil der Arbeitsmigranten aus ländlichen Regionen doppelt so hoch wie der aus der Stadtbevölkerung.²⁰ Hauptgründe für die Auswanderung zu Arbeitszwecken waren in dieser Phase wirtschaftliche Motive und das Sammeln von Auslandserfahrung. Der Großteil der Arbeitsmigranten

besaß vor der Auswanderung noch einen Arbeitsplatz in Lettland, wanderte aber in der Hoffnung auf ein höheres Einkommen im westeuropäischen Ausland aus. Arbeitslose Auswanderer waren in der Minderheit. Viele jüngere Auswanderer unter 30 verließen das Land, um zunächst im Ausland Arbeitserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse zu sammeln, um danach wieder zurückzukehren. So behielten viele emigrierte Letten – unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer – ihren lettischen Hauptwohnsitz bei.²¹ Diese Praxis macht es auch äußerst schwierig, die genaue Anzahl von Auswanderern statistisch zu erfassen.

Die letzte Phase der Auswanderung begann Ende des Jahres 2008 mit der weltweiten Wirtschaftskrise. Der damit verbundene starke wirtschaftliche Abschwung und der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit führten zu einer Abwanderungswelle insbesondere junger Menschen im arbeitsfähigen Alter. Die zumeist männlichen Letten im Alter von 18 bis 40 verließen vor allem aus wirtschaftlichen Gründen das Land.²² Hauptmotiv ihrer Emigration war weiterhin die Aussicht auf ein höheres Einkommen im Ausland. Damit verbunden war häufig das Ziel, Geld für einen bestimmten Zweck zu sparen. Gestiegen war unter den Auswanderern die Anzahl Arbeitsloser, die infolge der Wirtschaftskrise ihren Job verloren hatten und in Lettland keine Arbeit mehr fanden. Hinzu kam aber auch das Auswanderungsmotiv der Familienzusammenführung. Letten aller Altersgruppen wanderten aus, um einem Familienmitglied zu folgen, das bereits im Ausland einen Arbeitsplatz gefunden hatte und die Aussicht auf ein besseres Leben versprach. Mit diesem Familiennachzug ins Ausland ging auch die gesunkene Bereitschaft vieler Auswanderer, in absehbarer Zeit oder generell wieder nach Lettland zurückzukehren, einher.²³ Trotz in den vergangenen Jahren gesunkener Arbeitslosenzahlen²⁴ und eines im

12 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, International long-term emigration indicates reduction, while immigration – rise, online unter: <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/international-long-term-emigration-indicates-reduction-while-immigration-rise-36508.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

13 *Urdze/Urdze/Hermann (Red.)*, Baltisches Jahrbuch 1989, 6. Jahrgang, Bonn 1989, S. 264.

14 *Krišjāne*, Emigration – Lettlands neue Charakteristik, in: *Goethe-Institut, Riga – Deutschland und Lettland – Migration und Integration*, Riga 2011, online unter: <http://www.goethe.de/ins/lv/rig/kul/mag/mui/de7543515.htm> [aufgerufen am 28.10.2015].

15 *Galbreath*, Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia, Stuttgart 2005, S. 195 f.

16 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, Population ethnic composition and its changes, online unter: <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/key-provisional-results-population-and-housing-census-2011-33306.html> [aufgerufen am 28.10.2015]; *Urdze/Urdze/Hermann* (o. Fn. 13), S. 264.

17 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, Population ethnic composition and its changes; *Urdze/Urdze/Hermann* (o. Fn. 13), S. 264.

18 *Krišjāne* (o. Fn. 14).

19 *Krišjāne* (o. Fn. 14).

20 *Krišjāne* (o. Fn. 14).

21 *Krišjāne* (o. Fn. 14).

22 *Aischer*, Europa: Auswanderung aus Polen und Lettland, in: *Bundeszentrale für politische Bildung*, Migration und Bevölkerung, Bonn 2012, online unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/146040/auswanderung-aus-polen-und-lettland> [aufgerufen am 28.10.2015].

23 *Krišjāne* (o. Fn. 14).

24 *Terauda/Reetz/Jahn (Coord.)*, Sustainable Governance Indicators. 2014 Latvia Report, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2014, S. 13.

EU-Vergleich bemerkenswert hohen Wirtschaftswachstums stagnieren die Einkommen auf niedrigem Niveau.²⁵ Daher sehen viele gut qualifizierte junge Letten auf dem lettischen Arbeitsmarkt keine Perspektive und wandern ins europäische Ausland ab, um dort einen besseren Lebensstandard zu erlangen. Allein zwischen den letzten Volkszählungen der Jahre 2000 und 2011 verlor Lettland 13 Prozent seiner Einwohner²⁶, davon schätzungsweise über 60 Prozent durch Auswanderung.²⁷ Bei einer unveränderten Fortsetzung der Emigration würde die lettische Bevölkerung laut einer Prognose des lettischen Wirtschaftsministeriums von derzeit 2,0 Millionen im Jahr 2030 auf nur noch 1,6 Millionen sinken. Um dieser für das Land dramatischen demographischen Entwicklung entgegenzusteuern, hat es sich die lettische Regierung zum Ziel gesetzt, die Auswanderung einzudämmen und gezielte Programme zur Rückkehr von ausgewanderten Letten zu entwickeln.²⁸

3.2 Immigration

Der massive Bevölkerungsrückgang in Lettland, dessen Ende nicht absehbar ist, legt das Nachdenken über eine effektive und ausgewogene Einwanderungspolitik nahe. Aus nationalpolitischen Erwägungen bleibt Immigrationspolitik in Lettland seit der Unabhängigkeit jedoch weiterhin ein Tabuthema.²⁹ Vor dem Hintergrund der für die Letten teilweise traumatischen Erfahrungen mit der wechselnden Besetzung durch Russen und Deutsche im Zweiten Weltkrieg, mit der gezielten Zuwanderung russischsprachiger Sowjetbürger während der Sowjetherrschaft, die die Letten fast zur Minderheit im eigenen Land gemacht hätte, sowie mit dem Aufstieg der russischen Partei *Harmonie* zur stärksten Partei im lettischen Parlament mag dies auch nachvollziehbar erscheinen. In den acht größten Städten Lettlands, darunter auch die Hauptstadt Riga, befanden sich die Letten nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit in der Minderheit. In diesen Städten war Russisch die überwiegend gesprochene Sprache.³⁰

Von seiner Unabhängigkeit an bis heute hat Lettland im Bereich Immigration mehr mit den Folgen der Masseneinwanderung russischsprachiger Sowjetbürger zwischen 1940 und 1991 zu kämpfen als mit den Problemen aktueller Einwanderung. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit wollte der lettische Staat den etwa 700.000 auf seinem Territorium lebenden russischsprachigen ehemaligen Sowjetbürgern, die nun staatenlos geworden waren³¹ und von denen nur etwa ein Fünftel der lettischen Sprache mächtig war³², nicht ohne Weiteres die lettische Staatsbürgerschaft anbieten. Daher wurde 1994 ein Staatsangehörigkeitsgesetz verabschiedet, wonach nur diejenigen Personen und ihre Abkömmlinge kraft Gesetzes die lettische Staatsangehörigkeit erhielten, die diese bereits vor der sowjetischen Annexion am 17.6.1940 besessen hatten. Die erst nach diesem Stichtag ins Land gekommenen Immigranten erlangten lediglich einen Anspruch auf Einbürgerung und hatten dazu u. a. fortgeschrittene lettische Sprachkenntnisse, Kenntnisse über lettische Gesetze und über das lettische Rechtssystem vorzuweisen. Eingeschränkt wurde die Einbürgerung zudem durch ein sog. Fenster-System, das – unter Anknüpfung an Alter und Geburtsort – nur eine schrittweise Einbürgerung bestimmter Personenka-

tegorien ermöglichte. Erst 1998 wurde das Fenster-System per Volksabstimmung abgeschafft. Seitdem können auch nach der Unabhängigkeit (21.8.1991) geborene Kinder von Staatenlosen, die das 15. Lebensjahr vollendet, seit mindestens fünf Jahren ihren dauerhaften Aufenthalt in Lettland und ein legales Einkommen haben, fließend Lettisch sprechen, die Grundprinzipien der Lettischen Verfassung, den Text der Nationalhymne sowie die Grundlagen der lettischen Geschichte und Kultur kennen, eingebürgert werden. Ehemalige Angehörige der Roten Armee oder des sowjetischen Geheimdienstes sind von dieser Regelung ausgeschlossen. Seit dem Beginn dieser neuen Einbürgerungsprozedur am 1.2.1995 wurden insgesamt mehr als 150.000 Personen eingebürgert.³³ Mehr als zwei Drittel der Antragsteller waren Russen, jeweils ein Zehntel Weißrussen und Ukrainer.³⁴ Vorteil der Einbürgerung ist insbesondere der Genuss der Freizügigkeit im EU-Raum, Nachteil die Wehrpflicht für männliche Staatsbürger.³⁵ Im Übrigen können staatenlose ehemalige Sowjetbürger in Lettland nach Artikel 2 des Gesetzes über den Status der Bürger der ehemaligen UdSSR, die weder die Staatsangehörigkeit Lettlands noch eines anderen Staates genießen, seit 1995 den Status und Pass eines sog. Nicht-Bürgers erhalten. Dieser gewährt über die allgemeinen Menschenrechte hinaus ein Recht auf Bewahrung der eigenen Muttersprache und Kultur sowie einen besonderen Schutz vor Ausweisung.

Das lettische Einwanderungsgesetz von 2003 in seiner geänderten Fassung von 2010 unterscheidet zwischen zwei Gruppen von Einwanderern: EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern. Während EU-Bürger ihren Aufenthalt samt Arbeitsaufnahme in Lettland entsprechend der Freizügigkeitsregelungen des EU-Rechts nehmen können, gibt es für Nicht-EU-Bürger vier verschiedene Formen der Erlangung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis: (1) durch Erwerb einer Immobilie in Lettland, (2) durch Kapitalanlagen bei einem lettischen Kreditinstitut, (3) durch Beteiligungskapital an einem lettischen Unternehmen oder (4)

25 Aischer (o. Fn. 22).

26 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, Number of population and its changes, online unter: <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/key-provisional-results-population-and-housing-census-2011-33306.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

27 *Ijabs*, „Migrationsprobleme in Lettland – Die Volkszählung im Jahr 2011 und die politischen Konsequenzen“, in: *Goethe-Institut*, Riga – Deutschland und Lettland – Migration und Integration, Riga 2012, online unter: <http://www.goethe.de/ins/lv/rig/kul/mag/mui/de9533345.htm> [aufgerufen am 28.10.2015].

28 *France 24*, Latvia struggles with 'demographic disaster', in: *France 24* vom 22.05.2012, online unter: <http://www.france24.com/en/20120522-latvia-emigration-pupulation-brain-drain-economy/> [aufgerufen am 28.10.2015]; *Terauda/Reetz/Jahn*, S. 13.

29 *Ijabs* (o. Fn. 27).

30 *Kelley*, Latvia: Overcoming Opposition, in: *Kelley*, *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives*, Princeton 2004, S. 73.

31 *Kelley* (o. Fn. 30), S. 84.

32 *Urdze/Urdze/Hermann* (o. Fn. 13), S. 264.

33 Office of Citizenship and Migration Affairs, The Process of Acquisition of the Citizenship of Latvia (as on February 28, 2015), online unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

34 *Office of Citizenship and Migration Affairs*, Ethnic Groups on Naturalization Applicants (aged at least 15) 2010-2013, online unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

35 *Galbreath/Muižnieks* (o. Fn. 10), S. 141 f.

zu Studienzwecken. Mit dem Instrument der Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis in Lettland durch dortiges Investment in gesetzlich bestimmter Mindesthöhe, soll vor allem Kapital finanzstarker Investoren ins Land geholt werden, für welches der lettische Staat als Gegenwert eine verlängerbare fünfjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt. Mit der so erworbenen befristeten Aufenthaltserlaubnis erhält der Investor u. a. für sich, seinen Ehepartner und seine Kinder das Recht, für die Dauer von fünf Jahren in Lettland den Wohnsitz zu nehmen, sich während dieser Zeit frei im Schengen-Raum zu bewegen sowie die Option auf eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis in Lettland oder der EU. Diese Bedingungen sind vor allem für wohlhabende Russen attraktiv, die auf diese Weise einen visafreien Aufenthalt in der EU mit den Vorteilen eines freien Geschäftsverkehrs genießen können.³⁶ Im Jahr 2012 wurden auf diese Weise knapp 3.000 befristete Aufenthaltserlaubnisse an ausländische Investoren erteilt.³⁷

Die letzten veröffentlichten Zahlen zur Einwanderung nach Lettland datieren von 2012 und verdeutlichen folgendes Profil der Einwanderer: Etwas mehr als die Hälfte der Einwanderer kommt aus anderen EU-Staaten, etwas mehr als ein Fünftel aus Russland. Fast 84 Prozent dieser Einwanderer befinden sich im arbeitsfähigen Alter zwischen 15 und 61, die Hälfte von ihnen ist zwischen 20 und 39 Jahren alt. Etwa zwei Drittel der Einwanderer sind Männer, nur ein Drittel Frauen.³⁸ Mit Abstand bevorzugtes Ziel der Einwanderer ist Riga.³⁹ Jährlich wandern nur etwa 10.000 Menschen aus dem Ausland nach Lettland ein, darunter weniger als 200 Rückkehrer.⁴⁰

Die Anzahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in Lettland ist sehr niedrig. In den letzten Jahren gab es nur jeweils etwa 200 Asylbewerber, die meisten davon aus Georgien. Weniger als 20 Personen wurde jährlich der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention zuerkannt.⁴¹ Wegen seines vergleichsweise geringen Sozialleistungsniveaus und der schwierigen Situation für Migranten auf dem Arbeitsmarkt ist Lettland vornehmlich Transitland für Flüchtlinge und Asylsuchende auf dem Weg nach Westen.⁴²

3.3 Minderheiten

Der Minderheitenschutz in Lettland ist eher schwach ausgeprägt. Hauptgründe dafür sind der sehr hohe Anteil von Minderheiten in Lettland und das damit verbundene, geradezu überlebenswichtige Bedürfnis der Letten, ihre eigene Ethnie, Kultur und Sprache zu stärken, um nicht zur Minderheit im eigenen Land zu werden. Der den in Lettland lebenden Minderheiten dennoch zuteilwerdende Schutz ist vornehmlich dem Druck seitens der EU, des Europarates und der OSZE zu verdanken.⁴³

Nach der offiziellen Definition gelten in Lettland diejenigen lettischen Staatsangehörigen als Minderheit, die sich von der lettischen Bevölkerungsmehrheit durch ihre Kultur, Religion oder Sprache unterscheiden, traditionell über mehrere Generationen in Lettland gelebt haben, sich dem lettischen Staat und der lettischen Gesellschaft zugehörig fühlen und die ihre eigene Kultur, Religion oder Sprache zu bewahren wünschen.⁴⁴ Demzufolge sind in Lettland folgende Minderheiten ansässig: Russen, Weißrussen, Ukrainer, Polen, Litauer, Juden, Roma, Deutsche, Tartaren, Esten und Liwen.⁴⁵ Insgesamt machen diese Minderheiten

einen Anteil von fast 40 Prozent der Bevölkerung in Lettland aus. Den mit Abstand größten Bevölkerungsanteil stellen dabei die Russen mit knapp 27 Prozent.⁴⁶ Diese siedeln vornehmlich in den Regionen Riga und Lettgallen, wo bereits seit mehreren hundert Jahren auch Russen ansässig sind.⁴⁷ Der Anteil der übrigen Minderheiten liegt jeweils bei unter 4 Prozent, bei Roma, Juden, Deutschen, Esten, Tartaren und Liwen sogar unter 0,5 Prozent.⁴⁸ Die bei weitem kleinste Minderheitengruppe bildet die „Urbevölkerung“ der Liwen mit nur etwa 200 Mitgliedern.⁴⁹

Die Rechte der in Lettland lebenden Minderheiten ergeben sich vornehmlich aus der Lettischen Verfassung von 1922 in ihrer aktuellen Fassung und aus dem Minderheitengesetz von 1991. Neben den Angehörigen der anerkannten Minderheiten, können aber – vorbehaltlich gesetzlicher Ausnahmeregelungen – auch Staatenlose, die dauerhaft und legal in Lettland leben und sich mit einer anerkannten Minderheit identifizieren, in den Genuss von Minderheitenrechten kommen.⁵⁰ Artikel 114 der Verfassung garantiert den Angehörigen ethnischer Minderheiten das Recht auf Entfaltung ihrer Sprache sowie ihrer ethnischen und kulturellen Identität. Zudem enthält Artikel 91 der Verfassung ein allgemeines Diskriminierungsverbot, in dessen Schutzbereich auch Minderheitenangehörige fallen. Die spezifischen Minderheitenrechte finden sich jedoch im Minderheitengesetz. Dort werden den Angehörigen der in Lettland lebenden Minderheiten u. a. folgende Rechte zugestanden: das Recht auf Erhaltung ihrer nationalen Traditionen, das Recht auf Gründung nationaler Gesellschaften, Vereinigungen und Verbände, das Recht auf Schaffung eigener Minderheitenmedien, das Recht auf grenzüberschreitende Kontaktpflege sowie das Recht auf kulturelle Chancengleichheit, welches den Staat verpflichtet, dazu die nötigen materiellen Voraussetzungen zu schaffen. Im

36 *Baltic Legal*, Residence permit in Latvia, online unter: <http://www.baltic-legal.com/residence-permit-inLatvia.eng.htm> [aufgerufen am 28.10.2015].

37 *Baltic Legal*, Immigration to Latvia, online unter: <http://www.immigration-residency.eu/immigration-to/latvia/> [aufgerufen am 28.10.2015].

38 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, International long-term emigration indicates reduction, while immigration – rise, online unter: <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/international-long-term-emigration-indicates-reduction-while-immigration-rise-36508.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

39 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, International Long-Term Migration in Statistical Regions And Cities Under State Jurisdiction, online unter: http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/Sociala/Sociala_ikgad_iedz_migr/IB0090.px/table/tableViewLayout1/?rxid=562c2205-ba57-4130-b63a-6991f49ab6fe [aufgerufen am 28.10.2015].

40 *Office of Citizenship and Migration Affairs*, Number of Repatriates, online unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/repatriation.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

41 *Office of Citizenship and Migration Affairs*, Asylum Seekers, online unter: <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/asylum-seekers.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

42 *European Migration Network*, Policy Report on Migration and Asylum in Latvia: Reference Year 2013, Riga 2014, S. 37.

43 *Kelley aaO*, S. 82 f.; *Pfeil (o. Fn. 1)*, S. 257.

44 *Pfeil (o. Fn. 1)*, S. 256.

45 *Pfeil (o. Fn. 1)*, S. 270.

46 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, Population ethnic composition and its changes.

47 *Galbreath/Muižnieks (o. Fn. 10)*, S. 137.

48 *Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde*, Population ethnic composition and its changes.

49 *Pfeil (o. Fn. 1)*, S. 270.

50 *Pfeil (o. Fn. 1)*, S. 256.

Übrigen sind die Rechte der Minderheiten jedoch z. T. erheblich eingeschränkt. So ist das Recht der Minderheitenangehörigen auf freien Gebrauch ihrer Muttersprache durch das Sprachengesetz und dessen Durchführungsverordnungen dahingehend eingeschränkt, dass im Umgang mit Behörden und Gerichten grundsätzlich nur die lettische Sprache gebraucht werden und der gesamte Schriftverkehr in wirtschaftlichen Betrieben nur auf Lettisch erfolgen darf, dass die Schreibweise von Vor- und Nachnamen an die Sprachnormen des Lettischen angepasst werden muss und dass Ortsnamen nur auf Lettisch bezeichnet werden dürfen. Ausnahmen gelten lediglich für das Siedlungsgebiet der Liwen. Diese fallen jedoch wegen der nur äußerst geringen Größe der liwischen Minderheit praktisch nicht ins Gewicht. Gab es zur Sowjetzeit in Lettland noch ein zweigliedriges Schulwesen mit rein lettischen und rein russischen Schulen, so legt Artikel 9 Abs. 1 des lettischen Bildungsgesetzes nun fest, dass die Erziehung in allen staatlichen und kommunalen Bildungseinrichtungen in der lettischen Staatssprache zu erfolgen hat. Nur ausnahmsweise ist die Erziehung auch in einer Minderheitensprache möglich, soweit gewährleistet ist, dass ein vom Bildungsministerium zu bestimmender Teil des Unterrichts auch obligatorisch auf Lettisch stattfindet. Im Zuge der Lettisierung russischsprachiger Schulen ist nun an den meisten öffentlichen Schulen Lettisch Unterrichtssprache. Daneben gibt es etwa 100 zweisprachige Schulen (lettisch-russisch), vier Schulen mit polnischer sowie je eine Schule mit weißrussischer und ukrainischer Unterrichtssprache.⁵¹ Insgesamt verfügen die Russen als mit Abstand größte Minderheit in Lettland über eine ausgeprägte Infrastruktur vor Ort, zu der neben zahlreichen Vereinigungen, Kulturgesellschaften, mehreren Tageszeitungen und einem eigenen Radio- und Fernsehsender mit der Sozialdemokratischen Partei *Harmonie* auch eine eigene politische russische Partei gehört.⁵² Diese war bei den letzten beiden Parlamentswahlen 2010 und 2014 jeweils stärkste Partei in Lettland, wurde aber beide Male nicht an der Regierung beteiligt.⁵³ Daran wird die noch immer existierende Spaltung der lettischen Gesellschaft entlang der Trennlinie zwischen ethnischen Letten und Russen deutlich.

Die übrigen Minderheiten sind hingegen relativ gut in die lettische Gesellschaft integriert. Allein die Roma werden oft noch Opfer von ethnisch bedingten Diskriminierungen.⁵⁴ Ein von 2007 bis 2009 andauernder Nationaler Aktionsplan für Roma in Lettland ist mit seinem Ablauf trotz eines nach wie vor großen Bedürfnisses nach sozialer Förderung der Angehörigen der Roma-Minderheit in Lettland nicht verlängert worden.⁵⁵

4. Fazit

Die größten Probleme Lettlands sind die hohe Auswanderungsrate sowie der nach wie vor überaus große Anteil der russischen Minderheit an der Gesamtbevölkerung. Zwar hat die lettische Regierung bereits verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung der Auswanderung und zur gleichzeitigen Wiedereinwanderung zuvor ausgewanderter Letten ergriffen. Diese zeigen bislang jedoch nur geringe Wirkung. Hauptproblem bleibt der einheimische Arbeitsmarkt, auf dem insbesondere gut qualifizierte junge Leute keine ausreichenden Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven sehen. Eine gezielte Einwanderungspolitik in größerem Maße bleibt vor dem Hintergrund der lettischen Geschichte und der Gefahr, dadurch zur Minderheit im eigenen Land zu werden, aus nationalpolitischen Gründen kein gangbarer Weg. Hingegen böte die verbesserte Integration der großen russischen Minderheit in die lettische Gesellschaft die Möglichkeit, die immer noch entlang der Trennlinie zwischen ethnischen Letten und Russen bestehende Spaltung der Gesellschaft zu überwinden und so die Kräfte zur wirtschaftlichen Stärkung des Landes zu bündeln.

51 Pfeil (o. Fn. 1), S. 264 f.

52 Pfeil (o. Fn. 1), S. 266.

53 Klein, „Russischer Block“ gewinnt Parlamentswahl in Lettland, in: KAS Länderbericht vom 18.9.2011, online unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_28804-1522-1-30.pdf?110926093444 [aufgerufen am 28.10.2015], S. 1 f.; Krohn, Gemeinsam gegen die „Harmonie“, in: Tagesschau.de vom 05.10.2014, online unter: <http://www.tagesschau.de/ausland/wahl-lettland-107.html> [aufgerufen am 28.10.2015].

54 *European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI Report on Latvia (4th monitoring cycle), Strasbourg 2012, S. 8.

55 *European Commission against Racism and Intolerance* (o. Fn. 54), S. 20.

Tobias Brings-Wiesen/Marcel Keienborg*

Abschlussklausur zur Grundlagenveranstaltung „Praxisbezogene Einführung ins Asylrecht“ der Refugee Law Clinic Cologne (RLCC) e.V. im Sommersemester 2016

Die verschiedenen Gebiete des Migrations- und Ausländerrechts haben in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt wegen der weiten Verbreitung des Phänomens studentischer Rechtsberatung durch die deutschlandweit tätigen „Refugee Law Clinics“ – in der juristischen Ausbildung erheblich an Bedeutung gewonnen. Ausbildungsmaterialien hingegen sind rar. Vor allem

* Der Autor *Brings-Wiesen* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Medienrecht und Kommunikationsrecht der Universität zu Köln, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht *Prof. Dr. Karl-E. Hain* sowie ehemaliger erster Vorsitzender der Refugee Law Clinic Cologne (RLCC) e.V. Der Autor *Keienborg* ist Rechtsanwalt mit Spezialisierung im Asyl- und Ausländerrecht in Düsseldorf und war Lehrbeauftragter für die Veranstaltung „Praxisbezogene Einführung ins Asylrecht“ an der Universität zu Köln im Sommersemester 2016.