

*Sabine Machl*

## Die OSZE-Missionen im Baltikum<sup>1</sup>

In Estland und Lettland wurden bereits kurz nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit auf Einladung der beiden Länder OSZE-Missionen eingerichtet. Die Mission in Estland nahm ihre Arbeit am 15. Februar 1993 auf, diejenige in Lettland am 19. November desselben Jahres. Das Mandat beider Missionen sah vor, ihre jeweiligen Gastländer vor allem bei der Integration der russischsprachigen Bevölkerung in die estnische beziehungsweise lettische Gesellschaft zu unterstützen. Diese Aufgabe gelang zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichem Erfolg; die Erforschung der Ursachen dieser Unterschiede würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es sollte an dieser Stelle jedoch hervorgehoben werden, dass die Missionen im Baltikum häufig - sehr oft im Hintergrund - mit konstruktiver Kritik wichtige Beiträge dazu geleistet haben, dass sowohl Estland als auch Lettland in kurzer Zeit beispielhafte Entwicklungen durchgemacht haben.

Die Mandate der beiden OSZE-Missionen im Baltikum liefen am 31. Dezember 2001 aus. In der Sitzung des Ständigen Rates am 13. Dezember 2001 berichtete Botschafterin Doris Hertrampf<sup>2</sup> zum letzten Mal über die Situation in Estland und empfahl dem Ständigen Rat, das Mandat der Mission in Estland als erfüllt anzusehen.<sup>3</sup> Eine ähnliche Empfehlung gab auch Missionsleiter Botschafter Peter Semneby<sup>4</sup> am 18. Dezember für die Mission in Lettland ab.<sup>5</sup> Aus den Reaktionen der Delegationen schloss der rumänische Vorsitz, dass eine große Mehrheit der Teilnehmerstaaten diesen Empfehlungen zustimmte; man unternahm daher keine Schritte, die Mandate der Missionen, die beide Ende 2001 zur Verlängerung anstanden, zu erneuern. In Estland folgte eine zweimonatige administrative Schließungsperiode, in Lettland waren fünf Monate für die administrative Abwicklung der Schließung vorgesehen (was vor allem auf die Weiterführung von begonnenen Projekten zurückzuführen ist), so dass die Mission erst Ende Mai 2002 endgültig geschlossen wurde.

Bereits in früheren Beiträgen im OSZE-Jahrbuch zu den Missionen in den baltischen Staaten<sup>6</sup> wurde darauf hingewiesen, dass Estland und Lettland

- 
- 1 Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen der Autorin.
  - 2 Die deutsche Diplomatin Doris Hertrampf wurde im Februar 2000 zur Missionsleiterin in Estland bestellt.
  - 3 Vgl. PC.FR/53/01 vom 7. Dezember 2001.
  - 4 Peter Semneby kommt aus dem schwedischen Außenministerium und trat sein Amt als Missionsleiter in Riga am 2. Oktober 2000 an.
  - 5 Vgl. PC.FR/54/01 vom 14. Dezember 2001.
  - 6 Vgl. die Beiträge von Falk Lange, die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-

schon wenige Jahre nach der - auf ihren Wunsch erfolgten - Einrichtung der OSZE-Missionen deren Beendigung anstrebten und die Diskussion über ein Ende der OSZE-Präsenz bereits 1996 begonnen hatte. Im Frühjahr 1999 sorgte der estnische Präsident Lennart Meri für Aufsehen, als er sich öffentlich für eine Umwandlung der Mission in Estland in ein wissenschaftliches Institut einsetzte, da die Mission ihr Mandat erfüllt habe. Bereits im Mandat der Mission in Estland war ausdrücklich auf den temporären Charakter der Mission hingewiesen worden. Sie sollte von Beginn an „unter Berücksichtigung des zeitweiligen Charakters der Mission Möglichkeiten prüfen, wie sie ihre Verantwortlichkeiten an die örtliche Bevölkerung vertretende Institutionen oder Organisationen übertragen kann“.<sup>7</sup> Die Russische Föderation verwies hingegen wiederholt auf die anhaltenden Probleme, mit denen sich die russischsprachige Minderheit in den beiden Staaten konfrontiert sah.

Aufgrund dieser Entwicklungen strebte der österreichische OSZE-Vorsitz gleich zu Beginn des Jahres 2000 nach Konsultationen mit den beiden baltischen Ländern eine Kompromisslösung an. Er versuchte ohne formelle Mandatsänderung Kriterien festzulegen, die es dem Ständigen Rat erlauben würden, eine erfolgreiche Erfüllung der beiden Missionsmandate festzustellen. Die allgemeinen Formulierungen der beiden Mandate machten es schwierig, jemals objektiv zu beurteilen, wann sie in vollem Umfang implementiert wären.<sup>8</sup> Andererseits herrschte unter den Teilnehmerstaaten die einhellige Meinung, dass die OSZE-Missionen im Baltikum nicht auf Dauer angelegt seien, sondern temporärer Natur wären und man seitens der OSZE auch die Wünsche des Gastlandes zu berücksichtigen habe.<sup>9</sup>

Im ersten Halbjahr 2000 erbat der österreichische Vorsitz von den beiden Missionen einen Bericht darüber, wie sie die Lage vor Ort im Hinblick auf ihre Mandaterfüllung beurteilten. Botschafterin Hertrampf und Botschafter Torsten Örn<sup>10</sup> sandten vertrauliche Berichte an den OSZE-Vorsitz. Auf der

---

Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118, hier insbesondere S. 117-118, und Undine Bollow, Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 191-201. Falk Lange weist darauf hin, dass der Begriff „Exit Strategy“ seit 1995 in den seither mit unterschiedlicher Intensität geführten Diskussionen um die OSZE-Missionen aufzutauchen begann und dass insbesondere in Estland und Lettland schon seit geraumer Zeit die temporäre Natur der Missionen und die Erfüllung ihres Mandats betont wurden.

- 7 KSZE, 19. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1.
- 8 Die Mandate der beiden Missionen sind sehr allgemein gehalten. Sie machen es zur Aufgabe der Missionen, Kontakte mit den für Staatsbürgerschaft, Sprachangelegenheiten, und soziale Themen zuständigen Behörden zu halten und den Aufbau der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Die Mandate der Missionen findet man unter <http://www.osce.org/publications/survey/>.
- 9 Vgl. Activity Report Nr. 67 der Mission in Lettland vom 27. Oktober 2000 (SEC.FR/593/00). Die lettische Präsidentin Vaira Vike-Freiberga gab auf einer Veranstaltung der Mission am 29. September 2000 ihrer Überzeugung Ausdruck, dass dank der fruchtbaren Zusammenarbeit Lettlands mit der OSZE-Mission ein Ende der Mission in naher Zukunft absehbar sei.
- 10 Der Schwede Torsten Örn hatte den Briten David Johnson Ende 1999 als Missionsleiter in Lettland abgelöst.

Grundlage dieser beiden Berichte identifizierte man für die Missionen in Estland und Lettland bestimmte Bereiche, die sie mit besonderer Aufmerksamkeit beobachten sollten. Nach eingehenden Konsultationen mit den beiden Gastländern, den Missionen, allen interessierten OSZE-Teilnehmerstaaten und dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) formulierte der österreichische Vorsitz die so genannten „Richtlinien“ an die beiden Missionen. Die damalige Amtierende Vorsitzende, Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, übersandte diese Richtlinien an ihre Kollegen in Estland und Lettland; somit wurden die beiden Regierungen offiziell darüber informiert, in welchen Bereichen die OSZE noch Fortschritte erwartete, bevor die Mandate der Missionen als erfüllt betrachtet werden konnten. Die Schreiben der Außenministerin mit den Richtlinien an die beiden Missionen wurden an alle Teilnehmerstaaten zu deren Information verteilt.<sup>11</sup>

Für Estland erstreckte sich der Katalog auf fünf Bereiche. Diese umfassten im Wesentlichen die sekundäre Sprachgesetzgebung, die Wahlgesetze, die Schaffung eines Ombudsmann-Büros in Narva, die Schaffung von stabilen Rahmenbedingungen für die und Fortschritte bei der Integration der russischsprachigen Bevölkerung in die estnische Gesellschaft sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Fremdenrecht und der Einbürgerung von Staatenlosen. Die Richtlinien für Lettland waren breiter formuliert, einerseits weil das Mandat der Mission in Lettland anders lautete, andererseits auch deshalb, weil sich der Vorsitz an den jeweiligen Einschätzungsberichten der Missionsleiter orientierte, die naturgemäß verschieden abgefasst waren. Die vier Punkte, denen die Mission in Riga größte Aufmerksamkeit zuwenden sollte, bezogen sich auf Staatsbürgerschaftsfragen, Sprach- und Bildungsangelegenheiten, das soziale Integrationsprogramm und den Aufbau einer Ombudsmann-Institution

Beide Länder wählten gänzlich unterschiedliche Vorgehensweisen für die Bewältigung der konkreten Aufgaben. Während die Richtlinien in Riga öffentlich diskutiert wurden, behandelte die Koalitionsregierung in Tallinn die Punkte vertraulich und ersuchte auch die OSZE-Mission vor Ort, sich dieser vertraulichen Handhabung anzuschließen.

Ich möchte im Folgenden kurz auf die Gründe eingehen, warum Botschafterin Hertrampf und Botschafter Semneby Ende 2001 dem Ständigen Rat empfehlen, die jeweiligen Mandate als erfüllt anzusehen.

### *Die OSZE-Mission in Estland*

Die Aktivitäten der Mission in Estland hatten sich seit 1999 grundlegend verändert. Die beiden Büros in Narva und Jõhvi in der Nähe des Industriezent-

---

<sup>11</sup> Vgl. betreffend Estland: COI.GAL/112/2000 vom 30. Oktober 2000; zu Lettland: CIO.GAL/132/00 vom 24. November 2000.

rums Kohtla-Järve waren seit 1999 nicht mehr ständig besetzt; alle internationalen Missionsmitglieder wurden in Tallinn stationiert. Mindestens einmal pro Woche war jedoch ein internationales Missionsmitglied in der Außenstelle Narva und hielt dort für die lokale Bevölkerung Sprechstunden ab. Die Sprechstunden in Jõhvi fanden nur mehr nach Vereinbarung statt. Ein lokales Missionsmitglied war dort einmal pro Woche anwesend, um Beschwerden oder Terminwünsche entgegenzunehmen. In den letzten drei Jahren konzentrierte sich die Tätigkeit auf die Hauptstadt Tallinn, da es im Wesentlichen darum ging, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Integrationsprozess zu verankern.

Die Mission in Estland berichtete in den letzten drei Jahren ihres Bestehens immer häufiger über positive Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Gerichte und ging auch auf die Erfolge bei der Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für Einbürgerungs- und Aufenthaltsrechte der russischsprachigen Minderheit im Lande ein.

Mitte 1999 wurde eine Ombudsmann-Institution ins Leben gerufen, die der Rechtskanzler als Zweitfunktion ausüben sollte. Leider war diese Stelle ab Juni 2000 für fast sieben Monate vakant. Am 15. Februar 2001 wurde Allar Jõks für sieben Jahre vom Parlament zum neuen Ombudsmann gewählt und nahm seine Aufgabe am 1. März 2001 mit neuem Schwung in Angriff. Mit ihm und seinem Büro pflegte die Mission bis zum Ende sehr enge Kontakte und übergab mit Zustimmung der betroffenen Personen auch eine Reihe von Einzelfällen an sein Büro zur weiteren Bearbeitung und/oder Beobachtung.

Am 6. Juni 2001 wurden in Narva und kurz darauf auch in Jõhvi Zweigstellen des Büros des Rechtskanzlers und Ombudsmanns eröffnet. Igor Aljoshin, ein estnischer Jurist, dessen Muttersprache Russisch ist, wurde zum Vertreter des Rechtskanzlers und Ombudsmanns in Ida-Virumaa bestellt. Es war ein besonderes Anliegen der Mission, dass im Nordosten des Landes, wo eine große russischsprachige Minderheit lebt, eine Anlaufstelle für all diejenigen geschaffen wurde, die bei der Einbürgerung und hinsichtlich ihrer Aufenthaltsgenehmigung Probleme hatten.

Am 1. Oktober 2001 trat die Durchführungsverordnung zum Sprachgesetz über die Verwendung von Estnisch im privaten Bereich, das am 14. Juni 2000 geändert worden war, in Kraft. Die OSZE-Mission organisierte aus diesem Anlass im November 2001 gemeinsam mit der estnischen Sprachinspektion (die dem Unterrichtsministerium unterstellt ist) ein Seminar zur Umsetzung der Verordnung. Dieses Seminar, an dem internationale Sprach- und Rechtsexperten aus dem Büro des HKNM, aus Wales und aus Südtirol sowie Vertreter der estnischen Ministerien und anderer staatlicher Organe teilnahmen, war besonders wichtig, da mit ihm und seinen Folgeveranstaltungen ein Mechanismus geschaffen wurde, der auch nach Ende der Missionstätigkeit in Estland weitergeführt werden soll. Es wurde beschlossen, auch die betroffenen Minderheitengruppen in die nachfolgenden Veranstaltungen zu diesem Bereich einzubinden.

Am 21. November 2001 verabschiedete der Riigikogu (das estnische Parlament) Änderungen zu den Wahlgesetzen, die der im September 2001 neu gewählte Präsident Arnold Rüütel am 6. Dezember 2001 unterzeichnete. Die Gesetzesänderungen, die eine intensive öffentliche Debatte entfachten, betrafen die Abschaffung der Bestimmung, dass estnische Staatsbürger, die sich als Kandidaten bei nationalen oder lokalen Wahlen aufstellen lassen wollen, eine bestimmte Kenntnis der estnischen Sprache haben müssen. Die Mission und der HKNM hatten diese Bestimmung wiederholt kritisiert, da sie nicht im Einklang mit Estlands internationalen Verpflichtungen stand (z.B. lief sie Artikel 25 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zuwider).

Im Hinblick auf die Durchführung des staatlichen Integrationsprogramms empfahl die Missionsleiterin, Botschafterin Hertrampf, dass man auch in diesem Bereich das Mandat als erfüllt betrachten könne, da neben mehreren positiven Evaluierungen die nationale und internationale Finanzierung zur weiteren Implementierung des staatlichen Integrationsprogramms gesichert sei. Die Rolle der damaligen Ministerin für Bevölkerungsfragen, Katrin Saks, wurde von der Mission wiederholt lobend hervorgehoben.

Auch in Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsfragen waren in Estland im Berichtszeitraum Fortschritte zu verzeichnen. Über 80 Prozent der Staatenlosen und Drittstaatsbürger hatten Ende 2001 eine ständige Aufenthaltsgenehmigung für Estland erhalten. Das Amt für Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und Migrationsfragen hatte seit dem Jahr 2000 unter neuer Leitung<sup>12</sup> eine neue Politik entwickelt und sich besonders um die Erfassung von so genannten Illegalen (nicht dokumentierten Personen) gekümmert. Ein weiteres Anliegen der Mission, die Herausnahme der Familienzusammenführung aus der Immigrationsquote<sup>13</sup>, wurde zwar noch nicht per Gesetz, jedoch *de facto* umgesetzt. In den Jahren 2000 und 2001 wurde keine einzige Aufenthaltsgenehmigung mit der Begründung abgelehnt, dass die Immigrationsquote ausgeschöpft sei. Die Einbürgerungszahlen waren im Jahr 2001 wie auch in den Jahren davor sehr niedrig (nach offiziellen Angaben des Innenministeriums lebten am 1. November 2001 172.669 staatenlose Personen in Estland). Die estnische Regierung bemüht sich jedoch um eine Verbesserung der Situation und hat diese Absicht auch deutlich dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie sich besonders um die Jugendlichen kümmert. Seit dem Schuljahr 2001/2002 gibt es für Schulabsolventen die Möglichkeit, sich nicht nur ihre Sprachprüfungen anrechnen zu lassen (diese Möglichkeit wurde bereits im März 2000 geschaffen), sondern auch ein bestandenes Examen in Staatsbürgerkunde als Prüfungsnachweis für den Einbürgerungsprozess zu verwenden. Damit müssen Schulabsolventen keine zusätzlichen Prüfungen mehr ablegen, wenn sie die estnische Staatsbürgerschaft beantragen.

---

12 Die neue Direktorin Mari Pedak trat ihr Amt im Januar 2000 an.

13 Seit 1998 beträgt die jährliche Immigrationsquote 0,05 Prozent der Bevölkerung (Staatsbürger und alle Personen mit ständiger Aufenthaltsgenehmigung), pro Jahr etwa 700 Personen.

Infolge all dieser positiven Entwicklungen sowie aufgrund einer angemessenen Zahl russischsprachiger Abgeordneter im Parlament und einer Reihe von aktiven NGOs im Lande gelangte die Mission zu dem Schluss, dass man dem Ständigen Rat mit gutem Gewissen empfehlen konnte, das Mandat als erfüllt anzusehen. Die vordringlichste Aufgabe der Mission, das Land in eine Lage zu versetzen, in der es anstehende Probleme selbst - unter Einbeziehung der Minderheiten - auf Grundlage des Wertekanons der OSZE lösen kann, wurde als erfüllt betrachtet. In der Sitzung vom 13. Dezember 2001 unterstützten alle Delegationen diese Empfehlung bis auf die der Russischen Föderation, die sich den Einschätzungen der Missionsleiterin und der anderen Delegationen nicht anschloss und verlangte, dass ihre Erklärung dem Journal der 373. Sitzung des Ständigen Rates beigelegt würde.<sup>14</sup> Die estnische Botschafterin bei der OSZE, Tiina Intelman, betonte auf dieser Sitzung den gemeinsamen Erfolg von OSZE und ihrem Land. Sie verwies darauf, dass Estland weiterhin mit der OSZE und all ihren Institutionen zusammenarbeiten werde, und hob insbesondere die wichtige Rolle des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten hervor.<sup>15</sup>

Der *OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militäranghörige*, Kapitän zur See Uwe Mahrenholtz (aus Deutschland), hat seine Tätigkeit in Tallinn 1994 aufgenommen. Die Kommission gibt Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Militäranghörige und deren Familien ab. Da die Ausstellung von unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Angehörige ausländischer Streitkräfte und deren Familien nach estnischem Recht nicht möglich ist, wird diese Kommission praktisch so lange bestehen, wie die Rechtslage nicht geändert wird. Da das Mandat des OSZE-Vertreters an das Bestehen der Regierungskommission gebunden ist, ist auch offen, wie lange Uwe Mahrenholtz sein Mandat noch ausüben wird.

#### *Die OSZE-Mission in Lettland*

Für die Mission in Lettland standen seit jeher Fragen im Zusammenhang mit Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und Einbürgerung im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit; auch heute leben noch mehr als eine halbe Million Menschen ohne Staatsbürgerschaft in Lettland. Dem wurde auch in der Formulierung der Richtlinien Rechnung getragen, deren Schwerpunkt auf diesen Themenbereichen lag.

---

14 Vgl. PC. JOUR/373 vom 13. Dezember 2001. Die Russische Föderation würdigte viele Fortschritte, verwies jedoch darauf, dass weder das Mandat der Mission noch die Richtlinien des österreichischen Vorsitzes erfüllt seien und dass der Beschluss "einem falschen, übertrieben optimistischen Signal an die estnischen Behörden gleichkommen und bei mindestens einem Drittel der estnischen Gesellschaft große Enttäuschung hervorrufen" würde.

15 Vgl. PC.DEL/1000/01 vom 14. Dezember 2001.

Am 18. Dezember 2001 berichtete Botschafter Semneby dem Ständigen Rat ausführlich über die Fortschritte seines Gastlandes im Bereich der Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, wobei er vor allem auf die Fortschritte Lettlands seit Errichtung der Mission 1993 einging und auch die Rolle der Einbürgerungsbehörde, die 1995 unter der Leitung von Eizenija Aldermane eingerichtet worden war, positiv hervorhob. Die bedeutendsten Hindernisse für höhere Einbürgerungszahlen in Lettland sind nach seinem Bericht: zu wenig Information verbunden mit geringem Interesse, die Kosten, die anfallen, bis man den lettischen Pass in Händen hält, und das mangelnde Verständnis für die Notwendigkeit, Lettisch zu lernen.

Die Mission unterstütze Lettland in allen drei Bereichen. Eine Umfrage, die 2001 von der Mission in Auftrag gegeben worden war, zeigte, dass es ein beträchtliches Potential an Menschen gibt, die versuchen wollen, die Staatsbürgerschaft zu erlangen. Zum erstgenannten Problem hat die Mission bis Februar 2002 gemeinsam mit der Einbürgerungsbehörde, dem Justizministerium und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine breit angelegte Werbekampagne durchgeführt, die darauf abzielte, die negativen Einstellungen zum Einbürgerungsprozess zu ändern. Am 5. Juni 2001 erließ die lettische Regierung einige Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerung (Schulabgängern, die erfolgreich eine Sprachprüfung in der Schule abgelegt haben, werden Sprachprüfungen erlassen, die Gebühren wurden gesenkt und die Möglichkeiten für eine teilweise Gebührenbefreiung festgelegt) und sandte somit ein Signal an die Staatenlosen, dass Lettland sie als Staatsbürger willkommen heißen wolle. Ein gemeinsames Projekt der Mission mit der Einbürgerungsbehörde, das Einbürgerungskandidaten kostenlose Sprachkurse anbietet, kann als äußerst erfolgreich bezeichnet werden.

Im Herbst 2000 wurden in Lettland verstärkt Integrationsfragen diskutiert. Dies ist im Zusammenhang mit dem Programm für soziale Integration zu sehen, das der Regierung Ende 2000 nach eingehender öffentlicher Diskussion zur Annahme vorgelegt wurde. Diese verabschiedete am 6. Februar 2001 das Programm, in dem sie ausdrücklich darauf hinweist, dass die Einbürgerung der Staatenlosen im Land eine Priorität darstellt. Es gab in der Folge jedoch Probleme, die nötigen Mittel für die Umsetzung des Programms aufzubringen, und es dauerte bis zum Herbst 2001, bis ein Fonds eingerichtet wurde, der die Implementierung unterstützen soll (ein ähnlicher Fonds existiert in Estland bereits seit mehreren Jahren).<sup>16</sup>

Am 22. August 2000 wurden in Lettland die Regierungsverordnungen zum Sprachgesetz erlassen, die am 1. September 2000 in Kraft traten. Diese Verordnungen wurden vom HKNM als „im Wesentlichen im Einklang mit Lettlands Gesetzen und seinen internationalen Verpflichtungen“<sup>17</sup> bezeichnet. Ei-

---

16 Das Gesetz über den Integrationsfonds wurde vom Parlament am 5. Juli 2001 angenommen und trat am 1. September 2001 in Kraft.

17 Vgl. Pressemitteilung des HKNM vom 31. August 2000 und Spot Report Nr. 42 der Mission in Lettland vom 5. September 2000, SEC.FR/480/00 (Übersetzung der Autorin).

nige weitere Verbesserungen anderer Gesetze waren ebenfalls nötig, insbesondere um Empfehlungen des HKNM umzusetzen. Unter anderem musste der Entwurf des Gesetzes über Verwaltungsvergehen angepasst werden, außerdem verlangten die Richtlinien ähnlich wie in Estland eine Änderung der Wahlgesetze. Die Mission in Riga beobachtete im Jahr 2001 hauptsächlich die Implementierung des Sprachgesetzes und informierte den Ständigen Rat in ihren monatlichen Berichten darüber. Unter anderem hat die Mission ein Projekt angeregt, welches die Erstellung eines Handbuchs für Sprachinspektoren vorsieht. Dieses Langzeitprojekt wird nach der Schließung der Mission in Lettland von anderen OSZE-Einrichtungen weiterverfolgt.

Als ein weiterer wichtiger Punkt ist die Bildungsreform zu nennen, die zunächst für die Grundschule (von der 1. bis zur 9. Klasse) durchgeführt wurde. Es ist geplant, ab dem Jahr 2004 nach der 9. Klasse vorwiegend Lettisch als Unterrichtssprache zu verwenden. Die Dauer der Übergangsphase wird weiter diskutiert und es wird nun von den betreffenden Entscheidungsträgern abhängen, ob dieser Übergang möglichst reibungslos verläuft. Die Mission hat eine umfassende Untersuchung über die derzeitige Lage und über einzelne Punkte der Reform in Auftrag gegeben.

Eine weitere Aufgabe der OSZE-Mission bestand darin, das Gastland beim Aufbau einer funktionierenden Ombudsmann-Institution zu unterstützen. Gemeinsam mit dem UNDP gab die Mission eine Studie in Auftrag, die Ende Mai 2001 der Präsidentin und am 2. Juni 2001 der Öffentlichkeit auf einem Seminar vorgestellt wurde. In dem Bericht werden Maßnahmen zur Stärkung des nationalen Menschenrechtsbüros in Lettland und zum Aufbau eines langfristig gut funktionierenden Rechtsschutzsystems vorgeschlagen.

In den Richtlinien für Lettland wurde auch ausdrücklich erwähnt, dass die Anforderungen an die Sprachkenntnisse für Kandidaten bei lokalen oder nationalen Wahlen aus den jeweiligen Gesetzen entfernt werden müssen. Dies war bis zum 31. Dezember 2001 nicht geschehen, jedoch hatten sich Präsidentin Vaira Vīķe-Freiberga und andere Politiker, darunter auch Außenminister Indulis Berzins, Anfang Dezember 2001 klar dafür ausgesprochen, diese Anforderungen aus den Gesetzen zu entfernen. Letzterer hatte sogar den HKNM um Expertise ersucht.<sup>18</sup>

Als Botschafter Semneby am 18. Dezember 2001 in Wien seine Empfehlung abgab, die Richtlinien als umgesetzt anzusehen, wies er darauf hin, dass Integrationsangelegenheiten niemals statisch sind, sondern dass es darauf ankommt, dass die Entwicklungen in die richtige Richtung weisen.<sup>19</sup> Der Leiter der lettischen Delegation, Botschafter Edgars Skuja, pries die Zusammenarbeit der OSZE mit seinem Land und verwies auf die am 6. Dezember 2001 von der Präsidentin eingerichtete Expertengruppe, die eine rechtliche Analyse der Wahlgesetze vornehmen sollte. Andere Delegationen schlossen sich der

---

18 Das lettische Parlament verabschiedete schließlich am 9. Mai 2002 die entsprechenden Änderungen in den beiden Wahlgesetzen, die u.a. auch vom HKNM begrüßt wurden.

19 Vgl. PC.FR/54/01 vom 14. Dezember 2001.

Einschätzung Botschafter Semneby an, dass die Trends in die richtige Richtung zeigten, mahnten jedoch auch eine Änderung der Wahlgesetze an und betonten, dass Lettland dem eingeschlagenen Weg weiter folgen müsse. Kanada sprach sich dagegen aus,<sup>20</sup> das Mandat für erfüllt zu erklären, ebenso - jedoch in ungleich schärferer Form - die Russische Föderation, die „auf das Entschiedenste Einspruch gegen die Schließung der OSZE-Mission in Lettland“ erhob und ihre Erklärung dem Sitzungsjournal des 374. Ständigen Rates beifügen ließ.<sup>21</sup> In ihrer Erklärung sprach die Russische Föderation von einer „schwere(n) Krankheit, an der die OSZE schon seit langem leidet, nämlich das Messen mit zweierlei Maß (...) Die Tatsache, dass einer Gruppe von Staaten der politische Wille aufgezwungen wird, und das bewusste Verschweigen drängender Probleme in Bezug auf andere Staaten zersetzt den Organismus der OSZE von innen her.“<sup>22</sup>

#### *Die Radarstation Skrunda*

In Lettland hielt sich unabhängig von der OSZE-Mission bis 1. Februar 2000 eine weitere OSZE-Vertretung auf. Im Rahmen des sowjetisch-russischen Truppenabzuges waren die Abschaltung und der Abbau der Radaranlage in Skrunda in einem separaten Vertrag geregelt worden, der am 30. April 1994 unterzeichnet worden war. Die Einhaltung dieses Vertrages wurde zuletzt von Oberst i.G. Jürgen Hübschen (aus Deutschland) überwacht. Die Station wurde Ende August 1998 termingerecht abgeschaltet und dann sogar vor dem vereinbarten Termin, dem 28. Februar 2000, abgebaut. Am 1. Februar 2000 wurde das Mandat des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda offiziell beendet.<sup>23</sup>

#### *Ist die erfolgreiche Beendigung von OSZE-Missionen möglich?*

Abschließend möchte ich auf diese Frage eingehen und versuchen, sie auch positiv zu beantworten. Der Prozess der Richtlinien war von Anfang an als ein Kompromiss angelegt und machte sich die Flexibilität der OSZE zu Nutze. Man ging davon aus, dass ein erfolgreiches Ende der Missionen möglich sei, wenn die in den Richtlinien aufgeführten, noch ausstehenden Maß-

---

20 Vgl. PC.DEL/1009/01 vom 18. Dezember 2001.

21 PC.JOUR/374 vom 18. Dezember 2001: „Unsere Organisation und auch die Befürworter dieses Beschlusses aus den Reihen der westlichen Partner erweisen den lettischen Behörden im Grunde genommen einen sehr zweifelhaften Dienst, wenn sie deren beharrliche Weigerung unterstützen, den Vorschlag über die Verlängerung des Mandats der Mission anzunehmen.“

22 Ebenda, S. 3.

23 Vgl. PC.DEC/337 vom 27. Januar 2000. Vgl. hierzu auch Jürgen Hübschen, Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE - Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 203-208.

nahmen von der jeweiligen Regierung in Angriff genommen beziehungsweise durchgeführt würden (und man legte hier seitens der Missionen einen sehr strengen Maßstab an), da in diesem Fall die Entscheidung, das Missionsmandat nicht weiter zu verlängern, weitreichende Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten erfahren würde. Im Falle Estlands wurden die einzelnen Punkte der Richtlinien erfüllt, während dies für Lettland von verschiedenen Ländern mit der Begründung in Frage gestellt wurde, dass ein Kriterium, das ausdrücklich in den Leitlinien enthalten war (Änderung der Wahlgesetze), bis zum 31. Dezember 2001 nicht erfüllt worden sei. Durch diese Abweichung von den Kriterien und die Hinwendung zu einer politischen Entscheidung durch eine Neuinterpretation wurde der Richtlinienprozess als beispielgebend für künftige Missionsschließungen beschädigt.

Dennoch kann festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit der OSZE-Missionen im Baltikum mit ihren jeweiligen Gastländern in beiden Fällen viele positive Auswirkungen zeitigte und eine Reihe von Aufgaben, welche die Missionen in der Anfangszeit ihres Bestehens hatten, nun von der Regierung oder der Zivilgesellschaft in Estland und Lettland wahrgenommen wird. Leider wurde insbesondere in den letzten Jahren in erster Linie die „Stigma“-Perzeption von OSZE-Missionen betont, und darüber wurden die positiven Auswirkungen häufig vergessen. Meiner Ansicht nach war die Arbeit der Missionen im Baltikum ein großer Erfolg, der unausweichlich eines Tages in die Schließung der Missionen münden musste - denn die Missionen waren, wie bereits erwähnt, nicht auf Dauer angelegt. Heute gehen viele Gesetzesänderungen und -initiativen von estnischen oder lettischen Ministerien aus, und eine aktive Zivilgesellschaft bemüht sich in beiden Ländern um die Bewältigung neuer Herausforderungen. Die OSZE wird auch weiterhin versuchen, mit ihren Institutionen die Teilnehmerstaaten im Baltikum zu unterstützen.

Sollen weitere OSZE-Missionen erfolgreich geschlossen werden, wird man sich neue Wege überlegen müssen. Sollte man jedoch auf den Richtlinienprozess zurückgreifen wollen, wird man ihn an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen und ihn auch bis zum Ende durchführen müssen, wenn er noch einmal glaubhaft angewendet werden soll. Die Kreativität des jeweiligen Vorsitzes wird in solchen Situationen auf die Probe gestellt, und es hängt natürlich von allen 55 Teilnehmerstaaten ab, wie sie die Umsetzung von vorgegebenen Kriterien beurteilen und wie eine Schließung im Einzelfall gehandhabt wird.