

Jekaterina Dorodnova

Lettland und die OSZE¹

Überblick

Lettland trat der OSZE (damals noch KSZE) 1992 bei, nachdem die Krise zwischen den demokratischen und den prosovjjetischen Kräften, die Lettlands Unabhängigkeit im Jahr 1991 vorausgegangen war, gelöst war und bevor sich die internationale Gemeinschaft der ethnischen Spannungen im Zusammenhang mit Lettlands Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik nach der Erlangung der Unabhängigkeit in vollem Umfang bewusst wurde und begann, sich ihretwegen Sorgen zu machen. Fairerweise muss man wohl sagen, dass die OSZE in Lettland gleichzeitig geliebt und gehasst wurde. Anfangs wurde sie als Freund und Partner angesehen, da sie sich mit dem Abzug der russischen Truppen von lettischem Territorium und dem Abbau der Radarstation in Skruna, der letzten noch in Betrieb befindlichen russischen Militäranlage in Lettland, befasste. Die OSZE konnte damals erfolgreich vermitteln, da sowohl Russland als auch Lettland ihre Mitwirkung nicht nur bereitwillig akzeptierten, sondern sogar ausdrücklich erbeten hatten. Die Mitgliedschaft in der OSZE war – neben der generell ausgesprochen großen Aufgeschlossenheit gegenüber internationalen Organisationen – Teil der lettischen Politik der Rückkehr in die Staatengemeinschaft nach der Sowjetzeit. Anderen Aktivitäten der OSZE, die eher Lettlands Innen- als seine Außenpolitik betrafen, wurde allerdings weniger Enthusiasmus entgegengebracht. So wurden die Anwesenheit der OSZE-Mission und das Engagement des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten im Allgemeinen als schädlich für Lettlands internationales Ansehen betrachtet.

Im Großen und Ganzen gilt die OSZE in Lettland als *Soft-security*-Organisation, die nicht in der Lage ist, dem Land echte Sicherheitsgarantien zu bieten. Insofern wurde die Mitgliedschaft in der OSZE in Lettland zu keiner Zeit als Alternative zur Mitgliedschaft in der NATO aufgefasst. Dennoch hat die OSZE unbestreitbar Lettlands in punkto Sicherheit längerfristig angestrebten Beitritt zur NATO und zur EU befördert. Ebenso unbestreitbar ist Lettlands Teilnahme an der OSZE untrennbar mit den zwischenstaatlichen lettisch-russischen Beziehungen verbunden. In welcher Hinsicht auch immer sich die OSZE mit Lettland befasste, es war direkt oder indirekt stets ihr Ziel, diese Beziehungen zu normalisieren – was für die lettischen Behörden manchmal offensichtlich, manchmal aber alles andere als offensichtlich war und deshalb auch nicht immer geschätzt wurde.

1 Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder.

Die OSZE und die russischen Armee

Unmittelbar nachdem Lettland seine Unabhängigkeit erlangt hatte, fungierte die OSZE als unparteiischer internationaler Beobachter des Abzugs der noch auf lettischem Territorium befindlichen russischen Streitkräfte. Das war keine leichte Aufgabe angesichts der Politik der neuen lettischen Elite, die russischsprachige Minderheit von der lettischen Staatsbürgerschaft auszuschließen, und Russlands entrüsteter Reaktion darauf, die zuweilen in unbedachten öffentlichen Erklärungen gipfelte, in denen der Truppenanzug vom Schutz der Rechte der russischsprachigen Minderheit abhängig gemacht wurde. Die OSZE versuchte damals sicherzustellen, dass zum einen die Truppen ordnungsgemäß und fristgerecht abgezogen wurden und zum anderen die Ausschlusspolitik Lettlands unter genauester internationaler Beobachtung stand. Die Frage des Truppenabzugs und andere Probleme im Zusammenhang mit der ehemaligen sowjetischen Armee, wie z.B. die Situation der pensionierten Militärangehörigen, gehörten zu den heikelsten Bereichen der lettisch-russischen Beziehungen, die zudem sehr emotionsgeladen waren und in denen es schwierig war, Übereinkünfte zu erzielen und zu implementieren. Zur Überwachung des Abkommens über den Status der pensionierten Militärangehörigen entsandte die OSZE einen Vertreter in die gemeinsame lettisch-russische Kommission für pensionierte Militärangehörige und stellte so eine unparteiische internationale Beobachtung sicher. Die OSZE entsandte ebenfalls einen Vertreter in die gemeinsame Kommission für die Radarstation Skrunda, dessen Aufgabe darin bestand, die Implementierung des Abkommens über den befristeten Betrieb und die Demontage der Radarstation Skrunda zu unterstützen. Die Radarstation wurde im August 1998 abgeschaltet, der Abbau konnte im Oktober 1999 erfolgreich abgeschlossen werden. Obwohl ihr Weiterbetrieb nach dem Abzug der russischen Truppen in Lettland häufig als bleibendes Symbol der Okkupation dargestellt wurde, zeigte die Tatsache, dass 1994 mit Russland ein Abkommen über ihren endgültigen Abbau erzielt wurde, den Willen beider Seiten, die Angelegenheit diszipliniert zu regeln. Die Überwachung durch die OSZE rief auf keiner der beiden Seiten Spannungen oder eine negative Wahrnehmung der Organisation als Ganzes hervor. Das Völkerrecht wurde eingehalten und jegliche Konfliktsituation konnte vermieden werden.²

In Fragen, die die Armee betrafen, wurde die Rolle der OSZE in Lettland generell positiv gesehen. Da Russland als eine Macht wahrgenommen wird, die eine äußere Bedrohung für Lettlands Sicherheit darstellt, betrachtete man die OSZE als ein Instrument, das Lettland dabei geholfen hatte, diese Bedrohung abzuwenden. Die Sichtweise änderte sich jedoch, als die OSZE begann, sich

2 Vgl. 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.

näher mit Lettlands Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit im Lande zu befassen und von Lettland die Einhaltung internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte forderte. Die lettische Regierung erhob zwar keine Einwände gegen die Einrichtung einer OSZE-Mission im Land, zeigte jedoch von Jahr zu Jahr größere Ablehnung gegenüber ihrer Anwesenheit. Die Tätigkeit der Mission bestand u.a. darin, Informationen über Menschenrechtsverletzungen seitens des Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsamtes zu sammeln, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten bei den Vorbereitungen und während seiner Reisen nach Lettland zu unterstützen und die Umsetzung seiner Empfehlungen zu fördern, Seminare über Minderheitenrechte in den Städten und Gemeinden Lettlands abzuhalten sowie lokale NGOs zu unterstützen.³ Die Reaktion der lettischen Regierung auf diese Aktivitäten war im Prinzip das genaue Gegenteil derjenigen, die sie auf die Beschäftigung der OSZE mit der Frage der russischen Armee gezeigt hatte: Der OSZE wurde nun häufig vorgeworfen, sich in die inneren Angelegenheiten Lettlands einzumischen, Partei für Russland zu ergreifen und Lettland zur Verabschiedung von Gesetzen und zur Übernahme einer Politik zu drängen, die nicht in seinem Interesse seien.

Es ist ziemlich offensichtlich, dass die OSZE sich nicht allein aus Sorge um Minderheitenrechte an sich in die Gestaltung der lettischen Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit einschaltete. Russland hatte große Unzufriedenheit mit der von der lettischen Regierung verfolgten politischen Linie signalisiert und in den lettisch-russischen Beziehungen war infolge der Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik Lettlands gegenüber der russischsprachigen Minderheit eine massive Verschlechterung zu beobachten. Die OSZE erachtete die Situation daher als potenziell explosiv und befürchtete, dass sie einen internationalen Konflikt auslösen könnte. Es ist fraglich, ob der inneren Lage in Lettland so viel internationale Aufmerksamkeit zuteil geworden wäre, wäre Russland nicht Lettlands unmittelbarer Nachbar. Solange die lettischen Staatsbürgerschafts- und Sprachengesetze sich nicht im Einklang mit den Normen des Völkerrechts befanden, brachte Russland stets seine Unzufriedenheit zum Ausdruck und lenkte die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft immer wieder auf die Lage der russischsprachigen Minderheit in Lettland; ebenso klar auf der Hand liegt aber auch, dass bestimmte politische Kräfte in Russland die Situation ausnutzten, um eigene Interessen zu verfolgen oder um das, was sie als Russlands übergeordnete geopolitische Ziele betrachteten, auf sie zu projizieren. In dem Bewusstsein der engen Verzahnung der für Lettlands Sicherheit relevanten internen und externen Faktoren machte sich die Staatengemeinschaft, insbesondere die OSZE, in erster

3 Zur Tätigkeit der OSZE-Mission siehe Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118; Undine Bollow, Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland, in: dass., OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 191-201; Sabine Machl, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: dass., OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 233-242.

Linie Sorgen über die möglichen Auswirkungen der lettischen Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit auf die internationale Sicherheit.

Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

In diesem Zusammenhang ist die Funktion des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) von fundamentaler Bedeutung. Der erste Hohe Kommissar, der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoel, wandte der Situation in Lettland unmittelbar nach Einrichtung seines Amtes im Dezember 1992 seine Aufmerksamkeit zu. Die lettische Staatsbürgerschaftspolitik, mit der denjenigen – hauptsächlich russischsprachigen – Einwohnern, die sich während der Sowjetzeit im Land angesiedelt hatten, die Bürgerrechte aberkannt werden sollten, war hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf die Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs zur Demokratie und die Stabilität im Lande Besorgnis erregend. In Anbetracht des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE fiel die Situation in Lettland unter das Mandat des Hohen Kommissars. Laut Mandat ist der HKNM ein „Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und „sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet [heute: OSZE-Gebiet, J.D.] zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln [...]“.⁴ Häufigkeit und Intensität des Engagements des HKNM in Lettland sprechen für sich: Während seiner Amtszeit hielt er sich 18 Mal im Land auf, wandte sich in mindestens 20 Schreiben an mindestens sieben offizielle Stellen und gab sieben öffentliche Erklärungen zu Lettland ab. Kein anderer internationaler Akteur hat sich in einem solchen Ausmaß um Lettland gekümmert. Vieles spricht dafür, dass der HKNM die Entscheidung der beiden Präsidenten, die Lettland seit der Unabhängigkeit gehabt hat, Guntis Ulmanis und Vaira Vīķe-Freiberga, in drei Fällen gegen problematische Gesetze ihr Veto einzulegen, stark beeinflusst hat (1994 gegen das Staatsbürgerschaftsgesetz, 1998 gegen die geplanten Änderungen des Arbeitsgesetzes und 1999 gegen das Gesetz über die Staatssprache). Diese Fakten allein sind aber noch kein Beleg für den substanziellen Erfolg des HKNM. Zusammen mit der Medienberichterstattung über seine Intervention und den Reaktionen der Betroffenen auf seine Aktivitäten bezeugen sie jedoch durchaus die Fähigkeit des HKNM,

4 Absatz 2 und 3 des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten. Das Mandat ist enthalten im Helsinki-Dokument von 1992: Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7-14, hier: S. 7.

den Diskurs und das Verhalten der wichtigsten politischen Akteure in Lettland ebenso entscheidend zu beeinflussen wie generell die Atmosphäre in den interethnischen Beziehungen, was auf seine Wirksamkeit im operativen Sinne hindeutet.

Der HKNM konnte letztlich nicht verhindern, dass der Mehrheit der russischsprachigen Einwohner Lettlands die Staatsbürgerrechte verweigert wurden, da der Beschluss darüber bereits vor seiner ersten Intervention im Jahr 1993 gefasst und Lettlands Begründung international akzeptiert worden war. Russland schlug seinerzeit die automatische Anerkennung all derjenigen als Staatsbürger vor, die zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit legal in Lettland wohnten, und stellte auch entsprechende Forderungen; der Westen nahm jedoch ungeachtet der Tatsache, dass die meisten der betroffenen Nicht-Staatsbürger die von Russland vorgeschlagene Lösung bevorzugten, bewusst eine andere Haltung zu dem Problem ein. Der HKNM war gezwungen, den Plan einer schrittweisen Einbürgerung derjenigen, denen die Staatsbürgerschaft nicht gewährt worden war, zu akzeptieren und bemühte sich fortan darum, diesen Prozess zu beschleunigen, indem er sich in seinen ersten Empfehlungen für eine zügige Einbürgerung und die Vereinfachung der Bedingungen einsetzte. Obwohl das lettische Parlament, die Saeima, seine Empfehlungen aus den Jahren 1993-1994 ablehnte und ein Staatsbürgerschaftsgesetz verabschiedete, das den russischsprachigen Nicht-Staatsbürgern nur minimale Möglichkeiten zur Einbürgerung ließ, beschäftigte sich der HKNM weiter mit dem Problem. Das was schließlich einer der wichtigsten Gründe für die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 1998, durch die der Mehrheit der Nicht-Staatsbürger nun doch die Einbürgerung unabhängig von ihrem Alter oder Geburtsort ermöglicht wurde. Der HKNM wirkte ebenso intensiv daran mit, dass umstrittene Gesetz über die Staatssprache, das Ende 1999 verabschiedet wurde, zumindest ansatzweise mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Lettlands in Einklang zu bringen, sowie am Entwurf der Sprachverordnungen des Ministerkabinetts, den Ausführungsbestimmungen für die Implementierung des Gesetzes.⁵

Auch wenn die Empfehlungen des HKNM nur in den seltensten Fällen in ihrer ursprünglichen Form implementiert wurden und die lettischen Entscheidungsträger sich letztendlich nur auf komplizierte Kompromisse einließen, die nach langwierigen Verhandlungen über Detailfragen gefunden werden konnten, kann der Einsatz des HKNM in Lettland insgesamt als positiv betrachtet werden, da die Minderheitenprobleme durch ihn zumindest breite internationale Aufmerksamkeit fanden. Versuche, die Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit zu verschärfen, konnten dank der Bemühun-

5 Die Umsetzung der Empfehlungen des HKNM für Lettland wird detailliert dargestellt in: Jekaterina Dorodnova, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2001*, CORE Working Paper Nr. 10, Hamburg 2003.

gen des HKNM, sicherzustellen, dass Rechtsakte den vom Völkerrecht gesteckten Rahmen nicht verließen, einigermaßen in Grenzen gehalten werden.

Der HKNM und internationale Normen

Der HKNM berief sich in seiner Argumentation für die Annahme seiner Empfehlungen häufig auf internationale Menschenrechtsnormen. Die Frage, ob Lettland die Normen, auf die er Bezug nahm, eingehalten hat oder nicht, ist jedoch nicht leicht zu beantworten. In Lettland war der HKNM insofern „normativ erfolgreich“, als er sich mit den lettischen Behörden durch beiderseitige Zugeständnisse während der Verhandlungen auf Ergebnisse einigen konnte, die man als „normative Kompromisse“ bezeichnen könnte. Auch war offensichtlich die rechtliche Präzision der Normen (oder in diesem Fall eher ihre Verschwommenheit) ausschlaggebend dafür, bis zu welchem Grad diese Normen verhandelbar und letztendlich kompromissfähig waren. Eine der Strategien des HKNM war die „Übersetzung der Normen“,⁶ d.h. ihre Anpassung an die Bedingungen vor Ort, so dass es oftmals schwierig ist, das Resultat der Tätigkeit des HKNM daran zu messen, ob lettische Gesetze sich mit internationalen Übereinkünften im Einklang befinden oder nicht.⁷ Im Allgemeinen ist es dem HKNM jedoch in etlichen Fällen gelungen, das normative Verhalten der lettischen Seite stärker in Richtung Einhaltung internationaler Normen zu bringen, als es ohne seine Intervention der Fall gewesen wäre.⁸

Dass der HKNM sich auf bestimmte internationale Normen und Standards berief, hatte auch eine politische Dimension: Zum einen gewährleistete es eine hinreichende Begründung für seine Einmischung an sich, zum anderen konnte er dadurch vermeiden, als Vertreter von Minderheiteninteressen wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig schuf er damit einen Rahmen für die Debatten über Minderheitenprobleme, in denen die Normen als Gegengewicht zu extremen Positionen dienten. Zwar beriefen sich Vertreter der Minderheiten oftmals auf dieselben internationalen Menschenrechtsvereinbarungen, ihre Meinung fand aber in der Regel keine Beachtung. Sobald jedoch der HKNM (dessen Position normalerweise die Unterstützung der EU fand) auf sie Bezug nahm, gewannen sie an politischem Gewicht und die lettische Seite musste sich auf die eine oder andere Weise mit ihnen auseinandersetzen.

6 „Translation of norms“, Steven Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 623-625.

7 Die Schwierigkeit, den Grad der Übereinstimmung zu bestimmen, kommt z.B. in der Erklärung des HKNM zu den Gesetzen über die Staatssprache und die Ausführungsbestimmungen zum Ausdruck, die er als „im Wesentlichen im Einklang mit Lettlands [...] internationalen Verpflichtungen“ bezeichnete. Erklärung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten vom 9. Dezember 1999 und vom 31. August 2000 (eigene Übersetzung).

8 Siehe hierzu Saadia Touval, Does the High Commissioner Mediate?, in: Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 712.

Alles in allem war der HKNM immer dann bereit, Kompromisse zu akzeptieren, wenn dadurch seiner Meinung nach die Gefahr der Konflikteskalation reduziert wurde. Auf diese Weise hat der HKNM dazu beigetragen, den Konflikt auf eine normative Ebene zu überführen. In letzter Zeit sind die Beziehungen zwischen Minderheit und Staat in Lettland immer stärker ausgeprägt rechtlicher Natur, was insbesondere in der zunehmenden Zahl von Fällen zum Ausdruck kommt, die von Minderheitenvertretern vor nationale und internationale Gerichte gebracht werden. Auf diese Weise hat der HKNM zur schrittweisen Transformation des Konflikts zwischen Mehrheit und Minderheit in Lettland beigetragen, der als zunächst rein politischer Konflikt in einen rechtlichen Konflikt überführt wurde. Dennoch ist festzuhalten, dass die einstigen Rechte der russischsprachigen Minderheit in den ersten zehn Jahren nach Erlangung der Unabhängigkeit graduell und stetig eingeschränkt wurden. Ob durch internationale Normen gerechtfertigt oder nicht, die Aberkennung vormals vorhandener Rechte wird von der betroffenen Minderheit als äußerst schmerzhaft empfunden.

Der HKNM und politische Konditionalität

Die Berufung auf internationale Rechtsnormen war zwar wichtig, die entscheidenden Argumente aber, mit denen die lettische Regierung letztlich überzeugt werden konnte, die Empfehlungen des HKNM anzunehmen, waren politischer Natur. Der HKNM verknüpfte seine Empfehlungen mit den vorrangigen Zielen der lettischen Außenpolitik, indem er die Unterstützung einflussreicher internationaler Akteure (Europarat, EU und einzelne westliche Regierungen, später auch die NATO) mobilisierte – eine Strategie, die sich als bemerkenswert erfolgreich dabei erwies, die Regierung zur Kooperation zu bewegen. Dem HKNM gelang es in herausragender Weise sicherzustellen, dass seine Empfehlungen von den politisch einflussreichsten internationalen Akteuren immer wieder unterstützt und angesprochen wurden. Auch die enge Abstimmung der Positionen und Handlungen der internationalen Akteure in kritischen Fragen war entscheidend. In den Jahren seiner Tätigkeit in Lettland gelang es dem HKNM, seine Empfehlungen zum Maßstab zu machen, dem sich praktisch allen anderen internationalen Vertreter anschlossen. Die EU erklärte beispielsweise mehrfach ebenso wie der Kommissar des Rates der Ostseestaaten, einzelne Regierungen (insbesondere der skandinavischen Staaten und der USA) und gelegentlich auch die NATO, dass sie sich den Empfehlungen des HKNM „in vollem Umfang anschließen“ und sie „in vollem Umfang unterstützen“. Es ist diese internationale Einmütigkeit, die am meisten zu den positiven Ergebnissen der Intervention beigetragen hat.

Es ist zwar richtig, dass die EU sich wahrscheinlich nicht so effektiv mit der Situation in Lettland hätte befassen können wie es der HKNM getan hat, wahr ist aber auch, dass der HKNM seine Ziele nicht ohne die Unterstützung

der EU erreicht hätte. Das Engagement der EU und des HKNM haben sich ergänzt: Die EU verließ sich auf die Kompetenz und die Erfahrung des HKNM und der HKNM sicherte sich die öffentliche politische Unterstützung der EU für seine Empfehlungen.

Trotz der normativen und politischen Anreize erkannte die lettische Seite jedoch in den meisten Fällen weder, wie wichtig es unter innenpolitischen Gesichtspunkten wäre, den Empfehlungen des HKNM zu folgen, noch, welche Bedeutung ihre Implementierung für Lettlands bilaterale Beziehungen zu Russland hat. Zu Zugeständnissen war sie stets einzig und allein dann bereit, wenn sich dadurch Lettlands Chancen auf einen raschen Beitritt zur EU erhöhten. Eine Liberalisierung der Minderheitenpolitik auf einem Gebiet wurde daher in der Regel durch Verschärfungen in einem anderen Bereich neutralisiert oder wieder wettgemacht. Im Übrigen wurden die Verhandlungen über Minderheitenfragen fast ausschließlich mit dem HKNM und anderen internationalen Vertretern geführt. Identische Vorschläge einheimischer Minderheitenvertreter wurden in den meisten Fällen zurückgewiesen. Das löst Bedenken aus, ob denn in Lettland überhaupt ein fruchtbarer Dialog zwischen der Minderheit und dem Staat stattfindet.

Die Schließung der OSZE-Mission

Die Staatengemeinschaft vertraute dennoch auf die politische Verpflichtung der lettischen Regierung, Probleme, die mit der gesellschaftlichen Konsolidierung zusammenhingen, vorrangig zu behandeln. Die 1993 eingerichtete OSZE-Mission, die sich als unverzichtbare „Infrastruktur“ für den HKNM erwies, ohne die sich seine Arbeit wesentlich schwieriger gestaltet hätte, wurde Ende 2001 geschlossen, da die OSZE-Teilnehmerstaaten ihr Mandat als erfüllt ansahen. Es handelte sich dabei um einen wohl weitgehend symbolischen Beschluss, der Lettlands Beitritt zur NATO und zur EU vorausging. Russland erhob entschiedenen Einspruch gegen die Schließung der Mission,⁹ seine Haltung galt jedoch als vorhersehbar und üblich. Die Amtszeit Max van der Stoeps lief 2001 ebenfalls aus und mit seinem Abschied endeten weitgehend auch die in der Regel aktive Intervention des HKNM, seine häufigen Reisen nach Lettland und die Praxis der Abgabe von Empfehlungen an die Regierung.

Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum der Beschluss, das Mandat der Mission nicht zu verlängern, ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt erfolgte. Seit 1993 war die Mission sowohl der Regierung ein Partner, der ihr Unterstützung und Beratung anbot, als auch aufmerksamer Beobachter der demokratischen Verpflichtungen, die das Land eingegangen war. Die Vielzahl von Ak-

9 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, 374. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 374, Punkt 3 der Tagesordnung, PC.JOUR/374, 18. Dezember 2001, Anhang.

tivitäten, die sie im Rahmen ihres Mandats ausgeübt hat und die darauf abzielten, eine partizipatorische multiethnische Demokratie in Lettland zu fördern, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Daneben arbeitete die Mission Hand in Hand mit dem HKNM, versorgte ihn mit Informationen und bereitete seine Arbeit hinter den Kulissen vor (z.B. durch die Analyse und Übersetzung von Gesetzesentwürfen oder durch die Teilnahme an den Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse, die für die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zu Minderheitenfragen zuständig sind). Allein die Anwesenheit der Mission gab unabhängig davon, wie erfolgreich ihre Arbeit letzten Endes tatsächlich war, der Minderheit das Gefühl, dass ein neutraler Dritter anwesend ist, der angesichts einer künstlich zugunsten der Mehrheit gestalteten Machtverteilung gewährleistet, dass Beschlüsse, die die Minderheit betreffen, nicht gänzlich zu deren Nachteil ausfielen. Mit der Schließung der Mission war das vorbei.

Wie zu erwarten war, hat sich eine der kontroversesten Fragen überhaupt, mit denen die OSZE-Mission und der HKNM nun nicht mehr befasst sind, als Ursache wieder zunehmender Spannungen in der lettischen Gesellschaft erwiesen. Die am 1. September 2004 in Kraft getretene Bildungsreform hat zu heftigen Protesten der russischsprachigen Minderheit geführt, die sich durch die ihrer Meinung nach unangebrachte Aufzwingung eines vorwiegend auf Lettisch abgehaltenen Unterrichts in russischsprachigen Schulen schikaniert fühlt. Die Ereignisse der vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass die Frage des Sprachgebrauchs in Bildungseinrichtungen heikel genug ist, um politische Meinungen zu polarisieren und die Politik in Lettland weiter zu ethnisieren. Die Radikalisierung politischer Ansichten spiegelt sich in den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 wider, an denen die Bürger Lettlands erstmals teilnahmen: Die rechtsgerichtete Parteien erhielten bei den Wahlen überwältigenden Zuspruch. Auch ist Russlands Reaktion auf die lettische Bildungspolitik der Harmonie in den zwischenstaatlichen Beziehungen nicht eben zuträglich. Überdies ist seit dem Abzug der OSZE-Mission, der Beendigung der Tätigkeit des HKNM in Lettland und angesichts des eher begrenzten Engagements der EU die Entstehung negativer Einstellungen gegenüber der EU unter der russischsprachigen Bevölkerung Lettlands zu beobachten – ein Warnsignal, das Lettlands langersehnten EU-Beitritt überschattete. Die Tatsache, dass die fast 500.000 Nicht-Staatsbürger in Lettland nicht das Recht haben, an Kommunalwahlen teilzunehmen, und ihr ungeklärter rechtlicher Status innerhalb der EU gehören nach wie vor zu den heikelsten Fragen auf der politischen Tagesordnung.

Die Zukunft

Die Behauptung, die OSZE habe der lettischen Regierung beim Übergang zur Demokratie entscheidende Hilfestellung geleistet hat, ist wahrlich keine

Übertreibung. Keine andere internationale Organisation hat sich so intensiv mit den heikelsten Problemen, mit denen Lettland in den Jahren nach der Wiederherstellung seiner Unabhängigkeit konfrontiert war, befasst. Die OSZE half beim russischen Truppenabzug, überwachte die Umsetzung politisch sensibler Abkommen zwischen Lettland und Russland und stellte ihre Mechanismen zur Konfliktverhütung zur Verfügung, um dauerhafte Stabilität im Land sicherzustellen. Die Beschäftigung der OSZE mit Fragen der Staatsbürgerschaft und anderen die Lage der russischsprachigen Minderheit betreffenden Themen hat es ermöglicht, den Konflikt zwischen der Minderheit und dem Staat in normative Bahnen zu lenken und die Gefahr der Konflikteskalation zu reduzieren. Dies wurde jedoch in erster Linie dadurch erreicht, dass man die Mitgliedschaft in wichtigen internationalen Organisationen – zunächst im Europarat, später dann in der EU und in der NATO – als Anreiz nutzte.

Nils Muižnieks, Minister für Integrationsfragen, stellte im Jahr 2002 fest, dass „die Möglichkeit der OSZE, die EU und die NATO ins Feld zu führen, eine einmalige historische Gelegenheit war, die sich nun, da der NATO- und der EU-Beitritt näher rücken, wieder verschließt“.¹⁰ Tatsächlich hat die Eigendynamik der Situation vor dem Beitritt zum Erfolg insbesondere des HKNM beigetragen, dennoch belastet nach wie vor eine Reihe ungelöster Fragen die interethnischen Beziehungen in Lettland. Dadurch gewinnt die Frage nach der zukünftigen Rolle der OSZE wieder an Aktualität. Es scheint manchmal, als ob sich das Engagement der OSZE mit dem EU-Beitritt erledigt habe. Angesichts der aktuellen Lage zeigt sich jedoch, dass die Expertise der OSZE im Bereich der Minderheitenrechte auch in Zukunft von größter Bedeutung sein könnte.

Die Dinge liegen heute jedoch völlig anders als bis Ende 2001. Heute ist nicht mehr gewährleistet, dass die präventive Diplomatie der OSZE die gleiche Beachtung finden würde wie damals. Lettland ist Vollmitglied von EU und NATO; die Mitgliedschaft in diesen Organisationen ist nicht länger das Zuckerbrot, mit dem die Regierung dazu bewegt werden könnte, die eine oder andere Empfehlung anzunehmen. Die OSZE-Mission ist nicht mehr im Land und die Einmischung des HKNM ist relativ begrenzt. Auf der anderen Seite wurde eine international akzeptierte Lösung für das Problem der Staatsbürgerschaft gefunden und die zukünftige Stellung der russischsprachigen Bevölkerung ist nicht mehr so extrem unsicher.

Was in dieser Situation wahrscheinlich auch in Zukunft weiterhin ein generelles Problem sein wird, ist die Diskrepanz zwischen dem politischen Einfluss der wichtigsten internationalen Akteure und ihrer Kompetenz in Minderheitenfragen. Der politische Einfluss des Europarats und der OSZE ist

10 Nils Muižnieks, *The OSCE and Latvia: Arm Twisting, Hand Holding or Partnership?*, Vortrag anlässlich der Konferenz „Die OSZE und Lettland: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, veranstaltet vom Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies am 20. März 2002 in Riga.

momentan gering – trotz ihrer Kompetenz im Bereich der Minderheitenrechte. Auf der anderen Seite haben die politisch gewichtigeren Akteure, EU und NATO, bislang noch keine starken rechtlichen Instrumente oder nennenswerte Expertise im Bereich Minderheitenrechte entwickelt. Die ersten Schritte der EU in diese Richtung sind die Richtlinie 2000/43/EG zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2000/78/EG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die beide zum *Acquis Communautaire* der EU zählen und relativ starke rechtliche Bestimmungen enthalten. Es ist zu hoffen, dass die rechtsverbindlichen EU-Instrumente zur Nichtdiskriminierung und zum Schutz der Minderheitenrechte ebenso wie ihre Beobachtungstätigkeit weiter ausgebaut werden. Das dürfte jedoch längere Zeit in Anspruch nehmen.

Die heutige innenpolitische Situation in Lettland macht es erforderlich, den in der Gesellschaft noch immer vorhandenen Spannungen international Aufmerksamkeit zu schenken. In dieser Hinsicht sind die Wiederaufnahme der Arbeit des HKNM in Lettland und die Zusammenarbeit des Büros des HKNM mit der EU entscheidend für die Gewährleistung dauerhafter Harmonie. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte könnte für die Entstehung einer solchen Zusammenarbeit besonders wichtig werden.

Ende 2001 unternahm die lettische Regierung als Gegenleistung für die Schließung der OSZE-Mission mehrere Schritte zur formalen Erfüllung der unter dem österreichischen OSZE-Vorsitz erarbeiteten Richtlinien. Der politische Wille, diese Schritte in einen nachhaltigen Prozess umzuwandeln, muss jedoch sowohl auf der Seite der lettischen Regierung als auch auf der Seite der internationalen Akteure vorhanden sein. Max van der Stoels Rat, den er vor der EU-Erweiterung gab, gilt auch noch für ein Lettland, das Vollmitglied der EU ist:

„Manchmal habe ich den Eindruck, dass Minderheitenpolitik nur sehr widerwillig betrieben wird, so als ob man Punkt für Punkt eine Checkliste abhaken müsste, um sich als Staat ein gewisses Ansehen zu erwerben. Es stimmt, dass die Achtung der Minderheitenrechte ein wichtiges Barometer dafür ist, wie weit ein Staat internationale Standards einhält, was wiederum die Integration erleichtert, z.B. den Beitritt zur EU. Sie sollte jedoch nicht als eine ‚einmalige‘ Maßnahme zur Beschwichtigung der internationalen Gemeinschaft gesehen werden. Sie sollte vielmehr als ein Prozess zur Förderung langfristiger interethnischer Stabilität betrachtet werden. Und genau das ist im besten Interesse des betreffenden Staates.“¹¹

11 OSCE HCNM, *Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World*, Rede Max van der Stoels anlässlich des Raoul-Wallenberg-Seminars über Menschenrechte, Budapest, 7. Mai 2001 (eigene Übersetzung).