

*Undine Bollow*

## Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland<sup>1</sup>

Die drei baltischen Staaten werden gemeinhin gern als eine Einheit betrachtet, als drei kleine Staaten, die sich kaum voneinander unterscheiden. Doch ein genauerer Blick auf diese Region Europas belehrt sofort eines Besseren, denn neben vielen Gemeinsamkeiten weisen diese drei Staaten durchaus landestypische Eigenheiten auf. Während die demographischen Ausgangssituationen in Estland und Lettland unmittelbar nach Wiedererlangung der staatlichen Souveränität zu Beginn der neunziger Jahre ähnlich und somit vergleichbar waren, unterschied sich Litauen von den beiden Nachbarstaaten bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich. Demographische Verschiebungen, die ihren Ursprung in der Siedlungspolitik der Sowjetunion hatten, hatten in Litauen deutlich geringere Spuren hinterlassen als in Estland und Lettland, wo die Gruppe der Einwanderer nicht nur ein Erbe der unmittelbaren Vergangenheit war, sondern gleichzeitig auch eine Herausforderung für die Zukunft darstellte.<sup>2</sup> Diesem wesentlichen Unterschied Rechnung tragend, eröffnete die OSZE im Jahre 1993 Missionen in Estland und Lettland in der Hoffnung, dadurch den Umbau der Gesellschaft in den beiden Ländern zu fördern, den Aufbau von Zivilgesellschaften zu unterstützen und mögliche Spannungen in diesen Prozessen zu entschärfen. Die OSZE eröffnete nie eine Vertretung in Litauen.

Beide Missionen arbeiten auf der Grundlage individueller Mandate, die halbjährlich erneuert werden. Die Mandatstexte beider Missionen wurden bislang nicht verändert, so daß beide OSZE-Vertretungen auch weiterhin im Bereich der Staatsbürgerschaft tätig werden und sich mit Fragen nationaler Minderheiten auseinandersetzen. Darüber hinaus beobachten und informieren die Missionen über Fortschritte im Bereich der Umsetzung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen. In Ausübung ihrer Mandate arbeiten die beiden Missionen zusammen mit Institutionen, Organisationen und Individuen, die an einem Dialog zu dem genannten Themenbereich interessiert sind; sie fungieren als Ratgeber auf unterschiedlichsten Ebenen und dienen als unabhängige Informationsquelle im jeweiligen In- und Ausland.

Als wieder unabhängig gewordene Staaten sahen sich Estland und Lettland zu Beginn dieses Jahrzehnts nicht nur vor die Aufgabe gestellt, die landes-

---

1 Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE-Mission in Lettland oder der OSZE im allgemeinen wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen der Autorin.

2 Der Anteil der russischsprachigen Bevölkerung betrug zum Zeitpunkt der Volkszählung im Jahre 1989 in Lettland 38,5 Prozent (Russen und Weißrussen; Letten: 52 Prozent) und in Estland 30 Prozent (Esten: 61,5 Prozent), in Litauen hingegen lediglich 11,4 Prozent (Russen und Weißrussen; Litauer: 79,6 Prozent); vgl. Rudolf A. Mark, *Die Völker der ehemaligen Sowjetunion*, Braunschweig 1992.

eigene Gesetzgebung von ihrem sozialistischen Erbe zu reinigen. Zusätzlich sahen sie sich vor die Herausforderung gestellt, im Gegensatz zu den meisten anderen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas wesentliche Bereiche der Gesetzgebung vollkommen neu zu schaffen. In den ersten Jahren nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit mußte von der jeweiligen Verfassung über Staatsbürgerschaftsgesetze bis hin zu Ausländergesetzen faktisch das gesamte gesetzliche Grundgerüst dieser Staaten entweder neu ausgearbeitet werden, oder die Gesetzgebung aus der Zwischenkriegszeit mußte den gewandelten Gegebenheiten angepaßt werden. Ein wesentlicher Teil der Arbeit der beiden Missionen in den ersten Jahren ihres Bestehens konzentrierte sich folglich auf den Bereich der Gesetzgebung. Es galt, die Schaffung neuer Gesetze zu begleiten, den jeweils Verantwortlichen beratend zur Seite zu stehen und die ablaufenden Prozesse zu beobachten.

Durch die Verabschiedung der wesentlichen Gesetzestexte in den vergangenen Jahren hat sich der Schwerpunkt der Arbeit der beiden Missionen im Verlauf der letzten Monate und Jahre verlagert. Nicht mehr die Gesetzgebung an sich steht im Mittelpunkt der Arbeit der beiden Missionen, sondern vielmehr die Umsetzung der geschaffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen, deren Einfluß auf die in der Bevölkerung ablaufenden Prozesse sowie eventuelle Gesetzesnovellierungen. In diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit mit Institutionen, Organisationen und Individuen, die die Herausbildung einer "*civil society*" aktiv zu unterstützen suchen, verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses der Missionen getreten. Mit dem fortschreitenden Reformprozeß in Estland und Lettland, mit dem Übergang von der Phase der Demokratisierung zur Periode der Konsolidierung der jungen Demokratien hat sich somit auch die Arbeit der beiden Missionen gewandelt.

#### *Die OSZE-Mission in Estland*

Seit dem Herbst 1998 wird die Mission von Botschafter Bernd Braun aus Deutschland geleitet, nachdem sie zuvor für ein Jahr unter der Leitung von Botschafter Detlof von Berg (ebenfalls Deutschland) stand, der im Herbst 1997 Botschafter Jean Perrin aus Frankreich abgelöst hatte. Die Arbeit der sechs Mann starken Mission in Estland ist nach wie vor durch die regionale Arbeitsteilung geprägt, wenn sich auch der Schwerpunkt der Arbeit im Verlaufe der letzten Jahre stärker in die Hauptstadt Tallinn verlagert hat.

Aufgrund der demographischen Situation mit einer besonders starken Konzentration der russischsprachigen Bevölkerung im Nordosten des Landes und in Anbetracht der Umsetzung des Missionsmandates wurde bei Eröffnung der Mission eine regionale Arbeitsteilung eingeführt. Von sechs Missionsmitgliedern arbeiteten zwei ständig in der nordöstlichen Grenzstadt Narva und zwei weitere in der Hauptstadt des nordöstlichen Landkreises, Johvi. Seit gut zwei Jahren ist jedoch eine Tendenz zu verzeichnen, daß sich die Arbeit der

Mission stärker auf die Hauptstadt Tallinn konzentriert. Projekte, die die Mission initiiert oder unterstützt, verlangen mehr und mehr die Präsenz in der estnischen Hauptstadt, so daß die ehemals rein regionale Arbeitsteilung von funktionalen Aspekten überlagert wird. Derzeit ist die Außenstelle der Mission in Narva mit Hilfe einer örtlichen Kraft täglich für Ratsuchende geöffnet, die von diesem Angebot nach wie vor Gebrauch machen. Missionsmitglieder fahren hingegen nur noch für ein oder zwei Tage in den Nordosten Estlands.

Seit der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit hat der Bereich der Staatsbürgerschaft im weiteren Sinne die internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und bildete lange Zeit den Kern der Arbeit der Mission. Besondere Aufmerksamkeit widmete die Mission hier den relevanten Gesetzestexten. Im Dezember 1998 verabschiedete das estnische Parlament die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, welche staatenlos geborenen Kindern in Estland die Staatsbürgerschaft ohne Vorbedingungen ermöglicht. Die Gesetzesänderungen wurden noch im gleichen Monat von Präsident Lennart Meri verkündet und traten am 12. Juli 1999 in Kraft. Nunmehr können Eltern die estnische Staatsbürgerschaft für Kinder beantragen, wenn diese nach dem 26. Februar 1992 in Estland geboren wurden, so daß für diese Kinder der gesamte Einbürgerungsprozeß inklusive seiner obligatorischen Prüfungen entfällt. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und die OSZE-Mission begrüßten diese Gesetzesänderung und sahen in ihr einen wesentlichen Schritt zur Förderung der Integration in Estland.

Der rechtliche Status jener Einwanderer aus sowjetischer Zeit, die sich nicht um die estnische Staatsbürgerschaft bewerben wollen oder können, ist im Ausländergesetz aus dem Jahr 1995 geregelt. Dieses Gesetz wurde im Februar 1999 novelliert, indem unter anderem die Einwanderungsbestimmungen geändert wurden und die verantwortlichen Behörden erweiterte Befugnisse zur Ausgabe von Aufenthaltsgenehmigungen erhielten. Die Mission begrüßte auch diese Novellierung, da ein Großteil jener, die sich bislang unrechtmäßig in Estland aufhielten, obwohl sie bereits vor dem Stichtag 1. Juli 1990 nach Estland übersiedelt waren, aufgrund der jüngsten Gesetzesänderung nun seinen Status im Lande legalisieren kann.

In Erfüllung ihres Mandates verfolgte die Mission über die Jahre die Entwicklungen im Bereich der Sprachenpolitik, in dem die jüngsten Änderungen durch die Novellierung des Sprachen- und des Wahlgesetzes hervorgerufen wurden. Die Änderung des Sprachengesetzes, die im Februar 1999 vom Parlament angenommen und vom Präsidenten verkündet wurde, unterscheidet zwischen erforderlichen Sprachkenntnissen im öffentlichen und im privaten Sektor. Aufgrund fehlender Ausführungsbestimmungen konnte die Gesetzesänderung bislang jedoch nicht, wie ursprünglich vorgesehen, am 1. Juli 1999 in Kraft treten. Während die Ausführungsbestimmungen für den öffentlichen Bereich am 27. Juli verabschiedet wurden, steht die Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen für den privaten Sektor noch aus. Mit ihr ist

bis Anfang Oktober zu rechnen. Die Mission verfolgt diese jüngsten Entwicklungen in enger Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen in Estland und mit dem Büro des Hohen Kommissars.

Die Änderungen der Wahlgesetze betrafen unter anderem die Sprachanforderungen für Personen, die sich als Kandidaten aufstellen lassen wollen. Entsprechend den Novellierungen, die im Dezember 1998 verabschiedet wurden, kann sich nur derjenige Staatsbürger Estlands als Kandidat für die Parlaments- oder die Kommunalwahlen aufstellen lassen, der hinreichende Kenntnisse der Staatssprache vorweisen kann, die es ihm erlauben, zum Beispiel den Inhalt von Gesetzen zu verstehen, Bericht zu erstatten über Dinge, die auf der Tagesordnung stehen, sich in Vorträgen auszudrücken, Vorschläge einzureichen oder sie zu hinterfragen und mit der Wählerschaft im Dialog zu stehen. Max van der Stoel, der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, ersuchte Präsident Meri, diese Novellierungen nicht zu verkünden, da jede Sprachanforderung, die eine Voraussetzung zur Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts darstellt, im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte stehe. Der estnische Präsident kam diesem Ersuchen jedoch nicht nach, sondern bestätigte die Gesetzesänderungen, so daß diese zum 1. Mai 1999 in Kraft traten. Mithin fanden die Novellierungen in den Parlamentswahlen, die im März 1999 abgehalten wurden, noch keine Anwendung, sondern werden zum ersten Mal bei den Kommunalwahlen im Oktober dieses Jahres umgesetzt werden.

Im Prozeß der Konsolidierung der jungen Demokratie sowie bei der zu unterstützenden Integration der Gesellschaft kommt der estnischen Sprache eine zentrale Bedeutung zu, wie oben bereits ausgeführt wurde. Diesem Rechnung tragend, ist die Mission darum bemüht, die Kenntnisse der Staatssprache auf unterschiedlichen Ebenen zu fördern. Im Jahre 1998 wurde das Programm zum Training der estnischen Sprache eingeführt, welches in Anlehnung an das erfolgreiche Sprachprogramm in Lettland gestaltet worden war. Ziel des Programmes ist es, die estnischen Sprachkenntnisse in der nichtestnischsprachigen Bevölkerung zu verbessern und auf diese Weise die Integration im Lande zu unterstützen. Die Mission, die dieses Projekt von Beginn an begleitet hat, ist Vollmitglied im Vorstand des UNDP/PHARE-Projektes und auf diese Weise eng mit der Umsetzung und Ausführung des Programmes vertraut.

In Anerkennung der Rolle, welche nichtstaatliche Organisationen bei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und im Bereich der Integration spielen, vertiefte und erweiterte die Mission insbesondere in den letzten beiden Jahren die bestehenden Beziehungen zur NGO-Gemeinschaft. Große Bedeutung mißt die OSZE-Vertretung in diesem Betätigungsfeld einer ausgeglichenen Verteilung der Kontakte der Mission sowohl mit estnischen als auch mit nichtestnischen Organisationen zu. Zusätzlich zur Unterstützung im praktischen wie auch im technischen Bereich organisierte die Mission Seminare,

die dem weiteren Aufbau und der Unterstützung der nichtstaatlichen Organisationen dienen.

Minderheiten- und Menschenrechte sowie deren Einhaltung bilden einen wesentlichen Teil der Arbeit der Mission, die nach wie vor an jeder Sitzung des Runden Tisches der Nationalitäten beim Staatspräsidenten als Beobachter teilnimmt. Darüber hinaus entsendet die Mission seit Sommer 1998 einen ihrer Juristen zur Haltung wöchentlicher Vorlesungen im Bereich der Menschenrechte an die Universität Tartu. Im Frühjahr 1999 veranstaltete die Mission in Zusammenarbeit mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein Seminar zu den Osloer und den Haager Empfehlungen. In ihren Aktivitäten ist sie bemüht, ein Forum zu schaffen, in dem Belange der Bildung von und für Minderheiten in Estland diskutiert werden können.

In ihrem weiten Tätigkeitsfeld arbeitet die Mission mit den örtlichen Behörden, Institutionen und Organisationen, mit internationalen Organisationen sowie mit Vertretern anderer Staaten vor Ort zusammen. Eng ist auch die Kooperation mit OSZE-Institutionen wie dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie mit dem Europarat, dem Rat der Ostseestaaten und den örtlichen Vertretungen der Vereinten Nationen, für die die Mission gleichermaßen ein Partner für die Zusammenarbeit und Informationssammelpunkt wie Ansprechpartner vor Ort ist.

Unabhängig von der Mission arbeitet in Estland ein weiterer Vertreter der OSZE. Im November 1994 wurde der deutsche Kapitän zur See, Uwe Mahrenholz, zum OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige ernannt. Diese spricht Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Angehöriger sowjetischer Truppen und für deren Familien aus. Die Regierungskommission hat in den Jahren ihres Bestehens Empfehlungen für rund 15.000 ehemalige Militärangehörige oder deren Familienmitglieder ausgesprochen und wird weiterhin regelmäßig tagen, bis auch in den letzten unbearbeiteten Fällen Empfehlungen abgegeben sind. Da die Ausstellung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung an ehemalige Angehörige ausländischer Streitkräfte sowie an deren Familienmitglieder aufgrund der Rechtslage in Estland unzulässig ist, wird die Regierungskommission auch nach erstmaliger Bearbeitung aller Fälle fortgesetzt bestehen müssen. Mithin kann das Mandat des Vertreters der OSZE auf absehbare Zeit nicht als erfüllt angesehen werden.

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

Leiter der OSZE-Mission in Lettland ist David J. Johnson aus Großbritannien. Er übernahm dieses Amt im November 1998 von seinem Landsmann Richard C. Samuel, der im Herbst 1997 den langjährigen Missionsleiter Charles Magee aus den Vereinigten Staaten abgelöst hatte. Dem Missions-

leiter stehen derzeit vier internationale Missionsmitglieder zur Seite, deren Arbeit anhand funktionaler Kriterien gegliedert ist. Seit der Eröffnung der Mission hat die OSZE-Vertretung in Lettland ihren Sitz in der Hauptstadt Riga. Anders als im nördlichen Nachbarland legte die ethnische Verteilung der Einwohner Lettlands die Eröffnung von Zweigstellen in anderen Städten des Landes nicht nahe. Statt dessen wird den regionalen Aspekten seit Jahren mit einem sogenannten *Road Trip Programme* Rechnung getragen. Im Rahmen dieses Programmes suchen Mitarbeiter der Mission in der Regel einmal im Monat eine andere Region des Landes auf, wo sie Treffen mit Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen sowie mit der Presse vereinbaren. Auf diese Weise versucht die Mission, ein umfassenderes Bild von denjenigen Entwicklungen im Lande zu erhalten, die für die Arbeit der OSZE in Lettland relevant sind, was allein von Riga aus nicht möglich wäre.

In Umsetzung ihres Mandates befaßt sich die Mission seit ihrer Eröffnung vorrangig mit Staatsbürgerschaftsfragen und mit Themen, die mit diesem Fragenkomplex in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Während die Mission in den ersten Jahren ihres Bestehens vorrangig mit der Verfolgung der Gesetzgebung in diesem Bereich befaßt war, erweiterte sich ihr Tätigkeitsfeld in den vergangenen Jahren. Verstärkt traten nun andere Aspekte der Integration in den Vordergrund, wie zum Beispiel soziale Fragen und Sprach- oder Bildungsprobleme sowie weitere Themenbereiche, die den Status der unterschiedlichen ethnischen Gruppen im Lande betreffen. Mit besonderer Aufmerksamkeit hat die Mission in diesem Zusammenhang die staatliche Initiative verfolgt, ein nationales Integrationsprogramm für Lettland zu entwickeln.

Seit der Verabschiedung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahre 1994 war die Einbürgerung begrenzt durch ein sogenanntes Fenstersystem, welches die Gesamtheit der möglichen Bewerber aufgrund des Geburtsortes und -jahres in Gruppen einteilte. Angefangen mit dem Jahr 1995 konnten sich aufgrund dieses Systems mit jedem Kalenderjahr Mitglieder einer weiteren Gruppe um die Staatsbürgerschaft bewerben. Von diesem Angebot hatten jedoch bis zum Spätherbst 1998 lediglich sieben Prozent der unter dem "Fenster"-Regime Berechtigten Gebrauch gemacht. Vor diesem Hintergrund wurde die Regierungsinitiative international begrüßt, das Staatsbürgerschaftsgesetz zu novellieren. In enger Zusammenarbeit mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten verfolgte die Mission die Gesetzesänderungen, welche letztlich am 22. Juni 1998 im Saeima, dem lettischen Parlament, angenommen wurden. Diese umfaßten unter anderem die Aufhebung des "Fenster"-Systems sowie für Kinder, die in Lettland nach dem 21. August 1991 staatenlos zur Welt gekommen sind, die Möglichkeit, die lettische Staatsbürgerschaft quasi automatisch zu erhalten.

Bestätigt durch ein Referendum im Herbst 1998 trat die Aufhebung des "Fenster"-Systems zum 10. November in Kraft und löste eine Welle von Einbür-

gerungen aus. Verglichen mit den Daten des Vorjahres ist ein durchschnittlicher Anstieg um das Dreifache zu beobachten, und es wird erwartet, daß 1999 sowie in den folgenden Jahren jährlich rund 20.000 Personen den Einbürgerungsprozeß durchlaufen werden. Die Einbürgerungsprüfungen wurden im Verlauf der letzten Jahre in Zusammenarbeit mit dem Europarat vereinfacht und stellen nunmehr eine angemessene und faire Prüfung der Kenntnisse des jeweiligen Bewerbers dar.

Die Gesetzesänderung, welche es staatenlos in Lettland geborenen Kindern ermöglicht, die lettische Staatsangehörigkeit ohne Vorbedingungen zu erhalten, trat zu Beginn des Jahres 1999 in Kraft. Seitdem nahmen rund 250 Eltern dieses Angebot für ihre minderjährigen Kinder wahr, eine Anzahl die deutlich hinter den Prognosen des Jahres 1998 zurückbleibt. Als eine mögliche Erklärung wird angeführt, daß Eltern es vorziehen, den Einbürgerungsprozeß zusammen mit der gesamten Familie zu durchlaufen. Die Zahl derer, die die lettische Staatsbürgerschaft für ihre Kinder wünschen, für sich selber die Einbürgerung jedoch nicht in Betracht ziehen, ist bislang relativ niedrig.

Die Mission hat auch in den vergangenen Jahren ihr sogenanntes *Case Work Programme* fortgesetzt, in dessen Rahmen die guten Dienste der Mission angeboten werden, um Ratsuchenden meist in Fragen der Einbürgerung oder der Ausstellung von sogenannten Nichtstaatsbürgerpässen zu helfen. Ständige Bewohner Lettlands, die ohne Staatsangehörigkeit sind und nicht planen, die lettische zu erwerben, haben seit 1997 die Möglichkeit, sich um den "Nichtstaatsbürgerpaß" Lettlands zu bewerben. Dieses Dokument dient nicht nur der Identifikation im Lande, sondern ermöglicht auch Reisen ins Ausland und ist um so bedeutender, als mit Ablauf dieses Jahres der letzte in Lettland noch gültige ehemalige sowjetische Paß seine Gültigkeit verlieren wird. Die Mission begrüßt die Ausgabe dieser Pässe, die dem Status der Einwanderer sowjetischer Zeit eine rechtliche Grundlage verleihen.

Im Rahmen ihrer Arbeit verfolgt die Mission die Gesetzgebung, welche Fragen der Menschen- und Minderheitenrechte berührt. Seit Jahren ist das lettische Parlament bemüht, ein neues Sprachengesetz zu verabschieden in der Absicht, mit diesem den Status der lettischen Sprache zu stärken und den Gebrauch der Staatssprache auf allen Ebenen zu fördern. In der letzten Legislaturperiode gelang die Annahme eines neuen Gesetzes jedoch nicht, so daß die Arbeit an diesem Projekt im neu gewählten Parlament fortgesetzt und das neue Staatssprachengesetz am 8. Juli 1999 im Saeima angenommen wurde. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und andere internationale Organisationen gaben ihrer Besorgnis darüber Ausdruck, daß einige Bestimmungen in dem angenommenen Gesetz einen Eingriff des Staates in die Privatsphäre ohne legitimes öffentliches Interesse vorsehen. Die neu gewählte Staatspräsidentin, Vaira Vike-Freiberga, beschloß, das Gesetz nicht zu unterzeichnen, sondern es zur erneuten Durchsicht an das Parlament zurückzugeben. Daraufhin wurde das Sprachengesetz dem verantwortlichen Ausschuß übergeben und wird Anfang Dezember erneut im Saeima debattiert werden.

Im Herbst 1998 wurde ein neues Bildungsrahmengesetz verabschiedet, welches die Grundlage für eine Reform des Schulsystems schuf. Das Gesetz sieht Lettisch als Unterrichtssprache in allen Schulen vor, außer in jenen, die entsprechend einem Minderheitenbildungsprogramm unterrichten möchten. Schulen, die in einer anderen Sprache als der lettischen unterrichten möchten, können dies im Grund- und Mittelschulbereich in einem Teil der Unterrichtsstunden tun, indem sie sich für eines von vier zur Auswahl stehenden Unterrichtsmodellen entscheiden. Das Gesetz trat zum Beginn des Schuljahres 1999/2000 in Kraft und sieht eine Übergangsperiode bis zum Jahr 2004 vor. Anfang 1998 wurde auf Initiative der damaligen Regierung mit der Ausarbeitung eines Integrationsprogrammes begonnen, welche in drei Phasen verlaufen soll. In einer ersten Phase wurde das konzeptionelle Rahmendokument geschaffen, welches im Herbst 1998 von der Regierung angenommen wurde und Kapitel zur Förderung der Integration in Bereichen wie Einbürgerung, Sprache und Erziehung enthält. Im Rahmen der zweiten Phase wurde dann zu Beginn des Jahres 1999 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, der neben hohen Staatsbeamten auch Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und aufgrund der Einladung durch den Außenminister ebenfalls die OSZE-Mission angehören. Die Arbeitsgruppe organisierte von Mitte März bis Ende Mai eine öffentliche Debatte über das Dokument, an welcher sich rund 25.000 Personen beteiligten. Die Mission beobachtete diese Debatte, nahm aktiv an Veranstaltungen teil und organisierte ein Seminar im Rahmen der öffentlichen Debatte (s.u.). Auf Basis der Erkenntnisse der öffentlichen Anhörung wurde das Rahmendokument umgearbeitet und Ende September vom Ministerkabinett angenommen, wodurch die zweite Phase abgeschlossen wurde. Die dritte Phase schließlich wird der Ausarbeitung des eigentlichen Programms dienen, welches Ende 1999/Anfang 2000 dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt werden könnte. Die Mission begrüßt die staatliche Initiative eines Integrationsprogramms und wird auch in Zukunft diesen Prozeß verfolgen und unterstützen (s.u.).

Neben den zuvor genannten Tätigkeiten der Mission vertritt der Missionsleiter nach wie vor die OSZE in der Kommission, welche die Einhaltung des russisch-lettischen Abkommens über die soziale Absicherung in Lettland verbliebener pensionierter Militärangehöriger überwacht. Es ist zu beobachten, daß die Häufigkeit der Zusammenkünfte dieses dreiseitigen Gremiums im Verlauf der letzten Monate zurückgegangen ist, was als ein Indikator dafür angesehen werden kann, daß ein Großteil der Fragen geklärt werden konnte, die im Zusammenhang mit den in Lettland verbliebenen Militärpensionären zutage traten.

Im Verlauf der letzten Jahre war die Mission an zwei Buchprojekten und einem Forschungsprojekt beteiligt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeit der Mission stehen. Zudem organisierte die Mission im Rahmen der öffentlichen Debatte des nationalen Integrationsprogramms ein Seminar zur Bedeutung von Bildung und Sprache als Mittel zur Förderung der Inte-



gration<sup>3</sup> und plant ein weiteres Seminar im Oktober für die Gruppe der Autoren und Koautoren des Integrationsprogrammes. In der im Südosten Lettlands gelegenen Stadt Daugavpils plant die Mission ein Projekt unter dem Titel "Daugavpils 2000", im Rahmen dessen die örtlichen nichtstaatlichen Organisationen zur Diskussion über Integrationsthemen mit einer spezifischen Bedeutung für die Region angeregt werden sollen.

Wie bereits oben angedeutet, unterhält die Mission zahlreiche Kontakte mit lettischen Behörden und Institutionen. Die Bandbreite der Kontakte erstreckt sich über unterschiedliche Ebenen und Bereiche und umfaßt Treffen sowohl mit Staatsangestellten in den unterschiedlichen Landesteilen Lettlands und in der Hauptstadt als auch mit Abgeordneten des Parlamentes und schließt die Teilnahme an Sitzungen von Ständigen Ausschüssen des Saeima ebenso ein wie Diskussionen auf ministerieller Ebene bis hin zu Gesprächen auf präsidentialer Ebene. Die Mission findet generell Unterstützung für ihre Arbeit und sieht sich nur selten vor Probleme in der Zusammenarbeit gestellt. Besonders intensive Arbeitskontakte bestehen mit der Einwanderungsbehörde, mit dem Amt für Staatsbürgerschafts- und Migrationsangelegenheiten sowie mit dem Lettischen Sprachtrainingsprogramm.

Die Mission unterhält ebenfalls enge Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen in Lettland, deren Interessen mit dem Mandat der Mission in unmittelbarem Zusammenhang stehen, und konnte im Rahmen von gemeinsamen Projekten gute Erfahrungen sammeln. Das Zentrum nichtstaatlicher Organisationen sowie dessen Zweigstellen in elf Städten Lettlands stellen für die Mission eine große Hilfe im Bereich der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen in den Regionen des Landes dar.

Darüber hinaus steht die Mission in engem Meinungsaustausch mit den Vertretern der internationalen Gemeinschaft, zu denen sie ausgezeichnete Beziehungen unterhält. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen ist weit gefächert und umfaßt neben UNDP und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) den Rat der Ostseestaaten und den Europarat. Innerhalb der OSZE unterhält die Mission enge Arbeitsbeziehungen vor allem mit dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und arbeitet bei der Durchführung unterschiedlicher Projekte mit dem BDIMR zusammen. Das aufgeführte weite Feld der Kontakte sowie die guten Arbeitsbeziehungen ermöglichen der Mission eine erfolgreiche Umsetzung ihres Mandats.

Unabhängig von der Mission unterhält die OSZE seit Jahren eine weitere Vertretung in Lettland. Im Rahmen des sowjetisch-russischen Truppenabzuges wurden die Abschaltung und der Abbau der Radaranlage in Skrunda in einem gesonderten Vertrag geregelt. Während alle übrigen Truppen Lettland bis Ende August 1994 verlassen hatten, sah der bilaterale Vertrag über die Radaranlage in Skrunda vor, daß diese bis zum Spätsommer 1998 weiterbetrieben werden könne und danach bis zum 28. Februar 2000 abzubauen sei.

---

3 Das Seminar konnte mit finanzieller Unterstützung der Foundation on Inter-Ethnic Relations durchgeführt werden.

Die vertragsschließenden Parteien erbaten einen Vertreter der OSZE zur Überwachung der Einhaltung dieses Vertrages sowie als Mitglied in der gemeinsamen Kommission, die sich mit Skrunda betreffenden Fragen auseinandersetzt. Bis 1998 stand die Beobachtermission der OSZE unter der Leitung des dänischen Diplomaten Jorgen Andersen, der in seiner Arbeit von dem deutschen Luftwaffenoberst Jürgen Hübschen unterstützt wurde. Seit Andersens Weggang vertritt Jürgen Hübschen die OSZE alleine. Ende August 1998 wurde die Radarstation termingerecht abgeschaltet, so daß sich seitdem die Aufmerksamkeit auf den ordnungsgemäßen Abbau der Anlage konzentriert. Wie nach der 11. Periodischen Inspektion im September 1999 verkündet wurde, wird die russische Seite in der Lage sein, den Vertrag von 1994 noch vor Ablauf des Jahres zu erfüllen. Dieser Umstand birgt historische Dimensionen nicht nur für die baltische Region, sondern auch für die OSZE. Zum einen wird mit Erfüllung des bilateralen Vertrages tatsächlich der letzte aktive sowjetische/russische Soldat die baltischen Staaten verlassen und auf diese Weise den Truppenabzug des Jahres 1994 vollenden. Zum anderen hat der Abschluß der Skrunda-Mission eine historische Bedeutung für die OSZE, da mit Erfüllung des Skrunda-Mandats erstmals in der Geschichte der Organisation eine Mission abgeschlossen werden wird, die zudem zur Zufriedenheit aller Beteiligten durchgeführt werden konnte.

#### *Von sechs Monaten zu sechs Jahren und länger?*

Bei der Eröffnung der Missionen wurden die beiden OSZE-Vertretungen in Estland und Lettland einerseits als sogenannte Langzeitmissionen bezeichnet. Andererseits jedoch verdeutlicht bereits die Mandatsvergabe für jeweils sechs Monate den temporären Charakter dieser Missionen. Zudem sind die Mandate derart formuliert, daß sich die Missionen jeweils zur Lösung bestimmter Probleme im Gastland aufhalten, deren Behandlung später von Institutionen im Lande übernommen werden soll. Auf diesem inneren Widerspruch basierend, war im Laufe der letzten Jahre nicht nur in den Gastländern, sondern auch innerhalb der OSZE mehrfach die Frage einer sogenannten "Exit"-Strategie angesprochen worden.

Die jüngste Diskussion im Baltikum wurde im Frühjahr 1999 durch einen Zeitungsartikel hervorgerufen, den der estnische Staatspräsident Meri in der größten Tageszeitung des Landes veröffentlicht hatte. Darin regte Meri unter anderem an, die Mission, die ihr Mandat in weiten Teilen erfüllt habe, in ein Institut umzuwandeln, welches der Universität in Tartu angegliedert werden könnte, um sich in Forschung und Lehre der Konfliktverhütung zu widmen. Obwohl dieser Artikel für einige Zeit eine Debatte über die Zukunft der Mission in Estland auslöste, wurden die Mandate beider Missionen für die zweite Jahreshälfte ohne jeglichen Veränderungsvorschlag erneuert. Damit ist jedoch die Frage nicht langfristig beantwortet, ob es den Ländern Estland und

Lettland dienlicher sei, die Missionen aufrechtzuerhalten, diese umzuwandeln oder sie zu schließen. Es bleibt zu hoffen, daß die OSZE erneut ihrer Flexibilität beweisen wird und mit Blick auf jüngste Verhandlungen über ein Fortbestehen der OSZE-Vertretung in der Ukraine auf der einen Seite und dem erfolgreichen Abschluß der Skruna-Mission auf der anderen Seite zu Beginn des neuen Jahrtausends eine Möglichkeit finden wird, über "Exit"-Strategien zu diskutieren.