

Falk Lange

Die OSZE-Missionen im Baltikum¹

"Schwestermissionen" und doch verschieden?

Die OSZE-Missionen (und früher KSZE-Missionen) in Estland und Lettland, welche im Februar 1993 (Estland) bzw. im November 1993 (Lettland) eingerichtet wurden, lassen sich sicherlich als "Schwestermissionen" charakterisieren. Hier soll versucht werden, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden baltischen OSZE-Missionen herauszustellen. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, daß die OSZE niemals eine Mission in Litauen hatte, da die Teilnehmerstaaten keine Notwendigkeit für die Schaffung einer derartigen Institution sahen.

Sowohl in ihrer politischen Lage, d.h. Wiederherstellung der Unabhängigkeit nach fünfzigjähriger Okkupation, als auch in ihrer demographischen Situation scheinen sich Estland und Lettland zu ähneln. Die Migration einer großen Zahl von Arbeitskräften und Militärs aus verschiedenen Sowjetrepubliken in die industrialisierten und entwickelten Ballungsgebiete Estlands und Lettlands in den Jahren seit 1945 sowie die Deportation eines Teils der autochthonen Bevölkerung unter Stalins Herrschaft verringerten den Anteil der Esten und Letten an der Einwohnerschaft der Republiken beträchtlich. Die Furcht, als kleine Völker zu Beginn der neunziger Jahre unter dem Druck weiterer Migration assimiliert zu werden, veranlaßte die Gesetzgeber in beiden Ländern zur Verabschiedung von Staatsbürgerschafts- und Fremden-gesetzen, welche die Einbürgerung der "Neuankömmlinge" stufenweise über einen längeren Zeitraum vorsahen.

Da beide Missionen mit der Beobachtung von Entwicklungen und der Beratung der Regierungen, von NGOs und interessierten Personen auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft und damit in Verbindung stehender Fragestellungen beauftragt wurden, stellen sich diese Gesetzgebung und ihre Implementation als grundsätzliche Arbeitsbasis dar. Doch auch in ihren Beziehungen zu den Gesetzgebern, der Regierung und staatlichen Institutionen heben sich die beiden Missionen im Baltikum von anderen OSZE-Missionen ab. Die wiederhergestellten unabhängigen Staaten Estland und Lettland sehen sich in der Tradition der in den zwanziger und dreißiger Jahren existierenden Republiken mit einer distinktiv mitteleuropäisch-abend-

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

ländischen Tradition. Sie zählen sich zum Kreis der Staaten des "Westens", und ihre Zugehörigkeit wurde durch die kürzlich abgegebenen Beurteilungen der Europäischen Gemeinschaft bestätigt. Daher verlangt die Tätigkeit der beiden baltischen Beobachter- und Beratermissionen insbesondere hinsichtlich der geschichtlichen Ereignisse dieses Jahrhunderts und ihrer Auswirkungen ein besonderes Maß an Fingerspitzengefühl.

Trotzdem unterscheiden sich die beiden Missionen in wesentlichen Aspekten ihres Mandats, ihrer Arbeitsweise und ihrer Organisation. Die "ältere" Mission in Estland wurde mit dem Auftrag in das Land geschickt, "die Integration und bessere Verständigung der Gemeinschaften in Estland weiter zu fördern".² Der Mission wurde ein weitreichender Aufgabenkatalog im Mandat gestellt, der nicht nur Fragen der Staatsbürgerschaft, Migration und Sprache beinhaltet, sondern auch solche des Sozialsystems und der Beschäftigung. Neben der Beobachtung der Fortschritte auf diesen Gebieten und der Beratung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in diesen Fragen soll die Mission auch die umfassenderen Anstrengungen zur Wiederherstellung einer "civic society" unterstützen.³ Auf Grund der Konzentration der nicht-estnischen Bevölkerung im Nordosten des Landes wurde beschlossen, neben dem Hauptsitz in Tallinn auch Büros in Narva an der estnisch-russischen Grenze und in Johvi in der Nähe des Industriezentrums Kohtla-Järve zu schaffen. Dieser organisatorische Beschluß hatte weitreichende Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Mission. Nur der Leiter und der stellvertretende Leiter der Mission halten sich ständig in Tallinn auf, jeweils zwei Missionsmitglieder sind bis zu drei Tage wöchentlich sowohl in Narva als auch in Johvi. Diese Dezentralisierung der Missionstätigkeit schlägt sich auch in den örtlichen Kontakten der Mission im Nordosten des Landes nieder.

Die Mission in Lettland hat ihren Sitz ausschließlich in Riga und arbeitet wesentlich zentralisierter, sucht aber zumindest ein- bis zweimal monatlich andere regionale Zentren des Landes für mehrere Tage auf. Die demographische Lage in Lettland, mit einer überwiegenden Zahl von Städten, in denen die Nicht-Staatsbürger die Mehrheit bilden, ließ diese organisatorische Struktur angeraten erscheinen. Die Mission hat allerdings auch ein wesentlich engeres Aufgabengebiet erhalten. Obwohl durch die Erwähnung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen sowie deren vollständiger Realisierung eine breitere Auslegung des Mandats ermöglicht wurde, konzentriert sich die Mission weitgehend auf Probleme, die mit der Staatsbürgerschaft in Verbindung stehen.⁴ Darüber hinaus wurde der

² 18. Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB), 13. Dezember 1992, Journal Nr. 3, Anhang 2 (Übersetzung des Autors).

³ 19. Sitzung des AHB, 3. Februar 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1.

⁴ Vgl. 23. Sitzung des AHB, 23. September 1993, Journal Nr. 3, Anhang 3; und 31. Sitzung der Wiener Gruppe des AHB, 7. Oktober 1993, Anhang 1.

Missionsleiter mit den Aufgaben des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Russisch-Lettischen Kommission zu Fragen der Militärpensionäre betraut, hatte doch bereits das "Helsinki-Dokument 1992" einen Hinweis auf den Truppenrückzug aus dem Baltikum enthalten.⁵ Nach Unterzeichnung der "Russisch-Lettischen Übereinkunft über die soziale Wohlfahrt des pensionierten militärischen Personals der Russischen Föderation und ihrer auf dem Territorium der Republik Lettland lebenden Familienmitglieder" am 30. April 1994 wurde somit Charles Magee im Frühjahr 1995 zum OSZE-Vertreter in der Kommission zur Überwachung der Übereinkunft ernannt.⁶

Die Darstellung der oben genannten Unterschiede zwischen den Missionen ließe sich problemlos erweitern, an dieser Stelle soll es aber genügen, darauf zu verweisen, wie unterschiedlich selbst die vermeintlichen "Schwestermissionen" nicht nur in ihrem Mandat, sondern auch in ihrer Arbeitsweise sind. Die Missionen der OSZE im Baltikum, in den ehemaligen Sowjetrepubliken und auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien haben trotz ihrer gemeinsamen Bezeichnung sehr vielfältige Aufgabenstellungen unter den unterschiedlichsten Voraussetzungen und Bedingungen zu erfüllen. Diese reichen von präventiver Diplomatie (im Falle des Baltikums oder der Ukraine und Mazedoniens) bis zu vertrauensbildenden Maßnahmen nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts. Die Besonderheit der Missionen der OSZE liegt in ihrer Vielfalt begründet.

Die OSZE-Mission in Estland - ein Überblick

Die Mission, welche vom Herbst 1995 bis zum Herbst 1996 unter der Leitung von Botschafter Herbert Grubmayr aus Österreich stand und seit dem Herbst 1996 von Botschafter Jean Perrin aus Frankreich geleitet wird, verfolgt und begleitet den Integrationsprozeß der nicht-estnischen Bevölkerung in die Gesellschaft Estlands. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Einbürgerungsprozeß, der Ausstellung von Nicht-Staatsbürgerpässen und der Sprachenfrage gewidmet.

Die Einbürgerung der geschätzten Zahl von ca. 235.000 Nicht-Staatsbürgern geht in Estland mit relativ großen Schritten voran. Bis zum Frühjahr 1997 wurden ca. 90.000 Einwohner naturalisiert, und entsprechend den Regelungen des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1995 können ca. 10.000

⁵ Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992. Verheißungen und Probleme des Wandels, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.4, S. 6.

⁶ Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Ständigen Rates am 23. Februar 1995 (Übersetzung des Autors).

Einwohner pro Jahr eingebürgert werden. Der jetzige Einbürgerungsprozeß beinhaltet für den Kandidaten, der mindestens seit dem 1. Juli 1990 in Estland registriert sein muß, das Ablegen eines Sprachtests der estnischen Sprache sowie eines Wissenstests zur Verfassung und dem Staatsbürgerschaftsgesetz Estlands. Andere Nicht-Staatsbürger haben sich für die Staatsbürgerschaft anderer Länder entschieden. So kann u.a. davon ausgegangen werden, daß ca. 120.000 Pässe der Russischen Föderation in Estland ausgestellt wurden, deren Inhaber sich jedoch nicht mehr alle auf estnischem Territorium aufhalten.

Bis Juli 1997 waren ca. 125.000 Nicht-Staatsbürgerpässe an die nicht-estnische Bevölkerung ausgegeben. Gleichzeitig erhielten mehr als 90.000 Einwohner Estlands, die eine fremde Staatsbürgerschaft angenommen hatten (überwiegend die russische), eine permanente Aufenthaltsgenehmigung. Die Ausstellung eines Nicht-Staatsbürgerpasses oder die Legalisierung eines ausländischen Staatsangehörigen in Estland trägt somit zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die entsprechenden Personen bei.

Die Entwicklung eines Rechtsstaates in Estland in den letzten Jahren, die auch durch die Europäische Kommission attestiert wurde, hat jedoch noch nicht die Barrieren überwinden lassen, die sich aus den kulturellen und sprachlichen Unterschieden zwischen Esten und Nicht-Esten ergeben. Noch fällt es vielen Einwohnern der Region Ida-Virumaa im Nordosten des Landes, deren Muttersprache das Russische ist, schwer, sich des Estnischen zu bedienen. Daher beobachtet die Mission nicht nur die Sprachexamen in dieser Region, sondern hat auch kürzlich geholfen, ein "Estnisches Sommersprachlager" zu organisieren. Mit diesem Lager soll Kindern aus dem fast ausschließlich russischsprachigen Nordosten Estlands die Möglichkeit gegeben werden, für einen begrenzten Zeitraum in einer estnischsprachigen Umgebung zu leben und zu lernen. Durch die Kooperation mit örtlichen NGOs zur Vorbereitung dieses Lagers und die Organisation von Seminaren für die NGOs, um diesen das technische und administrative "Know-how" für ihre Tätigkeit zu vermitteln, verfolgt die Mission ihr Ziel der Stärkung der "civic society" in Estland.

Verschiedene andere Probleme haben im Verlauf ihrer Tätigkeit die Aufmerksamkeit der Mission beansprucht. In den letzten Jahren entspann sich ein Konflikt zwischen zwei Gruppierungen in der orthodoxen Kirche in Estland. Während der eine Zweig die Subordination unter den Moskauer Patriarchen anerkannte, verfolgte der andere die Unterstellung unter die geistliche Führung des Patriarchen von Konstantinopel, wie sie für die estnische orthodoxe Kirche in der Zwischenkriegszeit galt. Die Mission informierte die Teilnehmerstaaten über die Entwicklung dieses Konflikts.

Die Entwicklung des "Runden Tisches der nationalen Gemeinschaften" wurde von der Mission intensiv verfolgt und aktiv beeinflußt. Die Mission be-

teiligte sich auch an der Organisation verschiedener Konferenzen und Seminare, u.a. zur Integration durch Bildung im Mai 1997 oder zur Integration der nationalen Gemeinschaften im November 1996.

Im November 1994 wurde im Gefolge der Unterzeichnung einer russisch-estnischen Übereinkunft zu den sozialen Garantien für pensionierte russische Militärangehörige ein OSZE-Repräsentant ernannt, der in einer estnischen Regierungskommission, die Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen aussprechen soll, mitarbeitet. Der deutsche Kapitän zur See Uwe Mahrenholtz wurde vom Vorsitzenden der OSZE zum Repräsentanten der OSZE in dieser Kommission berufen. Er erfüllt seine Aufgaben weitgehend unabhängig von der Mission von einem Büro in Tallinn aus.⁷

Die verschiedenartigen Kontakte der Mission auf zentraler und lokaler Ebene zu Regierungsvertretern und Beamten, aber auch zu Vertretern der nationalen Gruppen und zu NGOs, ermöglichen es der Mission, sich ein umfassendes und detailliertes Bild zu machen. Die Anforderungen an die Mitglieder der Mission, welche zumindest russische Sprachkenntnisse nachweisen müssen, die jedoch - wenigstens in den letzten Jahren - auch immer häufiger das Estnische beherrschen, und die ständige Präsenz der Mission im Lande machen die OSZE-Mission zu einem wertvollen Beobachter und Berichterstatter für die internationale Gemeinschaft, aber auch zu einem Berater der estnischen staatlichen Institutionen.

Die OSZE-Mission in Lettland - ein Überblick

In Lettland wird die Mission der OSZE seit Herbst 1994 von dem US-amerikanischen Diplomaten Charles Magee geleitet. Wie bereits erwähnt, erfüllt Charles Magee nicht nur die Aufgaben des Missionsleiters, sondern ist gleichzeitig der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Russisch-Lettischen Kommission zu Fragen der Militärpensionäre.

Die Mission konzentriert ihre Anstrengungen auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltung für Fragen der Staatsbürgerschaft und Migration (VSM), der Verwaltung für Naturalisierung (VfN) und dem Staatlichen Menschenrechtsbüro (SMB). Nachdem im Laufe der Jahre 1994 und 1995 die grundsätzliche Gesetzgebung zu Problemen in Verbindung mit der Staatsbürgerschaft unter Mithilfe der Mission erarbeitet und die Gesetze zur Staatsbürgerschaft, zum Status der ehemaligen sowjetischen Staatsbürger ohne andere Staatsbürgerschaft sowie zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern durch das lettische Parlament, den Saeima, verabschiedet worden waren, wandte sich die Mission der Umsetzung der Gesetze in

⁷ Vgl. Protokoll der 28. Sitzung des AHB, 16. September 1994.

Zusammenarbeit mit den entsprechenden staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen zu. Bis zum Februar 1995 wurde die Verwaltung für Naturalisierung aufgebaut, die dann mit der Aufgabe der Durchführung des Einbürgerungsprozesses beauftragt wurde.

Der Einbürgerungsprozeß in Lettland verlief bisher in zwei Stufen: die außerordentliche Naturalisierung und die Einbürgerung entsprechend den Reglementierungen des "Fenstermechanismus". Der sogenannte "Fenstermechanismus" beschreibt die stufenweise Öffnung von "Einbürgerungsfenstern" ab Januar 1996, beginnend mit jüngeren Kandidaten für die Staatsbürgerschaft bis zum Jahre 2003, wenn alle Interessenten sich den Prüfungen zur lettischen Sprache, zur Geschichte Lettlands und zur Verfassung unterziehen können. Die Mission hat seit dem Beginn der Durchführung dieser Examen den Examensverlauf beobachtet, aber auch in Zusammenarbeit mit der Naturalisierungsverwaltung, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und mit anderen internationalen Organisationen, wie dem Europarat, Empfehlungen zur Modifikation der Tests gegeben. Leider ist bisher die Zahl der Kandidaten für die Einbürgerung ernüchternd niedrig. Bislang wurden nur ca. 5.500 Einwohner entsprechend dem "Fenstermechanismus" naturalisiert; eine Zahl, die sowohl in starkem Kontrast zu den Erwartungen in Lettland, aber auch zu den vergleichbaren Zahlen in Estland steht. Obwohl eine ganze Reihe von Gründen für die mangelnde Bereitschaft zur Einbürgerung in der Öffentlichkeit diskutiert werden, soll ein neues Umfrageprojekt zu Staatsbürgerschaftsproblemen, welches unter Mitarbeit der Mission ausgearbeitet wurde, bis zum Ende des Jahres 1997 umfassendere Antworten geben. Die Mission, unterstützt durch die in Den Haag ansässige "Foundation on Inter-Ethnic Relations" und in Kooperation mit der VfN und der VSM, erarbeitete auch eine Broschüre, die interessierten Nicht-Staatsbürgern den Weg zur Staatsbürgerschaft vereinfacht beschreiben und erleichtern soll.

Wesentliche Ressourcen der Missionstätigkeit wurden in den letzten Jahren in die Beobachtung der Tätigkeit der Verwaltung für Fragen der Staatsbürgerschaft und Migration investiert. Durch das sogenannte "Casework Programme" konnten sich interessierte Einwohner an die Mission wenden, um Probleme im Umgang mit der VSM zu besprechen. Eines der Hauptziele des sogenannten "Roadtrip Programme" war es, sich während der Besuche in den regionalen Zentren Lettlands mit den Praktiken der örtlichen VSM-Abteilung vertraut zu machen. Während die ordnungsgemäße Registrierung der Nicht-Staatsbürger in den ersten Jahren der Tätigkeit der Mission im Vordergrund stand, so hat die Vorbereitung und letztliche Ausgabe der Nicht-Staatsbürgerpässe seit April 1997 das Interesse der Mission gefunden. Bisher wurden mehr als 20.000 Nicht-Staatsbürgerpässe ausgegeben; eine Zahl, die jedoch angesichts der Gesamtzahl von ca. 680.000 Nicht-

Staatsbürgern noch sehr gering ist. Trotzdem verbessert auch in Lettland die Ausgabe der Nicht-Staatsbürgerpässe die rechtliche Stellung der betroffenen Personen. Mit der Anerkennung des Dokuments durch mehr als 45 Staaten wird auch die Reisefreiheit der Nicht-Staatsbürger garantiert. Zudem erleichtert dieses neue und weitgehend fälschungssichere Dokument auch den lettischen Staatsinstitutionen einen vertrauensvolleren Umgang mit den Einwohnern, die bisher nur über den ehemaligen sowjetischen Paß als Identifikationsdokument verfügten.

Seit seiner Etablierung im Spätsommer 1995 hat die Mission eng mit dem Staatlichen Menschenrechtsbüro zusammengearbeitet. Diese Institution mit Ombudsmannfunktion nach australischem Muster hat sich innerhalb weniger Monate einen festen Platz in der politischen Landschaft des Landes erarbeitet. Obwohl lange Zeit weder ein Direktor bestätigt war noch eine juristische Basis für das Wirken des Büros existierte, konnte es bereits in seiner Gründungsphase einen positiven Beitrag zu der von der Mission zu beeinflussenden Problematik leisten. Neben dem Empfang von Personen, die Probleme vorzubringen haben, ist es besonders die juristische Analyse von Rechtsakten, die das Büro zu einer wichtigen Institution des gesellschaftlichen Lebens macht.

Diese wenigen Beispiele der Arbeit der Mission sollen aufzeigen, in welcher Weise und mit welchen Mitteln die OSZE in der Lage war und ist, die Entwicklung eines Rechtsstaats in Lettland und den Integrationsprozeß der Nicht-Staatsbürger zu fördern.

Neben der Mission in Riga findet sich im Zusammenhang mit dem Russisch-Lettischen Vertrag über den Truppenrückzug auch noch das Büro des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission zur Skrunda-Radarstation. Diese ABM-Frühwarnstation ist nach Abschluß des russischen Truppenrückzugs die einzige Einrichtung der Streitkräfte der Russischen Föderation auf lettischem Territorium. Ihr Betrieb bis 1998 wird durch regelmäßige Beobachtermissionen unter Leitung des dänischen Diplomaten Jörgen Andersen und des deutschen Luftwaffenoberst Jürgen Hübschen kontrolliert. Gleichzeitig arbeiten diese beiden OSZE-Repräsentanten in der Russisch-Lettischen Kommission zur Lösung von Fragen mit, die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Skrunda stehen.⁸

"Exit Strategies" - eine beginnende Diskussion?

Seit Mitte bzw. Ende 1995 begann der Begriff "Exit Strategy" in Diskussionen um die Missionen der OSZE aufzutauchen. Mit "Exit Strategy" wird

⁸ Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Ständigen Ausschusses, 23. Februar 1995.

im allgemeinen eine schrittweise Reduzierung, die allmählich zur Schließung führen soll, gemeint. Nicht nur einige Gastgeberländer, die das Mandat der in ihrem Lande befindlichen Mission für erfüllt halten, sprechen von dieser Strategie, sondern auch etliche OSZE-Verantwortliche in den Missionen und in Wien haben den Begriff in ihren politischen Wortschatz aufgenommen.

Obwohl OSZE-Missionen anfänglich sogar als "Langzeitmissionen" bezeichnet wurden, war die Aufgabenstellung jeder Mission doch so abgesteckt, daß ihre Tätigkeit im Gastgeberland nicht ewig währen würde. Die Missionen der OSZE, nach dem Muster von UNO-Missionen häufig nur für jeweils sechs Monate bestätigt, sind zur Lösung von bestimmten Problemen gedacht, deren spätere Behandlung möglichst durch Institutionen der Gastgeberländer erfolgen soll. So wurde im Mandat der Mission in Estland festgelegt, daß "in Anbetracht der temporären Natur der Mission, Wege und Mittel zu überlegen sind, um ihre Verantwortung auf Institutionen und Organisationen, welche die örtliche Bevölkerung repräsentieren, zu übertragen".⁹

Insbesondere in Estland und Lettland wird nun seit geraumer Zeit immer wieder auf die temporäre Natur der Missionen und die Erfüllung ihres Mandats hingewiesen. Die Verhandlungen zwischen den Regierungen in Tallinn und Riga und der OSZE über die Art und Weise einer zukünftigen OSZE-Präsenz haben gerade erst begonnen. Die bisher demonstrierte Flexibilität der OSZE in ihrer organisatorischen Struktur, mit Missionen, einer "Assistance Group", einem Verbindungsbüro und verschiedenen anderen Formen des Engagements läßt jedoch Hoffnungen begründet erscheinen, daß derartige Verhandlungen zur Zukunft der Missionen einen Abschluß finden werden, der sowohl für die Gastgeberländer als auch die OSZE tragbar sein wird.

⁹ 19. Sitzung des AHB, 3. Februar 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1 (Übersetzung des Autors).