

Klemens Büscher

Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz

Die in verschiedenen Konfliktgebieten Mittel- und Osteuropas eingesetzten Langzeitmissionen haben die Identität und das Erscheinungsbild der OSZE in der Zeit nach 1992 entscheidend geprägt. Sie kombinieren unterschiedliche Aufgaben wie Frühwarnung, Verhütung von und Vermittlung in bzw. nach Konflikten sowie Unterstützung bei der Implementierung von OSZE-Prinzipien. Zugleich gab das eher *ad hoc* entstandene denn strategisch konzipierte Instrument der Missionen der Entwicklung des institutionellen Gesamtgefüges der OSZE wesentliche Impulse. Ungeachtet der oftmals komplexen Problemlagen in den Einsatzgebieten und der insgesamt bescheidenen Einflußmöglichkeiten der Missionen wird ihre Rolle bei Konfliktprävention und Krisenmanagement in Osteuropa von der Mehrzahl der politischen Handlungsträger wie wissenschaftlichen Beobachter überwiegend positiv bewertet.

Dieses tendenziell positive Urteil bezieht sich auch auf die Langzeitmissionen in der Republik Moldau und in der Ukraine, die zu den kleinen, mit weniger als zwei Dutzend Mitgliedern besetzten Missionen der ersten Generation zählen. Die am 4. Februar 1993 beschlossene *CSCE Mission to Moldova* nahm am 25. April 1993 ihre Arbeit in der moldauischen Hauptstadt Chişinău auf und hat eine autorisierte Größe von sechs zivilen und zwei militärischen Mitgliedern. Auch nach mittlerweile sechs Jahren kann das regelmäßig verlängerte Mandat der Mission keineswegs als erfüllt betrachtet werden. Dementsprechend liegt ein Ende der Mission in weiter Ferne. Am 15. Juni 1994 beschloß der Ausschuß Hoher Beamter die Entsendung einer *CSCE Mission to Ukraine*, deren Mandat am 25. August 1994 vom Ständigen Ausschuß verabschiedet wurde. Die ersten der sechs zivilen Missionsmitglieder¹ nahmen am 21. November 1994 ihre Arbeit in der ukrainischen Hauptstadt Kiew auf. Ende April 1999 wurde das Mandat der Mission nicht mehr verlängert. Damit beendete erstmals eine OSZE-Mission nach Erfüllung des Mandates ihre Tätigkeit. Eine vergleichende Bilanz der Arbeitsweise und politischen Wirkungen beider Missionen stößt auf einige Gemeinsamkeiten, konstatiert aber auch grundlegende Divergenzen, die für die unterschiedlichen Resultate nach mehrjähriger Tätigkeit ausschlaggebend sind.

1 Der erste Mandatsentwurf vom 17. Juni 1994 sah neben sechs zivilen auch ein militärisches Missionsmitglied vor, was jedoch von ukrainischer Seite nicht akzeptiert wurde.

Parallelen und Unterschiede in den Ausgangsbedingungen

Die krisenhaften Entwicklungen in der Moldaurepublik und in der Ukraine gehen auf vergleichbare Prozesse und Konstellationen der spät- und postsozialistischen Transformation zurück. In beiden Staaten entstand unter den Bedingungen der Perestrojka eine Nationalbewegung der Titularbevölkerung, die sich die politische Emanzipation von russisch-sowjetischer Vorherrschaft zum Ziel setzte und bald auch die staatliche Unabhängigkeit anstrebte. Die mit der Auflösung der Sowjetunion entstandenen souveränen Staaten erhielten unter dem Einfluß der Nationalbewegungen eine deutliche ethnonationale Prägung und verstanden sich überwiegend als Nationalstaaten der Titularvölker, sind indes weit davon entfernt, ethnisch homogene Staaten zu sein. Für die Staatsbildung sowohl der Republik Moldau als auch der Ukraine ist das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Renaissance der Titularnation und politischer Integration der Gesamtbevölkerung konstitutiv. In verschiedenen Phasen entstanden daraus latente oder offene Konflikte mit Teilen der Minderheiten. Aufgrund des großen Anteils russischer bzw. russischsprachiger Bevölkerung sind beide Staaten mit dem ehemaligen imperialen Zentrum Rußland, das den Anspruch auf eine Schutzmachtrolle gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen mitunter aggressiv artikuliert, in einem Dreiecksverhältnis verbunden. Dadurch kommt den innenpolitischen Minderheitenfragen beider Länder eine sicherheitspolitische Bedeutung zu, die für die Vermittlungsinitiativen der OSZE mitentscheidend war.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Missionen besteht in der Eskalationsstufe des Konflikts und im Einsatzzeitpunkt der OSZE im Konfliktzyklus. Die Republik Moldau hatte knapp ein Jahr vor der Entsendung der OSZE-Mission einen wenige Wochen dauernden Bürgerkrieg mit über tausend Todesopfern erlebt. Vorausgegangen war die allmähliche Transformation einer Protestbewegung der russischsprachigen Bevölkerung gegen die wirkliche und vermeintliche Rumänisierung der Republik in eine von den reformfeindlichen alten politischen und ökonomischen Eliten geführte gewaltsame Bewegung zur Abspaltung der von diesen Kräften dominierten Gebiete im Osten des Landes.² Die militärische Eskalation des Konflikts zwischen der auf konsequente Nationalisierung setzenden neuen moldauischen Führung einerseits und den um Konsolidierung ihrer Herrschaft über sämtliche transnistrische (linksdnjestrtsche) Gebiete sowie

2 Vgl. Gottfried Hanne, Der Transnistrien-Konflikt: Ursachen, Entwicklungsbedingungen und Perspektiven einer Regelung, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42/1998; Klemens Büscher, Die "Staatlichkeit" Transnistriens - ein Unfall der Geschichte?, in: Egbert Jahn (Hrsg.), Nationalismus in der europäischen spät- und postkommunistischen Gesellschaft, Bd. 3: Nationalismus in den nationalen Gebietseinheiten der osteuropäischen Staaten (i.E.); Claus Neukirch, National Minorities in the Republic of Moldova - Some Lessons Learned, Some Not?, in: South East Europe Review for Labour and Social Affairs, 3/1999 (i.E.).

der rechtsdnjestrischen Stadt Bendery bemühten Separatisten andererseits konnte erst im Juni 1992 durch Intervention der russischen 14. Armee auf seiten der Separatisten gestoppt werden. Die faktische Abspaltung des transnistrischen Territoriums vom gemeinsamen Staatsgebiet wurde dadurch zementiert und der Aufbau eigener quasi-staatlicher Strukturen durch die Führung im transnistrischen Hauptort Tiraspol ermöglicht. Bis heute hat die Regierung in der moldauischen Hauptstadt praktisch keine Gewalt über das abtrünnige Gebiet. In dieser Situation besteht der Kern des Mandates der OSZE-Mission folglich im Krisenmanagement, in der Konfliktnachsorge und der Unterstützung bei der Suche nach einer dauerhaften Autonomieregelung für Transnistrien innerhalb einer re-integrierten Republik Moldau.³

Im durchaus ähnlich gelagerten ukrainischen Fall wurde eine solche Konflikteskalation durch eine Reihe von Faktoren verhindert, darunter die insgesamt gemäßigte Position der ukrainischen Führung, die relativ geringere politische und ökonomische Bedeutung des Spannungsgebiets für den Gesamtstaat, die stärkere regionale Verwurzelung der Minderheiten und die größere kulturelle Heterogenität auch innerhalb der einzelnen ethnischen Gruppen. Sezessionsbestrebungen von größerem politischen Gewicht konzentrierten sich seit Anfang der neunziger Jahre auf die Krim, die angesichts ihrer russischen Bevölkerungsmehrheit, ihrer vergleichsweise kurzen historischen Zugehörigkeit zur ukrainischen Republik und aufgrund sozioökonomischer Charakteristika einen Sonderfall unter den Gebieten der Ukraine darstellt.⁴ Auslöser der Auseinandersetzungen war das Problem der Ausgestaltung eines Autonomiestatuts der Krimrepublik innerhalb des ukrainischen Staates. Dahinter stand jedoch vor allem die grundsätzliche Frage der Akzeptanz einer unabhängigen Ukraine durch die russische Bevölkerung der Krim wie auch durch nationalistische Gruppen in Rußland, welche irredentistische Tendenzen in Simferopol zumindest rhetorisch nach Kräften unterstützten. Obwohl die Spannungen zwischen der Kiewer Zentralregierung und der Führung der Krim im Sommer 1994 bedrohliche Ausmaße annahmen und das Eskalationsrisiko unübersehbar war, kam es weder zu massenhafter Gewaltanwendung noch zu einer geschlossenen und dominierenden oder gar reüssierenden Sezessionsbewegung auf der Krim. Die Einrichtung der OSZE-Mission zielte folglich darauf, durch vergleichsweise frühzeitige Konfliktprävention eine Eskalation des "Krieges

3 Vgl. Stefan Troebst, Der Transnistrienkonflikt und seine Bearbeitung durch die OSZE, in: Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung in Osteuropa, Chur/Zürich 1998, S. 347-379; Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 193-210.

4 Vgl. Maria Drohobycky (Hrsg.), Crimea. Dynamics, Challenges, and Prospects, Boston 1995; Gwendolyn Sasse, The Crimean Issue, in: The Journal of Communist Studies and Transition Politics 1/1996, S. 83-101.

der Gesetze" zwischen Kiew und Simferopol zu verhüten. Diese präventive Aufgabenstellung in der Ukraine trug somit weniger dynamischen Charakter als das auf Überwindung des Status quo zielende Mandat der Moldau-Mission.

Zu den Parallelen des OSZE-Engagements in beiden Fällen zählt die formale Ausgestaltung der Missionen mit nur acht bzw. sechs internationalen Mitgliedern unterschiedlichen beruflichen Hintergrunds, mit einem Zentralbüro in der Hauptstadt sowie einer Vertretung im Hauptort der jeweiligen Konfliktzone. Allerdings impliziert diese formale Ähnlichkeit bereits das unterschiedliche politische Gewicht der Missionen im Kontext ihres Gastgeberlandes: In der Republik Moldau, in der noch bis Anfang 1996 kein EU-Staat mit einem permanent residierenden Botschafter repräsentiert war, gehörte die Mission von Anfang an zu den bedeutenden Auslandsvertretungen und symbolisierte in den Augen der moldauischen Eliten die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit des Landes - eine Rolle, die der Mission in der territorial achtzehnmal, demographisch knapp zwölfmal so großen Ukraine versagt blieb. Im Gegenteil, die schwierige Verständigung über das Mandat, der verzögerte Arbeitsbeginn und das frostige Verhältnis ukrainischer Behörden zu der Mission⁵ markieren die im Vergleich zur "Schwestermision" weitaus ungünstigeren Ausgangsbedingungen der OSZE-Mission in der Ukraine. Während moldauische Medien von Beginn an regelmäßig und zumeist wohlwollend über die Mission berichteten, muß im ukrainischen Fall bezweifelt werden, daß die Mehrzahl der Journalisten selbst in Kiew überhaupt von der Existenz einer OSZE-Mission Kenntnis hatte.

Parallelen und Unterschiede lassen sich schließlich auch bei den recht breit formulierten Mandaten feststellen. Den Kern der Missionsaufgaben bilden die Initiierung des Dialogs und die Förderung von Verhandlungen zwischen den jeweiligen Konfliktparteien, was im Mandat der Moldau-Mission durch die Zielsetzung einer dauerhaften Beilegung des Konflikts, "welche die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region konsolidiert", präzisiert wird. Beide Mandate nehmen darüber hinaus Bezug auf die menschliche Dimension der OSZE. In der Republik Moldau soll die Mission explizit die Implementierung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte sowie den demokratischen Wandel unterstützen. Das Mandat der Ukraine-Mission beschränkte sich auf Lageberichte über Menschenrechte und Minderheitenschutz auf der Krim sowie die Überwachung und Förderung der Pressefreiheit im gesamten Land. Auch die in beiden Mandatstexten enthaltene Aufgabe der

5 Vgl. den Beitrag des schweizerischen Journalisten und ersten Missionsleiters Andreas Kohlschütter, Möglichkeiten und Grenzen der Präventivdiplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in der Ukraine, in: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung. Friedensbericht 1996 (Beiträge zur Friedensforschung Bd. 30, H. 1-2), Chur/Zürich 1996, S. 125-148.

Informationssammlung läßt Spielraum für Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension. Einen dritten Schwerpunkt setzte das Mandat für die Ukraine in der Mitwirkung an der Ausarbeitung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme, insbesondere hinsichtlich der Krim; es war somit das einzige Mandat einer OSZE-Mission mit explizitem wirtschaftlichem Bezug.⁶ Demgegenüber ist die Moldau-Mission auch mit zwei militärischen Aufgaben, der Sammlung und Übermittlung von Informationen über die militärische Lage sowie der Förderung eines Abkommens über den Abzug der russischen Truppen, beauftragt. Insgesamt definiert das Mandat der Mission in der Republik Moldau ein Aufgabenspektrum von etwas größerer Reichweite und Eindringtiefe als im ukrainischen Fall. Dies resultiert einerseits aus der Schwere des zu bearbeitenden Konflikts, andererseits aus der stärkeren machtpolitischen Position Kiews. Offenbar gelang es der ukrainischen Führung bei den Mandatsverhandlungen, den Grad autorisierter Intervention in "innere Angelegenheiten" durch die OSZE-Mission klarer zu begrenzen.

Während die offiziellen Mandate den Verhandlungskompromiß der verschiedenen Positionen im OSZE-Rahmen widerspiegeln, lassen sich auf seiten der Mehrzahl der Teilnehmerstaaten einerseits und der betroffenen Länder andererseits Grundinteressen und Ziele in bezug auf die OSZE-Mission identifizieren, die man, sofern sie im Mandatstext fehlen, als "implizites Mandat" bezeichnen könnte.⁷ So dient die Moldau-Mission aus verbreiteter OSZE-Sicht auch dazu, einer erneuten militärischen Eskalation oder territorialen Ausbreitung des Transnistrienkonflikts entgegenzuwirken. Der Sorge um die regionale Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf das ukrainisch-russische Verhältnis, kam auch bei der Entsendung der Ukraine-Mission große Bedeutung zu. Als weiterer Aspekt läßt sich die Unterstützung der Reformpolitik in beiden Ländern dem "impliziten Mandat" der Missionen zurechnen. Die Gastgeberländer hingegen sahen die Missionen vor allem als Instrumente zur Abwehr russischer Dominanzbestrebungen, allerdings mit erheblichem graduellen Unterschied: Kiew erhoffte in der konkreten Situation des Jahres 1994 Unterstützung für seine Krimpolitik, während für Chişinău seit 1992 die Herstellung territorialer Integrität und die Konsolidierung der Staatlichkeit nach innen und außen Grundpfeiler der Außenpolitik bilden, für die jede internationale Unterstützung willkommen ist.

6 Vgl. Jonathan Cohen, *Conflict Prevention Instruments in the Organization for Security and Co-operation in Europe: An Assessment of Capabilities*, London 1998, S. 61.

7 Vgl. Klemens Büscher, *Möglichkeiten und Grenzen des OSZE-Konfliktmanagements in Moldova*, in: *Ethnos - Nation. Eine europäische Zeitschrift* 2/1995, S. 71-85, hier: S. 75.

Schwerpunkte der Missionsarbeit in der Republik Moldau

Die Vermittlung im Konflikt um den Status Transnistriens steht seit 1993 im Vordergrund der Missionsaktivität, die von den bisherigen Missionsleitern mit durchaus unterschiedlicher Akzentuierung betrieben wurde. Im November 1993 legte die Mission einen detaillierten Entwurf für ein Autonomiestatut Transnistriens innerhalb der Republik Moldau vor, der wenig später vom damaligen moldauischen Präsidenten Mircea Snegur und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow als Grundlage für Verhandlungen akzeptiert wurde.⁸ Gemeinsam mit einem russischen und seit Herbst 1995 einem ukrainischen Ko-Vermittler bemüht sich die Mission seither, den Verhandlungsprozeß auf Präsidenten- wie Expertenebene und in vertraulichen Gesprächen wie auf multilateralen Gipfeltreffen voranzubringen.

Die moldauische Regierung hat in den letzten Jahren viele Anregungen der Vermittler aufgegriffen. Auch die gegenwärtige Mitte-Rechts-Regierung zeigt sich bereit, Tiraspol eine breite Territorialautonomie zu gewähren. Zugleich wurde Chişinăus Forderung nach Schutz der Souveränität und territorialen Integrität des Landes von den drei Vermittlern mehrfach öffentlich unterstützt. Demgegenüber sind die Signale aus Tiraspol weiterhin widersprüchlich: Führende Repräsentanten Transnistriens betonen regelmäßig ihre Bereitschaft zu einer friedlichen Kompromißlösung, um wenig später die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Transnistriens durch Chişinău als ersten Verhandlungsschritt zu fordern. Ein im Mai 1997 von Smirnow und dem moldauischen Präsidenten Petru Lucinschi sowie von den Präsidenten Rußlands, der Ukraine und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unterzeichnetes "Memorandum über die Grundlagen der Normalisierung der Beziehungen" wiederholte im wesentlichen die Absichtserklärung der beiden politischen Führer am Beginn des Verhandlungsprozesses im April 1994. Die Kernaussage des Memorandums, eine Statusregelung innerhalb eines "gemeinsamen Staates" anzustreben, interpretiert Tiraspol als vertragliche Konföderation zweier gleichberechtigter staatlicher Einheiten und blockiert mit dieser unveränderten Maximalposition *de facto* jede Kompromißmöglichkeit. Erschwert werden die Verhandlungen allerdings auch durch die zuweilen wenig professionelle und durch innenpolitische Auseinandersetzungen vor allem in Wahlkampfzeiten blockierte Verhandlungsführung der moldauischen Seite.

Unterdessen hat die Mission gemeinsam mit den Mediatoren Rußlands und der Ukraine einen neuen Kompromißvorschlag ausgearbeitet und im November 1998 den Parteien als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen

8 Vgl. ausführlich Claus Neukirch, Der Status Transnistriens aus politischer und völkerrechtlicher Sicht, Aktuelle Studien 3 der Friedrich-Ebert-Stiftung Ukraine, Dezember 1998, S. 44-45.

vorgelegt. Dieser sieht eine umfassende Territorialautonomie für Transnistrien innerhalb des moldauischen Staates vor, die durch sukzessive Regelung der offenen Einzelfragen während einer Übergangsphase ("*all-embracing phased settlement of relations*") erst allmählich konkretisiert und umgesetzt werden soll. Eine Schlichtungskommission aus Vertretern beider Seiten und den drei Mediatoren soll diesen Implementierungsprozeß überwachen und bei strittigen Fragen Kompromißlösungen vermitteln. Auch dieses flexible Regelungsmodell hat die transnistrische Führung zurückgewiesen und statt dessen die Ausarbeitung eines eigenen Konföderationsmodells angekündigt. Beim jüngsten Gipfeltreffen, das nach mehrmonatiger Verzögerung am 16. Juli 1999 in Kiew stattfand, unterzeichneten Lucinschi und Smirnow gemeinsam mit dem russischen Ministerpräsidenten Sergej Stepaschin, dem ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma und dem Vertreter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden in Wien, Kai Eide, eine neue "Gemeinsame Erklärung über Fragen der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien", die in der Kernfrage keinen substantiellen Verhandlungsfortschritt erkennen läßt.

Neben den eigentlichen Statusverhandlungen widmete sich die OSZE-Mission von Beginn an der Förderung von Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen Vertretern beider Dnjestrufere. Zum einen betrifft dies Rundtischgespräche und andere Kooperationsformen gesellschaftlicher Akteure beider Seiten sowie die "grenzüberschreitende" Kooperation benachbarter Ortschaften. Zahlreiche Initiativen im NGO-Bereich scheitern allerdings an Widerständen der demokratisch nicht legitimierten und autoritär regierenden transnistrischen Führung, die politisch relevante Aktivitäten entweder torpediert oder vollständig zu kontrollieren versucht. Zum anderen hat die Mission Initiativen unterstützt, die in den Statusverhandlungen involvierten Akteure in einem veränderten, zwanglosen Rahmen zusammenzubringen. Mehrfach waren dabei die Missionsräumlichkeiten Ort informeller Gespräche der Verhandlungskontrahenten. Auf einer im November 1994 in Chişinău von der OSZE-Mission organisierten Konferenz über Dezentralisierung, Autonomie und Föderalismus kam ein fruchtbarer Dialog mit hochrangigen Vertretern Transnistriens zustande. Mehrere Konfliktworkshops fanden außerhalb Moldaus in Zusammenarbeit mit dem *Centre for Conflict Analysis* aus Canterbury statt. 1996 kamen die Akteure bei einem niederländisch-ukrainischen Seminar in Kiew zusammen. Ein vom *European Centre for Minority Issues* in Flensburg organisiertes Seminar im September 1997 resultierte in einer gemeinsamen Erklärung führender Repräsentanten beider Seiten.⁹ Der insgesamt mangelnde Fortschritt der bisherigen Bemühungen läßt sich jedoch auch

9 Vgl. Priit Järve, Seminar "From Ethnopolitical Conflict to Inter-Ethnic Accord in Moldova", Flensburg 1998 (ECMI Report 1).

daran ablesen, daß ein hochrangiges OSZE-Seminar über die Beziehungen zwischen Zentral- und Regionalregierungen im Juli 1998 von der transnistrischen Führung mit der Begründung boykottiert wurde, eine Charakterisierung Chişinău als Zentralregierung sei für Tiraspol inakzeptabel.

Unterschiedliche Resultate erbrachten die Aktivitäten der Mission im Menschenrechtsbereich, dem sich ein Missionsmitglied schwerpunktmäßig widmet. In der Moldaurepublik rechts des Dnjestr hat sich die Lage der Menschen- und Minderheitenrechte seit Beginn der Unabhängigkeit kontinuierlich verbessert. Die Verabschiedung des Autonomiestatuts für Gagausien im Dezember 1994, die Aufnahme in den Europarat im Sommer 1995 als erstes GUS-Mitglied und die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Minderheitenschutz im November 1996 sowie mehrere von der OSZE als insgesamt fair und frei charakterisierte Wahlen markieren die positive Entwicklung des Landes auf dem Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat, der allerdings von einer schweren sozioökonomischen Krise und vielfältigen Transformationsproblemen überschattet wird. Demgegenüber verweigert die Führung in Tiraspol jede echte Demokratisierung und sichert ihre Macht durch Medienzensur, aggressive Propaganda und unverhohlenen Druck auf Gegner des radikalen Sezessionskurses.¹⁰ Vermittelnd versuchte die OSZE-Mission insbesondere im Streit über die Zwangskyrillisierung der moldauischen Sprache in Transnistrien tätig zu werden, ohne daß es bisher zu einer dauerhaften Regelung dieser Frage kam.

Im militärischen Bereich blieb der Aktionsradius der OSZE-Mission sehr begrenzt. Zu den wichtigsten Aufgaben gehört die beratende Mitarbeit der Mission in der trilateralen Gemeinsamen Kontrollkommission, die die 1992 eingerichtete Sicherheitszone entlang des Dnjestr beaufsichtigt. Die Tiraspoler Führung verweigert der Mission weiterhin den Zugang zu den offensichtlichen und vermuteten illegalen transnistrischen Militärstützpunkten und Rüstungsproduktionsstätten innerhalb der Sicherheitszone. Auch Initiativen zur Vertrauensbildung und zu parallelen Truppenreduzierungen im Spannungsgebiet kommen aufgrund transnistrischer Blockaden kaum voran. Ein Wiederaufflammen bewaffneter Auseinandersetzungen ist jedoch weiterhin sehr unwahrscheinlich.

In der Frage des Rückzugs der Operativen Gruppe russischer Truppen, der ehemaligen 14. Armee, erwies sich der Text des Missionsmandats als mangelhaft, denn mit dem moldauisch-russischen Rückführungsabkommen vom 21. Oktober 1994, an dessen Vorbereitung die OSZE kaum beteiligt war, kann der Missionsauftrag strenggenommen als erfüllt angesehen werden. In der eigentlichen Kernfrage der Durchführung des Truppenrückzugs konnte die Mission über regelmäßige Arbeitskontakte mit den Beteiligten hinaus keine spürbare Wirkung entfalten. Da eine Modifizierung des Mandats nicht

10 Zum transnistrischen Regime vgl. Klemens Büscher, Separatismus in Transnistrien. Die "PMR" zwischen Rußland und Moldova, in: Osteuropa 9/1996, S. 860-875.

durchsetzbar ist,¹¹ basiert das entsprechende Missionsengagement vor allem auf dem allgemeinen Informationsauftrag der Mission sowie auf dem Beschluß des Budapester OSZE-Gipfels vom Dezember 1994, die Überwachung des Truppenrückzugs durch die Mission anzubieten. Das bilaterale Abkommen von 1994 wurde indes weder von der russischen Duma ratifiziert noch von der Regierung umgesetzt. Allerdings hat sich Rußland mehrfach international zu einem Abzug seiner Truppen verpflichtet. In den letzten Jahren fanden überwiegend finanziell motivierte Reduzierungen der Truppenstärke auf etwa 2.600 Soldaten sowie - teilweise von der OSZE-Mission beobachtet - einzelne Maßnahmen zur Zerstörung älterer Munitionsbestände und zum Abtransport von Waffen und Gerätschaften statt. Jedoch erwies sich Präsident Jelzins vollmundige Ankündigung am Rande des Chişinău GUS-Gipfels im Oktober 1997, die Truppen sofort abzuziehen, falls Chişinău dies wünsche, als leeres Versprechen.

Nach Aufforderung durch den Osloer OSZE-Ministerrat vom Dezember 1998 legte die Delegation Rußlands am 3. Juni 1999 im Ständigen Rat einen Zeitplan für den Abzug der Truppen und den Abtransport, Verkauf oder die Zerstörung sämtlicher Ausrüstung und Munition vor, der allerdings *de facto* keinen Fortschritt bedeutet: Statt der im 1994er Abkommen vorgesehenen dreijährigen Frist soll sich der vollständige Abzug der bereits reduzierten Operativen Gruppe nunmehr über fünf Jahre bis Ende 2005 hinstrecken. Diente bislang die ausbleibende Ratifizierung durch die Duma als Vorwand für die Nichtimplementierung des Abkommens, so macht der vorgelegte Zeitplan eine Einigung über den Abzug sowohl mit Chişinău als auch mit Tiraspol zur Vorbedingung. Die Führung des abtrünnigen Gebiets besteht jedoch weiterhin auf fortgesetzter russischer Militärpräsenz und hat den Besitzanspruch Transnistriens auf Ausrüstung, Munition und Liegenschaften der russischen Armee per Gesetz verankert. Die Drohung mit organisierter Blockade des russischen Truppenabzugs durch Tiraspoler Kosakenverbände und andere Radikale soll den Druck auf die Moskauer Regierung zusätzlich verstärken, so daß eine Einigung mit Tiraspol praktisch ausgeschlossen ist. Es muß an dieser Stelle betont werden, daß stabilitätspolitische Erwägungen einem Abzug der russischen Truppen - mit Ausnahme der zur Bewachung der Liegenschaften und nicht transportablen Munition erforderlichen Mindeststärke - keineswegs entgegenstehen.¹² Die anhaltende Verzögerungsstrategie der Moskauer Regierung ist nur durch hegemoniale militärstrategische Interessen oder innenpolitische Rücksichtnahme auf die starken protransnistrischen Kräfte in der Duma zu erklären.

11 Grundsätzlich werden Neuverhandlungen von Missionsmandaten vom Ständigen Rat weitgehend gemieden.

12 Die in der Sicherheitszone agierenden russischen friedenserhaltenden Truppen (derzeit etwa 500 Mann), die seit Mai 1996 aus der Operativen Gruppe rekrutiert werden, sind davon klar zu unterscheiden; ihre Präsenz ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unverzichtbar.

Die Tätigkeit der Mission in der Ukraine

Die OSZE-Mission nahm ihre Arbeit in einer Zeit wachsender Spannungen und verhärteter Fronten zwischen der Führung in Kiew und den auch untereinander zerstrittenen Politikern der Krim auf. In dieser von Mißtrauen geprägten Situation gelang es ihr nur allmählich, Kontakte zu den Schlüsselakteuren aufzubauen und das Vertrauen der beteiligten Seiten zu gewinnen. Dabei lief sie stets Gefahr, von den Konfliktparteien für ihre Anliegen instrumentalisiert zu werden. Auch die organisatorischen Hürden der Aufbauphase - die Unterzeichnung des *Memorandum of Understanding* verzögerte sich; es gab Versuche zur Einschränkung des Aktionsradius der Mission; die während des gesamten ersten Jahres zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten in Kiew und Simferopol waren inakzeptabel; die autorisierte Größe von sechs Mitgliedern erreichte die Mission erst im August 1995 - resultierten teilweise aus der mehr als skeptischen Grundhaltung beider Konfliktparteien gegenüber der OSZE-Mission. Nachdem der Missionsleiter am 31. Mai 1995 eine vor allem in Kiew heftig kritisierte Rede im Obersten Sowjet der Krim gehalten hatte,¹³ gab es erste Überlegungen der ukrainischen Regierung, das Missionsmandat nicht zu verlängern.

Angesichts der im Mandat explizit festgelegten Zusammenarbeit mit dem seit Anfang 1994 in der Ukraine involvierten HKNM einerseits und mit einer von der OSZE eingesetzten Expertengruppe für Verfassungs- und Wirtschaftsfragen andererseits fungierte die Mission nur bedingt als eigenständiger Akteur in der Ukraine. Insbesondere mit dem HKNM entwickelte sich ab dem Frühjahr 1995 ein intensives und dauerhaftes Kooperationsverhältnis, bei dem die Mission als "Augen und Ohren des Hochkommissars"¹⁴ dessen Präventionsaktivitäten vielfältig unterstützte. In Fragen der rechtsstaatlichen Entwicklung entstand zudem eine enge Zusammenarbeit mit dem BDIR.

Im Mittelpunkt der Missionstätigkeit stand die Förderung gegenseitiger Verständigung der Konfliktparteien und Unterstützung des Dialogs über die Ausgestaltung des Status der Krimrepublik. Noch in der Aufbauphase der Mission kam es am 17. März 1995 zu einem gravierenden Eskalationsschritt, als das ukrainische Parlament zahlreiche Gesetzesakte des Krim-Parlaments für null und nichtig erklärte, darunter die umstrittene

13 Für die englische Schriftfassung, deren Wortgleichheit mit der russisch vorgetragenen Rede umstritten ist, vgl. OSCE Mission to Ukraine, Activity and Background Report No. 7, 5. Juni 1995, Annex II.

14 So die idealtypische Beschreibung des Kooperationsverhältnisses von Missionen und HKNM durch die ehemalige Amtierende Vorsitzende Margaretha af Ugglas, Conditions for Successful Preventive Diplomacy, in: The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 11-32, hier: S. 26.

Krim-Verfassung von 1992, das Wahlgesetz und das Gesetz über den Präsidenten der Krim. Kurz darauf unterstellte der ukrainische Präsident Leonid Kutschma die Krim-Regierung seiner direkten Kontrolle und drohte mit der Auflösung des Obersten Sowjets in Simferopol, der seinerseits ein Referendum über die Verfassung der Krim ankündigte. Die OSZE-Mission betrieb in der Folgezeit intensives Krisenmanagement und trug zur Wiederaufnahme des Gesprächsfadens bei. Dabei beschränkten sich die Aktivitäten im Verfassungskonflikt zwischen Kiew und Simferopol in der Regel auf Angebot und Übermittlung von qualifizierter Beratung, da die Regierung der Ukraine eine explizite Vermittlerrolle der Mission in den Gesprächen ausdrücklich zurückwies. Eine exakte Trennlinie zwischen beiden Aktionsarten ist jedoch in der Praxis nicht immer möglich.

Gemeinsam mit dem HKNM organisierte die Mission auf dem Höhepunkt der Konfrontation im Mai 1995 im schweizerischen Locarno ein Rundtischseminar über Wege einer Regelung des Krimkonflikts unter Beteiligung unabhängiger Experten und 16 führender Politiker aus Kiew und Simferopol, das die Grundlage für die fortgesetzte Suche nach einem Kompromiß bildete. Ein zweites Seminar mit 50 Teilnehmern fand im September 1995 bereits unter deutlich verbessertem politischem Klima in Jalta statt und widmete sich der Reintegration der ehemals deportierten Völker auf der Krim. Während eines ebenfalls von Mission und HKNM gemeinsam organisierten dritten Runden Tisches im niederländischen Noordwijk (März 1996) wurde vor allem ein am 1. November 1995 vom Krim-Parlament verabschiedeter modifizierter Verfassungsentwurf der Autonomen Republik diskutiert. Weitere Schritte auf dem Weg zu einer Konfliktregelung war die Bestätigung sämtlicher unstrittiger Artikel der Krim-Verfassung durch eine klare Mehrheit des zentralukrainischen Parlaments im April 1996¹⁵ und die Verabschiedung der Verfassung der Ukraine durch das Parlament in Kiew im Juni 1996, die in Kapitel X unabhängig von den laufenden Autonomiegesprächen den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb eines unitären ukrainischen Staates festschrieb und damit einen neuen juristischen Status quo schuf. Die Entwicklungen veranlaßten den damaligen ukrainischen Außenminister Hennady Udowenko bereits im Mai 1996, eine Beendigung der OSZE-Mission zu fordern. Jedoch kam es über die von Kiew abgelehnten Artikel der Krim-Verfassung erneut zu heftigen Auseinandersetzungen. Erst im Oktober 1998 verabschiedete der Oberste Sowjet in Simferopol einen vom Vorsitzenden der Krim-KP und Sprecher des Krim-Parlaments, Leonid Gratsch, vorgelegten Verfassungsentwurf (den fünften seit 1992), der am 23. Dezember 1998 vom ukrainischen Parlament bestätigt wurde. Mit dem Tag

15 Dabei wurden 20 als "separatistisch" aufgefaßte Artikel der Krim-Verfassung ausgenommen.

ihrer Publikation trat die Verfassung, die Status und Kompetenzen der Halbinsel weitgehend im Sinne Kiews regelt, am 12. Januar 1999 in Kraft. Parallel zur innerukrainischen Konfliktregulierung kam in den Jahren 1997 bis 1999 auch die vertragliche Regelung des bilateralen Verhältnisses zwischen der Ukraine und Rußland, die nicht zum Aufgabenbereich der Mission gehörte, entscheidend voran. Der im Mai 1997 geschlossene Freundschaftsvertrag wurde im Januar 1998 vom ukrainischen Parlament, im Dezember von der russischen Duma und schließlich im Februar 1999 vom Föderationsrat, dem russischen Oberhaus, ratifiziert. Die dabei vom Föderationsrat stipulierte Bedingung einer ukrainischen Ratifikation des bilateralen Abkommens über die Schwarzmeerflotte erfüllte das Parlament in Kiew einen Monat später, so daß der Freundschafts- und Partnerschaftsvertrag zwischen Rußland und der Ukraine am 1. April 1999 in Kraft trat.

Während die OSZE-Mission ihr Engagement im Verfassungsstreit zwischen Kiew und Simferopol reduzieren konnte, traten die Probleme der ehemals deportierten Völker, insbesondere der Krimtataren, stärker in den Vordergrund. Nicht ganz unbegründet ist der von Vertretern der Krimtataren geäußerte Vorwurf, die Einigung über die Verfassung der Autonomen Republik sei auf Kosten krimtatarischer Interessen zustande gekommen. Beginnend mit dem runden Tisch von Jalta, dann verstärkt seit Mitte 1996 bemühten sich Mission und HKNM um die politische und sozioökonomische Integration der multiethnischen Bevölkerung der Halbinsel. Im Zentrum stand dabei neben Fragen der sprachlichen und national-kulturellen Entwicklung der nichtrussischen Gruppen das Problem der ukrainischen Staatsbürgerschaft, über die bis vor kurzem nur zwei Drittel der über 260.000 Krimtataren verfügten. Damit hatten etwa vier Prozent der Gesamtbevölkerung der Halbinsel nur begrenzte politische, wirtschaftliche und soziale Rechte. Ungeachtet der Forderung der OSZE und anderer internationaler Organisationen nach Erleichterung der Einbürgerung für die Rückkehrer aus Usbekistan und anderen GUS-Republiken kam es mit der Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes (April 1997) und einer ukrainisch-usbekischen Sondervereinbarung (August 1998) lange Zeit nur zu halbherzigen Schritten. Eine seit 1998 laufende Einbürgerungskampagne der ukrainischen Regierung und des UNHCR, die von der OSZE-Mission unterstützt wurde, gibt in jüngster Zeit immerhin zu vorsichtigem Optimismus Anlaß.

Der Appell der OSZE, eine angemessene politische und elektorale Vertretung der ehemals deportierten Völker zu gewährleisten, stieß sowohl in Kiew als auch in Simferopol auf wenig Gegenliebe. Bei den Wahlen zum Obersten Sowjet der Krim Ende März 1998 wurde kein Kandidat der krimtatarischen Liste gewählt, während vier Jahre zuvor noch 14 Krimtataren auf der Basis eines Quotenmechanismus ins 100 Sitze umfassende Parlament einziehen konnten. Der Anteil der Krimtataren in

den regionalen staatlichen Institutionen beträgt zumeist nur ein bis zwei Prozent.¹⁶ Die in Kraft getretene Krim-Verfassung ließ nahezu sämtliche politischen und kulturellen Forderungen der Krimtataren unberücksichtigt. Hinzu kommt, daß auch die gemeinsamen Bemühungen von OSZE, UNDP und UNHCR um Verbesserung der schwierigen sozialen Lage der Rückkehrer, unter anderem durch Programme zur wirtschaftlichen Entwicklung der Halbinsel und durch internationale Geberkonferenzen, bisher wenig Wirkung zeigten. In den letzten Monaten kam es auf der Krim zu verschärften Spannungen in den interethnischen Beziehungen, die sich zunehmend gewaltsam entluden.

Die ukrainische Regierung verstärkte unterdessen seit 1996 ihre Bemühungen um Schließung der OSZE-Mission. Die informell bereits lange vollzogene Reduzierung der Mission auf vier Mitglieder wurde im Dezember 1997 auf Drängen Kiews auch offiziell beschlossen. Der seit April 1998 amtierende Außenminister Borys Tarasjuk machte dann die Missionsfrage zur Priorität ukrainischer OSZE-Politik. Motiviert wurde diese Position durch eine Reihe von Faktoren. Zweifellos war in der ukrainischen Elite die Perception der OSZE-Mission als Stigmatisierung des Landes und nicht gerechtfertigte Einmischung in innere Angelegenheiten weit verbreitet. Hinzu kam die Überzeugung, daß künftig weder bei der Überwindung separatistischer Bestrebungen innerhalb des Landes noch bei der Abwehr hegemonialer Ansprüche Rußlands die Unterstützung einer OSZE-Mission benötigt werde. Schließlich brachten auch die Missionsaktivitäten im wirtschaftlichen Bereich nicht die von Kiew gewünschten Resultate, da die Mission weder über eigene Gelder verfügte noch mit entsprechenden *Clearing-house*-Kompetenzen zur Vermittlung externer Gelder mandatiert war. Es sei an dieser Stelle angemerkt, daß die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen (zwischenstaatlicher wie gesellschaftlicher), die ebenfalls auf die Überwindung demokratischer, zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Defizite des ukrainischen Staates zielen, keineswegs als Einmischung oder Stigmatisierung aufgefaßt werden. Die teilweise beträchtlichen Finanzmittel etwa von UNDP, TACIS, IOM, Freedom House oder der in der Ukraine als *Renaissance Foundation* agierenden Soros-Stiftung sind bei zentralen wie lokalen ukrainischen Eliten durchaus willkommen.

Angesichts der rechtlich und politisch weitgehend geregelten Kernfrage des Missionsmandats gaben die am Fortbestand der Mission interessierten westlichen Staaten ihren Widerstand auf und akzeptierten Ende April 1999 zunächst die Umwandlung der Mission in eine Expertengruppe. Nach langwierigen Verhandlungen entschied der Ständige Rat am 1. Juni 1999 die Einsetzung eines "OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine" zur

16 Vgl. Yulia Tyshchenko, "The Punished People": Crimean Tatars and Prospects for Integration into the Ukrainian Society, in: Research Update No. 126, Independent Center of Political Research (Kyiv), 17. Mai 1999.

Planung, Durchführung und Überwachung der Aktivitäten verschiedener OSZE-Institutionen, zunächst bis zum Jahresende, jedoch mit einer jeweils sechsmonatigen Verlängerungsoption. Der Koordinator residiert mit zwei internationalen Mitarbeitern in den ehemaligen Missionsräumlichkeiten in Kiew und entfaltet seine Tätigkeit auf der Basis eines am 13. Juli 1999 unterzeichneten neuen *Memorandum of Understanding*. Die Missionsvertretung in Simferopol wurde bereits im April 1999 geschlossen. Die neue OSZE-Präsenz unterscheidet sich substantiell von einer Mission, da der Koordinator nicht über ein Mandat verfügt, das inhaltliche Kompetenzen in bezug auf bestimmte Politikfelder definiert, sondern als allgemeiner Repräsentant der OSZE fungiert. Seine konkreten Aktivitäten werden durch die Projektanbindung kanalisiert, da die Liste beabsichtigter Projekte vorab mit der ukrainischen Regierung vereinbart werden muß. Auch die regelmäßige umfassende Berichterstattung über innen- und außenpolitische Entwicklungen und die damit verbundene sachkundige Hintergrundanalyse entfallen zugunsten einer projektbezogenen Berichterstattung.

Eine doppelte Bilanz

Aus der Tatsache, daß die Mission in der Moldaurepublik voraussichtlich noch über Jahre tätig sein wird, die Ukraine-Mission hingegen wegen Erfüllung ihres Mandates beendet wurde, lassen sich keine eindeutigen Schlußfolgerungen hinsichtlich der Leistungsbilanz beider Missionen ziehen. Vielmehr sind sowohl in der Republik Moldau als auch in der Ukraine positive Tendenzen, aber auch noch wesentliche offene Fragen zu konstatieren. Deutlich wurde aber, daß die dynamische Aufgabe der Regelung eines eingefrorenen Sezessionskonflikts schwerer zu bewältigen ist als die Prävention von Konflikteskalation.

Im moldauischen Fall erweist sich bei der Frage nach den Wirkungen der mehr als sechsjährigen Missionspräsenz die Differenzierung in implizites und explizites Mandat als sinnvoll. Tatsächlich beruht die weit verbreitete positive Einschätzung der Arbeit der OSZE-Mission in der Republik Moldau auf der erfolgreichen Eindämmung des Transnistrienkonflikts, zu der die Mission einen entscheidenden Beitrag geleistet hat. Die Form des Konfliktaustrags wurde dank der Bemühungen der OSZE-Vertreter transformiert in einen fortwährenden Verhandlungsprozeß, durch den die Eskalationsrisiken für die regionale Sicherheit weitgehend gebannt werden konnten. Im Hinblick auf den expliziten Kern des Missionsmandates ist die Erfolgsbilanz jedoch enttäuschend. Trotz der seit 1994 geführten Gespräche gab es in der Frage des transnistrischen Status keine substantiellen Fortschritte. Den wenigen Annäherungen in Teilbereichen stehen Tendenzen einer aus der faktischen Unabhängigkeit Transnistriens

resultierenden Entfremdung beider Teilgebiete gegenüber. Die Herstellung der territorialen Integrität Moldaus steht in weiter Ferne, zumal die transnistrische Führung auch die Zeit des Verhandlungsprozesses zur Konsolidierung eigenstaatlicher Strukturen nutzte.

Das entscheidende Hindernis auf dem Weg einer Konfliktregelung ist der fehlende politische Wille zu einer Kompromißlösung auf seiten Tiraspols. Ausschlaggebend dafür sind zwei Faktoren. In ideologischer Hinsicht hat die transnistrische Führung mehrfach klargemacht, daß sie für eine Reintegration der ehemaligen Sowjetunion unter Moskauer Führung eintritt und daher eine Wiedervereinigung mit Chişinău nur im Rahmen eines solchen großrussischen und zugleich antiwestlichen Staatswesens akzeptieren könne. In dieser Position wird Tiraspol durch die massive politische Unterstützung der kommunistischen und nationalistischen Mehrheit in der russischen Duma bestärkt. Den Kosovo-Krieg nahm Tiraspol zum Vorwand, um systematisch Bedrohungsängste vor einer angeblichen NATO-Intervention in Transnistrien zu schüren und OSZE-Missionsmitglieder aus NATO-Staaten in ihrer Arbeit zu behindern. Hinter dieser xenophoben ideologischen Argumentation steht jedoch vor allem das persönliche materielle und machtpolitische Interesse der transnistrischen Führungselite. Ihre Verfügungsgewalt über die Ressourcen und weitgehende Kontrolle des legalen wie illegalen Wirtschaftslebens der Region wäre im Falle einer Subordination Transnistriens unter zentralstaatliche Behörden in Chişinău stark bedroht. Tatsächlich erscheint eine Einigung zwischen beiden Konfliktparteien erst dann möglich, wenn nach demokratischen Reformen und dem lange überfälligen Elitenwechsel die tatsächlichen Interessen der transnistrischen Bevölkerung zur Grundlage der Verhandlungsposition Tiraspols würden.

Die OSZE-Mission hat indes noch kein wirksames Instrumentarium zur Heranführung des repressiven, international nicht anerkannten transnistrischen Regimes an die Normen und Prinzipien der OSZE entwickeln können. Ihre Möglichkeiten, die Akteure östlich des Dnjestr von der Notwendigkeit einer vernünftigen Kompromißlösung zu überzeugen und die Überwindung der Spaltung des Landes zu befördern, sind offenbar nicht ausreichend. Wirksamer politischer Druck auf Tiraspol könnte allenfalls gemeinsam mit der russischen Regierung ausgeübt werden, die jedoch aus eigenem Interessenkalkül bisher ein Offenhalten des Konflikts zu bevorzugen scheint.

In der Ukraine ist seit Einsetzung der OSZE-Mission ein positiver Konfliktverlauf erkennbar. Zweifellos hat die Mission gemeinsam mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und anderen OSZE-Akteuren zum Abbau der Spannungen und zur Konfliktregelung beitragen können. Ob

dies ein substantieller¹⁷ oder ein eher unwesentlicher Beitrag¹⁸ zur Konfliktprävention in der Ukraine war, läßt sich ohne fundierte Tiefenanalyse der OSZE-Aktivitäten und der politischen Prozesse in Kiew, Simferopol und Moskau kaum endgültig bestimmen. Allerdings sind Erfolge bei der Konfliktprävention grundsätzlich schwer meßbar und werden oftmals erst in größerem zeitlichen Abstand sichtbar.

Es bleibt festzuhalten, daß die auf Schließung der Mission drängende ukrainische Regierung mit dem Inkrafttreten der Krimverfassung ein entscheidendes Argument vorweisen konnte. Ein weiteres Insistieren der OSZE-Teilnehmerstaaten auf Mandatsverlängerung wäre allenfalls durch unverhältnismäßig starken Druck auf die Ukraine möglich gewesen. Mit der Transformation der Mission hat die OSZE nicht nur eine neue Form der Präsenz in Teilnehmerstaaten kreiert, sondern sich auch der politisch höchst bedeutsamen Frage einer *exit strategy* gestellt und eine drohende "Endlosschleife"¹⁹ der Mandatsverlängerungen abgewendet. Dies ist ungeachtet des befürchteten "Domino-Effekts", also dem Drängen auf Schließung auch anderer Missionen, ein im Grundsatz positiv zu bewertender Schritt.

Dennoch bleiben im ukrainischen Fall Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Separatistische Tendenzen sind auf der Krim keineswegs vollständig verschwunden und könnten im Zuge der seit einiger Zeit zu beobachtenden Stärkung pro-russischer Kräfte im ukrainischen Parlament und in der ukrainischen Gesellschaft erneuten Auftrieb erhalten. Im März 1999 ernannte der Oberste Sowjet in Simferopol den als Exponenten großrussischer Bestrebungen bekannten Admiral Michail Chronopulo zum Ständigen Repräsentanten der Autonomen Republik Krim in Moskau. Zugleich propagiert einer der aussichtsreichsten russischen Präsidentschaftskandidaten, der Moskauer Bürgermeister Juri Luschkow, seit Jahren offen irredentistische Zielsetzungen und setzte sich auch aktiv gegen die Ratifizierung des von ihm als "Schande" bezeichneten ukrainisch-russischen Freundschaftsvertrags im Föderationsrat ein. Merklich zugespitzt haben sich zudem die interethnischen Beziehungen auf der Krim, wo unter der jungen Generation der Krimtataren die Gewaltbereitschaft in dem Maße zunimmt, wie die Toleranz auf seiten der slawischen Bevölkerungsmehrheit schwindet. Die Dauerkrise der ukrainischen Wirtschaft und die Verarmungstendenzen in Teilen der Bevölkerung können auf der Krim

17 Vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel 1996, S. 617-618; Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 119-131.

18 So Natalie Mychajlyszyn, The OSCE in Crimea, in: Helsinki Monitor 4/1998.

19 Berthold Meyer, In der Endlosschleife? Die OSZE-Missionen auf dem Prüfstand, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 3/1998, Juli 1998.

leicht ein Anwachsen interethnischer Spannungen insbesondere zwischen der muslimischen und der slawisch-orthodoxen Bevölkerung auslösen. Problematischer noch als die offenen Fragen in der Krimproblematik, die den Kern des Missionsmandates ausmachten, sind die negativen Entwicklungen im Bereich der menschlichen Dimension. In Anbetracht dessen, daß der Europarat den Ausschluß der ukrainischen Delegation aus der Parlamentarischen Versammlung diskutiert²⁰ und das US-amerikanische "Komitee zum Schutz von Journalisten" den ukrainischen Präsidenten provokativ, aber nicht völlig unbegründet in die Liste der zehn größten "Feinde der Presse 1999" aufnahm, war die Schließung der OSZE-Mission ein eindeutig falsches Signal. Dringend geboten ist statt dessen eine Intensivierung der Bemühungen der OSZE - mit allen verfügbaren Instrumenten - um die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine.

20 Empfehlung 1416 (1999) "Honouring of obligations and commitments by Ukraine" der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, angenommen am 24. Juni 1999; zur kritischen Menschenrechtslage vgl. auch den IHF Annual Report 1999 on Ukraine.