

Jürgen Hübschen

Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE - Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung

Hintergrund

Die ehemalige Sowjetunion hatte ebenso wie die USA in der Zeit des Kalten Krieges auf ihrem Territorium einen Frühwarngürtel installiert, um sich vor einem Überraschungsangriff durch Interkontinentalraketen der anderen Supermacht zu schützen. Die entsprechenden Anlagen, die ausschließlich der Weltraumüberwachung dienen (*observation of the outer space*), waren in verschiedenen Republiken eingerichtet worden, u.a. auch in der ehemaligen Sowjetrepublik Lettland. Diese Anlage, von der im folgenden die Rede sein soll, befindet sich in Skrunda, ca. 160 Kilometer westlich von Riga, auf einem Gelände von ca. 100 Hektar "*in the middle of nowhere*". Sie umfaßt nicht nur die technischen Einrichtungen und entsprechende Versorgungskomponenten, sondern auch eine Siedlung für die Soldaten und deren Angehörige, eine Schule, einen Kindergarten und sogar ein Krankenhaus.

Als Rußland 1994 zustimmte, seine Truppen aus dem Baltikum abzuziehen, knüpfte es daran ursprünglich die Bedingung, die Frühwarnanlage in Skrunda mit seinen in Lettland stationierten Soldaten so lange weiterbetreiben zu dürfen, bis adäquater Ersatz geschaffen wäre. Schon bei den ersten Gesprächen zwischen Lettland und Rußland wurde aber klar, daß dieser zeitlich praktisch unbegrenzte Weiterbetrieb nicht zu realisieren war.

Der Skrunda-Vertrag und das Engagement der OSZE

Nach intensiven Verhandlungen unterzeichneten Letten und Russen am 30. April 1994 das "Abkommen zwischen der Republik Lettland und der Russischen Föderation über den Rechtsstatus der Radarstation Skrunda für die Zeit ihres befristeten Betriebs und der Demontage", das am 1. September 1994 in Kraft trat. Dieser Vertrag, der immer im Zusammenhang mit dem Abzug der russischen Truppen aus Lettland gesehen werden muß, gestattete den Russen, die Radaranlage in Skrunda noch bis zum 31. August 1998 zu betreiben. Für den Abbau wurde ein Zeitraum von weiteren anderthalb Jahren bis zum 29. Februar 2000 vereinbart. Dann spätestens muß der letzte aktive russische Soldat Lettland verlassen haben. Als Pacht für die Anlage sind jährlich fünf Millionen Dollar an die lettische Regierung zu bezahlen.

Nach Abschluß des Vertrages traten beide Parteien im Juni 1994 an die OSZE heran und baten um eine Regelung zur Überwachung der vereinbarten Modalitäten. Im Februar 1995 entschied sich die OSZE, der Bitte der Vertragsparteien zu entsprechen. Ende Mai 1995 nahm eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Letten und Russen unter dem Vorsitz eines Repräsentanten der OSZE ihre Arbeit in Lettland auf. Die Aufgaben des Repräsentanten hatte der Ständige Ausschuß (seit 1995: Ständiger Rat) bereits am 30. Juni 1994 wie folgt festgelegt:

- Überwachung und Koordinierung der Durchführung des Abkommens;
- Aufnahme von und Teilnahme an Diskussionen über Fragen, die mit der Durchführung des Abkommens in Zusammenhang stehen, sowie Mitwirkung an Beschlüssen, die im Gemeinsamen Ausschuß einvernehmlich getroffen werden;
- Mitwirkung an der Schaffung der verfahrensmäßigen und organisatorischen Modalitäten für die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses;
- regelmäßige Berichterstattung an den Ständigen Ausschuß über den amtierenden Vorsitzenden.

Im August 1995 fand durch ein internationales Team der OSZE die Erstinspektion (*baseline inspection*) der russischen Radaranlage in Skrunda statt. Dabei wurde praktisch eine Bestandsaufnahme vorgenommen, um bei weiteren Inspektionen die Vertragstreue beider Parteien überprüfen zu können. Im Dezember folgte die erste periodische Inspektion, fünf weitere schlossen sich im Verlauf der Jahre 1996, 1997 und 1998 an. Am 31. August 1998 wurde die Radaranlage vertragsgemäß abgeschaltet, und damit endete die Betriebsphase ("*period of temporary operation*"). Diese Phase war anfangs geprägt von der gemeinsamen Vergangenheit, von vielen Emotionen auf beiden Seiten und einer deutlichen Skepsis gegenüber den Möglichkeiten der OSZE, vor allem beim russischen Vertragspartner. Man lernte jedoch bei der Arbeit in der gemeinsamen Arbeitsgruppe, dem Gemeinsamen Ausschuß (*Joint Committee*), sehr schnell, daß "man sich nicht unbedingt lieben muß, um Geschäfte miteinander zu machen". Außerdem überzeugten Kompetenz und Auftreten der beteiligten Experten bald den jeweiligen Partner vom festen Willen, den Vertrag nicht nur dem Wort, sondern auch dem Geist nach zu erfüllen. Nach kurzer Zeit wurde aus der Arbeitsgruppe ein Team, in dem die jeweiligen nationalen Interessen klar vertreten wurden, aber immer auch Verständnis für die Lage des Partners gezeigt wurde. Die OSZE konnte als ehrlicher Makler und neutraler Vermittler überzeugen und schaffte es, beiden Vertragsparteien die Gewißheit einer absoluten Gleichwertigkeit zu vermitteln. Experten aus mehr als einem Dutzend OSZE-Teilnehmerstaaten stellten darüber hinaus bei ihren Überprüfungen fest, daß sich beide Parteien exakt an die Vereinbarung

hielten. Es gab bei den Inspektionen während der gesamten Betriebsphase insgesamt keinerlei Beanstandungen.

Nach Abschaltung der Anlage am 31. August 1998 begann am 1. September 1998 die Abbauphase ("*period of dismantling*"). Vertragsgemäß stellte ein OSZE-Team drei Tage nach Abschalten der Anlage am 3. September offiziell fest, daß Rußland Skruna vom Netz genommen hatte. Auf Grund der ausgezeichneten Kooperation auf russischer Seite waren die Experten darüber hinaus in der Lage zu sagen, daß die Skruna-Radarstation nicht nur abgeschaltet worden, sondern *de facto* auch nicht mehr einsatzbereit war.

Während der Betriebsphase hatte die OSZE beim russischen Vertragspartner im wesentlichen darauf zu achten, daß die technischen Parameter der Radaranlage eingehalten und keine Veränderungen vorgenommen, die vereinbarten Zahlen bei Personal, Waffen und Munition nicht überschritten und keinerlei Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Bei den Letten galt es zu überprüfen, ob sie die Anlage vereinbarungsgemäß mit Strom und Wasser versorgten, die benötigten Frequenzen zur Verfügung stellten und insgesamt einen störungsfreien Betrieb der Anlage gewährleisteten.

Für die Phase des Abbaus mußten von der OSZE naturgemäß neue Überprüfungsverfahren und Kriterien festgelegt werden, denen die Vertragsparteien im Frühsommer 1998 zustimmten. Die Russen sind entsprechend dem Abkommen verantwortlich für den vollständigen Abbau der beiden technischen Bereiche ("*technical item 1 and 2*"). Die Letten sind für die administrativen Bereiche zuständig: Wohnsiedlung, Krankenhaus, Kindergarten und Schule. Auf lettischer Seite wurden zwei Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die sich besonders um technische Aspekte und Umweltgesichtspunkte kümmern. Die Vertragsparteien haben bilateral ein Protokoll gefertigt, in dem im Detail für jedes Gebäude in den technischen Bereichen festgelegt wurde, wie der Abbau aussehen soll. Auf Vorschlag der OSZE hat man sich darauf verständigt, daß Gebäude nur bis zur Kellerdecke demontiert werden und daß insgesamt auf die Beteiligung bzw. Einschaltung von Experten verzichtet wird. Der gesunde Menschenverstand, der berühmte "*common sense*", soll das entscheidende Kriterium in der Abbauphase sein. Das ist auch deswegen wichtig, weil der insgesamt sehr gute und sauber verhandelte Vertrag in bezug auf die Abbauphase bewußt sehr allgemein gehalten ist und z.B. hinsichtlich der Rekultivierung lediglich feststellt, daß "das Gelände, wenn notwendig, zu rekultivieren" sei. Der Begriff der Rekultivierung ist nicht definiert, und es fehlt auch jede Aussage, wer über die Notwendigkeit entscheidet. Im Dezember 1998 wurde die erste OSZE-Inspektion in der Abbauphase durchgeführt, zwei weitere folgten im Mai und im August/September 1999. Die Überprüfungsergebnisse machen deutlich, daß die Vertragstreue der Parteien unverändert gegeben ist und daß sich die von der OSZE für die Abbauphase entwickelten Überwachungs- und Unterstützungsverfahren bewähren. Der Abbau der Installationen in den

technischen Bereichen ist bereits weitgehend abgeschlossen. Die vier riesigen Antennen, jede 200 Meter lang und annähernd 25 Meter hoch, wurden schon vollständig demontiert. Das Personal wurde ebenso wie Waffen und Munition auf ein absolutes Minimum reduziert. Es kann als sicher angenommen werden, daß die Skrunda-Mission noch im Jahre 1999, also vor dem für den 29. Februar 2000 vereinbarten Vertragsende, abgeschlossen sein wird. Der Termin für die zwölfte periodische Inspektion, die gleichzeitig die letzte sein wird, soll auf einem Treffen des Gemeinsamen Ausschusses am 1. Oktober festgelegt werden.

Es kann also festgestellt werden: *The Skrunda operation is not only on track but well ahead of the original schedule.*

Bewertende Bilanz

Für den bisherigen Erfolg in der Umsetzung des Skrunda-Abkommens sind folgende Hauptgründe ausschlaggebend:

1. Beide Vertragsparteien wollen den politischen Erfolg, um das gegenseitige Verhältnis zu verbessern und der internationalen Staatengemeinschaft zu demonstrieren, daß sie sich auf beide Länder verlassen kann.
2. Die Verhandlungen zwischen Letten und Russen vor dem Vertragsabschluß wurden sorgfältig und professionell geführt. Die internationale Hilfe war dabei Unterstützung und Richtungsweisung zugleich, ohne zu bevormunden. Man muß als Vermittler bzw. Berater immer so agieren, daß das Ergebnis nicht von diesem, sondern von den betroffenen Parteien erreicht und bestimmt wird, bzw. daß letztere zumindest dieser Ansicht sind! Nur so kann eine solide Basis geschaffen werden, die auch Belastungen standhält.
3. Der zwischen den Parteien geschlossene Vertrag ist klar und eindeutig. Er läßt genügend Freiraum für gute Initiativen der Parteien und ist trotzdem in den meisten Bereichen detailliert genug, um Fehlinterpretationen auszuschließen. Im Zweifelsfall ist es besser, länger zu verhandeln, als das Ergebnis im nachhinein immer wieder zu modifizieren. Es war sinnvoll, den Vertrag bei der UNO registrieren zu lassen.
4. Es gab keinen Wechsel bei den Hauptbeteiligten vor Ort. Dadurch entstanden ein exzellentes Arbeitsklima und ein persönliches Vertrauensverhältnis. Emotionen konnten zunehmend ausgeklammert werden, und es wurde und wird ausgesprochen effizient gearbeitet. Menschen spielen bei der Umsetzung politischer Entscheidungen zweifellos die entscheidende Rolle. Neben Sachverstand und Expertise muß auch "die Chemie stimmen".

5. Die OSZE hat ein gutes Konzept entwickelt, um die Einhaltung des Vertrages zu überwachen. Die beiden Instrumente, der Gemeinsame Ausschuß für das Tagesgeschäft und die Inspektionen als zusätzliche internationale Kontrolle, waren und sind zweckmäßig und haben sich bewährt.

Die Entscheidung der OSZE, die Überwachung und Unterstützung nicht, wie ursprünglich geplant, lediglich im Rahmen von Besuchen durchzuführen, sondern einen Repräsentanten in Lettland zu stationieren, war richtig. Ohne den Mann vor Ort wäre der Erfolg der OSZE nicht möglich gewesen. Einerseits hätte es schon wegen des Arbeitsaufkommens nicht funktioniert, die Skrunda-Mission sozusagen in Zweitfunktion zu fahren, und andererseits war und ist es für die Parteien von Vorteil, stets einen OSZE-Repräsentanten innerhalb kürzester Zeit zu ihrer Verfügung zu haben. So etwas kann auch beruhigend auf die Gemüter wirken... Hier liegt ein klares Verdienst der Bundesrepublik Deutschland, die nicht nur den Mann zur Verfügung gestellt, sondern auch die daraus entstehenden Kosten übernommen hat. In der täglichen Arbeit hat sich bewährt, daß die OSZE immer als *Partner mit dienender Funktion* auftritt und nicht versucht, die Parteien zu dominieren oder ständig eigene Vorstellungen durchzusetzen. Solange Russen und Letten mit der Erfüllung des Vertrages zufrieden waren und sind, gibt es für die OSZE keinen Handlungsbedarf. Der OSZE-Repräsentant hat sich immer als derjenige verstanden, der quasi beide Parteien auf seine Schultern genommen hat, damit sie jederzeit gleichberechtigt und sozusagen in Augenhöhe miteinander sprechen konnten. Dazu brauchte man bisweilen unterschiedlich starke Schultern...! Die Methode "*low noise and low profile*" hat sich in der täglichen Arbeit ebenso bewährt, wie das Verfahren "*whenever possible: business as usual!*". So traf und trifft sich auch in Zukunft der Gemeinsame Ausschuß auch dann einmal pro Monat - wechselweise in der Radarstation in Skrunda und im lettischen Außenministerium in Riga -, wenn es keinerlei besondere Tagesordnungspunkte gab bzw. gibt. Es ist wichtig, sich regelmäßig zu sehen, um zu einem Team zusammenzuwachsen und es auch zu bleiben. "*Business as usual*" gilt auch für die im Abkommen festgelegten jeweils zwei periodischen Überprüfungen pro Jahr, bei denen man vielleicht auch hätte auf die eine oder andere verzichten können. Und so ist es ebenfalls richtig, daß während der Abbauphase die periodischen Überprüfungen beibehalten werden. Hier galt und gilt zusätzlich: *Show the flag!* Bei diesen periodischen Inspektionen hat sich bewährt, ausschließlich mit höheren Stabsoffizieren anzutreten, die über internationale Erfahrung verfügen und mit ihrem Dienstgrad die Bedeutung der Überprüfungen unterstreichen. Es war auch sinnvoll, die beiden Offiziere während der Betriebsphase durch einen zivilen Radarexperten zu unterstützen. Mit dem Verfahren, den zweiten

Stabsoffizier im Team in der darauf folgenden Inspektion als verantwortlichen Leiter einzusetzen, war die erforderliche Kontinuität in der Überwachung und Unterstützung der Parteien garantiert.

Es ist davon auszugehen, daß es auch in den verbleibenden Monaten keinerlei nennenswerte Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Vertrages geben wird, wenn sich am politischen Willen der Vertragsparteien nichts ändert und die Hauptbeteiligten "im Spiel" bleiben. Noch vor Ablauf des Jahres 1999 wird ein OSZE-Expertenteam die Abschlußinspektion in Skrunda durchführen und feststellen, daß der Skrunda-Vertrag erfüllt wurde und damit auch der Rückzug der russischen Truppen aus Lettland abgeschlossen ist.

Dem Hauptziel der OSZE entsprechend, ist es in Skrunda gelungen, durch vertrauensvolle Zusammenarbeit ein Mehr an Sicherheit zu erreichen. Und so könnte das Konzept für die Umsetzung des Skrunda-Vertrages mit einem Gemeinsamen Ausschuß unter der Leitung der OSZE vor Ort einerseits und ergänzenden internationalen Inspektionen durch OSZE-Teams andererseits durchaus ein Modell für vergleichbare zukünftige Operationen werden. Das gilt nicht zuletzt auch unter dem Aspekt, daß mit dem Auslaufen und der Erfüllung des Abkommens erstmalig in der Geschichte der OSZE eine Mission aus eigener Initiative beendet werden und der Repräsentant das Land verlassen kann.