

Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE

Die Beziehungen der beiden baltischen Staaten Lettland und Litauen zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) lassen sich schwerlich mit demselben Maßstab messen. Im Falle Lettlands spielte die OSZE sowohl bei den Verhandlungen zum russischen Truppenabzug als auch durch ihre Mission in Riga eine entscheidende Rolle in der Außenpolitik. Litauen hingegen stand nach Wiederherstellung der Unabhängigkeit niemals so stark im Blickfeld der OSZE wie die Nachbarrepubliken Estland und Lettland. Deshalb soll im folgenden das Hauptaugenmerk auf das OSZE-Engagement in Lettland sowie das Verhältnis zwischen diesem baltischen Staat und der OSZE gelenkt werden, ohne Litauen völlig vernachlässigen zu wollen.

Die Aktivitäten der KSZE und später der OSZE in der baltischen Region nach der Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens in den Kreis der Teilnehmerstaaten im Herbst 1991 könnten den Beginn eines neuen Kapitels in der Geschichte dieser Organisation signalisieren. Die OSZE hatte nach Ende des Ost-West-Konfliktes ihre Rolle im Gefüge einer "neuen Weltordnung" zu finden, und sie scheint die ersten erfolgreichen Schritte auf diesem Weg im Baltikum gemacht zu haben.

Die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten bestätigten anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest im Dezember 1994 die Aufgabe der Organisation als "...vorrangiges Institut für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement in der Region."¹ Im Baltikum, insbesondere in Est- und Lettland, testete die OSZE nicht nur erstmalig ihre Möglichkeiten präventiver Diplomatie, sondern die bisherigen Resultate in dieser Region scheinen auch optimistische Voraussagen über das OSZE-Potential zu bestätigen.

Bis zum Spätsommer 1994 dominierte die Frage des russischen Truppenrückzuges die Beziehungen der OSZE zum Baltikum. Bereits im "Helsinki-Dokument 1992" hatten die Teilnehmerstaaten dazu aufgerufen, "... unverzüglich geeignete bilaterale Abkommen abzuschließen, einschließlich von Zeitplänen für den baldigen, geordneten und vollständigen Rückzug solcher ausländischen Truppen vom Territorium der baltischen Staaten."²

1 Zit. nach Wilhelm Höyneck, *New Challenges on the OSCE Conflict Resolution Agenda*, unpublizierte Rede des OSZE-Generalsekretärs auf dem NATO Crisis Management Seminar am 27. März 1995, S. 2 (eigene Übersetzung).

2 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), *Bulletin* 82/1992, S. 779.

Die Verantwortung der OSZE für diesen Fragenkomplex wurde anlässlich des Ratstreffens der Außenminister in Stockholm im Dezember 1992 bestätigt.

Der litauischen Regierung gelang es frühzeitig, zu einer Einigung mit der Moskauer Führung über einen Truppenrückzug des russischen Militärs zu gelangen und diesen fristgerecht bis zum August 1993 abzuschließen. Hingegen verband man in Moskau die Frage des Truppenrückzuges aus Lettland mit dem Problem der russischsprachigen Nicht-Staatsbürger und ihrer Behandlung durch den lettischen Staat. Litauen konnte auf Grund einer vorteilhaften demographischen Situation allen registrierten Einwohnern die litauische Staatsbürgerschaft verleihen und damit die Regierung in Moskau kompromißbereit in der Truppenrückzugsfrage stimmen. Die lettische Führung sah sich hingegen schärfster russischer Kritik hinsichtlich der Auflagen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft ausgesetzt. Angesichts von Schätzungen der russischen Truppenstärke im Baltikum, die sich im Jahre 1992 in einem Bereich von 120 000 bis 150 000 Mann bewegten, und der im Sommer desselben Jahres entwickelten russischen Konzeption des "nahen Auslands" war ein Engagement der OSZE angeraten, um eine weitere Eskalation des Konflikts zu vermeiden.

Nachdem bereits im Februar 1993 eine OSZE-Mission nach Estland entsandt wurde, folgte im November 1993 die Bildung der Mission in Lettland. Anfänglich mußte die OSZE sich des Drucks einiger Teilnehmerstaaten, vornehmlich Rußlands, beugen, indem das Mandat beider Missionen auf die Überwachung der Menschen- und Minderheitenrechte und die Beratung der Regierungen in diesen Zusammenhang begrenzt wurde. Dem verständlichen Wunsch der lettischen Führung, die Mission in die Problematik des Truppenabzuges einzubeziehen, wurde erst nach Abschluß des Vertrages zwischen der Lettischen Republik und der Russischen Föderation vom 30. April 1994 entsprochen. Dieser Vertrag war das Ergebnis langwieriger und komplizierter Verhandlungen, die letztlich mit einer Kompromißregelung den endgültigen Abzug der russischen Truppen zum 31. August 1994 sicherten. Der Kompromiß sieht den fortgesetzten Betrieb der ABM-Radarstation in Skrunda bis zum 31. August 1998 und die anschließende Demontage in einem Zeitraum von anderthalb Jahren vor und gestattet die Stationierung von 599 militärischen und 199 zivilen Spezialisten in der Station. Ein zweiter Kompromiß, welcher die soziale Sicherheit der bis zum Januar 1992 in den Ruhestand versetzten mehr als 22 000 russischen Militärs und ihrer Familien in Lettland garantiert, ergänzte den Vertrag vom 30. April 1994.³

3 Vgl. Tālav Jundzis, *Latvijas Drošība un Aizsardzība (Lettlands Sicherheit und Verteidigung)*, Riga 1995, S. 326ff.

Die OSZE wurde durch beide vertragsschließenden Seiten eingeladen, an einer gemeinsamen Kommission zur Klärung strittiger Fragen bezüglich der in den Ruhestand versetzten Militärs teilzunehmen. Ebenso übernahm die OSZE die Aufgabe, das Skrunda-Abkommen zu überwachen und die Funktion der Radarstation zu inspizieren.⁴ Im April 1995 bestätigte der Ständige Ausschuß zwei Vertreter für die Gemeinsame Kommission zur Erfüllung des Skrunda-Abkommens. Diese nahmen u.a. an der Demonstration eines ungenutzten Teils der Radarstation am 4. Mai 1995 teil.⁵

Es wäre jedoch verfrüht, die lettisch-russischen Beziehungen als normale gutnachbarliche Verbindungen zu bezeichnen. Einen von mehreren strittigen Punkten bilden die illegal in Lettland lebenden russischen Militärangehörigen, die nicht unter die Regelungen des Abkommens vom 30. April 1994 fallen und damit Lettland gemeinsam mit den aktiven Truppen hätten verlassen müssen. Eine glaubwürdige Schätzung der Zahl dieser Personen geht von ca. 2000 aus, andere Quellen vermuten bis zu 4000 ehemalige Militärs ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in Lettland. Die OSZE hat versucht, beiden Parteien in ihren Verhandlungen als Vermittler zu dienen, und konnte bisher extreme Maßnahmen, wie Ausweisungen, verhindern, die mit Sicherheit zu einer Verschärfung des Konfliktes geführt hätten.

Seit ihrer Etablierung in Riga gelang es der OSZE-Mission, das Vertrauen der lettischen Führung zu gewinnen, die innenpolitischen Auseinandersetzungen in Lettland in Hinsicht auf das Mandat der Mission zu verstehen und als Mittler und Berater für die durch das Mandat definierten Aufgaben zu fungieren. In diesem Zusammenhang sind der sogenannte "Ručs"-Zwischenfall, die Festnahme zweier russischer Generalstabsoffiziere durch einen ultra-nationalistischen Stadtteilbürgermeister in Riga, sowie die Behauptungen des russischen Außenministers in "Newsweek", Lettland würde Tausende von Russen deportieren und dies sei "ethnic cleansing", zu erwähnen. In beiden Fällen diente die Mission zur unparteilichen Information der Teilnehmerstaaten sowie der OSZE-Gremien, und sie griff schlichtend in die aus den Zwischenfällen resultierenden diplomatischen Konflikte ein.⁶

An dieser Stelle sollte noch einmal zu den im Mandat der Mission erwähnten Problemen zurückgekehrt werden. Die Mission sollte "...Staats-

4 Vgl. Statement by the Delegation of the Republic of Latvia regarding Information on the Implementation of Paragraph 15 of the Helsinki Declaration, Prag, 3. März 1994, unpubliziert, S. 1.

5 Vgl. Skrunda "Monster" blown up, in: The Baltic Observer 19/1995, S. 1ff.

6 CSCE Mission to Latvia, Spot Report - Latvian Radical Nationalist Provokes Near Clash between Russia and Latvia, 12. Januar 1994; CSCE Mission to Latvia, Spot Report - Issues and Impact of Russian Foreign Minister's Comments in Newsweek Magazine; No Evidence of Deportations, 9. Februar 1994.

angehörigkeitsfragen und damit zusammenhängende Probleme gegenüber der lettischen Regierung und den lettischen Behörden ansprechen und ihnen zugleich in diesen Fragen beratend zur Seite stehen."⁷ Die OSZE wurde hier nicht nur durch ihre Mission in Riga aktiv, sondern auch durch ihren im Dezember 1992 eingesetzten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoep. Dessen Aufgabe ist "... zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen mit Bezug auf Angelegenheiten nationaler Minderheiten zu erkennen und wenn möglich zu dämpfen..."⁸ Der Hohe Kommissar wurde von der lettischen Regierung gebeten, seine Kommentare und Vorschläge zum Staatsbürgerschaftsgesetz abzugeben. Diese fanden Berücksichtigung in der endgültigen Fassung dieses Gesetzes.

Gleichzeitig verwiesen sowohl der HKNM als auch die OSZE-Mission auf die Bedeutung, die durch die Regelungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes einem Fremdengesetz zufallen würde. In dieser Hinsicht wurden die teilweise willkürlichen Entscheidungen der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Immigration (PID) des Justizministeriums im Umgang mit Nicht-Staatsbürgern kritisiert. Kürzliche Ereignisse des Sommers 1995, die in einer Auseinandersetzung zwischen dem lettischen Außenministerium und dem PID um die Ausgabe von Staatenlosen-Pässen gipfelten, beweisen, daß die Empfehlungen der Mission weiterhin Gültigkeit besitzen. Der HKNM empfahl zudem, die Einführung eines "Quotensystems" zur Erlangung der Staatsbürgerschaft zu überdenken. Bezüglich der Anforderungen, die an die Sprachkenntnisse eines Staatsbürgers gestellt werden, unterstrich er die Notwendigkeit, der lettische Staat müsse jedem Bewerber die Möglichkeit zum Erlernen der Sprache durch die Schaffung entsprechender Einrichtungen bieten.⁹ Die lettischen Behörden haben zugestimmt, die im Rahmen des Naturalisierungsprozesses notwendigen Sprachprüfungen durch Mitglieder der OSZE-Mission überwachen zu lassen. Die Mission arbeitet ebenfalls eng mit lettischen Stellen und dem United Nations Development Programme (UNDP) zusammen, um in einem Latvian Language Programme ein Curriculum zur Ausbildung der nichtlettischsprachigen Einwohner in der Staatsprache zu erarbeiten.

Aber nicht nur innenpolitische Entwicklungen in Lettland haben die Beziehungen zwischen der OSZE und dem baltischen Land bestimmt. Große Beunruhigung in den baltischen Staaten haben russische Vorschläge ausgelöst, "dritten Parteien" das Recht zum Peacekeeping in der OSZE-Region zu geben und derartige Missionen unter die Schirmherrschaft der

7 CSCE Facts, herausgegeben durch das KSZE-Sekretariat, 24. Juni 1994, S. 43.

8 Wilhelm Höyneck, a.a.O. (Anm. 1), S. 6.

9 CSCE Mission to Latvia, Activity Report 2, 14.01.1994, S. 7f; CSCE HCNM Brief an den lettischen Außenminister vom 10. Dezember 1993, S. 3ff.

OSZE zu stellen. Diese Ideen wurden nicht nur von den Vertretern der drei baltischen Republiken, sondern auch von Diplomaten der osteuropäischen und GUS-Staaten strikt zurückgewiesen. Die Annahme der russischen Vorschläge, die insbesondere im Bereich des "nahen Auslands" realisiert würden, käme nach baltischer Auffassung der Errichtung eines russischen Protektorats über die ehemaligen Sowjetrepubliken gleich.¹⁰ Zumindest bis zum Gipfel von Budapest im Dezember 1994 ist es den baltischen Diplomaten gelungen, die Verabschiedung von Beschlüssen, die ein derartiges russisches Vorgehen sanktionieren würden, zu verhindern.

Mit besonderem Interesse und Engagement wurde durch die Diplomaten Lettlands bei der OSZE die Entwicklung eines regionalen Sicherheitsforums der Ostseeanrainerstaaten betrieben. Dieses Forum soll der Entschärfung schwelender Konflikte und insbesondere der Rüstungskontrolle in der Ostseeregion dienen. Im Ergebnis dieser Politik sind überholte, nicht mehr nutzbare Strukturen des Ost-West-Konfliktes durch neue flexiblere Netzwerke zu ersetzen und spezielle regionale Rüstungskontroll-Verhandlungen einzuberufen. Diese Initiative, die anfänglich besonders vom estnischen und lettischen Vertreter bei der OSZE in Wien ausging, wurde von den nordischen Staaten positiv aufgenommen. Gleichzeitig unterstrichen die baltischen Diplomaten, daß dieses Forum offen für alle Mitgliedstaaten sei, keine Regionalisierung von Sicherheitsfragen anstrebe und keine interessierte Seite, insbesondere keine militärische Großmacht, von der Diskussion dieser Fragen ausschließen würde.¹¹ Im Herbst 1993 trafen sich dann erstmalig die baltischen und nordischen Vertreter zu einer Zusammenkunft dieser informellen Gruppe für regionale Sicherheitsfragen.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf der Ebene der OSZE weit besser funktioniert als im allgemeinen. Während die baltische Einheit, die sicherlich in den Jahren des Unabhängigkeitsstrebens eine gewisse Bedeutung hatte, heutzutage häufig nur rein plakativ ist und ohne entscheidende Auswirkungen für die Innen- und Außenpolitik der drei Staaten bleibt, so läßt sich dies von der Zusammenarbeit bei und innerhalb der OSZE nicht behaupten. Sowohl das informelle Forum für regionale Sicherheitsfragen als auch die Koordination zwischen den Vertretern zu aktuellen Tagesfragen beweisen die Kooperationsbereitschaft der baltischen Teilnehmer-

10 Further Development of the Capabilities of the CSCE in Conflict Prevention and Crisis Management, Non-Paper of the Russian Federation, Januar 1994; Talking Points by the Estonian Delegation on the Further Development of CSCE Capabilities in Conflict Prevention and Crisis Management, unpubliziert, Wien, 25. Januar 1994.

11 Proposal by the Delegations of Estonia, Latvia and Lithuania on Regional Security Issues, unpubliziert, Wien, 16. Juni 1993.

staaten. Dieser Umstand ist besonders bemerkenswert im Lichte der unterschiedlichen innen- und außenpolitischen Konstellationen in Estland, Lettland und Litauen. Estlands und Lettlands Probleme mit den Verhandlungen zum Truppenrückzug und mit der Staatsbürger- und Fremden-gesetzgebung waren im Falle Litauens nicht festzustellen. Nach dem Abzug der russischen Truppen aus Litauen bis zum 31. August 1993 gab es keine weiteren unmittelbar strittigen Fragen im Verhältnis zum großen Nachbarn Rußland. Auch die traditionell gespannten Beziehungen zu Polen, die aus der Geschichte der Zwischenkriegszeit herrühren, scheinen durch freundschaftliche Kontakte und Zusammenarbeit abgelöst worden zu sein. Trotzdem stärkte die litauische Delegation den baltischen Nachbarn den Rücken in ihren Bemühungen, zu einem akzeptablen Verhandlungsergebnis für den russischen Truppenrückzug zu kommen. Entsprechend äußerte sich der litauische Vertreter auf der 25. Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter am 3. März 1994 in Prag. In dieser Meinungsäußerung wird auch ein Problem erwähnt, welches Litauen, aber auch seine nördlichen Nachbarn, in der Zukunft vor die OSZE bringen könnte: die Konzentration von Truppen in der Kaliningrad-Enklave und der Transit von militä-rischen Gütern und Soldaten durch litauisches Territorium.¹² Im Gebiet von Kaliningrad (Königsberg) sind russische Streitkräfte stationiert, deren Umfang auf 200 000 bis 500 000 Mann geschätzt wird. Bereits mehrfach haben unangemeldete Transitflüge bzw. Transporte durch litauisches Territorium zu diplomatischen Verstimmungen zwischen Vilnius und Moskau geführt. Besonders beunruhigend wirkte die Verlegung von Truppen aus Est- und Lettland in die Enklave, deren militä-risches Potential sich damit noch weiter erhöhte.

Ein weiterer Konflikt in der baltischen Region könnte in der Zukunft eine Internationalisierung und damit eine Einbeziehung der OSZE erleben. Nach der Okkupation der baltischen Staaten wurden im Jahre 1944 Grenzgebiete Estlands und Lettlands, die durch die Friedensverträge Sowjetrußlands mit diesen Staaten von 1920 unter estnische bzw. lettische Oberhoheit gekommen waren, abermals in den Bestand der damaligen RSFSR aufgenommen. Estland und Lettland berufen sich nun auf die wei-tere völkerrechtliche Gültigkeit der Friedensverträge von 1920 und fordern diese Territorien von Rußland zurück. Rußland hingegen beharrt mit Hinweis auf die Inkorporation der baltischen Staaten 1940 auf einer Neu-verhandlung der Grenzen. Zumindest Estland würde es vorziehen, den Konflikt zu internationalisieren und der OSZE zur Vermittlung vorzule-gen. Bisher haben allerdings weder estnisch-russische noch lettisch-russi-

12 Statement by Aidas Puklevicius, Head of the Lithuanian Delegation, on the Implementation of Para 15 of the Helsinki Summit Declaration 1992, 25th Meeting of the CSO, unpubliziert, Prag, 3. März 1994.

sche Gespräche zu diesem Fragenkomplex begonnen. Die Zukunft wird zeigen, ob und wann die OSZE in derartige Verhandlungen einbezogen wird.

Während des Strebens nach Unabhängigkeit und bis zur Konsolidierung der wiedergewonnenen Eigenstaatlichkeit war die OSZE für Lettland und Litauen eine der wichtigsten internationalen Organisationen. Die Aufnahme in den Kreis der Teilnehmerstaaten dieser einzigartigen, den Ost-West-Gegensatz überbrückenden gesamteuropäischen Institution war für das Baltikum gleichbedeutend mit der offiziellen Anerkennung ihrer berechtigten Unabhängigkeitswünsche. Seit dieser Zeit hat nicht nur die OSZE einen dramatischen Wandlungsprozeß durchgemacht, vielmehr hat sich auch die europäische Großwetterlage hat sich fundamental geändert. Trotz aller Reformen ist und bleibt die OSZE ein Forum, welches auf der Basis von Konsensbildung und Kompromißfindung funktioniert. Von Zeit zu Zeit scheinen heute die baltischen Staaten von der sich aus diesem Willen zum Konsens ergebenden Inflexibilität und Unentschlossenheit der OSZE enttäuscht zu sein. Insbesondere empfinden sie die Versuche Rußlands bedrohlich, diesen traditionellen Ansatz der OSZE zu seinen Gunsten auszunutzen. Rußlands Wunsch, die OSZE zu *der* primären europäischen Sicherheitsstruktur zu entwickeln und andere Institutionen wie NATO oder WEU damit zu dominieren, beunruhigt die Balten verständlicherweise. Die Hinwendung der baltischen Außenpolitik zu EU und NATO läßt sich aber auch mit dem scheinbar größeren Nutzen, den die Mitgliedschaft in diesen Organisationen verspricht, erklären. Während die Mitgliedschaft in der EU Prosperität und den Zugang zu den Ressourcen in Brüssel impliziert, stellt die NATO für die Mehrheit baltischer Politiker den *einzig* wirksamen Schutz gegen eine erneute russische Aggression dar. Doch der Weg zur Mitgliedschaft in EU und NATO ist für die Balten weiter, als man in Vilnius, Riga und Tallinn gemeinhin annimmt. Deswegen sollte die OSZE auch in Zukunft im Kalkül estnischer, lettischer und litauischer Außenpolitik einen angemessenen Platz finden.