

Working Paper 29

Präventive Diplomatie

Das Beispiel der OSZE-Mission in Estland unter besonderer
Berücksichtigung der Beteiligung von Frauen

Hanne-Margret Birckenbach

Bern im Mai 1999, ISBN 3-908230-34-9

Schweizerische Friedensstiftung / Institut für Konfliktlösung
Gerechtigkeitsgasse 12
Postfach
CH - 3000 Bern 8

Tel: ++41 31 310 27 27

Fax: ++41 31 310 27 28

E-mail: info@swisspeace.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Abkürzungen

Vorwort und Danksagung	1
1. Einleitung	3
1.1 Zum Staatsbürgerschaftskonflikt in Estland	3
1.2 Ziele und Methoden der Untersuchung	6
2. Organisatorische und konzeptionelle Grundlagen	13
2.1 Das Mandat	17
2.2 Das Büro des OSZE-Repräsentanten	19
2.3 Zur personellen und sozialen Situation	20
2.4 Die Geschlechterhierarchie	23
2.5 Das Verständnis von präventiver Diplomatie	27
3. Das Tätigkeitsprofil der Mission	34
3.1 Informationsgewinnung und Berichterstattung	35
3.2 Koordinationsfunktion für internationale Akteure	40
3.3 Beratung von staatlichen Einrichtungen	44
3.4 Individuelle Beratung von Nichtstaatsbürgern	48
3.5 Vermittlung in Krisensituationen	52
3.6 Gesellschaftspolitische Projekte	53
a) Projekte zur Entwicklung von NGOs	54
b) Projekte zur Entwicklung der russisch-estnischen Grenzregion	55
c) Projekte zur Kriminalitätsbekämpfung	57
d) Projekte zur Akzentuierung der estnischen Integrationspolitik	58
e) Zusammenfassung: Zur Funktion gesellschafts- politischer Projekte	65

4.	Ende oder Wandel der OSZE-Mission?	68
4.1	Die Interessen der staatlichen Akteure	69
4.2	Die Sicht von OSZE und Mission	71
4.3	Interessen auf nicht-staatlicher Ebene	73
4.4	Transformation der OSZE-Mission?	78
5.	Die OSZE-Mission aus feministischer Sicht	86
Anhang:		
	Im Wortlaut: Das Mandat der OSZE-Mission	92
	Literaturverzeichnis	94

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

CBSS	Council of Baltic Sea States
CoE	Council of Europe
CEPA	Parliamentary Assembly of the Council of Europe
CID	Citizenship and Immigration Department
CiO	Chairman-in-Office
CPC	Conflict Prevention Centre
CSO	Committee of Senior Officials
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECHR	European Convention of Human Rights
EU	Europäische Union
HCNMOSCE	High Commissioner on National Minorities
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting
HoM	Head of Mission
IOM	International Organization for Migration
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organization
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
TBT	The Baltic Times
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Vorwort und Danksagung

Der russische Kinderbuchautor Marschak erzählt, wie er sechs- bis siebenjährige Kinder aufgefordert hat, nicht Krieg, sondern Frieden zu spielen. Nach der vorbehaltlosen Zustimmung zu seinem Vorschlag schweigen die Kinder zunächst, beraten sich dann, tuscheln und schweigen wieder, bis endlich ein Kind fragt: "Grossväterchen, wie spielt man Frieden?" Die Rollen für das Kriegsspiel sind klar. Man braucht Soldaten, Befehlshaber und Opfer, Waffen zum Töten, Kriegsziele, Drohungen, die Bereitschaft zu sterben und viel Gebrüll. Aber wie könnten die Rollen im Friedensspiel beschrieben werden?

Auch in der politischen Wirklichkeit kennen wir die Bedingungen des Krieges weit besser als die des Friedens. Wer sich aber allein auf Kriegsursachen konzentriert gerät in ein Dilemma. Je grösser die Überzeugungskraft des Arguments, je klarer die Ursachen des Krieges dingfest gemacht werden können, je mehr schleicht sich der Eindruck ein, dass es angesichts der Übermacht solcher Verhältnisse zwangsläufig zum Krieg hatte kommen müssen, und dass, wenn überhaupt, nur der autoritäre Weg eines "Krieg dem Kriege" Abhilfe schaffen könne. Diesem Legitimationsglauben widersetzt sich, wer danach fragt, wie eine gewaltträchtige Konstellation so beeinflusst werden kann, dass die Dynamik des Krieges trotz ihres scheinbaren Erzwingungscharakters unterbunden wird.

Um Antworten zu finden, muß man jene Fälle analysieren, in denen Faktoren vorliegen, die zwar erfahrungsgemäß zu Krieg und organisierter Gewalt führen, im konkreten Fall aber nicht zur Ursache eines Krieges geworden sind. Die estnische Konfliktkonstellation ist ein solch glücklicher Fall. Hier zeigt sich, daß im OSZE-Europa Strategien für eine internationale Politik zur Verfügung stehen, mit denen gewaltförmige Kämpfe vermieden werden können. Immer mehr stellt sich heraus, daß die unterlassene adäquate Einflußnahme auf kriegsträchtige Konstellationen als eigentliche Ursache dafür gelten muß, warum die Befreiung vom Krieg nicht gelingt.

Die Mittel der Gewaltprävention bilden ein komplexes, noch weitgehend unerforschtes Geflecht von Konflikt- und Kooperationsbeziehungen. Die vorliegende Studie soll dazu beitragen, die Kenntnisse über die aktuellen Möglichkeiten einer

Humanisierung internationaler Politik zu verbessern. Viel wäre gewonnen, wenn vor dem Hintergrund der Krisen auf dem Balkan und ihrer Eskalationslogik die Erfahrungen mit den Möglichkeiten und Problemen internationaler Politik in Estland zum Ausgangspunkt für einen Neuanfang in der europäischen Politik von Gewaltprävention werden könnten.

Ich danke allen, die diese Untersuchung ermöglicht haben, insbesondere denjenigen, die sich die Zeit genommen haben, auf meine Fragen zu antworten und mir ihre Überlegungen im Hinblick auf die Arbeit der OSZE-Mission in Estland zu erläutern. Dies gilt mit Nachdruck für die Mitglieder der Mission selbst, die bereit waren, sich ein wenig in die Karten gucken zu lassen. Mein besonderer Dank gilt dem ehemaligen Leiter der Mission, *Botschafter Detlof von Berg*, der mich im Sommer 1998 zu dieser Untersuchung eingeladen und mir mit viel Geduld einen ersten Einblick in diplomatische Denk- und Handlungsweisen einer Langzeitmission gewährt hat. Nicht immer wurde meine Neugierde befriedigt, teilweise sah ich mich selber in die Taktik des diplomatischen Spiels verstrickt. Wie sehr dieser Forschungsaufenthalt gleichwohl mein Wissen um die Bedingungen und Probleme präventiver Diplomatie vertieft hat, drückt sich auch darin aus, daß der vorliegende Bericht über die Arbeit der Mission weitaus umfangreicher ausgefallen ist als ursprünglich geplant. Er ist daher auch als Anerkennung für die Arbeit der Missionsmitglieder zu lesen, deren Leistungen ihresgleichen suchen.

1. Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Arbeit der OSZE-Langzeitmission in Tallinn (im Folgenden "die Mission"), die 1992 vom Committee of Senior Officials der OSZE (CSO) mit Zustimmung Estlands eingerichtet wurde, um - wie es im Mandat heißt - "stability, dialogue and understanding between the communities in Estonia" zu fördern. Bevor die Ziele und Methoden dieser Untersuchung erläutert werden, soll die Konfliktkonstellation in Estland skizziert werden, die den Hintergrund für die Entsendung der Mission und ihre Arbeit bildet.

1.1 Zum Staatsbürgerschaftskonflikt in Estland

Hintergrund für dieses Engagement der OSZE bildet der Konflikt um die Staatsbürgerschaft in Estland. Nach der wiedergewonnenen Unabhängigkeit entschieden die politischen Eliten Estlands, einen Teil der Bevölkerung politisch, sozial und kulturell auszugrenzen und ihnen die Anerkennung als Staatsbürger zu verweigern. Die ausgegrenzte Gruppe umfaßte anfänglich weit mehr als 30 Prozent der Wohnbevölkerung, ist zwischenzeitlich aber infolge von Emigration und Einbürgerung auf 26 Prozent gesunken. In einigen Gebieten Estlands stellt sie aber auch heute noch die Mehrheit der Bevölkerung. In Narva zum Beispiel, einer Industriestadt im Nordosten Estlands an der russischen Grenze, haben mehr als neunzig Prozent der EinwohnerInnen nicht die estnische Staatsbürgerschaft. Viele der Betroffenen haben im Verlauf der vergangenen fünf Jahre die russische Staatsbürgerschaft angenommen, sind nach Rußland ausgewandert oder leben jetzt als „Ausländer“ in Estland. Einige haben inzwischen ein Einbürgerungsverfahren erfolgreich durchlaufen, die Mehrzahl aber lebt im Land als "Nichtstaatsbürger mit Sonderstatus" (vgl. Tabelle).

Zusammensetzung der Bevölkerung in Estland (1.1.1999)		
1.445.000	100 %	Gesamtbevölkerung – durchschnittliche Abnahme während der letzten Jahre 8.300 p.a.
Davon:	74 %	mit estnischer Staatsbürgerschaft (9% durch Einbürgerung)
Ca. 375.000	26 %	ohne estnische Staatsbürgerschaft
Davon:		
Ca. 250.000	17 %	"Staatenlose"
	8 %	Russische Staatsbürger
	1 %	Bürger anderer Staaten
Bzw.	1,5 %	mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung
	21 %	mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung
	3 %	"Illegale"

Die Trennungslinie zwischen Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern orientiert sich nicht an Ethnizität oder Sprache, sondern am Zeitpunkt der Zuwanderung. Es geht um Personen, die während der sowjetischen Herrschaft legal als BürgerInnen der Sowjetunion nach Estland eingewandert sind, sowie um deren Nachkommen. Angehörige oder Nachkommen der bereits vor 1940 in Estland lebenden russischen Minderheit sind nicht direkt betroffen. So finden wir unter den ethnischen Russen sowohl Staatsbürger wie Nichtstaatsbürger. Umgekehrt sind nur etwa zwei Drittel der Nichtstaatsbürger ethnische Russen. Das andere Drittel setzt sich aus verschiedenen Minderheiten zusammen, die allerdings überwiegend Russisch sprechen: Weißrussen, Ukrainer, Polen und Letten. Sie werden als „Russen“ betrachtet, wenn es darum geht, das Estnische durch Abgrenzung zu betonen.

Die Regie des Unabhängigkeitsprozesses hatte versucht, einer solchen Spaltung des Landes vorzubeugen. Zu diesem Zweck hatten alle baltischen Republiken bilateral 1991 mit der Russischen Föderation einen Vertrag darüber geschlossen, allen EinwohnerInnen das Recht zu gewähren, nach freiem Willen sich entweder für die Staatsbürgerschaft des jeweiligen neuen baltischen Staates zu entscheiden oder - bis zum Jahr 2001 - für die russische Staatsbürgerschaft zu optieren. In Litauen, wo die

Präventive Diplomatie

Gruppe der Zuwanderer aus der Sowjetunion allerdings kleiner als in Estland und Lettland ist, konnten sich Nationalisten und Postkommunisten darauf einigen, den Vertrag zu erfüllen. Die neue politische Klasse in Estlands hat dagegen den auf beiden Seiten ratifizierten Vertrag mit Verweis auf vermeintliche Unklarheiten ignoriert.¹

Die daraus entstandenen politischen Konflikte haben - jenseits ihrer zwischenmenschlichen Auswirkungen im Alltag - eine innenpolitische, eine bilaterale und eine internationale Dimension. Aus estnischer Sicht handelt es sich um eine *legitime* Entscheidung im Interesse *nationaler Sicherheit*. Aus der Sicht der betroffenen Nichtstaatsbürger ist sie hinsichtlich ihrer Legitimität nicht nachvollziehbar und *ungerecht*. Aus russischer Sicht handelt es sich um eine schwere *Menschenrechtsverletzung* an einer Bevölkerungsgruppe, die potentiell russische Staatsbürger sind und die nach Rußland zurückkehren könnten. Aus internationaler Sicht ist in Nordosteuropa ein Minderheitenkonflikt mit internationaler Bedeutung entstanden. Der Struktur nach gehört der estnische Fall zu den besonders "triangulären Konfliktkonfigurationen"² die ein hohes Risiko enthalten, in Gewalthandlungen zu eskalieren und auf diese Weise auch die *europäische Stabilität* zu gefährden.

Um eine Destabilisierung zu vermeiden, wurden internationale Organisationen in das Konfliktmanagement einbezogen. Mit ihrer Hilfe wurde eine Strategie erprobt, die 1992 unter der Bezeichnung „preventive diplomacy“ in der „Agenda für den Frieden“ vom Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgeschlagen worden und seitdem für den europäischen Kontext von der OSZE im Verbund mit anderen internationalen Organisationen und interessierten Staaten weiterentwickelt worden ist. Im estnischen Fall wurden über die OSZE hinaus die folgenden Akteure beteiligt: die Vereinten Nationen, der Europarat, der Ostseerat, die Europäische Union sowie von den Staaten insbesondere Schweden und Finnland, ferner eine Reihe von transnational arbeitenden NGO-Menschenrechtsorganisationen.

-
- 1) Ähnliches gilt für Lettland; allerdings hat das russische Parlament den lettisch-estnischen Vertrag nicht ratifiziert.
 - 2) D.h. Staaten, die eine Politik der Nationalisierung betreiben, treten einer Minderheit gegenüber, die auf einem mehr oder minder klar umrissenen Territorium siedelt, und gleichzeitig tritt ein externer Staat als ihre Schutzmacht auf. Vgl. Roger Brubaker, 1997.

Dieser Ansatz der präventiven Diplomatie wird im Falle Estland allgemein als erfolgreich bewertet. Denn es ist gelungen, den Konflikt zu kontrollieren und zu entschärfen sowie für die Mehrheit der Nichtstaatsbürger grundlegende Rechte (zum Beispiel Aufenthaltsrechte, Reiserecht, Recht auf Sozialleistungen, Recht auf eine Arbeitserlaubnis, Beteiligung an Kommunalwahlen) sowie ein Einbürgerungsverfahren durchzusetzen. Gleichwohl muß eingestanden werden, daß sich in Folge der Diskriminierungspolitik die Lebenschancen der russischsprachigen Minderheit kontinuierlich verschlechtert haben und ihre Integration in das politische Leben Estlands bisher ausgeblieben ist. Der Streit um die Staatsbürgerschafts-, Einbürgerungs-, Sprach- und Ausländergesetze sowie deren Anwendung sind weder innerhalb des Landes, noch in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu Rußland noch auf internationaler Ebene beigelegt, und nach wie vor verweigert die politische Klasse Estlands den Dialog über die entstandenen Probleme.

1.2 Ziele und Methoden der Untersuchung

Die Arbeit der OSZE-Langzeitmission bildet nur ein Element der im estnischen Fall angewendeten Präventionsstrategie. Andere internationale Organisationen mit jeweils eigenen Ansätzen waren und sind in Estland im gleichen Sinne tätig. Auch die OSZE hat hier noch weitere Präventionsmechanismen eingesetzt, insbesondere den Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), und es ist offensichtlich, daß die Wirkung der Mission nur im Kontext und im Zusammenspiel mit anderen Akteuren und ihren Instrumenten verstanden werden kann. Diese These ist an anderer Stelle ausgeführt worden.³ Die vorliegende Studie konzentriert sich lediglich auf ein Element, die Langzeitmission, und versucht, deren spezifischen Beitrag zur Präventionspolitik und die damit verbundenen Probleme auszuloten. Gefragt wird danach, wie die Mission ihr Mandat umsetzt und wie dies von Repräsentanten internationaler, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure vor Ort bewertet wird.

Damit will die Untersuchung zum einen dazu beitragen, Kontroversen um das Wirken der OSZE zu klären, denn deren Engagement ist von der estnischen Regierung von Anfang an negativ bewertet worden. Estland hat die Beurteilung der mit der

3) Vgl. Hanne-M. Birckenbach, 1997 und dies., 1997a.

Präventive Diplomatie

Staatsbürgerschaft zusammenhängenden Probleme als Konflikt von internationaler Bedeutung immer für maßstablos und für anti-estnische russische Propaganda gehalten und sich vielfach über die internationale Einmischung beklagt, wobei vor allem die Aktivitäten der Langzeitmission - neben denen des OSZE HCNM - ins Kreuzfeuer der estnischen Vorwürfe gerieten. Verschiedentlich hat Estland geögert, eine Verlängerung des Mandates zu befürworten. Schon im ersten Jahr ihrer Tätigkeit informierte die Mission die OSZE-Mitgliedsstaaten über das Problem, daß sie von einigen Gruppen als zu "russenfreundlich", von anderen jedoch als "servants" der estnischen Regierung betrachtet wird.⁴ Solche Wahrnehmungsprobleme sind nicht OSZE-spezifisch, sondern stellen ein grundsätzliches Problem aller intervenierenden Organisationen dar und die Gründe dafür liegen eher in der Sache selbst denn im Fehlverhalten der Organisationen liegen. Gleichwohl können sie nicht ignoriert werden.

Auch wenn die Mission nur ein Element in der Präventionsstrategie bildet, handelt es sich doch um ein wesentliches Element, das aus der Gesamtstrategie nicht mehr wegzudenken ist und dessen Kenntnis auch das Wissen um die Gesamtstrategie erweitert. Ferner will die Untersuchung auch dazu dienen, die Arbeitsweise der Mission einem breiteren Publikum verständlicher zu machen, insbesondere jenen Gruppen, die sich für den Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung interessieren und diese in der internationalen Politik gestärkt wissen wollen, jedoch angesichts der diplomatisch-herrschaftlichen Abschirmung internationaler Politik wenig Chancen haben, die OSZE-Arbeit kritisch unterstützend zu diskutieren und mit eigenen Überlegungen aus der transnationalen NGO-Bewegung zu verbinden. Das gilt auch für Frauen-NGOs, die sich häufig für zivile Konfliktbearbeitung nachdrücklich engagieren und am Ausbau entsprechender Aktivitäten der OSZE interessiert sind.⁵ Insofern zielt die Studie zweitens auch darauf, das Wissen über und die Unterstützung für die auf zivile Prävention von Konflikteskalationen zugeschnittene Politik zu verbreitern.

Diese Fragestellung wird durch eine feministischen Zuspitzung ergänzt. Feministische Forschungen haben aufgedeckt, wie eine

4) CSCE Mission to Estonia, Tensions over Community Relation in Estonia, Political Report #17, 1993 :3.

5) Vgl. hierzu auch: Maren Haartje, 1998 und Hanne-Margret Birckenbach 1998.

an Gewaltmitteln orientierte Sicherheitspolitik sowohl zur Reproduktion einer Welt der Geschlechterungleichheit als auch zur Verschärfung globaler Probleme beiträgt.⁶ Vor diesem Hintergrund ist mit der vorliegenden Studie drittens die Frage angesprochen, welche Ausstrahlung ein auf Gewaltmittel verzichtender Politikansatz im Hinblick auf die Ausprägung der Geschlechterverhältnisse haben kann und ob es Frauen, die in einem solchen Kontext Politik machen, gelingen kann, Politik-inhalte und Politikformen zu humanisieren.

Die vorliegende Studie will also die Arbeit und Außenwirkung der Mission und gleichzeitig die Rolle von Frauen in diesem Prozeß aus unabhängiger wissenschaftlicher Perspektive beleuchten und die bisherige Literatur ergänzen.⁷ Diesem Zweck diene ein zweiwöchiger Forschungsaufenthalt in Estland. Die Einladung des Leiters der Mission in Tallinn ermöglichte es, ihre Arbeit im August 1998 zu beobachten, ausführliche Gespräche mit den Mitglieder der Mission sowie mit solchen politischen und gesellschaftlichen Akteuren zu führen, die für eine problemlösungsorientierte Bearbeitung des Konfliktes relevant sind. Im Mittelpunkt der Interviews standen drei Fragedimensionen:

1. *Was geschieht in der Mission? Welche Anfragen werden von wem an sie gerichtet? Wie arbeiten die Angehörigen der Mission? Durch welche Anliegen und Anforderungen werden sie in Anspruch genommen? Welche Anliegen und Erwartungen können aus welchen Gründen nicht befriedigt werden? Wie ist es um die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Mission und bei ihren Kontakten bestellt.*
2. *Wie sehen die Angehörigen der Mission selbst ihre Arbeit? Worin sehen sie die Probleme, Schwierigkeiten, Erfolge und Mißerfolge? Welche Erwartungen haben sie an die Ergebnisse ihrer Arbeit, welche Hoffnungen und Wünsche existieren hinsichtlich der Möglichkeiten, ihre Arbeit von außen zu unterstützen? Wird die Frage der Beteiligung von Frauen an der Konfliktprävention überhaupt wahrgenommen und wenn wie?*
3. *Wie wird die Arbeit der Mission in Estland wahrgenommen? Welche Erwartungen sind enttäuscht oder erfüllt worden, welche Vorschläge gibt es zur Veränderung der Arbeit? Hat sich die Art und Weise, wie die Präsenz der Mission vor Ort wahrgenommen*

6) Vgl. Spike Petersen, Anne Runnyan, 1993.

7) Vgl. Birckenbach, Tsilevich 1998.

Präventive Diplomatie

wird, verändert, und worauf sind solche Veränderungen ggf. zurückzuführen? Bewerten Frauen die Arbeit der Mission anders als Männer?

Die Auswahl der Gesprächspartner/innen umfaßt neben den Mitgliedern der Mission Vertreter und Vertreterinnen der estnischen Regierung und des Parlaments, lokale politische und soziale Akteure in Tallinn und in Ida-Virumaa (Nordosten Estlands), Vertreter und Vertreterinnen von NGOs, sowie einen Sekretär der russischen Botschaft in Tallinn. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, daß die Sichtweisen von Frauen bzw. weibliche Perspektiven in der Untersuchung repräsentiert sind. Mehr als ein Drittel der Befragten sind daher Frauen.

Interviews/Gespräche von wenigstens einstündiger Dauer wurde mit folgenden Personen geführt:

1. Detlof von BERG, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in Estland;
2. Lt. Col. Christian BISTRUP, Stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Estland;
3. Neil BRENNAN, Second Secretary der OSZE-Mission in Estland;
4. Aleksander DUSHMAN, Hauptexperte für interethnische Beziehungen der Regierung in Ida-Virumaa;
5. Dr. Marcus GALDIA, First Secretary der OSZE-Mission in Estland;
6. Klara HALLIK, Senior Researcher am Institut für Internationale und Soziale Studien in Tallinn und ehemalige Ministerin für interethnische Beziehungen;
7. Merle HARUOJA, Projektmanagerin, Generalsekretärin des Estnischen Instituts für Menschenrechte;
8. Sergei IVANOV, Mitglied des Estnischen Parlaments;
9. Tiina ILSÉN, Mitarbeiterin im Büro des OSZE-Repräsentanten bei der Estnischen Regierungskommission über Aufenthaltsgenehmigungen für Militärpensionäre;
10. Tiit KÄBIN, Mitglied des estnischen Parlaments und Vorsitzender des Verfassungsausschusses;
11. Sari KANTOLA, First Secretary der OSZE-Mission in Estland;
12. Hedi KOLK, Sekretärin der OSZE-Mission in Estland;
13. Eve KUUSMANN, Programmanagerin am Zentrum für Demokratische Studien der erziehungswissenschaftlichen Universität Tallinn und teilzeitbeschäftigt als Buchhalterin der OSZE-Mission in Estland;
14. Viktor LAHNBERG, freier Journalist in Tallinn;
15. Petra LANTZ-DE BERNARDIS, Leiterin des UNDP-Büros in Tallinn;

16. Capt. (Fg Navy) ret. Uwe MAHRENHOLZ, Repräsentant der OSZE bei der Estnischen Regierungskommission über Aufenthaltsgenehmigungen für Militärpensionäre;
17. Peeter MILLER, Außenministerium der Republik Estland, Berater in der Politischen Abteilung;
18. Bernd MÜTZELBURG, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Estland;
19. Vello PETTAI, Vorsitzender des Runden Tisches beim estnischen Präsidenten, Dozent für Politikwissenschaft an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tartu;
20. Aleksandr SEGEDIN, Journalist bei der Tageszeitung Estoniya, Tallinn;
21. Aleksei SEMJONOV, Direktor des Legal Information Centre for Human Rights, Tallinn;
22. Larissa SEMJONOV, Mitarbeiterin des Legal Information Centre for Human Rights, Tallinn;
23. Sergei STADNIKOW, russischer Staatsbürger in Estland;
24. Dmitriy TSVETKOV, First Secretary der Botschaft der Russischen Föderation in Estland;
25. Peeter VARES, Professor, stellvertretender Direktor des Instituts für Internationale und Soziale Studien in Tallinn;
26. Andra VEIDEMANN, Estnische Ministerin für interethnische Beziehungen;
27. Raivo VETIK, Direktor des Instituts für Internationale und soziale Studien in Tallinn;
28. Anna WESTERHOLM, First Secretary der OSZE-Mission in Estland;
29. Kai Niels WILLADSEN, (scheidender) stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Estland.
Kürzere Gespräche fanden mit folgenden Personen anlässlich eines Besuchs im Legal Information Centre for Human Rights (LICHM), eines Empfangs für ein Frauennetzwerk beim Nordischen Rat sowie eines Empfangs der OSZE-Mission statt:
30. Carol BATCHELOR, Legal Officer beim Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR);
31. Walter BELLINGHAUSEN, Kapitänleutnant, Deutscher Berater für die estnische Marine;
32. Viive AASMA, Direktorin des PHARE Strategiezentrums für die estnische Sprache;
33. Ave HÄRSING; PHARE Strategiezentrum für die estnische Sprache;

34. Lars JÖNSSON, Senior Liaison Officer für die Baltischen Staaten beim UNHCR;
35. Brian P. LARSON, Geschäftsträger der USA in Estland;
36. Ene-Eha URBALA, Consultant am Estnischen Institut für Menschenrechte im Ida-Virumaa Informationszentrum.

Genutzt wurde ferner die Gelegenheit zu Gesprächen mit Studierenden der Internationalen Beziehungen aus Estland, Finnland, Rußland und Schweden, die an einer Internationalen Sommerschule über Strategien der Ostseeregion in Narva-Jõesuu teilnahmen.

Um die Untersuchung transparent zu halten, wurde allen Beteiligten der Gesprächsleitfaden, das Erkenntnisinteresse und die Ziele der Untersuchung erläutert und zugesichert, ihre Aussagen anonym auszuwerten und nur dann namentlich zu zitieren, wenn sie sich dazu ausdrücklich bereit erklärt haben.

Der vorliegende Bericht beruht somit auf unterschiedlichen Quellen.

1. Ein Kernstück der Missionsarbeit bilden verschiedene Typen von *Berichten an die internationale Staatengemeinschaft*, die mit unterschiedlichen Graden der Vertraulichkeit belegt sind. Der Versuch, zu diesen Berichten Zugang zu erhalten, ist weitestgehend gescheitert. Die Möglichkeit, eine "Fact-Finding-Mission" über die Arbeit der Mission durchzuführen, wie es in der Einladung des Missionsleiters hieß⁸, war damit deutlich beeinträchtigt (vgl. unten). Auch dort, wo es mir möglich gewesen wäre, die Berichte über Dritte hinter dem Rücken der Mission zu erhalten, habe ich aus unterschiedlichen Gründen darauf verzichtet.
2. In der OSZE-Mission hatte ich die Gelegenheit, den "*Article of Understanding*" einzusehen, der zusammen mit dem *Mandat* die Leitlinien der Arbeit abgibt. Schließlich hatte ich Zugang zum *Zeitungsarchiv der Mission*, was insbesondere wichtig war, um die Verschiebung der thematischen Prioritäten über die Zeit erkennen zu können. Ferner konnte ich *Dokumente zur arbeitsrechtlichen oder sozialen Lage der Mitarbeiter* von OSZE-Missionen und zu ähnlichen Fragen einsehen. Einsicht hatte ich ferner in *Unterlagen zu einigen gesellschaftspolitischen Projekten* zur Förderung des innerestnischen Integrationsprozesses, bei denen die Mission teils initiiierend, teils unterstützend tätig wurde.

8) "The OSZE Mission appreciates your interest towards its work and would therefore invite you to a fact finding mission and consultation for a couple of weeks to Estonia".

Informativ waren die Gelegenheiten zur *teilnehmenden Beobachtung*. Die Mission gewährte mir die Möglichkeit an insgesamt drei der routinemäßigen *Arbeitsbesprechungen*, sowie an einem von der Mission gegebenen *Empfang* teilzunehmen.

3. Einen überragenden Stellenwert nehmen die über 30 *Interviews mit Mitarbeitern der Mission und anderen Akteuren vor Ort* ein. Die Gespräche wurden in englischer Sprache geführt und dauerten in der Regel zwischen einer und drei Stunden. Die Bereitschaft, auf meine Fragen Auskunft zu geben und mir die Situation vor Ort zu erläutern, war durchgängig außerordentlich hoch. Je stärker die Befragten in den politischen Prozeß vor Ort eingebunden waren, um so größer war ihre Detailkenntnis, um so zurückhaltender waren Sie jedoch auch mit kritischen Informationen über die politischen Verhältnisse in Estland wie auch hinsichtlich der Bewertung der OSZE und speziell der Arbeit der Mission, um so größer auch ihr Interesse und Geschick, das Interview in das diplomatische Spiel einzubinden.

Auch wenn ich mich bemüht habe, die Informationen aus den Interviews mit Informationen aus der Literatur über die Mission abzugleichen, bin ich mir bewußt, daß eine Untersuchung, die im Wesentlichen auf Interviews in einer für alle Beteiligten fremden Sprache basiert, nicht nur subjektiv, sondern auch fehlerhaft sein muß. Diese Untersuchung kann sich daher nur als einen Schritt dazu verstehen, die Konfliktprävention der OSZE in Estland jenseits der politischen Befürwortungsliteratur auch wissenschaftlicher Erörterung zugänglich zu machen. Ihre Ergebnisse sind vielfach als begründete Hypothesen über eine sich wandelnde Missionstätigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt zu lesen. So hoffe ich, daß die hier zusammengetragenen Informationen korrigiert und verbessert werden können, wenn weitere zitierbare Dokumente verfügbar sind.

2. Organisatorische und konzeptionelle Grundlagen

Trotz der hohen Akzeptanz, die alle internationalen Organisationen, einschließlich der OSZE, in Estland zu Beginn der neunziger Jahre als Instrument der Absicherung der wiedererlangten Unabhängigkeit und der Beschleunigung des Abzugs der russischen Truppen fanden, war es kein leichtes Spiel, die Zustimmung der estnischen Regierung dafür zu erhalten, daß sich die OSZE auch mit den Konflikten um die Staatsbürgerschaft befaßt und eine Langzeitmission nach Estland entsendet. In Übereinstimmung mit den OSZE-Mechanismen hat Rußland die

Präventive Diplomatie

OSZE-Aktivitäten im Staatsbürgerschaftskonflikt eingeleitet, indem es das Thema mit der Frage des Abzugs seiner Truppen verknüpft hat. Estland hat diese Initiative Rußlands als Prestigeverlust gewertet, aber dennoch das Land für die Präventionsmaßnahmen der OSZE geöffnet. Daß die schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas 1992 den Vorsitz im KSZE-Rat übernahm und das Mandat erhielt, eine Strategie der präventiven Diplomatie zu entwickeln, hat die Zustimmungsbereitschaft begünstigt.⁹ Nach einem längeren Aushandlungsprozeß war Estland am 28. September 1992 bereit, das ODIHR einzuladen, eine Fact-Finding Mission mit deutschen und finnischen Diplomaten nach Estland zu entsenden.¹⁰ Es folgte eine Einladung an das CSO, eine Mission nach Estland zu entsenden. Sie wurde am 13. Dezember 1992 vom CSO angenommen, so daß die Mission im Februar 1993 ihre Arbeit aufnehmen konnte. Ihr Jahresbudget beträgt (1999) etwa 7 Millionen Österreichische Schilling und deckt alle operativen Kosten ab, nicht jedoch die Bezüge der Diplomaten; sie werden direkt von den Entsendestaaten bezahlt.

Die ODIHR-Mission, der auch der erste Leiter der Mission Klaus Törnudd bereits angehörte, setzte wesentliche Ausgangsbedingungen für deren spätere Tätigkeit. Die Aufgabe der ODIHR-Mission war es, die estnische Gesetzgebung und ihre Implementation zu analysieren und mit allgemeinen universellen Menschenrechtsnormen zu vergleichen. Ihr "Report of the CSCE ODIHR Mission on the Study of Estonian Legislation" von Dezember 1992 kommt im zusammenfassenden Abschnitt zu dem Ergebnis, daß die Lage der russischsprachigen staatenlosen Einwohner ein Anlaß zur Besorgnis sei. Gleichzeitig wird die - strittige - Auffassung des Europarates bekräftigt, derzufolge kein internationales Menschenrechtsinstrument ein Recht auf Staatsbürgerschaft als Menschenrecht anerkennt. Dennoch wird empfohlen, daß Estland im eigenen Interesse und so schnell wie möglich die Integration der Mitglieder dieser Gruppe erleichtert und ihnen

9) Carlsson 1994.

10) Der Mission gehörten als Experten an: Christian Tomuschat, Professor, Faculty of Law, University of Bonn, und Klaus Törnudd, Ambassador, Ministry of Foreign Affairs, Finland; als deren Assistenten: Ulrich Brandenburg, CSCE Division, Ministry of Foreign Affairs, Germany, und Päivi Kaukoranta, Legal and Human Rights Division, Ministry of Foreign Affairs, Finland; als Executive Secretary Jack Zetkulić, Deputy Director, CSCE ODIHR, Warsaw.

gleiche Rechte einschließlich der Staatsbürgerschaft gewährt.¹¹
Die von der ODIHR Mission empfohlenen Maßnahmen lauten:
72. [...] The mission therefore recommends the following specific measures in reference to citizenship:

- A law detailing language requirements for the acquisition of Estonian citizenship, significantly lower than the level currently required, should be adopted without further delay.
- Exceptions should be provided that would waive all language requirements for invalids and pensioners who fulfill the conditions of Article 7, paragraph 3 of the Citizenship Act.
- Steps should be taken to ensure that paragraph 16 (4) of the resolution of the Supreme Council of 26 February 1992 shall not be applied with respect to legal residents of Estonia who have lost their steady income due to unemployment.
- In full conformity with the Citizenship Act (Article 3, paragraph 6), it should be ensured that children born from former nationals of the USSR, who would otherwise be stateless, are registered as Estonian citizens.

73. According to longstanding CSCE standards, participating States are obligated to facilitate family reunification. Minor children must be able to live with their parents and spouses must be able to join one another. Although it is certainly legitimate to check whether a marriage is a real and not only a fictitious one, the mission recommends that Estonia review its legislation and practices with a view to ensuring that there are no inconsistencies with the standard of family reunification. There should be no waiting lists compelling family members to live separately for years.

74. Since freedom to leave one's country is an undisputed rule of international human rights law, Estonia should do everything in its power to grant every person lawfully resident within its territory a real opportunity freely to travel abroad and to return to Estonia. For that purpose, persons who are currently stateless should be provided with an alien's passport if they are no more holders of valid passports of the former Soviet Union.

75. Since the only viable and realistic assumption for the future is that Estonia will permanently have a linguistic minority of perhaps 25-40% of the total population, the cultural needs

11) Christian Tomuschat, Klaus Törnudd et al., 1997.

Präventive Diplomatie

of the minority will need to be taken care of on a permanent basis. Within the limits of available resources, due attention should therefore be given to the cultural and educational needs of all language groups in the country as well as to facilities for the effective teaching of the Estonian language to all those who need to learn them.

76. The present language legislation may in certain respects require adaptation to the conditions of an independent State. For example, it is hardly the task of the State to lay down requirements for private employment contracts. If bilingual competence is necessary in a given situation, the potential employer will insist that any applicant possess the requisite qualifications. Language requirements for public service could be differentiated in different parts of the country, and transitional rules could be liberally applied. Flexibility would alleviate tensions and help the Russian-speaking population to gain confidence in a future of peaceful cooperation between all groups living in Estonia. Particularly in those parts of the country where one language dominates the rights to security of employment should accordingly be weighed against the right of the public to service in either Estonian or Russian. Policy models for developing the language legislation can be found in countries that have given a generous treatment to migrant workers and in CSCE States that are historically multilingual (such as Canada, Finland, Switzerland).

Mit dem Bericht der ODIHR-Mission, auf deren Empfehlungen im Mandat der Teil der Langzeitmission explizit verwiesen wird, war die Entscheidung gefallen, daß der CSO den Staatsbürgerschaftskonflikt in Estland losgelöst von der Diskussion um Menschenrechte behandelt wissen wollte. Diese Entscheidung war sicherlich durch die estnische Ablehnungspolitik einerseits und die Unglaubwürdigkeit Rußlands, sich für Menschenrechte stark zu machen, bestimmt, entsprach aber auch den Interessen westlicher Staaten (insbesondere Deutschlands), die im eigenen Land schwelende Diskussion um die Staatsbürgerschaft von Migranten nicht durch ein Engagement in Estland zu beeinflussen bzw. einem spill-over-Effekt vorzubeugen. Zu Recht bemerkt Vello Pettai:

For the OSCE, its range of manoeuvrability was limited by the international community's acceptance of Estonia's basic

citizenship policy and the latter's principle that the Soviet-era immigrants were non-citizen residents. Although in its reports the mission sometimes hinted at the need to liberalize certain provisions of the citizenship law, it never called for a full-scale revision of the restrictive policy. On several occasions in 1994, for example, the mission had to issue press statements reiterating its respect for Estonia's citizenship policy and for the fact that Estonia had been illegally occupied by the Soviet Union in 1940. The statements were usually meant to counter perceptions that the mission was becoming too intrusive into Estonian policy.¹²

2.1 Das Mandat

Die Mission begann ihre Arbeit Mitte Februar 1993 und war ab Mitte April 1993 mit einem Stab aus Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden und den USA mit drei Büros in Tallinn, Narva and Kohtla-Järve voll einsatzfähig. Das Einsatzgebiet der Mission umfaßt das gesamte Territorium Estlands. Der Schwerpunkt liegt jedoch in Tallinn sowie im Norden und Nordosten des Landes. Die Zentrale der Mission arbeitet in Tallinn und war zunächst im estnischen Außenministerium untergebracht. Nach heftigen Kontroversen um die Tätigkeit der Mission wurde das Büro aus dem Außenministerium ausgegliedert.

Grundlage und Leitfaden für alle Tätigkeiten der Mission sind (a) das Mandat (s. Anhang), das auf sechs Monate terminiert ist, jedoch nach Auslaufen jeweils um weitere sechs Monate nach Maßgabe der Entscheidungen des CSO verlängert wurde, sowie (b) der vom ersten Missionsleiter am 13.2.1993 unterzeichnete "Article of Understanding". Er regelt zusätzlich Vorkehrungen über die Sicherheit und Bewegungsfreiheit der Mitglieder der Mission, ihren Zugang zur ansässigen Bevölkerung, zu gesellschaftlichen Gruppen und Amtsinhabern sowie Privilegien und Immunitätsfragen. Beide Dokumente sind bis heute unverändert in Kraft.

Danach besteht die Mission aus sechs Diplomaten, die von OSZE-Staaten entsendet werden. Der Missionsleiter hat Botschafferrang. Ziel der Mission ist es, Stabilität sowie den Dialog und die Verständigung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen in Estland zu fördern. Zu diesem Zweck soll die Mission:

12) Pettai 1998.

Präventive Diplomatie

- Kontakte zu den nationalen und lokalen Institutionen herstellen und pflegen, insbesondere sofern sie für Fragen der Staatsbürgerschaft, Migration, Sprachprobleme, Sozialleistungen und Beschäftigung zuständig sind;
- Kontakte zu relevanten NGOs einschließlich politischer Parteien, Gewerkschaften und Vereinigungen der Massenmedien herstellen und pflegen,
- Informationen sammeln und als ein "clearing-house" für Information, technische Hilfe und Beratung in Fragen dienen, die mit dem Status, den Rechten und Pflichten der gesellschaftlichen Gruppen in Estland zu tun haben.
Dabei soll die Mission
- mit dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und dem OSZE Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) kooperieren und Informationen austauschen;
- Informationen mit den Repräsentanten der Vereinten Nationen, anderen internationalen Organisationen und Botschaften aus OSZE-Staaten in Estland austauschen und sich soweit notwendig mit ihnen koordinieren;
- unter anderem durch die Förderung lokaler Mechanismen zur Erleichterung von Dialog und wechselseitigem Verständnis zu den Bemühungen Estlands beitragen, wieder eine Zivilgesellschaft (civic society) herzustellen;
- die Ergebnisse der vom ODIHR durchgeführten Fact-Finding Mission nach Estland berücksichtigen;
- dem OSZE Chairman-in-Office (CiO) über den Missionsleiter regelmäßige Berichte übermitteln;
- bei all dem beachten, daß der Auftrag der Mission zeitlich begrenzt ist und daher über Wege und Mittel nachdenken, wie die Aufgaben der Mission in die Verantwortung von Institutionen und Organisationen übergehen kann, die die lokale Bevölkerung repräsentieren.

2.2 Das Büro des OSZE-Repräsentanten

Seit 1994 wird die Mission durch ein räumlich und personell nicht eindeutig getrenntes Büro des "OSCE Representative to the Estonian Government Commission" ergänzt. Dessen Einrichtung wurde im Zuge der Verhandlungen über den Abzug der russischen Truppen aus Estland geschaffen. Während Deutschland im Zusammenhang mit dem Truppenabzug zusagte, für Rückkehrer Wohnungen zu bauen, konnte Estland dafür keine

Mittel zu Verfügung stellen und mußte daher einwilligen, 20.000 ehemaligen Offizieren und ihren Angehörigen die Möglichkeit einzuräumen, in Estland eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen. Estland setzte diese Zahl in Beziehung zu ihren eigenen Streitkräften, argumentierte, die ex-sowjetischen Offiziere seien eine Gefahr für Estlands Sicherheit und verlangte, daß Aufenthaltsgenehmigungen nur nach einem Überprüfungsverfahren erteilt würden. Rußland stimmte unter der Voraussetzung zu, daß diese Überprüfung unter internationaler Beobachtungserfolge. Estland wiederum verlangte die Besetzung der Beobachterrolle mit einem Deutschen, der über Spezialkenntnisse über die Struktur der Sowjetischen Streitkräfte verfüge. Auf der Basis des schließlich erzielten "Abkommens über soziale Garantien für Militärpersonal der Russischen Föderation auf dem Territorium Estlands" vom 26. Juli 1994 wurde auf Nachfrage der estnischen Regierung vom CSO die Etablierung des Büros beschlossen. Im November 1994 wurde der "OSCE Representative" bestellt. Seine Aufgabe ist es, an der Arbeit der für die Überprüfung zuständigen Regierungskommission teilzunehmen, Empfehlungen hinsichtlich der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis für die betreffenden Personen zu geben und den CiO über die Arbeit der Kommission informiert zu halten. Er wird von einer estnischen Assistentin unterstützt.

Das Büro des OSZE-Repräsentanten untersteht nicht der Leitung der OSZE-Mission und verfügt über ein eigenes Budget (1998 ca. 1,7 Österreichische Schilling). Dennoch hat sich aufgrund der räumlichen Nähe und inhaltlichen Bezüge der zu bearbeitenden Problemfelder eine enge, auch personell verzahnte Zusammenarbeit entwickelt. Die Assistentin nimmt z.B. an Arbeitsbesprechungen der Mission teil, ist an einzelnen gesellschaftspolitischen Projekten (vgl. unten) beteiligt und wird von der Mission auch zu OSZE-Konferenzen des ODIHR über die Implementierung der "menschlichen Dimension" des OSZE-Prozesses entsandt, wenn die Mission dort mit niedrigem Profil vertreten sein will, ohne sich - sei es aus Kostengründen oder aus Furcht vor dem ungeliebten Thema "Menschenrechte" - spezifisch zu engagieren.

2.3 Zur personellen und sozialen Situation

Das Mandat begrenzt die Mission selbst auf zunächst sechs Diplomaten. Alle OSZE-Staaten können Personal entsenden. Die beiden ersten Leiter der Mission, Klaus Törnudd und Timo Lahelma

Präventive Diplomatie

kamen aus Finnland. Ihnen folgten Richard Samuels (U.K.), Herbert Grubmayr (Österreich), Jean Perrin (Frankreich), Detlof von Berg (Deutschland), sowie im Oktober 1998 Bernd Braun (Österreich). Im Stab haben bislang etwa 20 Diplomaten aus sechs OSZE-Staaten gearbeitet.

Im August 1998 bestand die Mission aus dem Leiter *Detlof von Berg*, ein deutscher Berufsdiplomat, der zuvor die OSZE-Mission in Tirana geleitet hat. Der Posten des stellvertretenden Leiters wurde im August 1998 gerade neu mit Lt. Col. *Christian Bistrup* aus Dänemark besetzt, der den "Dienstältesten", Kai Niels Willadsen, ebenfalls von den dänischen Streitkräften entsandt, ablöste, ein Vorgang der außerhalb der Mission mit der Bemerkung kommentiert wurde, daß Dänemark immer jemanden vom Geheimdienst entsenden würde. Ferner gehörten drei Erste Sekretäre zum Stab: *Markus Gaida*, ein erfahrener Rechtsanwalt aus Deutschland, *Sari Kantola*, Volkswirtin im finnischen Dienst sowie *Anna Westerholm* mit einem sozialwissenschaftlichen Hintergrund und NGO-Erfahrung im schwedischen diplomatischen Dienst. Neu zum Stab gekommen war der jüngere Rechtswissenschaftler *Neil Brennan* im Rang eines Zweiten Sekretärs. Zuvor hat er als kanadischer Dozent für Menschenrechte im Rahmen des Open-Society Programms an der Universität Tartu gearbeitet. Er hat sich nach Auslaufen der Stelle direkt bei der Mission beworben, die dann dabei half, eine offizielle Entsendung aus Kanada zu besorgen. Daneben gehörte zur Mission ein estnischer Fahrer und eine estnische Sekretärin (*Hedi Kolk*), die von Anfang an für die Mission gearbeitet hat, sowie die Estin *Eva Kuusmann*, die als Teilzeitarbeitskraft die Buchführung erledigt, im eigentlichen Beruf jedoch als Dozentin für estnische Außenpolitik und Programmanagerin am Zentrum für Demokratische Studien der erziehungswissenschaftlichen Universität Tallinn arbeitet. Das Büro des OSZE-Repräsentanten wird von dem bereits pensionierten deutschen ehemaligen Militärattaché in Moskau, *Uwe Mahrenholtz* geführt und beschäftigt ebenfalls eine estnische Mitarbeiterin, *Tiina Ilsen*, die für die Arbeit der Mission keine spezifischen Qualifikation mitbringt.

Die Mission hat hinsichtlich kultureller Herkunft, Qualifikation, sozialer Lage, Arbeitsstil und inhaltlicher Interessen ihrer Mitglieder ein heterogenes Profil. Gemäß diplomatischer Gepflogenheit werden die Diplomatinnen häufig ausgetauscht, um einer

Entfremdung vom Entsendestaats zu verhindern. Ihre Aufenthaltsdauer beträgt mindestens sechs Monate, wird in der Regel zwei bis drei Mal verlängert, aber sie haben doch jeweils nur eine kurzfristige Perspektive in der Mission und stehen für andere Verwendungen auf Abruf bereit.

Hat man die Breite des Mandats vor Augen, ist die Mission in Estland mit ihrem Kern von sechs DiplomatenInnen als klein zu bezeichnen. Das Mandat ist interpretationsoffen, legt die Ausführung weitgehend in die Hände des Missionsleiters und hält die Arbeit der Mission frei von unmittelbaren Erwartungen und Ansprüchen anderer Akteure. Ein vergleichsweise liberaler Führungsstil prägt den Alltag der Mission. Montags morgens findet eine etwa zweistündige Arbeitsbesprechung statt, in der nicht nur über neuere Entwicklungen informiert und Arbeit von oben nach unten verteilt und koordiniert wird, sondern in der auch Chancen bestehen, strittige Fragen anzusprechen. Alle Missionsmitglieder schätzen die hohe Dispositionsfreiheit, die ihnen bei der Ausführung ihrer Arbeit von der OSZE-Zentrale in Wien und dem leitenden Botschafter gewährt werden. Ein Missionsmitglied brachte dies auf die Formulierung: "You create a job that does not exist."

Nur eine heterogene Zusammensetzung des Personals erlaubt es, den im Mandat breit und offen gehaltenen zivilorientierten Auftrag ansatzweise auszufüllen. Sie bedingt allerdings auch unterschiedlichen Auffassungen über Kernpunkte der Arbeit und Differenzen über die Interpretation des Mandates und seine Ausführung. Das Mandat steuert dem nicht entgegen. Zum Beispiel verlangt es von der Mission ohne nähere Erläuterung, die "civic society" in Estland zu fördern. Bei Nachfragen zeigt sich denn auch, daß nahezu jedes Missionsmitglied ein eigenes Verständnis von diesem Terminus hat. Auch legt das Mandat nicht fest, ob und in welcher Weise die von der OSZE gesammelten Informationen vertraulich gehandhabt werden, in welcher Weise die Mission Transparenz über ihre Arbeit herstellen darf und soll, ob und wie weit sie sich darum bemühen soll, in den von ihr zu fördernden Dialog auch menschenrechtliche Fragen einzubeziehen, und wie über diese und ähnliche Fragen entschieden wird.

Die Herkunft aus unterschiedlichen nationalen politischen Kulturen, die Vielfalt und Grenzenlosigkeit des Arbeitsfeldes, das Leben in einem intellektuell nicht sehr anregenden Umfeld, in

Präventive Diplomatie

dem jeder jeden kennt und jedem mißtraut und in einer Situation, in der jedes Missionsmitglied davon ausgehen muß, daß die KollegInnen nicht nur der gemeinsamen Arbeit verpflichtet sind, sondern auch eine "Nebenberichterstattung" gegenüber ihren nationalen Regierungen betreiben - solche Faktoren bedeuten, daß selbst eine so vergleichsweise kleine Mission in einem relativ befriedeten Land erheblichem Streß ausgesetzt ist. Die Kompensationsmöglichkeiten für die Diplomatinnen sind gering. Immerhin verschafft die Teilnahme an internationalen Konferenzen den Missionsmitgliedern gelegentlich ein wenig der Anerkennung, die ihnen am Einsatzort versagt bleibt. Eine private Kompensation von Spannungen vor Ort bleibt nicht nur wegen der hohen Arbeitsbelastung¹³, sondern auch deshalb versagt, weil die Mitglieder einer Mission in der Regel nicht von Familienangehörigen begleitet werden¹⁴ und ohne gewachsene Freundschaften im Land leben. Die Tendenz von Mitarbeiterinnen, sich einen "weiblichen Arbeitszusammenhang" aufzubauen, wird von Männern als bedrohlich empfunden. Leicht geraten Frauen dadurch in den Verdacht prüde, humorlos oder männerfeindlich zu sein. Männlichen Mitarbeitern mit ihrer zur Schau gestellten Reserviertheit, Disziplin und ihrem Einzelgängertum ergeht es in solchem Beziehungsgeflecht nicht viel besser. Sie sind in gleichem Maße Objekt von Verdacht und Klatsch. Unter solchen Arbeitsbedingungen bleibt vor allem eines: Die Hoffnung auf einen Karrieresprung.

2.4 Die Geschlechterhierarchie

Wenn Berufsdiplomaten unterschiedlicher Generationen mit Personen zusammenarbeiten müssen, die Erfahrungen in der NGO- und Menschenrechtsbewegung gemacht haben - wenn diese mit Personen kooperieren sollen, die von Militär- und Geheimdienstereferenzen geprägt sind - wenn Personen, die klassische Ausbildungsgänge mit Geschichte oder Jura durchlaufen haben und denen die Computerwelt verschlossen geblieben ist, mit solchen kooperieren müssen, deren Ausbildung durch eher sozialwissenschaftliche Perspektiven geprägt ist und

-
- 13) "The work schedule of Mission personnel is determined by the HOM. There is no set eight-hour working day in any of the Missions. Frequent circumstances require that Mission personnel conduct duty activities in the evening and on weekends. ... in all instances, the completion of Mission objectives and local working conditions must prevail." (in "OSCE personel guidelines for seconded mission staff, p.1.)
- 14) "The OSZE discourages the accompaniment of dependants of seconded Mission members to the operational area" (In "Administrative Instruction" No. 4/98 vom 1.6.98).

die den Zugang zum Internet nicht nur schätzen gelernt haben, sondern auch nicht missen können - wenn Diplomaten aus Deutschland mit Diplomatinen aus Schweden und Finnland in räumlicher Enge zusammentreffen, dann ist diese soziale Situation mit Reibungspunkten verbunden, die die Arbeit deutlich belasten können, sofern diese gesellschaftsweltlichen Veränderungen innerhalb des diplomatischen Berufsfeldes nicht reflektiert werden. Die Spannungen werden am deutlichsten auf der gender-Ebene sichtbar. Es ist sicher kein Spezifikum der Mission in Estland, daß die Hierarchie innerhalb der Mission dem bekannten Muster folgt: Die Mission wird von einer männliche Leitung geführt. Die mittlere Ebene bildet das männliche juristische Personal. Auf der unteren Ebene arbeitet das weibliche Personal mit einem Qualifikationsprofil, das jenseits dem der klassisch diplomatischen Fächer liegt.

Die Existenz der gender-Hierarchie in der Mission ist kein Geheimnis. Sie drückt sich zum Beispiel in der ungleichen Anrede aus. Während der Leiter der Mission mit "Herr Botschafter" angesprochen wird, werden die Mitarbeiter mit Vornamen angesprochen. Sind sie weiblich wird jedoch nicht immer, aber häufig schlicht von "the girls", oder gar "the girlies" gesprochen. Auch wenn diese deutlich zu verstehen geben, daß sie eine solche Anrede nicht wünschen und als diskriminierend empfinden, können sie sich nicht durchsetzen, ja werden für ihre Verärgerung belächelt. Die Anredeform wird sogar gerechtfertigt. (a) Die betroffenen Personen hätten einen "so anderen" frischen, jugendlichen Stil und seien noch so unerfahren; (b) es sei doch durchaus üblich, seine Freundin oder seine Frau als "girl" zu bezeichnen; dies sei doch eher eine freundliche Geste als eine Diskriminierung; (c) in einer diplomatischen Mission gäbe es doch auch eine erotische Dimension, die sich eben auch auf solche Weise ausdrücke. Frauen halten dagegen, daß "Differenz" Verniedlichung nicht rechtfertigt, daß der Unterschied zwischen privaten Liebesverhältnissen und den Beziehungen in hierarchischen Arbeitsverhältnissen beachtet werden muß, und daß auch erotische Beziehungen innerhalb einer Mission nicht auf ungleicher Anerkennung und einseitigem Interesse beruhen dürfen, sondern daß für sie andere Ausdrucksformen gefunden werden müssen.

Der Mangel an Problemverständnis und Sensibilität für Geschlechterdiskriminierung ist um so problematischer, weil die

Präventive Diplomatie

Anredeform nicht intern bleibt, sondern auch gegenüber BesucherInnen bzw. den Kontaktpersonen der Mission gebraucht wird. Auch außerhalb der Mission hat man die interne Anrede vielfach übernommen, nennt man die Diplomaten beim Vornamen, spricht jedoch von den Diplomatinen von "den Mädchen" was deren Autorität als First Secretary aufzutreten, untergräbt. Dies verstärkt die Effekte der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und Arbeitsbewertung innerhalb der Mission. Während die Diplomaten an offiziellen Anlässen teilnehmen, internationale Gäste empfangen und auf staatlicher Ebene mit hochrangigen Repräsentanten agieren, sehen sich die Diplomatinen vor allem mit der russischsprachigen Bevölkerung und der NGO-Arbeit beschäftigt - mit Tätigkeitsfeldern, die von den Diplomaten als eher randständig für die OSZE-Arbeit betrachtet werden. Diese Bewertung wird von den Diplomatinen, nicht geteilt; sie selber halten ihre Arbeit für essentiell, jedoch für wenig prestigeträchtig. So sehen sie sich vor allem von Kontakten und damit verbundenen Aufstiegschancen ausgeschlossen, die mit Prestige besetzten Tätigkeiten langfristig verbundenen sind, und klagen über ungleiche Maßstäbe und darüber, daß Frauen auch bei einer OSZE-Mission ohne entsprechende Anerkennung doppelt so viel und so gut arbeiten müßten wie Männer.

Schließlich ist das Qualifikationsprofil für diplomatische Tätigkeiten maskulinistisch geprägt, und es gibt innerhalb und außerhalb der Mission viele scheinbar "erfahrungsgestützte" Vorbehalte gegen weibliches Personal. Die Diplomaten fürchten Emotionalität, Leidenschaftlichkeit, Unvorsichtigkeit von Frauen, deren angeblich schwache Nerven und mangelnde Belastbarkeit, die der Anforderung im Wege stehe, daß eine OSZE-Mission eine "unangreifbare Festung" sein müsse. Fragen nach Form und Bedeutung emotionaler und expressiver Äußerungen stehen nicht zur Debatte und werden mit stereotypen Hinweisen auf "Fehler" ehemaliger Diplomatinen abgewehrt, die die Beziehungen zur Regierung belastet haben. Auch außerhalb der Mission sind solche Vorkommnisse bekannt. Hier gelten sie jedoch weniger als ein "Versagen" der Diplomatinen, denn als Ausdruck der Sturheit estnischer Politiker, die stets auf der Suche nach einem Anlaß sind, die Missionsarbeit zu kritisieren.

Auch wenn die für eine erfolgreiche Missionstätigkeit erforderlichen Qualifikation beschrieben wird, läßt sich eine

maskuline und eine feminine Sicht unterscheiden. Aus Sicht der Missionsleitung liegt präventive Diplomatie im Spektrum der allgemeinen Formen diplomatischer Tätigkeit und kann - sofern nicht Routine - intuitiv wahrgenommen werden. Dabei komme es auf historische und psychologische Kenntnisse, vor allem aber auf diplomatische Erfahrung an. Wichtig sei die Fähigkeit, eine ausreichende Distanz zum Einsatzland zu wahren, damit die Diplomaten den Interessen des Entsendestaates dienen können. Eine weitere Institutionalisierung zu einer Einrichtung mit einem eigenständigen Apparat, eigenem OSZE-Personal und eigenen Ausbildungskapazitäten wird skeptisch beurteilt. Die Tätigkeit müsse von nationalen Diplomaten ausgeübt werden, sonst fehle ihr die Kraft. Auch deren Ausbildung müsse daher in nationaler Verantwortung bleiben. Die Diplomaten betrachten die vom ODIHR durchgeführten Konferenzen über Menschenrechte, Demokratie und Institutionenbildung sowie die Lektüre der von der Tallinner Mission erstellten "Activity Reports" (vgl. unten) sowie die eintägigen Orientierungskurse in Wien als ausreichende Vorbereitung auf die Tätigkeit in einer konkreten Mission.¹⁵ Allerdings wird die Einrichtung eines OSZE-Ausbildungszentrum in Wien als ein zusätzliches Training des Personals für die Arbeit in einem internationalen Team begrüßt, da die nationale Diplomatenausbildung wenig auf internationale Aufgaben vorbereite. Als weiterer Grund wird die Diskrepanz zwischen dem erhöhten Bedarf an diplomatischem Personal einerseits und dem geringen Personalbestand andererseits genannt, die die OSZE nahezu zwingt, diejenigen DiplomatInnen, die von den Staaten vorgeschlagen werden, ohne nähere Prüfung auf ihre Eignung für eine OSZE-Missionstätigkeit zu akzeptieren. Ein solches Training müsse aber aus Kostengründen auf sechs Wochen beschränkt sein. Für die Leitungsebene sei es nicht erforderlich.

Anders werden dagegen die Qualifikationsanforderungen von den Diplomatinen beurteilt. Sie haben an einem vom Wiener Zentrum für Konfliktverhütung angebotenen Trainingsseminar teilgenommen, beurteilen dieses sehr positiv, bedauern jedoch,

15) "A one-day orientation program is offered in Vienna to assist new Mission members in beginning their assignment with the OSZE. Upon arrival at the OSZE Secretariat, new Mission members will meet the Conflict Prevention Centre staff responsible for Mission support. They will receive an overview of the OSZE and Secretariat personnel will respond to whatever question new Mission members may have.... Individuals who are to be assigned administrative duties in the Missions will receive a more extensive briefing concerning their area of responsibility." Vgl. Personal Guidelines for seconded Mission Staff, Abschnitt: "Orientation of OSZE Members"

Präventive Diplomatie

daß ihre Kollegen an solchen Trainings nicht teilgenommen haben und wünschen eine Vorbereitung *aller* Missionsmitglieder einschließlich der Leitung auf die eigenen Anforderung der Missionstätigkeit. Zu den von ihnen genannten Qualifikationsanforderungen für die Missionstätigkeit gehören Fähigkeiten sich einer multikulturellen Umgebung (innerhalb und außerhalb der Mission) zu öffnen, ferner die Fähigkeit in einem engen Zeitrahmen und unter Streß mehrere schwierige Situationen gleichzeitig zu bearbeiten, Eigeninitiative, Flexibilität und die Bereitschaft, viel im Land zu reisen und vor allem die Fähigkeit mit Menschen zu arbeiten, die unter starker emotionaler Spannung stehen. Die Diplomatinen wünschen sich ferner ein Training aller Missionsangehörigen in Teamarbeit sowie "gender-sensitivity training" und kontrastieren damit das Vertrauen der männlichen Leitung in die hierarchische Funktionsweise des diplomatischen Dienstes durch ihre Gleichheitsansprüche.

Ein Bedarf nach einer konflikttheoretisch angeleiteten Ausbildung wird jedoch weder von den Diplomaten noch von den Diplomatinen artikuliert. Auf die Frage, in welche Weise die Wissenschaft zur Verbesserung der Wirkungschancen präventiver Diplomatie beitragen könne, wünscht sich immerhin ein Diplomat eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Erfahrungen von Langzeitmissionen und einen Erfahrungstransfer in Form eines Handbuches.

Trotz der oben beschriebenen Vorbehalte gegen Frauen in diplomatischer Funktion antworten alle Missionsmitglieder (wie auch alle anderen Befragten) auf die Frage, ob sie sich auch eine Frau als Missionsleiterin vorstellen können, politisch korrekt, also positiv. Fast alle verweisen dabei auf das Büro von UNDP in Tallinn, das von der schwedischen Diplomatin Petra Lantz-de Bernardis geleitet wird. Eingeschränkt wird diese Zustimmung durch folgende Hinweise: Eine Leitungsfunktion sei an die Bedingung geknüpft, daß eine Frau, die Grenzen ihrer Wirkungsmöglichkeiten kenne und ggf. die Arbeit an einen Mitarbeiter delegiere; der Einsatz einer Botschafterin hänge vom Niveau der Spannungen ab. Je stärker ein Konflikt in Gewalthandlungen eskaliert sei, und je mehr für eine OSZE-Mission Militärpersonal erforderlich sei, um so weniger könne die Leitung von einer Frau wahrgenommen werden. Insofern sei gerade Tallinn ein Ort für ein Experiment mit einer Frau. Größere und

physisch gefährdete Missionen wie die in Bosnien, seien dagegen für Leiterinnen wenig geeignet.

Aus weiblicher Sicht fallen die Antworten anders aus; Diplomatinen zögern, die Besetzung einer Mission mit einer Botschafterin für möglich zu halten, weil sie dies nicht zu hoffen wagen, würden dies jedoch nachdrücklich begrüßen. Sie verbinden damit die Hoffnung von Entdiskriminierung, Enthierarchisierung sowie veränderten Prioritäten und Vorgehensweisen bei der Ausfüllung des Mandates.

2.5 Das Verständnis von präventiver Diplomatie

Die Mission in Tallinn interpretiert heute ihre Tätigkeit im Rahmen eines traditionellen, **vordemokratischen Verständnisses von internationaler Politik**. Danach ist die OSZE ein Instrument staatlicher Außenpolitik und funktioniert als eine Art dauerhafter Wiener Kongreß, befreit von Ansprüchen auf demokratische Partizipation und Kontrolle. Noch weniger als beim Militär (das die Öffentlichkeit immerhin zur Ressourcenmobilisierung brauche) gibt es für die Institutionen der präventiven Diplomatie einen positiven Öffentlichkeitsfaktor. Die Mission weiß sich dem CSO in Wien unterstellt und nur ihm gegenüber verantwortlich. Gemäß dieser Grundphilosophie ist die OSZE-Politik einschließlich ihrer Funktionen im Bereich der Konfliktprävention nicht auf Zustimmung, sondern nur auf Wohlwollen angewiesen. Je weniger die Öffentlichkeit Interesse artikuliere, desto reibungsloser und besser könne die Arbeit funktionieren.

Präventive Diplomatie wird als **Sicherheitspolitik** nicht mit Bezug auf, sondern in Abgrenzung von Menschenrechtspolitik verstanden. An die in der OSZE-Charta von Paris versprochene Verbindung von "Sicherheit - Demokratie - Menschenrechte" glaubt man nicht. Vielmehr folgt man der "realistischen" Einschätzung, daß Staaten Menschenrechte grundsätzlich nicht um ihrer selbst Willen, sondern allein zur Wahrung ihrer Interessen und zum Erheischen von Aufmerksamkeit für nationale Positionen benutzen. Auch den direkt Betroffenen gehe es nicht um Menschenrechte, sondern allein um die Verbesserung ihrer Lebenschancen. Menschenrechte sind danach Mittel für banale Zwecke.

Gemäß dieses Grundverständnisses, ist es die primäre Aufgabe der Mission, alles zu tun, die vorhandenen Spannungen ruhig zu stellen. Das schließt die Suche nach Problemlösungen nicht aus, verweist sie aber auf einen sekundären Platz. Ruhe gilt als das

Präventive Diplomatie

primäre Interesse der OSZE und ihrer Mitgliedsstaaten wie auch der Menschen in Estland. Das Ziel, Ruhe zu schaffen und Streit zu vermeiden, bezieht sich sowohl auf die internationale Ebene (zwischen Estland und Rußland und anderen OSZE-, EU- und NATO-Staaten), auf die politische Entwicklung innerhalb Estlands sowie auch auf die Situation innerhalb der Mission und auf deren Beziehungen zur estnischen Politik.

Um Konfrontation mit der estnischen Regierung zu vermeiden, gleichzeitig aber ihr Handeln im Sinne der Konfliktberuhigung zu beeinflussen, bedient man sich einer *Strategie der aktiven Anpassung*. Sie beinhaltet einen öffentlichen bzw. quasi-öffentlichen Teil und eine Arbeit "hinter den Kulissen". Beide Teile, die Nutzung von Öffentlichkeit und stille Diplomatie, sind eng miteinander verwoben.

1. *In der Öffentlichkeit* tritt die OSZE weder in einer Vermittlungsrolle zwischen Staat und russischer Minderheit noch als Agent der Minderheit auf, sondern als *Stabilisator der estnischen Regierung*. Werden in politischen Diskussionen oder Aktionen Spannungen sichtbar, gilt das *primäre Ziel der Schadensbegrenzung* für die estnische Regierung und ihrem Schutz. Diese Priorität strukturiert auch das Verhalten von Missionsmitgliedern, wenn sie an internationalen Seminaren und Konferenzen teilnehmen, bei denen von der gleichen Dialogbereitschaft aller ausgegangen wird. Die Beteiligung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Beobachtung des Geschehens unter dem Gesichtspunkt eines Spannungsabbaus. Wortmeldungen erfolgen, wenn Vertreter der offiziellen estnischen Position argumentativ und stimmungsmäßig in Bedrängnis geraten. Während der informellen Gespräche in den Pausen verhalten sich Missionsmitglieder aktiver. Wurden estnische Kritiker der Regierung unfair angegriffen, erfolgen informelle Richtigstellungen. Ausländische Teilnehmer werden ermahnt, ihre Verantwortung gerecht zu werden und den Dialogprozeß nicht durch unvorsichtige Statements zu gefährden.
2. Ohne viel Rücksicht auf die Verletzlichkeiten der diskriminierten Gruppe *unterstützt die Mission in der Öffentlichkeit die politisch-ideologische Position der estnischen Regierung*. Die Mission übernimmt deren Konfliktbeschreibung und akzeptiert deren Sprachregelungen. Danach gibt es in Estland keinen Konflikt, sondern einige Probleme, keine russische Minderheit, sondern eine heterogen zusammengesetzte russischsprachige Bevölkerung, keine Verletzungen von Menschen- und

Minderheitenrechten. Auch geht es angeblich nicht um die Einbürgerung oder Assimilation der russischsprachigen Bevölkerung, sondern um deren Integration in einen als estnisch definierten Staat. Mitglieder der Mission akzeptieren selbst das Klischee, demzufolge Esten und Russen in Estland in zwei verschiedenen Welten leben, sowie die Stereotypisierung der Russen als "lethargische", "postsowjetische" Menschen in Abgrenzung von ethnischen Esten. Es gibt Mitarbeiter in der Mission, die von den Nichtstaatsbürgern als Okkupanten sprechen, und ihnen gleichermaßen Emotionalität und Passivität vorwerfen. Die Mission verzichtet darauf, die estnische Regierung offen zu kritisieren. Entsprechend wird die krisenhafte Entwicklung des Landes durch eine positive Berichterstattung beschönigt. Anders als in den Anfangszeiten spricht die Mission heute nicht einmal mehr Empfehlungen aus.

3. Sofern die Mission sich selbst charakterisiert, präsentiert sie sich nicht als kritische Institution, sondern als eine Einrichtung, die dem "positivem Denken" verbunden ist und sich darum bemüht, die materiellen und ideellen Möglichkeiten aller in den Konflikt einbezogenen Akteure mit dem Ziel zu bündeln und zu vervielfältigen, Konflikt- in Kooperationsbeziehungen umzuwandeln.
4. In ihrem Verhalten gegenüber der estnischen Politik *berücksichtigt die Mission die Einwände Estlands gegen deren Präsenz*. Da Estland anführt, die Existenz einer Mission in Estland könne Investoren abschrecken und die Handelsbeziehungen schwächen, macht man sich "unsichtbar", verzichtet auf Fahnen und selbst auf ein Türschild am Hauseingang. Wo man sichtbar werden muß, z.B. in der Provinz, erscheint nicht der Leiter der Mission, sondern ein Mitglied des Stabes. Gegen das Argument, die Präsenz der Mission sei ein Hindernis für die EU-Mitgliedschaft, versucht man zu zeigen, in welcher Weise die Mission für Estland hilfreich sei, bei dem Versuch, EU-Mittel einzuwerben und EU-Mitglied zu werden.
5. Mit ihrer Unterstützung für Estland und der Rücksichtnahme auf seine Interessen verbindet die Mission die Überlegung, dieses könne die estnische Regierung zu Zugeständnissen motivieren. So werden zum Beispiel Berichte darüber entworfen, wie liberal und großzügig die estnische Regierung sich in einzelnen Aspekten gegenüber den Nichtstaatsbürgern verhält. Die Regierung wird über diesen Entwurf informiert und kann daraus entnehmen,

welche Verhaltenserwartungen die Mission an die Regierung hat. Kommt sie diesen Erwartungen nach, wird die Mission den Bericht veröffentlichen und zu einem Imagegewinn der Regierung beitragen. Bleibt die Erwartung unerfüllt, unterbleibt die Veröffentlichung des Berichts und die Mission sucht nach neuen Möglichkeiten mit der Regierung über die Sache ins Gespräch zu kommen.

Diese Strategie *besagt jedoch nicht, daß **Menschen- und Minderheitenrechte** in der Präventionspolitik keinen Stellenwert hätten.* Zum einen versucht man durch aktive Anpassung eine für die estnische politische Klasse akzeptable Form zu finden, die Lage der russischsprachigen Bevölkerung wenn schon nicht als Menschenrechtsverletzung, dann doch überhaupt zu thematisieren. Damit soll in Estland wenigstens ein Bewußtsein dafür geschaffen werden, daß die Integration dieser Gruppe ein estnisches Problem ist und nicht als russische Rhetorik abgewehrt werden kann.

Wenn die Mission auch grundsätzlich davor zurückscheut, Menschenrechtsfragen als solche von sich aus zur Sprache zu bringen, sieht sie sich doch gelegentlich von der wenig berechenbaren Dynamik des Menschenrechtsdiskurses ebenso "gejagt" wie die estnische Regierung. Das bedeutet, daß die Mission Probleme als Menschenrechtsfragen zum zweiten dann thematisiert, wenn es sich nicht vermeiden läßt, sei es, weil eine Regierung dies will oder von sich aus tut, oder weil Gefahr besteht, daß NGOs Menschenrechtsverletzungen in Estland öffentlichkeitswirksam vortragen, ohne daß die Mission darauf ausreichend vorbereitet ist und zeigen kann, daß sie sich bereits der einschlägigen Fragen angenommen hat. Die Relevanz von Menschenrechtsfragen in der Arbeit der Mission bemißt sich demnach nicht danach, wie bedeutsam bestimmte Rechte für eine Gruppe von Menschen sind, sondern danach, ob eine Vorenthaltung solcher Rechte von einem Akteur (ob Staat oder NGO) politisiert werden kann.

Auch in solchen Fällen begreift sich die Mission weniger als ein Instrument zur Durchsetzung denn als eine Art Verteilerknoten für Menschenrechtsfrage. Anders gesagt, die Menschenrechtspolitik der Mission besteht drittens darin, sich auf Spannungen vorzubereiten, die sich an Menschenrechtsfragen festmachen, und sich diesbezüglich mit anderen OSZE-Einrichtungen zu koordinieren. Diese Koordinierung besteht ggf. darin, eine direkte

Thematisierung des Problems an Institutionen und Personen zu delegieren, die besser geeignet scheinen, die Beschwerde gegenüber der estnischen Regierung vorzutragen, sowie diese Institution und Personen zum Beispiel über das Mittel eines vertraulichen Rechtsgutachtens zu befähigen, dies substantiell zu tun. In der Regel handelt es sich um den HCNM.

Zwei Beispiele aus der Praxis der Mission können diese Form der Handhabung von Menschenrechtsproblemen verdeutlichen. Im Fall der *estnischen Religionspolitik gegenüber der russisch-orthodoxen Kirche*, die zu einer Eingliederung der Orthodoxen Estlands in das Patriarchat Konstantinopel geführt hat¹⁶ und vermutlich nicht nur gegen Kirchenrecht, sondern auch gegen die Religionsfreiheit eines großen Teils der etwa 50 000 Gläubigen verstößt, hält sich die OSZE im Hintergrund, gleichwohl für Vermittlungsdienste bereit. *Estland* will eine mit Rußland verknüpfte orthodoxe Kirche verhindern, welche zugleich über beträchtliche Immobilien und Liegenschaften in Estland verfügt. Es befürchtet eine russisch-orthodoxe Kirche könnte dem russischen Staat als Basis zur Destabilisierung Estlands dienen. Nachdem es zu einigen Demonstrationen gekommen ist, hat die Mission, um einer Politisierung des Kirchenstreits vorzubeugen, die Thematik aufgegriffen und sie mit dem zum Moskauer Patriarchat gehörenden Erzbischof Cornelius und mit der russischen Botschaft, nicht aber mit der estnischen Regierung besprochen. Denn der russische Botschafter hatte signalisiert, daß *Rußland* diese Frage nicht von der Mission aufgegriffen wissen will. Solange aber die staatlichen Akteure daran kein Interesse zeigen und/oder die russischsprachigen orthodoxen Gläubigen nicht in der Lage sind, die internationale Öffentlichkeit zu gewinnen, für die Wahrung ihrer Rechte einzutreten, sind diese auch nicht Gegenstand der Missionstätigkeit gegenüber der estnischen Regierung.

Der zweite Fall betrifft die *Einschränkung der Demonstrationsfreiheit* betrifft. Nichtstaatsbürger genießen in Estland zwar Versammlungsfreiheit. Eine "Demonstration" (von estnischer Seite dadurch definiert, daß eine Rede gehalten wird und die Teilnehmer sich von einem zu einem anderen Ort bewegen) muß zusätzlich genehmigt werden und ist nur dann erlaubt ist, wenn ein estnischer Staatsbürger dafür die Verantwortung übernimmt. Im Sommer 1998 wurde seitens der

16) Gert Stricker, 1996, S. 17-24.

Präventive Diplomatie

"Union der russischen Staatsbürger" und der "Union der Russischen Pensionäre" gegen diese Auflage verstoßen. Einige Demonstrationsteilnehmer wurden festgenommen. Dieser Vorgang verstößt - auch nach Ansicht von Missionsmitgliedern - gegen Menschenrechtsstandards.¹⁷ Obwohl diese Einschränkung der Vereinigungsfreiheit von lokalen Akteuren weniger bedeutsam als die oben behandelte Einschränkung der Religionsfreiheit angesehen wird, entschloß sich die Mission in diesem Fall aktiv zu werden. Denn es wurde befürchtet, daß solche Vorgänge sich wiederholen könnten, es sogar zu Gerichtsverfahren und darüber zu Unruhen kommen könnte, mehr noch, daß NGO-Akteure diese Vorgänge bei einem ODIHR-Implementierungsseminar öffentlich machen, und die Mission dort beschuldigen könnten, untätig gewesen zu sein. Ob und wie der Fall politisch aufgegriffen und zu einem politischen Thema werden würde, ließ sich nicht voraussehen. Auch hier vermied die Mission die Konfrontation mit der estnischen Regierung und verzichtete darauf, ein schriftliches politisches Statement abzugeben, weil man meinte, davon vorab die estnische Regierung in Kenntnis setzen zu müssen. Statt dessen wählte man den "stillen Weg", entschloß sich ein Rechtsgutachten (legal opinion) anzufertigen, darüber mit dem Büro des HCNM zu kommunizieren, damit - wenn notwendig - nach Möglichkeit dieser - und nicht die Tallinner Mission - zu den Vorgängen politisch Stellung beziehen könne, und weiter, das Rechtsgutachten mit Freundlichkeiten angereichert außerdem der estnischen Regierung zu übermitteln.

Zusammenfassend läßt sich das Konzept der Mission eher als eine Kampfstrategie denn als gemeinsame Suche nach Problemlösungen beschreiben. Unter Bedingungen, in der es keine Verlässlichkeit gibt und die Angst, unfair behandelt zu werden, das eigene und das Verhalten aller anderen Mitspieler prägt, muß die Mission permanent darum kämpfen

- für alle Konfliktparteien gleichzeitig ein hinsichtlich der Kenntnis der Konfliktsituation überlegener und akzeptierter Partner zu sein,
- Bewegung in einer erstarrten Konfliktsituation zu erzeugen und
- diese zu kontrollieren.

In diesem Kampf muß die Mission ohne die klassischen Attribute von Macht, (d.h. vor allem: ohne militärische Abstützung)

17) Vgl. CBSS Commissioner, 1998.

auskommen, was unter anderem ein ständiges Ringen um Autorität, Anerkennung und Selbstachtung bedeutet. Häufig ist es ihr nicht einmal erlaubt, sich verbal zur rechtfertigen oder zu verteidigen. Selbst ein Empfang zur Verabschiedung eines Diplomaten und Einführung eines neuen Missionsmitgliedes wird zum Teil des kalkulierten Machtspiels, das Außenstehenden als Lieblosigkeit entgegenschlägt. Kein Stuhl, keine Blumen, keine Kerzen, keine humorvolle Rede, keine Selbstironie, keine Herzlichkeit - nicht einmal Kognak entspannt die kalte Atmosphäre. "Das ist immer so" kommentieren die einen meine verwunderte Nachfrage, "Diplomaten glauben, daß es so richtig sei" ergänzen andere Missionsmitglieder - ohne Nachdenklichkeit, ob und wie sich veränderte Akzente setzen lassen. Ein solche Ambiente (deutlich unterschieden von einem Empfang, den die Leiterin des Büros des Nordisches Rates eine Woche zuvor für Frauen aus NGO-Zusammenhängen gegeben hatte), läßt erkennen, hier wird getestet, wer zu den etwas 50 Personen in Tallinn gehört, die mit der Mission regelmäßigen Kontakt halten, wer kommt, wer einen Vertreter schickt, wer für ein Minimum an Kooperation gewonnen wurde, und wer sich fern hält.

Wenn die Diplomatinnen bei der Darstellung ihrer Wirkungschancen sich auf physikalische Größen wie "Druck" und "Zwang" beschränken und auf Verben wie "überzeugen", "einbinden", "ermutigen", und motivieren verzichten und diese Armut an sprachlichem Ausdrucksvermögen zugestehen, dann mag das zeigen, welchem Druck und Zwang sie sich selbst ausgesetzt - und wie wenig sie in ihrer Arbeit anerkannt und gestützt sehen. Unter solchen Bedingungen muß die Zivilität internationaler Präventionspolitik als Schwäche erscheinen und die Diplomaten sehen sich stets aufs Neue gedrängt, um ihre Autorität und Anerkennung zu kämpfen. Was sie dabei trotz solcher Bedingungen tatsächlich leisten, ist immens und Gegenstand des folgenden Abschnitts.

3. Das Tätigkeitsprofil der Mission

Lag der Fokus der Mission zunächst auf Konflikten um die Gesetze zu Staatsbürgerschaft, Staatenlosigkeit, Aufenthaltserlaubnis und das Recht zu Reisen für Nichtstaatsbürger, so geht es heute um ein sehr viel breiteres Feld einer nur vage umrissenen gesellschafts- und entwicklungspolitischen Integrationsproblematik. Die Tätigkeiten der Mission umfassen Informationsgewinnung, Berichterstattung, internationale

Präventive Diplomatie

Koordination, Beratung von Staatsorganen, Individuen und Institutionen, Vermittlung in Krisensituationen sowie gesellschaftspolitischer Projektarbeit. Die genannten Arbeitsfelder sind miteinander verzahnt und Bestandteil der Gesamtstrategie, aber im Selbstverständnis der Mission von unterschiedlichem Gewicht. Je höher dieses bewertet wird, um so mehr ist die Tätigkeit den Blicken von Öffentlichkeit und Wissenschaft entzogen. Dies mag das Mißverhältnis in den Proportionen erklären, mit denen die Teilbereiche im folgenden beschrieben werden.

3.1 Informationsgewinnung und Berichterstattung

Informationsgewinnung und Berichterstattung bilden insofern Kernfunktionen der Mission, als alle ihre anderen Tätigkeiten hierauf beruhen. Wohl zurecht sind die Angehörigen der Mission stolz darauf, über Estland und vor allem über die Situation in seinem Nordosten besser informiert zu sein, als jede andere nationale oder internationale Organisation. Dieser Vorsprung beruht zu einem großen Teil darauf, daß die Mission sowohl einen direkten Zugang zur Regierung hat, als auch mandatiert ist, einen engen Kontakt zu den Personen zu pflegen, die von der estnischen Gesellschaft als "Russen" ausgegrenzt sind.

Abgesehen von einem wenig aktuellen Zeitungsausschnittarchiv, gibt es in der Mission kein für BesucherInnen sichtbares Archiv oder eine sichtbare Bibliothek.¹⁸ Ein Teil der Informationen schlägt sich in Berichten nieder - sog. Activity Reports, Kurzberichten, Hintergrundberichten, Surveys und andere Texten. Sie unterliegen unterschiedlichen Vertraulichkeitsgraden, sind aber grundsätzlich nicht öffentlich zugänglich.

Anders als die Tätigkeitsberichte sind die *Kurzberichte* und *Hintergrundberichte* nicht numeriert. Sie werden nicht regelmäßig, sondern nur im Hinblick auf spezifische Krisensituation verfaßt. Es soll zwischen 6 und 10 solcher Berichte geben. Bei den *Surveys* handelt es sich um umfangreichere Arbeiten zu einem spezifischen Thema. Im August wurde ein solcher Bericht sowohl der estnischen Regierung wie auch der OSZE nach Wien übermittelt. Er trägt den Titel *Aspects of integration - Report of the OSZE-Mission to Estonia* und umfaßt über 100 Seiten. Auch dieser Bericht ist bislang nicht zugänglich, ja selbst in Wien ist er weder für Regierungen noch für ExpertInnen einsehbar. Ferner erstellt die

18) Mitglieder von NGOs "mokieren" sich teilweise darüber, daß die Mission nicht einmal über eine Bibliothek verfügt.

Mission sog. "Legal Opinions" (Rechtsgutachten), die häufig menschenrechtsrelevante Fragen betreffen, die vor allem in der Kommunikation zwischen der Mission, der estnischen Regierung, dem HCNM und anderen OSZE-Gremien bedeutsam sind. Es gilt als ein Vorteil dieser Gutachten, daß sie sich auf die Erörterung internationaler Rechtstatsachen beschränken, und in ihnen enthaltenen Informationen wenig Anlaß zu Streit geben. Dem OSZE-Repräsentanten bei der estnischen Regierungskommission über Militärpensionäre obliegt eine eigene Berichterstattung an den OSZE Chairman-in-Office.

Etwa zwei Mal im Monat erstellt die Mission *Activity Reports* in einem Umfang von drei bis sieben Seiten. Vom Missionsleiter verantwortet, werden sie an den CiO, das Conflict Prevention Centre (CPC) in Wien und an den HCNM in Den Haag übermittelt. Die Mission selbst verbreitet sie vor Ort an einen ausgewählten Verteilerkreis: das estnische Außenministerium, die parlamentarischen Kommission für Außenpolitik, das Innenministerium, das Ministerium für Minderheitenfragen, das Ministerium für Erziehung, das Büro des Präsidenten sowie die in Tallinn ansässigen ausländischen Botschaften von OSZE-Staaten, die Delegation der Europäischen Kommission und UNDP. Wenngleich die Mission die Berichte nicht an die Öffentlichkeit gibt, sind sie doch nicht geheim, denn von Adressaten des offiziellen Verteilerkreises werden sie halb offiziell an weitere, von den genannten Regierungsstellen ausgewählte Empfänger weitergereicht, so daß die Berichte informell im Prinzip und unter der Hand bekannt werden. Für Vertreter der russischsprachigen Minderheit ist es jedoch ungleich schwieriger, die Berichte einzusehen als für Gruppen, die Zugang zur estnischen Regierung haben, wozu z.B. das von der Regierung als NGO gegründete Estonian Human Rights Institute (EHRI) gehört, nicht jedoch das Legal Information Center for Human Rights (LICHR), das eine NGO im klassischen Sinn verkörpert und sich der Interessen der russischsprachigen Bevölkerung angenommen hat.

Über die Gründe dieser beschränkten Verbreitung werden unterschiedliche Erklärungen gegeben. Nach Aussagen des Missionsleiters sei es "common sense", solche Berichte nicht weiter zu geben; aber nichts verbiete es direkt, dies nicht zu tun. Im Mandat ist die Frage nicht geregelt. Andere Missionsmitglieder weisen allerdings darauf, daß das Mandat festlegt, daß die Mission dem OSZE Chairman-in-Office berichtet und darüber

Präventive Diplomatie

hinaus nur mit den Repräsentanten der VN, anderen internationalen Organisationen und Botschaften aus OSZE-Staaten in Estland Informationen austauschen soll. Auch gelte es zu verstehen, daß die OSZE eine Regierungsorganisation sei, und niemand würde von den Regierungen verlangen, daß sie der Öffentlichkeit ihre Informationen zur Verfügung stelle. Die Mission sei ein "clearing-house" für die Mitgliedsstaaten der OSZE, also für deren Regierungen; NGOs hätten genügend andere Informationen. Sie könnten schließlich an vielen OSZE-Konferenzen teilnehmen. Schließlich wüßten die Menschen doch über die wirkliche Lage im Land Bescheid und müßten darüber nicht auch noch Berichte lesen. Die Berichte seien Teil der stillen Diplomatie und daher auch in einer bestimmten diplomatischen Sprache geschrieben, die von der Öffentlichkeit nicht verstanden werde.

Angesichts der Tatsache, daß die Mission in ihrer Anfangsphase unter den beiden finnischen Leitern eine weniger restriktive Informationspolitik ausgeübt hat, und der Tatsache, daß sowohl der Inhalt der Berichte, wie seine informelle Weitergabe seitens einiger Missionsmitglieder von der estnischen Regierung genutzt wurde, der Mission heftige Vorwürfe zu machen, muß man annehmen, daß die Mission nicht aus freier Entscheidung so rigide mit den Berichten umgeht, und - alles daran setzt - unter Beweis zu stellen, daß dennoch durchgesickerte Informationen nicht von ihr stammen. Als die Mission in den Jahren 1993 und 1994 die bürokratische Umsetzung des estnischen Ausländergesetzes kritisierte, und - ähnlich wie der HCNM - feststellte, daß noch immer nicht alle Probleme gelöst seien und verschiedentlich die Verschleppung der Ausgabe von Aufenthaltsgenehmigungen für die Nichtstaatsbürger thematisierte, beschwerte sich die estnische Regierung direkt beim CiO. Nachdem der damalige Leiter der Mission Fimo Lahelma (Finnland) durch den Briten Richard Samuels abgelöst wurde, beruhigte sich die Situation. Vermutlich hat es damals eine Absprache zwischen der Mission, der estnischen sowie der russischen Regierung über Charakter und Verbreitung der Berichte gegeben, bei der der estnischen Regierung eine Kontrollfunktion zugestanden wurde. Sie erhält die Berichte heute vorab¹⁹, was nicht nur außerhalb sondern auch innerhalb der Mission auf Bedenken stößt.

19) Das gilt nicht für die Berichte des OSZE-Repräsentanten, die offiziell weder der estnischen noch der russischen Regierung übermittelt werden, sondern nur dem CiO. Daß beide Regierungen

Nicht nur die Verbreitung, auch der *Charakter* der Activity Reports hat sich seitdem erheblich verändert. Wurde ursprünglich substantiell über die innerestnischen Kontroversen und internationalen Erwartungen an Estland berichtet, informieren die Reports heute nicht mehr über strittige Fragen, sondern nur über "unstrittige" Vorgänge. So berichtet zum Beispiel der Activity Report Nr. 114 vom 27. Juni 1998 über amtliche Daten²⁰ über die Registrierung illegaler Personen, verschiedene Projekte der estnischen Integrationspolitik, den Besuch des HCNM und des EU Repräsentanten, über die Finanzierung von Projekten und Konferenzen zu Fragen der Integration und regionalen Entwicklung durch den Europarat, die norwegische, britische und finnische Botschaft und die EU, sowie einzelne Aktivitäten der OSZE. Hinweise darauf, daß die estnische Integrationspolitik und die Wirksamkeit der ausländischen Finanzierung des Estnischunterrichts für die russischsprachige Bevölkerung umstritten sind, sind dem Report dagegen nicht zu entnehmen.

Mit ihrem Charakter hat sich auch die *Funktion* der Berichte im Rahmen der präventiven Diplomatie verändert. Ging es ursprünglich darum, die internationale Gemeinschaft objektiv über die *Konfliktentwicklung* zu informieren und eine gemeinsame Interpretationsbasis herzustellen, weist heute so gut wie gar nichts mehr darauf hin, daß es überhaupt eine Konfliktentwicklung gibt, die internationale Präsenz erforderlich macht. Vielmehr geht es nun darum, die Berichte so zu verfassen,

- daß sie politisch nicht schaden, d.h. nichts enthalten, das die vorhandenen Spannungen zwischen Estland und der Mission oder zwischen Estland und Rußland nähren und von den Konfliktparteien benutzt werden könnte, um ihre jeweils vertretene Position gegeneinander zu bestätigen;
- daß sie vor allem der estnischen Regierung keinen Vorwand zur Klage geben, sondern sie zufrieden stellen und sie so zu humanitären Zugeständnissen mit der Aussicht bewegen, daß diese sich in zukünftigen Berichten in dem Sinne positiv niederschlagen, daß sie Estland als "europafähig" erscheinen lassen;

informell den Inhalt kennen, wirkt sich nicht störend aus, da die Regierungen sich nicht auf Informationen, die sie nicht explizit erhalten, berufen.

20) Allerdings gilt die Verbreitung solcher Daten über unerwünschte Entwicklungen einschließlich Kriminalität und Armut in Estland bereits als Tabubruch.

Präventive Diplomatie

- daß sie das Engagement internationaler Akteure hervorheben und diese durch positive Erwähnung motivieren, in ihrem finanziellen Engagement nicht nachzulassen, oder dem Engagement anderer nachzueifern;
- und daß sie einen Tätigkeitsnachweis der Mission erbringen.

Obwohl die Inhalte der Berichte von denen, die sie kennen, nahezu einmütig als wenig gehaltvoll und als geschönt bezeichnet werden, werden sie als eine Möglichkeit anerkannt, Staaten, die keine Botschaft in Tallinn haben, für die Entwicklung des Landes zu interessieren. Estnische Politiker schätzen sie auch als Vorbilder, wie man Mißverständnisse durch die Formulierung liberaler Positionen vermeiden oder ausräumen und wie ein kleiner Staat sich gegen ungerechtfertigte Attacken verteidigen kann.

Der Wandel von Charakter und Funktion der Berichte mag die Akzeptanz der Mission erhöht haben und die Mission vor Anfechtungen schützen, den Interessen der estnischen und ausländischen Regierungen dienlich sein, und - tatsächlich die motivierende Wirkung auf die estnische Regierung haben, die die Mission sich von ihnen verspricht - er hat jedoch einen Preis. Über die Konfliktentwicklung selbst gibt es keine internationale Berichterstattung. VertreterInnen von Menschenrechtsgruppen bewerten die Activity Reports - soweit sie Zugang haben - daher als irreführend oder belanglos.²¹ Sie erwarten von einer Langzeitmission, daß sie auf internationaler Ebene ein realistisches, von der Sichtweise der Regierung unabhängiges Bild der Konfliktsituation zeichnet. Die jetzige Berichtspraxis trägt dazu bei, das Vertrauen in internationale Institutionen, in europäische Politik und deren demokratischen Ansprüche zu untergraben.

3.2 Koordinationsfunktion für internationale Akteure

Die im Mandat genannte Aufgabe, als "clearing-house" für Informationen, technische Hilfe und Beratung zu fungieren, erfüllt die Mission nicht allein gegenüber den Einrichtungen der OSZE, sondern auch gegenüber den Vertretern internationaler und supranationaler Organisationen, sofern sie mit estnischen Fragen befaßt sind. Diese gilt für die Vereinten Nationen (insbesondere UNDP und UNHCR), Europarat, NATO, EU und den Ostseerat. Hinter der Bezeichnung "clearing-house" verbirgt sich nicht nur eine "Service-Stelle", sondern eine Institution zur Koordinierung und

21) Auch in der Mission gibt es Stimmen, die kritisieren, daß die Reports auf diese Weise zu schwachen Statements entwickelt wurden und weder ausreichend objektiv noch neutral sind.

Steuerung internationaler Politik. Sie verfolgt als Ziel, daß die Interessen von OSZE-Staaten ausbalanciert und die Konfliktbearbeitung in Estland inhaltlich und finanziell gefördert sowie institutionell abgestüt wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß sich gegenüber den Anfangszeiten der Mission die internationale Präsenz in Gestalt von Botschaften, Institutionen und Projekten vervielfacht hat. Mindestens fünf Dimensionen dieser Koordinationsfunktion lassen sich unterscheiden.

- (a) Zunächst erfüllt die Mission *Erwartungen der OSZE-Staaten*. Ein Mitglied der Mission erläuterte diese Aufgabe etwa folgendermaßen: Die OSZE insgesamt koste die Staaten viel Geld; die Mission müsse nicht allein Estland, sondern ebenso sehr den anderen Staaten dienen, d. h. ihnen ein Äquivalent für die Kosten der Mitgliedschaft zurückzahlen. Bereits der zweite Missionsleiter, Lahelma, wies darauf hin, daß die Berichte der Mission auch dazu dienen sollen, den OSZE-Staaten bei der Formulierung ihrer Außenpolitik hinsichtlich der baltischen Region zu helfen.²² Auch russische Diplomaten erachten die Mission als nützlich. Sie mache in Estland wahrnehmbar, daß es nicht allein westeuropäische, sondern auch russische Interessen berücksichtigen muß. Sie schätzen, daß die Mission in einer Art Pendeldiplomatie die Sprachlosigkeit zwischen der estnischen Regierung und der russischen Botschaft überbrückt und auch den russischen Diplomaten Möglichkeiten verschafft, sich von der heimischen Propaganda zu distanzieren.
- (b) Oberstes Ziel für die OSZE und ihre Mitgliedsstaaten, insbesondere die Nachbarstaaten Estlands, ist es, zu einem möglichst geringen Preis *Stabilität in der Region zu gewährleisten*. Dieses Ziel gilt nach Aussage von Missionsmitgliedern als erreicht, wenn es in der OSZE in Wien keinen Streit um die estnische Politik gibt. In diesem Sinne ist die Mission überaus erfolgreich. Ihre Berichte werden in Wiener CSO mit wenigen Statements nach einem ritualisierten Muster "abgenickt", was von Beobachtern etwa wie folgt beschrieben wird: Ein Vertreter der USA verlangt, mehr Gewicht auf menschenrechtliche Fragen zu setzen, ein Vertreter eines europäischen Staat ergänzt, man müsse die estnische Politik und ihr Interesse an Sicherheit verstehen. Daraufhin verlangt Rußland mehr Aufmerksamkeit für die russischsprachige Minderheit und schließlich antwortet ein

22) Lahelma 1994: 99.

Präventive Diplomatie

Vertreter Estlands, es gäbe keine Probleme, alle internationalen Erwartungen hinsichtlich der Behandlung der russischsprachige Bevölkerung würden erfüllt. Damit sei die Debatte erledigt.

(c) Dem Ziel der *Streitvermeidung in Wien durch Kanalisierung des Konflikts und seine Umlenkung auf eine innerestnische Bearbeitung* ist die Kooperation der OSZE-Mission mit den beiden anderen OSZE-Einrichtungen, dem HCNM und dem ODIHR verpflichtet. Insbesondere mit dem Büro des HCNM hat sich die Kommunikation verdichtet. Fast täglich wird telefoniert und ausgelotet, welche Probleme in welcher Form von wem an welcher Stelle zur Sprache gebracht werden. Es ist kaum vorstellbar, daß das Büro des HCNM ohne die Detailkenntnisse der Mission über die einschlägigen estnischen Rechtsquellen und die rechtspolitischen Entwicklung im Land jene qualifizierten Stellungnahmen abgeben könnte, für die es auch von Menschenrechtsgruppen geschätzt und für die es von estnischen Politikern gescholten wird. Die Kommunikationsdichte mit ODIHR ist dagegen vergleichsweise unterentwickelt. Dies liegt vermutlich daran, daß die Rolle des ODIHR und der "Menschlichen Dimension" in der OSZE-Sicherheitskonzeption bis heute wenig konkretisiert worden ist.²³ Die Mission fürchtet Impulse, die von den ODIHR-Überprüfungskonferenzen ausgehen und ihr paternalistisches Präventionskonzept eher stören als stützen könnten. Gleichwohl kann die Mission sich dem Überprüfungsmechanismen nicht entziehen und bereitet sich daher - in Abstimmung mit dem Büro des HCNM - auf mögliche kritische Situationen vor, in denen sie zum Beispiel gefragt werden könnte, warum in Estland die geforderte Ombudsinstitution noch immer nicht eingerichtet, warum die Demonstrationfreiheit beschränkt ist und welche Einschätzung sie hinsichtlich der Lage der Roma vortragen könne. Ähnlich unterentwickelt ist die Kooperation mit dem "Commissioner on Democratic Institutions and Human Rights, including the Rights of Persons Belonging to Minorities" und mit dem UNDP-Büro in Tallinn. In beiden Fällen sind die Kontakte nicht frei von Rivalitäten.

(d) Ferner geht es darum, das Interesse internationaler Akteure, insbesondere der nordischen Nachbarstaaten Estlands, an der Stabilisierung des Landes zu nutzen um *Ressourcen einzuwerben*. Diese sind insofern notwendig, als Estland für einige seiner

23) Arie Bloed: (pp. 51-52).

Staatsaufgaben keine Mittel bereitstellen kann oder es nicht will, weil diese der russischsprachigen Bevölkerung zu Gute kommen könnten. Das betrifft zum Beispiel den Druck und die Ausgabe von Ausländerpässen, oder die Förderung des Estnischunterrichts für die russischsprachige Bevölkerung, aber auch die gesellschaftspolitischen Projekte einiger NGOs (vgl. unten). Dabei muß sich die Mission darum bemühen, die Finanzierungsmöglichkeiten auf eine möglichst breite institutionelle Grundlage zu stellen. Denn nur so kann der Dominanz der besonders finanzkräftigen Institutionen (EU) sowie der Institutionen, bei denen Estland eine Art Vetorecht hat (Europarat), gegengesteuert werden. Zum Beispiel konnte die Internationale Organisation für Migration (IOM) mehrfach gewonnen werden, Projekte zur Integration von Nichtstaatsbürgern zu fördern, die bei den mit Hilfe von ausländischen Stiftungen geschaffenen estnischen Förderorganisationen oder beim Europarat keine Chance auf Unterstützung fanden.

- (e) Schließlich geht es um die politische *Einbindung internationaler Akteure* in die Präventionspolitik der OSZE. Der OSZE ist es seit 1996 zunehmend gelungen, OSZE- und EU-Perspektiven aneinander zu binden und die an Minderheitenfragen wenig interessierte Europäische Kommission zu motivieren, die Osterweiterung der EU nicht allein unter wirtschaftlichen Kriterien zu begutachten. Ohne die Arbeit der Mission hätte die EU Kommission ihre Entscheidung zur Aufnahme Estlands in den Kreis der ersten EU-Kandidaten wohl kaum mit dem Monitum verbunden, sie erwarte von Estland, daß es seine Anstrengungen zur Integration der russischsprachigen Nichtstaatsbürger erhöhe. Auch den Abgeordneten des Europäischen Parlaments dienen OSZE-Informationen als Bezugspunkt ihrer verstärkten Aufmerksamkeit für die Integration der russischsprachigen Minderheit in Estland.²⁴

Damit hat die EU zumindest das Vorhandensein einer Problemlage anerkannt. Daß die EU überhaupt die Minderheitenfrage aufgenommen hat, läßt nun aber auch die OSZE-Politik nicht unberührt. Zum einen tritt die EU mit Erwartungen an die estnische Integrationspolitik heran, die von westeuropäischen Problemlagen geprägt sind und mit der OSZE-Politik, zumindest teilweise, konkurrieren. Die PHARE-Projekte sind

24) Vgl. Raik, 1998: 85-91.

Präventive Diplomatie

Überwiegend wirtschaftspolitisch ausgerichtet. Projekte zur Unterstützung einer demokratischen und zivilgesellschaftlichen Entwicklung in Estland fehlen. Statt ihrer unterstützt die EU Projekte im Erziehungswesen, bei denen der Nachdruck auf der Förderung der estnischen Sprache liegt.²⁵ Dieser Ausrichtung entspricht das assimilationsorientierte Integrationsprogramm der estnischen Regierung. Kenner der estnischen Situation innerhalb und außerhalb der Mission bewerten es zumindest hinter vorgehaltener Hand als unrealistisch und als Verschwendung internationaler Gelder. Gleichzeitig tendieren estnische Politiker dazu, das EU-Engagement (wie auch das mit viel Geld seitens der nordischen Staaten unterfütterte Engagement von UNDP²⁶) gegen das der OSZE auszuspielen und es als Argument gegen die weitere Präsenz der Mission anzuführen, die nun überflüssig sei, weil die EU und UNDP viel besser für Integration im estnischen Sinne sorgen könne. Eine Kernfrage für die Mission in Tallinn bleibt daher auf absehbare Zeit, wie die EU motiviert werden kann, die innenpolitischen Entwicklung und die soziale Lage der russischsprachigen Minderheit in Estland wirklich ernst zu nehmen.

3.3 Beratung von staatlichen Einrichtungen,

Ungewöhnlich für eine internationale Organisation ist die Nähe der Mission zu Zentralinstitutionen des estnischen Staates, namentlich Präsident, Regierung und Parlament. Sie nimmt teil am Runden Tisch über Nationale Minderheiten beim Büro des *estnischen Präsidenten*, am Runden Tisch der nationalen Minderheiten im Kreis *Ida-Virumaa*, am *Verfassungsausschuß des Parlaments* sowie an der *Regierungskommission über ehemalige russische Offiziere* und leistet darüber hinaus direkte Unterstützung zur Umsetzung staatlichen Handelns. Diese Nähe zum estnischen Staat, fast schon als Beteiligung am Staatswesen zu bezeichnen, gewährt ihr eine Fülle von Informationen über die Entwicklung der innerestnischen Diskussion, bringt die Mission jedoch auch in eine Verantwortung, die weit über das hinausgeht, was gemeinhin unter einer Beobachter- und Beratungsfunktion verstanden wird. Die Mission hat die Ausgabe von Aufenthaltserlaubnissen an Nichtstaatsbürger und die Einbürgerungsexamen "beobachtet",

25) Vgl. a.a.O.

26) Vgl. das UNDP/Nordic Support to the Estonian State Integration Programme; 1998-2001. Es hat einen Umfang von USD 1.350.000; Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland zahlen davon allein 980.000 USD. Die Kooperation zwischen Mission und UNDP Estland ist deutlich distanziert und es entsteht der Eindruck, daß UNDP machtpolitisch ebenso blind ist wie es die OSZE entwicklungspolitisch ist.

aber auch aktivere Rollen eingenommen. Im Zusammenhang mit den kommunalen Wahlen im Oktober 1993 rief die Mission mit Anzeigen in estnischsprachigen und russischsprachigen Tageszeitungen die zögernden Nichtstaatsbürger auf, dem estnischen Gesetz Folge zu leisten und sich als Nichtstaatsbürger registrieren zu lassen. Damit könnten sie ihre Rechte als Wähler bei den Kommunalwahlen sichern. Da die vom Ausländergesetz geforderte Registrierung der etwa 400.000 Personen die Ämter willentlich oder unwillentlich überforderte, organisierte die Mission Unterstützungsleistungen der Nordischen Länder und anderer Geldgeber für den Aufbau des "Estonian Citizenship and Migration Board" und den Druck der dort ausgegebenen Dokumente, die dazu beitrügen, das Leben der Nichtstaatsbürger zu erleichtern, gleichzeitig jedoch auch deren Diskriminierung strukturell zu verfestigten. Da das Gesetz den (russischsprachigen) Nichtstaatsbürgern nur das aktive Wahlrecht zubilligt, und nicht genügend russophone Kandidaten gefunden werden konnten, um die Wähler zu motivieren, sich überhaupt zu beteiligen, entschloß sich der estnische Staat, kurzfristig ausgewählte Nichtstaatsbürger einzubürgern. Die Mission hat sich auch an dieser Auswahl von Einbürgerungs- und Wahlkandidaten beobachtend beteiligt. Der damalige Leiter der Mission, Timo Lahelma, hat zugestanden, daß man daran zweifeln könne, ob eine solche staatliche Auswahl von Kandidaten demokratischen Standards entspricht, aber ergänzt, daß dieses Verfahren in einer Situation, in der die Legitimation der Kommunalwahlen in Frage stand, insofern erfolgreich gewesen sei, als es dazu beigetragen habe, daß das Wahlergebnis überwiegend die ethnische Struktur der Gemeinden widerspiegelte.²⁷

Seit Juli 1993 begleitet die Mission den zunächst von der amerikanischen Botschaft, dann vom HCNM angeregten, während der Auseinandersetzungen um das estnische Ausländergesetz etablierten *Runden Tisch über Nationale Minderheiten beim Büro des estnischen Präsidenten* als "permanent observer" und "legal advisor". Zuvor hatte die Mission die Statuten des Runden Tisches ausgearbeitet und damit ein Gremium geschaffen, das bis zu den Wahlen im März 1995, als sechs russischsprachige Abgeordnete mit estnischer Staatsbürgerschaft in das Parlament einzogen, die einzige politische

27) Lahelma: 1994, p. 90.

Präventive Diplomatie

Institution war, in der Vertreter der russischsprachigen Minderheit ihre Sichtweise darlegen konnten. Das Gremium hat eine beratende, mediatierende und potentiell auch krisensteuernde Funktion, hat jedoch im Laufe der Zeit an Gewicht verloren, weil die estnische politische Klasse ihm keinen Einfluß zugestand. Schließlich tagte es sieben Monate lang nicht, weil kein neuer Vorsitzender benannt wurde. Ende 1997 wurde er restrukturiert und war erneut in der Lage, intern den Dialog fortzuführen und über anstehende Gesetzesnovellierungen und ihre Wirkungen auf die Lage der Minderheiten zu beraten - allerdings ohne mit den dabei erzielten Ergebnissen bei Parlament, Präsident oder Regierung Gehör zu finden. Die Institution des Runden Tisches wurde jedoch von estnischen Politikern benutzt, um auf internationaler Ebene vorzutäuschen, es gäbe einen institutionalisierten Dialog zwischen estnischer Politik und der russischsprachigen Minderheit. Im Februar 1999 zogen vier prominente Vertreter der russischsprachigen Minderheit sich deshalb vom Runden Tisch als einer Alibiveranstaltung zurück.²⁸ Auch die Mission wird nun ihre Rolle in einem bedeutungslos gewordenen Gremium überdenken müssen.

Anders als der politische Runde Tisch beim Präsidenten arbeitet der von der Mission initiierte *Runde Tisch der nationalen Minderheitenorganisationen in Ida-Virumaa*. Im Brennpunkt seiner Aktivitäten stehen Projekte zur multikulturellen Entwicklung des Landes durch Information, Erziehung, Ausbildung, Entwicklung der nationalen Kulturen und der interethnischen Kommunikation. Dem Runden Tisch gehören fünfzehn Organisationen an, die russische, tatarische, weißrussische, deutsche, finnische, jüdische, polnische und estnische Gemeinschaften repräsentieren. Elf der fünfzehn Mitglieder sind Frauen.

Ferner ist die Mission in die *Parlamentsarbeit* einbezogen. Von Anfang an war es für alle internationalen Organisationen stets leichter, die Regierung zu Zugeständnissen zu bewegen, als das

28) "...we cannot comply with the fact that the Roundtable is no longer a forum for a dialogue, but it has become a decorative body of "collective approval". We have no right to admit responsibility for the policy in formation thereof we could not efficiently participate. We have no right to bear any more up with demonstrative neglect of ourselves and of the people whose interests we undertook to represent and protect. Determent of the Roundtable from real discussion of integration policy can only mean that the Estonian society yet is ready neither for dialogue, nor for integration. Due to the reasons mentioned above we do not consider it possible for us to be members of the Roundtable any more. Nevertheless, we will take an active part in all real processes of democratic development of Estonian State and society." Statement of members of Estonian Roundtable, MINELRES: 25.02.199.

Parlament, das sich bis heute einmütig als Wächter gegen die Anerkennung der russischen Minderheit als Teil der estnischen Bevölkerung profiliert. Unabhängig von der Parteizugehörigkeit verteidigen die Abgeordneten die ethnisch-estnische Alleinherrschaft nahezu einmütig, hoffen darauf, daß die russischsprachige Bevölkerung das Land verläßt und folgen der ethnonationalistischen Staatsideologie.²⁹ Schon der erste Missionsleiter, Klaus Törnudd, berichtete im 1993 über die Schwierigkeiten, die parlamentarische Arbeit in Estland zu beeinflussen.³⁰ Hatte die Mission ursprünglich versucht, den Gesetzgebungsprozeß direkt zu kommentieren, was von den Parlamentariern als Verletzung der estnischen Souveränität und der Rechte des Parlaments zurückgewiesen wurde, hat die Mission heute eine veränderte Strategie eingeschlagen. So trifft man sich mit einzelnen Parlamentariern, um die internationalen Erwartungen mündlich zu erklären. Darüber hinaus gibt es eine ungewöhnliche Art institutioneller Zusammenarbeit. Die Mission nahm die Einladung des Parlamentes an, an den Beratungen über den Gesetzentwurf zu den Parlamentswahlen sowie an den Beratungen des Verfassungsausschusses teilzunehmen, in dem es u.a. darum geht, die verfassungsrechtlichen Bedingungen für einen EU-Beitritt zu schaffen. Die Mission kann bei allen Sitzungen anwesend sein und Vorschläge machen. Abgeordnete schätzen es, daß die Diplomaten einschlägige internationale Dokumente für sie besorgen, deren Übersetzung in die estnische Sprache veranlassen und ihnen bei der Vorbereitung von Auslandsreisen z.B. zu OSZE-Parlamentarierkonferenzen helfen. Das Interesse der Parlamentarier richtet sich allerdings nicht darauf, mit Hilfe der Mission Gesetze zu machen, die den Integrationsprozeß optimieren. Vielmehr wollen sie durch die Einbeziehung der Mission verhindern, daß ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz international so viel Widerspruch und Unmut erregt, daß - wie bereits drei Mal geschehen - der estnische Präsident es nicht unterzeichnet, es erneut beraten und abgeändert werden muß. Auch wenn die Parlamentarier nicht mit der Meinung der Mission übereinstimmen und ihrem Rat nicht folgen, beurteilen sie ihre Beteiligung als nützlich, weil sie auf diese Weise über die internationale Sicht informiert werden. Vor allem wolle man einen

29) Vgl. Klara Hallik, 1998, p. 277.

30) CSCE Mission to Estonia, # 17, 1993: 3.

Präventive Diplomatie

Gesetzgebungsprozeß vermeiden, bei dem Unruhe in der Öffentlichkeit entsteht - in dieser Hinsicht treffen sich die Ziele von Parlament und Mission.

Schließlich ist die OSZE mit ihrem Repräsentanten in der *Regierungskommission über ehemalige sowjetische Offiziere* Mitglied einer - aus estnischer Sicht - sicherheitspolitisch relevanten Regierungskommission. Bis Ende 1998 wurden fast 20.000 Anträge auf eine Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für ehemalige sowjetische Offiziere, deren Ehefrauen und Kinder unter maßgeblicher Beratung des OSZE-Repräsentanten hinsichtlich ihrer Bedeutung für die estnische Sicherheit einzeln bewertet. Er ist zwar nicht stimmberechtigt, aber seine Bewertung zählt.

Nun läßt sich darüber streiten, ob von den ehemaligen Offizieren und ihren Angehörigen überhaupt eine Gefahr für Estland ausgehen kann. Auch läßt sich ein Beweis dafür, daß eine Person, die sich legal darum bemüht, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, die Sicherheit Estlands wegen ihrer vormaligen Tätigkeit als sowjetischer Offizier gefährdet, zumindest auf rechtsstaatlich einwandfreie Weise nur schwer erbringen. So wird über die große Mehrzahl der Anträge positiv entschieden, wobei die Antragsteller dann ein weiteres Jahr warten müssen, bis sie eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung beantragen können. Einem Teil der Antragsteller wird jedoch nur ein einjähriger Aufenthalt auf Probe gewährt, so daß ihre Anträge erneut zur Debatte stehen. Abgelehnte Bewerber können den Rechtsweg einschlagen. Am Ende, so wird prognostiziert, wird nur eine unbedeutende Zahl von Antragstellern rechtskräftig abgewiesen worden sein.

Sinn und Berechtigung dieses Überprüfungsverfahrens sind strittig. Sicher dient es der Umsetzung einer bilateralen Vereinbarung. Es soll den estnischen Staat beruhigen, indem es die Erfüllung der Auflage, diese Menschen zu akzeptieren und in die Gesellschaft zu integrieren, hinauszögert. Daß die Regierungskommission ihre Aufgabe innerhalb von vier Jahren nicht abschließen konnte, liegt nicht zuletzt daran, daß bedingt durch einen Regierungswechsel, die Kommissionstätigkeit mehrfach, teilweise für drei Monate, unterbrochen wurde, da kein Vorsitzender der Kommission benannt wurde. Es ist kaum vorstellbar, wie eine solche Kommission in Estland ohne internationale Aufsicht überhaupt zu Ergebnissen hätte führen können. Aus der Sicht der

betroffenen Menschen ist die Regierungskommission und die Beteiligung der OSZE daran freilich anders zu bewerten, nämlich als eine entwürdigende, durchaus willkürliche Prozedur politisch-sozialer Kontrolle und als Entzug von Lebenschancen einzelner Menschen.

3.4 Individuelle Beratung von Nichtstaatsbürgern

Angesichts des mangelnden Interesses der estnischen Regierung an der russischsprachigen Bevölkerung besteht nach wie vor ein erheblicher Mangel an individueller Informationen und Beratung über Fragen, die den Status der Nichtstaatsbürger - insbesondere der schätzungsweise 43.000 "illegalen Personen"³¹, sowie ihre Möglichkeiten betreffen, ihre Rechte auszuschöpfen. Internationale Organisationen haben bislang erfolglos auf die Einrichtung einer estnischen Ombudsinstitution gedrängt und die Mission hat dieses Amt einstweilen substituiert. Der erste Leiter der Mission beschrieb die Tätigkeit folgendermaßen:

In attempting to respond to the spontaneous visitors, the work of the Mission has resembled that of a legal assistance bureau, information office, consulate or ombudsman' office. On many occasions, the Mission has been able to help individuals by getting in touch with the appropriate Estonian authorities. As a minimum, the office of the Mission served as safety vents, places to which people could turn with queries and complaints.³²

Bis heute hält die Mission in ihren drei Büros Sprechstunden für Ratsuchende ab. Auch diese Tätigkeit erfüllt verschiedene Funktionen.

1. Die Sprechstunden sind für viele Menschen die einzige Informationsquelle jenseits von Gerüchten, russischer Propaganda und die Fehlinformationen seitens der estnischen Behörden. Etwa achtzig Prozent der Besucher - überwiegend Frauen - hoffen auf Hilfe bei der Beschaffung von Reisedokumenten zur Familienzusammenführung. Teilweise kann diesem Personenkreis direkt geholfen werden, in dem ihnen erklärt wird, was zu tun ist, welche Dokumente vorgelegt, welche ärztlichen Atteste

31) "Illegal" werden Nichtstaatsbürger, wenn gemischte Ehen geschieden werden, wenn Eltern unachtsam sind und die Registrierungsfristen für die Kinder verpassen, wenn ihre Antragstellung auf eine Aufenthaltsgenehmigung bei den Ämtern verloren geht, oder wenn ihre persönlichen Dokumente (Geburtsurkunden, Anmeldungen) in Ämtern der inzwischen ebenfalls selbständigen Staaten Estland, Lettland oder Rußland liegen, ohne daß die Personen eine Möglichkeit finden, sie zu erhalten.

32) Törnudd, 1994: 77.

Präventive Diplomatie

eingereicht werden müssen, um die Chancen einer Antragsgenehmigung zu steigern. Teilweise werden die Ratsuchenden an die beiden mit einschlägigen Fragen befaßten NGOs weitervermittelt, die über die Möglichkeit einer formellen Rechtsberatung verfügen. Dies betrifft zum einen "The Estonian Institute for Human Rights" (EIHR), eine von der Regierung gegründete und staatsnahe NGO, die noch Anfang 1994 die Mission als "indirektes Instrument des russischen Imperialismus" beschuldigte³³, zum anderen das "Legal Information Centre for Human Rights" (LICHR), eine NGO, die sich besonders den Interessen der russischsprachigen Bevölkerung verpflichtet weiß. Teilweise muß den Besuchern jedoch auch bestätigt werden, daß die Aussicht, überhaupt etwas für sie zu erreichen, gering ist.

2. Die ratsuchenden Personen dienen der Mission als Informationsquelle über die alltäglichen Probleme von Nichtstaatsbürgern und "Illegalen" und ihre Behandlung durch die Behörden.
3. Schließlich trägt die Mission durch ihren Kontakt zu den Nichtstaatsbürgern dazu bei, die estnische Politik und die von ihr beschlossenen Gesetze und Verfahren in einer Bevölkerung um- und durchzusetzen, bei der der estnische Staat keine Glaubwürdigkeit hat. Angesichts der gestörten Kommunikation zwischen den estnischen Ämtern und der betroffenen Bevölkerung füllt die Mission eine Lücke, indem sie die Verfahren der Einbürgerung erklärt, zur Registrierung als Nichtstaatsbürger überredet und die Ratsuchenden motiviert, sich den Gesetzen zu beugen, die vorgeschriebenen Dokumente beizubringen und die vorgegebenen Verfahren einzuhalten.

Über die Zeit mußte dieses Tätigkeitsfeld der Mission jedoch zurückgenommen werden. Zum einen ist die Zahl der Besucher zurückgegangen, weil die Mission heute "unsichtbar" ist. Ursprünglich war sie im Außenministerium untergebracht und für jedermann schon durch eine Warteschlange als Ort einer Beschwerde erkennbar. Das war ein Hauptmotiv für die estnische Regierung, den Umzug der Mission zu verlangen. So ist die Mission zumindest in Tallinn nur noch für "Eingeweihte" zu finden. Nicht einmal ein Türschild weist auf das Büro hin. Anders als bei den beiden Außenstellen der Mission, die jeden Mittwoch Sprechstunden abgehalten, gibt es in der Tallinner Mission keine

33) Rose/Lahelma 1997:91.

solchen regelmäßigen Besuchertermine mehr. Aber auch in den beiden Büros in Ida-Virumaa, in denen die Sprechstunden öffentlich angekündigt worden, ist die Zahl der Ratsuchenden auf wöchentlich 10-30 zurückgegangen.

Estnische Politiker erklären dies damit, daß die Probleme sich erledigt hätten, da die Regierung ihre Beziehungen zur Öffentlichkeit und ihre administrativen Einrichtungen verbessert habe. Andere argumentieren, daß die Mission aufgrund ihrer Regierungsnähe das Vertrauen der russischsprachigen Bevölkerung verloren habe und den "Illegalen" doch nicht helfen könne. Auch berichten Befragte über Personen, die geklagt haben, Missionsmitglieder hätten sie bedrängt, über ihre politischen Einstellungen Auskunft zu geben. Richtig ist daran zumindest, daß die Mission ihren Arbeitsstil bzw. den Umgang mit den Besuchern geändert hat. Viele kommen mit der Erwartung, die Mission werde ihre Angelegenheiten für sie regeln. Die Mission will jedoch dieser häufig als "russisch" und "apathisch" beschriebenen Mentalität nicht entgegenkommen und verlangt, daß die Ratsuchenden zunächst selber aktiv werden und erst wiederkommen, wenn sie die von den Diplomaten in einer Akte vermerkten Aufgaben erledigt haben.³⁴ Kritiker dieser Praxis argumentieren, daß die abwertende Einschätzung der Besucher und die "Umerziehungsbemühungen" den harten Lebensbedingungen der diskriminierten Minderheit nicht gerecht werden. Mit Sicherheit ist nicht jedes Missionsmitglied in gleicher Weise geeignet, diesen Aufgaben zu entsprechen, und man kann darüber rätseln, was der Zweck ist, solche Tätigkeit in die Hände eines Diplomaten zu legen, der als Angehöriger eines ausländischen Geheimdienstes gilt.

Die Mission wird auf absehbare Zeit diese Tätigkeit fortsetzen. Zum einen hat Estland noch immer nicht die international verlangte und bereits im Bericht der ODIHR-Mission geforderte Ombudsinstitution eingerichtet.³⁵ In der Mission weist man aber

34) "Currently, the offices register people's questions and complaints first, then they are reviewed, and then the mission staff meet with the individual to discuss the problem. In this way, the staff will frequently have an answer ready for that person by the time he or she comes back to the office." Pettai, 1999.

35) Das Mandat des 1992 bestellten "legal chancellor" soll allerdings erweitert werden. Dessen Aufgabe war es ursprünglich nur, verabschiedete Gesetze auf ihre Verfassungskonformität hin zu prüfen, nicht jedoch die Bevölkerung über ihre Rechte gegenüber der Regierungsbürokratie zu beraten. Im Oktober 1998 billigte die Regierung ein Gesetz, das ihm zusätzlich die Aufgabe gibt, die Rechte der Bevölkerung gegenüber den "public servants" zu verteidigen. Das Gesetz soll im Juli 1999 in Kraft treten. Vgl. Mare Balticum, 1/99, S. 5.

daraufhin, daß - selbst wenn eine funktionierende Ombudsinstitution etabliert sei - die Beratungsaktivitäten für die große Zahl derjenigen, die sich in einem sog. "illegalen" Status in Estland aufhalten und aus nachvollziehbaren Gründen die zur "Legalisierung" benötigten Dokumente aus Litauen, Lettland oder anderen ehemals sowjetischen Republiken nicht beibringen können, weiterhin erforderlich sei. Sie kommen zur Mission, weil sie dort um Rat fragen können, ohne ihren Namen und ihre Anschrift zu nennen.

3.5 Vermittlung in Krisensituationen

In der Zeit zwischen 1993 bis 1994 war die Mission in enger Zusammenarbeit mit dem HCNM als direkter Mediator zwischen dem estnischen Staat und Vertretern der Nichtstaatsbürger in Nordost-Estland tätig. Anlaß bildeten der bis dahin nicht regulierte Status der Nichtstaatsbürger, das Einbürgerungsgesetz und die für eine Einbürgerung verlangten estnischen Sprachkenntnisse. Als das estnische Ausländergesetz Anfang 1993 verabschiedet wurde, griff die Furcht um sich, die russischsprachigen Nichtstaatsbürger könnten sogar vertrieben werden. In Narva und Sillamäe fanden Demonstrationen statt. Der HCNM überzeugte in dieser Situation den estnischen Präsidenten Meri, sein Veto gegen das Gesetz einzulegen, und drängte im Verbund mit den regionalen Büros der Mission in Narva und Jõhvi die Vertreter der russischen Minderheit erfolgreich dazu, unbedachte Aktionen zu unterlassen.

Als die Repräsentanten der Nichtstaatsbürger territoriale Autonomie für Nordost-Estland verlangten und planten, ein Referendum durchzuführen, gelang es dem HCNM zusammen mit der Mission der estnischen Regierung abzurufen, das Referendum nicht zu unterbinden und den Vertretern aus Narva und Sillamäe das Versprechen abzunehmen, daß sie sich nach dem Referendum dem Urteilsspruch des National Court (Verfassungsgerichts) unterwerfen, der es erwartungsgemäß für illegal erklärte.³⁶ Die Eskalation des Konfliktes würde vermieden, indem die Krise in eine symbolische Aktion überführt wurde.

Vergleichbare politische Protestaktionen gab es seitdem nicht mehr. Die Mission wird heute nur noch in Einzelfällen, etwa bei Abschiebungen und dem Protest gegen sie einbezogen, ist aber für solche Fälle immer erreichbar. Die Diplomaten bemühen sich

36) Vgl. Max van der Stoel, in Birckenbach 1997: 247-249.

dann durch ihre Anwesenheit Schaden zu begrenzen, und das heißt im Verständnis der Mission immer, dafür zu sorgen, daß "Ruhe" bewahrt oder wieder hergestellt wird. Dementsprechend wird über solche Vorkommnisse in den Activity Reports nicht berichtet.

3.6 Gesellschaftspolitische Projekte

In Übereinstimmung mit ihrem Mandat ist die Mission in verschiedener Weise in der Förderung von Projekten der zivilen Gesellschaft tätig: Das Engagement umfaßt die Initiierung von Projekten, die Beratung und Unterstützung von NGOs bei der Projektformulierung und Suche nach finanziellen Mitteln, sowie die Begleitung, Beobachtung und Durchführung von Seminaren und öffentlichen Veranstaltungen. Dabei zeigt sich ein typisches Muster: Die OSZE bringt nichtstaatliche Akteure mit staatlichen und internationalen Akteuren zusammen, interessiert ausländische Botschaften und motiviert Geldgeber, sich an solchen Projekten zu beteiligen, die in unterschiedlicher Weise auf die Konfliktformation in Estland bezogen sind. Dabei handelt es sich primär um Projekte, die Kooperationsstrukturen an der russisch-estnischen Grenze aufbauen, Kriminalitätsursachen als Folge der Diskriminierungspolitik bekämpfen und der russischsprachigen Bevölkerung helfen können, mit ihren spezifischen Problemlagen besser zurecht zu kommen. Diese kleinen NGO-Projekte spielen aber auch in der Gesamtstrategie der Mission eine instrumentelle Rolle, die über das Ziel hinausreicht, nur die Ruhe im Land zu bewahren. Es geht darum, eine Anerkennung der russischen Minderheit in Politik und Gesellschaft Estlands zu erreichen. Bevor auf diese politische Bedeutung der Projekte im Gesamtkontext präventiver Diplomatie eingegangen wird, sollen sie detailliert beschrieben werden.

Innerhalb und außerhalb der Mission gibt es in Estland einen Konsens darüber, daß NGOs eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Mandates spielen sollten, aber die tatsächliche Kraft der wenigen und kleinen NGOs nur gering ist. Für die Mission besteht die Schwierigkeit darin, Kontakte mit gesellschaftlichen Institutionen zu knüpfen und zu unterhalten, die eigentlich nicht existieren. Als erfolglos werden die bisherigen Versuche bezeichnet, den Aufbau von Dialogstrukturen im Kreis der Intelligenz zu fördern. Das betrifft vor allem den Versuch, Journalisten estnischer und russischer Zeitungen

Präventive Diplomatie

zusammenzubringen. Selbst Seminare mit hervorragenden Experten aus dem Ausland finden bei *estnischen* Journalisten kein Interesse. Nicht nur gibt es Berührungängste, sondern auch ein unterschiedliches Klientel. Die estnischen Leser, so heißt es, interessieren sich nicht für Russen. So sehen die Zeitungen keinen Anlaß, über die Perspektiven der russischsprachigen Bevölkerung zu informieren oder gar mit russischsprachigen Zeitungen zu kooperieren, die zudem noch immer im alten Stil arbeiten, wenig recherchieren, sondern auf Nachrichten warten. Estnische Journalisten verfügen über zahlreiche eigenständige Kontakte zum Ausland, wohingegen russischsprachige Journalisten isoliert sind. Auch unter russischen und estnischen Lehrern ist es bislang nicht gelungen, einen Dialog über Bildungsfragen zu initiieren. Ähnlich erfolglos blieben bislang Versuche, Wissenschaftler zum Dialog zu motivieren. Selbst die Autoren des estnischen Integrationsprogramms mit ihren unterschiedlichen Positionen seien untereinander nicht dialogfähig. Einige Missionsmitglieder sind skeptisch, ob es im heutigen Estland überhaupt eine Schicht von Intellektuellen gibt. Vertreter der russischsprachigen Minderheit bestätigen, daß es für diese Gruppen als Folge der politischen Diskriminierung keine Perspektive im Land gibt und sie daher längst emigriert sind.

a) Projekte zur Entwicklung von NGOs

In einem Land mit einer schwach ausgebildeten zivilen Gesellschaft muß es zunächst darum gehen, die wenigen vorhanden NGOs ausfindig zu machen, ihre Aktivitäten und personellen Träger kennen zu lernen und zu qualifizieren, sowie bei den staatlichen Akteuren - der estnischen Regierung, wie den ausländischen Botschaften - Interesse und Vertrauen unter den einander zunächst fremden Partnern zu schaffen. Zu diesem Zweck hat die Mission zum Beispiel im Oktober 1997 zu einem *Roundtablegespräch mit NGOs* eingeladen. Damit erhielten verschiedene estnische NGOs³⁷ die Möglichkeit, sich und ihre Arbeit den Vertretern internationaler Organisationen (UNDP; Nordischer Rat, EU) sowie ausländischen Botschaften (namentlich Frankreich, Finnland, Dänemark, Norwegen und Schweden) vorzustellen. 1998 organisierte die Mission mit Hilfe der deutschen

37) Teilgenommen haben: "Network of Non-Profit Associations/Foundations (NAFE)"; Narva Trade Union Center (NTUC); Lake Peipsi Project (LPP); The Twenty-First Century Fund (TFCP); Civic Education Center (CEF), Legal Information Center on Human Rights (LICHR); Estonian Union of National Minorities (EUNM).

Friedrich-Naumann-Stiftung mehrere *Qualifizierungsseminare* in Tallinn, Narva und Kohtla-Järve für NGOs, die insbesondere Minderheiten repräsentieren oder sich mit Minderheitenfragen befassen. Thematisch geht es bei solchen Seminaren um Führungsstile, Teamarbeit, "networking" und die Finanzierung von NGO-Aktivitäten.

Ferner berät die Mission einzelne NGOs dabei, *Projektanträge* so auszuarbeiten, daß sie internationalen Förderstandards entsprechen, und verfaßt *Empfehlungsschreiben* an potentielle Geldgeber. Mit solcher Unterstützung gelang es zum Beispiel dem regionalen Runden Tisch der nationalen Minderheiten in Ida-Virumaa einen multikulturellen Kalender über Kulturereignisse der verschiedenen ethnischen Gemeinschaften in ihren jeweiligen Sprachen sowie in Estnisch und Russisch zu drucken, eine Internet-Seite einzurichten, die den interethnischen Dialog unter Jugendlichen motivieren und den nationalen Minderheiten die Möglichkeit eröffnen soll, mit Personen in ihren Herkunftsländern zu kommunizieren.

Teilweise hat die Mission jedoch auch diskriminierte Gruppen zur *Gründung einer NGO* angeregt, selbst *Projekte initiiert* sowie in Projekten eine Art Schirmherrschaft bzw. *Beobachter- und Evaluierungsrolle* übernommen. Diese Projektförderung bezieht sich vor allem auf drei größere Themenbereiche. Die bilaterale Zusammenarbeit in der russisch-estnischen Grenzregion, die Kriminalitätsbekämpfung im Nordosten Estlands und die Akzentuierung der Sprachförderung im Rahmen der estnischen Integrationspolitik.

b) *Projekte zur Entwicklung der russisch-estnischen Grenzregion*

Galt das Gebiet an der russischen Grenzen anfänglich als sezessionsgefährdet, so spielt dieses Thema heute keine Rolle mehr. Alle Akteure diesseits und jenseits der Grenze setzen statt dessen auf die sozio-ökonomische Entwicklung der Region.

Von August bis November 1997 organisierte die OSZE zusammen mit UNDP, einer estnischen und einer russischen NGO (Lake Peipsi Project - LPP, Transboundary Environmental Information Agency) sowie der estnischen Stadt Narva und der russischen Stadt Ivangorod eine dreiteilige Folge von *Konferenzen*. Gegenstand waren Visa- und Transitfragen, Problemen des Grenzübertritts sowie von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, Vorschläge zur Beilegung von Streitfragen sowie Ideen für Projekte, die von lokalen Akteuren auf beiden Seiten des Peipsi Sees getragen

Präventive Diplomatie

werden. Bei dem abschließenden dreitägigen *Narva Forum für nachhaltige Entwicklung*, das an den symbolisch hoch besetzten Orten - in der auf estnischer Seite gelegenen Narva Festung und auf russischer Seite gelegenen Ivangorod Festung - stattfand, ging es vor allem um die Rolle der Selbstverwaltung und der Kommunen im estnisch-russischen Grenzland, Möglichkeiten der grenzüberschreitenden regionalen Kooperation und Kommunikation, um die Zusammenarbeit zwischen Regierungsvertretern und Bürgerinitiativen sowie um die Kompetenzen von Kommunen, Landkreis und Regierung bei der Regelung grenzüberschreitender Fragen.

Außer durch geringe Mittel der OSZE wurde diese Konferenzfolge zunächst von der niederländischen Botschaft finanziert, dann aber auch von den Botschaften der USA, Norwegens und Großbritanniens sowie von der MacArthur-Stiftung und der estnischen Open Society Foundation (Sorros) .

Ein Ergebnis der Konferenzserie ist ein von einer NGO (dem LPP) getragenes Projekt mit dem Titel *Community Development and Cross-Border Cooperation in the Estonian Border Area. Information Forums, Trainings and Consultations for Local Self-Governments and Community Leaders*. Es soll dazu dienen, die kommunalen Regierungen sowie Repräsentanten der Gemeinden zu qualifizieren und auf diese Weise langfristig die Formulierung gemeinsamer Ziele im Umweltschutz und der nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Dieses Projekt wird durch die MacArthur-Stiftung finanziert und von dänischen Partnern mit Unterstützung des dänischen Außenministeriums beraten. Die OSZE übernimmt eine Beobachterrolle und bleibt damit in engem Kontakt mit allen in der Sache engagierten Akteuren.

Mit der Konferenzfolge und dem daraus entstandenen Projekt wurde eine Struktur geschaffen, die es erlaubt, kontinuierlich Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Kooperation im Grenzland zu beraten. So wird an einem längerfristigen Projekt gearbeitet, das zumindest in den Sommerferien den Grenzübertritt erleichtern soll. Die Mission verfährt dabei nach folgendem Konzept. Sie entwickelt zunächst eine Idee oder bringt Ideen anderer ins Gespräch. In diesem Fall handelt es sich um den Vorschlag, das Personal für Visafragen im Sommer zu erhöhen, damit Visaanträge jedenfalls in den Ferien behandelt werden können. Ein anderer Vorschlag bezieht sich darauf, die Gültigkeitsdauer eines Visums durch flexible und unbürokratische

Handhabung in Praxis auszudehnen. Der zweite Schritt besteht in der Abwägung der wahrscheinlichen Reaktionen der estnischen Regierung. Es ist absehbar, daß die estnische Regierung solchen Vorschläge zunächst mit dem Verweis auf das Schengen-Abkommen und die Grenzregimeanforderungen der EU ablehnen wird. Deshalb bemüht sich die Mission, finnische Erfahrungen in die Diskussion einzubeziehen. Denn Finnland hat für Karelien ein entsprechendes Visaregime mit der EU ausgehandelt. So übernimmt es die Mission als dritten Schritt, einen Vorschlag für ein pilotmäßiges Sommergrenzregime auszuarbeiten, der unter Rückgriff auf die finnischen Erfahrungen so gut ausgearbeitet ist, daß er die folgenden Kriterien erfüllt: Vor allem soll der estnischen Regierung nicht die Möglichkeit gegeben werden, ihn als nicht europakompatibel ablehnen zu können. Er soll der estnischen Regierung umgekehrt positive Berichte der Mission über ihr "ausgezeichnetes europäisches Verhalten" in Aussicht stellen und auf diese Weise einen Testlauf bereits im Sommer 1999 ermöglichen.

c) Projekte zur Kriminalitätsbekämpfung

Angesichts einer hohen Kriminalitätsrate in Nordost-Estland ist diese zum Gegenstand eines zweiten Schwerpunktbereichs der OSZE-Projektförderung geworden. Ein Drittel aller Alkoholabhängigen Estlands leben in dieser Region, 3.000 Drogensüchtige sind allein in Narva registriert; 70% der Kriminalität hat mit Drogen zu tun. Die estnische Politik verschweigt dieses Problem, innerhalb der Gesellschaft wird es ethnopolitisch verschoben, d.h. als Problem "der verwahten Russen" behandelt und nicht als Problem der estnischen Gesellschaft verstanden, die ihre russischsprachige Bevölkerung ausgrenzt. Um die Tabuierung zu brechen und ein Bewußtsein für das Problem in der Kommune zu schaffen, organisierte die OSZE auf Bitten von NGOs öffentliche Veranstaltungen mit dem Polizeipräsidenten in Narva. Angesichts der großen Resonanz auf das erste Treffen im Oktober 1997 fand im Juni 1998 ein weiteres statt, über das als Fortschritt vermeldet wurde, daß der Polizeipräsident bereit war, auch Fragen der Öffentlichkeit zu beantworten. Angesichts des Interesses plant die Mission weitere solche Veranstaltungen solange zu organisieren, bis NGOs und Sozialarbeiter solche Tätigkeiten ohne Schutz und Anleitung der OSZE übernehmen können.

Präventive Diplomatie

Eine analoge Entwicklung will die Mission auch mit ihrer Unterstützung für ein NGO-geführtes Projekt zur Einrichtung einer *Rehabilitationseinrichtung* in Narva fördern. Mit Hilfe des internationalen Netzwerks ADRA und seines estnischen Zweiges sowie einer Finanzierung des Europarates soll die Beratung für Drogenabhängige und ihre Familien, ihre Behandlung im Krankenhaus und eine erforderliche Nachsorge ermöglicht sowie alkohol- und drogenbezogene Gesundheitserziehung in allen öffentlichen Schulen durchgeführt werden. Zwei Mitglieder der Mission fungieren in dem beim Europarat zur Finanzierung beantragten Projekt als Kontaktpersonen.

Vor dem Hintergrund der desolaten Situation der Jugendlichen mit einem entsprechendem Anstieg von Kriminalität und Drogenmißbrauch lobbyierte die Mission auch für ein Projekt zur Weiterentwicklung der Aktivitäten eines im Februar 1998 eröffneten, bislang vom Stadtrat und vom Nordischen Ministerrat finanzierten *Jugendzentrums in Narva*. Zum einen geht es um die Einrichtung sog. Informationstage, an denen sich Jugendliche kostenlos und mit Zugang zu moderner Informationstechnologie über die estnische Gesellschaft, Kultur, Tradition und die laufende Entwicklung zum Zweck der Vertrauensbildung informieren können. Zweitens geht es um Trainingskurse für Jugendgruppenleiter und Jugendsozialarbeiter in den Bereichen estnische Sprache und Kultur, Selbsterfahrung und Kommunikation, Rechtsfragen und Techniken des Projektmanagements. Sie sollen ausgebildet werden, um langfristig arbeitslose Jugendliche, Straßenkinder und behinderte Kinder besser auffangen zu können. Schließlich soll ein Jugenddienst Räume, Ausrüstung, professionelle Hilfe und Rat für Jugendgruppen zur Verfügung stellen. In dem Projektantrag an den Europarat fungiert die Mission im Verbund mit anderen internationalen Akteuren auch als kooperierende Einrichtung.

d) Projekte zur Akzentuierung der estnischen Integrationspolitik

Drittens beteiligt sich die Mission an Projekten im Kontext estnischer Integrationspolitik, die auf das Erziehungssystem und auf den estnischen Sprachunterricht setzt und mit viel Geld westeuropäischer Staaten finanziert wird. In der Regel geht es darum, die russischsprachige Minderheit zu motivieren, die estnische Sprache zu lernen. Zum Beispiel nimmt die Mission in dem von der EU im Rahmen des PHARE-Programms geförderten und von UNDP koordinierten "Estonian Language Training

Programme" eine Beobachterrolle ein. Die Mission versucht jedoch gegenüber dieser assimilationsorientierten Politik auch eigene Akzente zu setzen.

Insgesamt entsteht der Eindruck: Je stärker die Mission in die Projektförderung einbezogen ist, um so eher haben Sprachförderungsprojekte auch einen sozio-politischen Kern. Sie dienen dann nicht nur zur Erweiterung der Estnischkenntnisse unter der russischsprachigen Bevölkerung, sondern auch zur Bearbeitung von negativen, aber tabuisierten, sozialen Folgen der auf Ausgrenzung der russischsprachigen Bevölkerung angelegten Ethnopolitik Estlands. Vor allem geht es darum, dem Kreislauf von Verelendung, Vernachlässigung, Diskriminierung und politischer Problemverschärfung entgegenzuwirken.

So bemüht sich die Mission - gegen die Tendenz Estlands, die Bedeutung der estnische Sprache zu verabsolutieren - Konzepte der Zweisprachigkeit im Gespräch zu halten und darauf hinzuweisen, das Estnisch von der russischsprachigen Bevölkerung, wenn überhaupt, als Zweitsprache gelernt wird, was eine von der estnischen Politik bislang nicht gewährte Anerkennung der russischen Sprache in Estland voraussetzten würde. Um eine Konsensbildung für die Einführung von Methoden, Estnisch als Fremdsprache zu lehren zu fördern, beteiligte sich die Mission im Mai 1997 zum Beispiel an einem *Seminar in Tartu zum Thema Integration durch Erziehung*, an dem Vertreter der Universität, der Stiftung für interethnische Beziehungen, des Parlaments sowie der lokalen und regionalen Regierung teilnahmen. Wenn es als Erfolg eines solchen Treffens bereits gilt, daß unter den Teilnehmern eine vergleichsweise hohe Übereinstimmung in der Auffassung erzielt wurde, daß Angehörige von Minderheiten Zweisprachigkeit erwerben sollen, damit sie sowohl am Leben der gesamten Gesellschaft voll teilhaben als auch ihre kulturelle Identität bewahren können, oder wenn die OSZE ein Jahr später in einem Activity Report vermelden kann, daß die in Lettland entwickelte Methode nun auch im estnischen Erziehungsministerium näher vorgestellt werden konnte - dann wird daraus etwas über die Schwierigkeit deutlich, die Verkrampfungen der estnischen Sprachpolitik zu überwinden.

Von der Mission initiiert, vom Lake Peipsi Project auf NGO-Ebene organisiert und von der norwegischen Botschaft finanziert, erlebten 100 russischsprachige Kinder aus Narva im Alter von 10

bis 17 Jahren zwei Wochen lang im Juli/August 1997 das erste *estnische Sommerlager in Mustvee*. Sie lebten in estnischsprachigen Familien, erhielten täglich vier Stunden Unterricht in Sprache, Volksmusik und -tanz, machten mit ihren zehn Lehrern Ausflüge in die Umgebung und lernten estnische Sitten und Gebräuche kennen. Dieses Pilotprojekt fand im Sommer 1998 ein Nachfolgeprojekt in Mustvee und Röpina (Südestland), an dem bereits insgesamt 180 Kinder teilnahmen. In der Projektplanung war nun auch vorgesehen, einen Videofilm zu drehen, Teilnahmezertifikate auszugeben und ein Thank-you-Programm für die gastgebenden Familien im russischsprachigen Ida-Virumaa durchzuführen. Das Nachfolgeprojekt wurde erneut von der norwegischen, aber nun zusätzlich auch von der britischen Botschaft finanziert. Die Mission übernahm erneut eine "Beobachterrolle". Als Ziel des Projektes gilt die Förderung der Integration der russischsprachigen Jugend in Estland, aber unabhängig davon, wieviel Estnisch diese Kinder und Jugendlichen im Rahmen eines solchen Sommerlagers lernen, besteht sein Wert darin, daß die Existenz von russischsprachigen Kindern und Jugendlichen in Estland anerkannt wird, die, wie andere Kinder und Jugendliche auch, vergnügliche Ferien brauchen, um sich unter den schwierigen Lebensbedingungen überhaupt entfalten zu können. Ferner handelt es sich um eine der ganz wenigen Initiativen, über die - durch eine Rolle als Gastfamilien - auch estnische Staatsbürger in den Integrationsprozeß einbezogen werden.

Von der OSZE unterstützt wurde auch ein Projekt des Ahtme Jugend Zentrum im russischsprachigen Kohtla-Järve ein *Internationales Sommerlager* durchzuführen, um etwa 25 estnischen Kindern die Möglichkeit zu geben, besser Englisch und insgesamt 35 Kindern aus Finnland, Schweden und Holland die Möglichkeit zu geben, besser Russisch zu lernen und einen gemeinsamen Ausflug nach Finnland zu machen. Ferner unterstützte die OSZE das Projekt eines Waisenhauses, russischsprachigen Kinder Estnisch zu lehren, sie zu kreativem Denken zu erziehen und zur Arbeit mit Computern zu befähigen, sprich, ihnen eine Chance zu einem eigenständigen Leben in Estland zu geben.

Die Überwindung der Sprachbarrieren für an den Rand der Gesellschaft gedrängte Gruppen liegt auch im Zentrum einiger Projekte, die unter dem Titel "Integration In Estonia. Spot Projects

For Integration & Language Training 1998" von der Mission und dem OSZE-Repräsentanten gemeinsam beim Europarat beantragt wurden. Teilweise wurde ihre Annahme durch die estnische Regierung und ihren Vertreter im Europarat direkt unterbunden. Das veranlaßte die Mission, von ihrem Einsatzort Tallinn eine Brücke nach Straßburg zu bauen, um, hin und her pendelnd, dort für die Sache zu streiten und parallel der Regierung in Tallinn Zugeständnisse abzurufen.

Das gilt zum Beispiel für ein *Projekt zur Integration von Witwen und geschiedenen Frauen von ex-sowjetischen Offizieren in die estnische Gesellschaft*. Als die sowjetischen Truppen 1994 abzogen, ließen sie Frauen mit ihren Kindern in den ehemals geschlossenen, nun verfallenden Militärstädten Ämari, Paldiski and Klooga zurück, die von ihren Männern verlassen oder geschieden wurden oder nach den damals häufigen Militärunfällen Witwen geworden waren. Als "Russen" sind diese Frauen und ihre Kinder in Estland unerwünscht. Im April 1997 wandten sich einige von ihnen an das Büro des OSZE Vertreters bei der estnischen Regierungskommission für ex-sowjetische Militärangehörige. Mit Hilfe des Weltkirchenrates und des International Office for Migration (IOM) sowie der dänischen Botschaft in Tallinn konnte das OSZE-Büro in Zusammenarbeit mit dem Tallinner Arbeitsamt für diese Frauen die Möglichkeit durchsetzen, an sechswöchigen "Integrationskursen" teilzunehmen. Dabei wurde deutlich, daß solche Kurse an den spezifischen Problemlagen dieser Frauen vorbeigehen. Das Büro des OSZE-Vertreters empfahl daher den Frauen, eine NGO zu gründen. So entstand die "Vereinigung der Witwen und Geschiedenen von ehemaligen Sowjetischen Offizieren". Das von ihr entwickelte Projekt sieht vor, daß fünfzig Frauen im Alter zwischen 35 bis 50 Jahren und ihre etwa fünfzig Kinder sich innerhalb von neun Monaten in Kursen, die drei Mal in der Woche stattfinden, auf das estnische Sprachexamen vorbereiten, dessen Bestehen Voraussetzung dafür ist, die estnische Staatsbürgerschaft zu beantragen.

Die Funktion der Mission in solchen Projekten ist vielfältig. Das Büro des OSZE-Vertreters und die Mission fungieren in einem solchen Projekt zunächst als Ansprechpartner. Die Diplomatinnen helfen dann bei der Generierung von Erfahrungen durch eine Art Vorprojekt; motivieren zur Gründung einer NGO; helfen bei der Antragsformulierung; sind darauf vorbereitet, die Rolle einer

Präventive Diplomatie

kooperierenden Einrichtung, sowie eine Beobachter-, Evaluations- und Beratungsrolle in rechtlichen Fragen einzunehmen, lobbyieren schließlich beim Europarat und der estnischen Regierung. Als alle Bemühungen am estnischen Veto zu scheitern drohen und der Europarat das Projekt nicht gegen die estnischen Einwände finanzieren wollte, beschritt die Mission einen für ihre Politik ungewöhnlichen Weg. In der Regel halten sich die Mitglieder der Mission von den Medien fern. Nun wurde einer Mitarbeiterin im OSZE-Büro "erlaubt", auf das Anliegen der Frauen in der internationalen Öffentlichkeit aufmerksam zu machen und ein Interview zu geben. Auf dessen Basis erschien im August und September in "The Baltic Times" jeweils ein Bericht über die Situation der zurückgelassenen Frauen und ihrer Kinder.³⁸

Parallel zum ersten Projekt war ein zweites entwickelt worden, das in eine ähnliche Richtung zielt, aber den Einwand der estnischen Regierung gegen das erste aufgreift, es käme nur Russinnen zugute. Das zweite Vorhaben bezieht sich daher breiter auf estnische und nicht-estnische Frauen, was bereits im Titel (*Joint Integration Project for non-Estonian and Estonian Single Parent Women*) zum Ausdruck kommt. Die Projektidee ist im Rahmen einer neuen Frauenbewegung, die sich auch in Estland unter Einfluß des nordischen Rates und eine in seinem Kontext gegründeten Frauennetzwerkes herausbildet, verankert. Projektträger ist eine NGO, "Die Frauenstiftung". Sie fungiert als eine Dachorganisation mehrerer estnischer und nicht-estnischer Frauenorganisationen.³⁹ Hier wurde der Wunsch nach Kooperation zwischen Esten und Nicht-Esten aufgegriffen. Der beim Europarat über die OSZE eingereichte Projektantrag formuliert drei Ziele:

- Integration nicht-estnischer Frauen in die estnische Gesellschaft,
- Erhöhung der Chancen von Frauen, durch Teilnahme an Sprach- und Computerkursen ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern,
- das gemeinsame Lernen von estnischen und nicht-estnischen Frauen.

Das Programm richtet sich insbesondere an "Frauen in Not", darunter vor allem alleinerziehende Mütter, Mütter mit behinderten Kindern und arbeitslose Frauen, die kein Geld zur

38) Cengel in: 1998, 1998a.

39) Other co-operation agencies: (a) Estonian Women's Association, (b) Union of Mothers of Handicapped Children, (c) Narva Women's Organisation and the OSZE Mission to Estonia.

Weiterqualifikation für ein Leben in Estland ausgeben können. 200 Frauen - 120 Nicht-Estinnen und 80 Estinnen - haben sich für die Teilnahme angemeldet. 70 Frauen kommen aus Tallinn, 60 aus Narva, 30 aus Kohtla-Järve und 40 aus kleineren Gemeinden in der Nähe dieser Städte. Die Kurse, die neben dem Sprach- und Computerunterricht auch workshops über die estnische und russische Geschichte, Kultur und Traditionen sowie über Frauen- und Kinderrechte beinhalten, sollen über einen Zeitraum von acht Monaten laufen und jeweils 15 Personen zusammenbringen, die sich während dieser Zeit auf das estnische Sprachexamen vorbereiten, um die Staatsbürgerschaft beantragen zu können. Die Computer-Kurse umfassen jeweils 20 Personen. Nach jeder Unterrichtseinheit absolvieren die Frauen einen Test und erhalten eine Bestätigung für ihre Teilnahme.

Auch bei diesem Projekt half die Mission bei der Antragstellung, lobbyierte intern und extern, fungierte als kooperierende Einrichtung und übernahm die Rolle des Monitoring und der Evaluation. Dennoch scheiterte die Finanzierung an den Einsprüchen Estlands im Europarat. Jedoch konnte die Mission andere finanzielle Trägere (darunter erneut IOM) gewinnen.

Unterstützt hat die OSZE ferner Sprachprojekte für einzelne Berufsgruppen, deren Bedeutung die estnische Regierung schlecht bestreiten kann: Krankenschwestern, Lehrer und Verwaltungsangestellte.

In einem von der OSZE beim Europarat beantragten Projekt geht es um *fachbezogenen estnischen Sprachunterricht* für Schwestern im Krankenhaus von Kohtla-Järve im überwiegend russischsprachigen Ida-Virumaa. Von den 301 Schwestern sprechen etwa 70 fließend Estnisch, 82 besitzen keinerlei Kenntnisse des Estnischen. Russisch ist nach wie vor die allgemeine Sprache an diesem Krankenhaus. Mehr als die Hälfte der Schwestern braucht angesichts der estnischen Sprachgesetze zur weiteren Ausübung des Berufes einen spezialisierten Sprachunterricht, kann diesen aber angesichts der niedrigen Löhne nicht selbst finanzieren. In der Begründung des Antrags an den Europarat wird argumentiert, daß dieser Unterricht der Verbesserung der Gesundheitsfürsorge für alle ethnischen Gruppen und als Mittel der Vertrauensbildung zwischen ihnen dient.

Angesichts der geringen Neigung von estnischsprachigen Lehrern, ins russischsprachige Narva überzusiedeln, sind in

Präventive Diplomatie

Kindergärten und Schulen in erster Linie *Lehrer für den Estnischunterricht* zuständig, die selber Russisch als Muttersprache sprechen und keine Ausbildung für den Estnischunterricht haben. Um den Unterricht zu verbessern, bedarf es der Ausbildung bzw. der Weiterqualifizierung von Estnischlehrern. Diese Qualifizierung kann aber weder von den (zukünftigen) Lehrern selbst, noch von der Stadt Narva allein finanziert werden. In der Begründung für den Antrag an den Europarat wird auf die schlechte Bezahlung der Lehrer seit der Unabhängigkeit sowie darauf hingewiesen, daß das gesamte Integrationsprogramm für die nicht-estnische Bevölkerung auf den Erwerb estnischer Sprachkenntnisse setzt, daß diese notwendig geworden sind, um die estnische Staatsbürgerschaft zu beantragen, um zu studieren und zu arbeiten, um am Leben und der Entwicklung der estnischen Gesellschaft teilzuhaben, Selbstbewußtsein zu entwickeln und das große Ausmaß von Apathie zu überwinden, das zum hohen Kriminalitätsniveau und Drogenmißbrauch in Narva beiträgt.

Einen ähnlichen Hintergrund hat ein Projekt zur Ausbildung von Verwaltungsangestellten. So gewährt der estnische Staat zwar Stipendien für estnische Studenten, die an einem Ausbildungsprogramm für die öffentliche Verwaltung teilnehmen, das mit Mitteln des EU Phare Programms in Kooperation mit der Manchester Metropolitan University und dem University College Galway (Irland) konzipiert wurde - allerdings nur sofern die Studenten Estnisch sprechen. Diese Gruppe zeigt jedoch wenig Neigung, später in den russischsprachigen Teilen des Landes zu arbeiten, deren Existenz und deren Probleme in der estnischen Politik gerne verleugnet wird, was zur weiteren Vernachlässigung dieses Gebietes zum Beispiel bei der Modernisierung von Verwaltung, in der Sozial, Schul- und Gesundheitspolitik führt. Hier ein Gegengewicht zu setzen, ist das Ziel einer Initiative aus der Tallinner Universität, die ein fünfjähriges *Ausbildungsprojekt für russischsprachige Studenten* für den Einsatz in der *Öffentlichen Verwaltung* in Nordost-Estland entwickelt hat. Sein Merkmal ist die Kombination von fachlicher Ausbildung und estnischen Sprachkursen sowie eine garantierte mindestens fünfjährige spätere Anstellung der Studierenden in der lokalen Verwaltung von Ida-Virumaa.

Bei der Realisierung dieses Projekt hat die Mission eine entscheidende Rolle übernommen. Sie hat es mit den Initiatoren und den Vertretern der Verwaltung in Ida-Virumaa beraten,

Empfehlungsschreiben verfaßt und für das Projekt beim Europarat lobbyiert. Die von den Initiatoren angesprochenen ausländischen Botschaften hatten zwar freundlich reagiert, sich jedoch nicht finanziell engagiert. Erst nachdem die Mission ein positives Votum abgegeben hatte und eine entsprechende Vereinbarung zwischen Universität und Verwaltung ausgehandelt worden war, waren zunächst die britische und norwegische Regierung bereit, die erste Gruppe von Studierenden zu finanzieren; dann konnte auch die Soros Foundation gewonnen werden, die Finanzierung von fünfzehn Stipendien zu übernehmen, und der Europarat hat im Sommer 1998 entschieden, ebenfalls sechs Studierende über vier Jahre zu fördern. Der mit Hilfe der Mission eingereichte Antrag sah allerdings eine Förderung von 30 Studenten auf 5 Jahre vor. Da es sich jedoch um ein mehrjähriges Vorhaben handelt und die Mission sich an der Evaluation des Projektes beteiligt, bestehen aber Chancen auf weitere Förderung über einen Neuantrag. Viel spricht dafür, daß auch in diesem Fall der estnischen Regierung die Zustimmung im Europarat erst abgehandelt werden mußte, da das Projekt russischsprachigen Studenten und der russischsprachigen Region zu Gute kommen soll.

d) *Zusammenfassung: Zur Funktion gesellschaftspolitischer Projekte*

Nicht alle Projekte, bei denen die Mission um Rat gebeten wurde, konnten auch realisiert werden⁴⁰, gleichwohl sind auch abgelehnte Projektideen für den politischen Prozeß bedeutsam. Ein Blick auf die hier beschriebenen Projekte ergibt eine charakteristische Struktur. Gemeinsam ist ihnen die folgende Ausrichtung:

- Arbeit mit *russischsprachigen* Bevölkerungsgruppen;
- Konzentration auf *besonders schwache Gruppen*, insbesondere Frauen (Witwen, Geschiedene, Verlassene, Alleinerziehende, Krankenschwestern), Jugendliche, Studierende, Drogenabhängige und die seit der Unabhängigkeit am unteren Ende der Lohnskala rangierenden und von den Sprachgesetzen bedrohten Lehrer;
- Mehrheitlich eine Orientierung auf die *Förderung der estnischen Sprachfertigkeiten* der russischsprachigen Bevölkerung gemäß

40) So hatte zum Beispiel die NGO "Lake Peipsi Project" (LPP) eine "Europarty" vorgeschlagen, die insgesamt 2000 neun bis 17jährige Kinder an einem Wochenende im August 1998 an der estnischen Ostsee feiern sollten. Diese Party fand jedoch nicht statt und wird heute auch von der NGO als zu aufwendig beurteilt und fallengelassen.

Präventive Diplomatie

den Anforderungen der estnischen Sprachpolitik - dies allerdings *im Kontext von Mehrsprachigkeit*. Alle beim Europarat beantragten Projekte haben zumindest Estnisch, Russisch und Englisch als Projektsprachen;

- ein *sozialfürsorgerisch-karitativer Ansatz*: Es geht darum, Menschen individuell zu helfen, sich den politischen Rahmenbedingungen besser einfügen zu können, ohne daß dabei die politischen Rahmenbedingungen explizit hinterfragt werden.

Dennoch ist die Ausrichtung der Projekte nicht unpolitisch. Daß die Sorgen der russischsprachigen Bevölkerung oder Probleme der sozialen Verwahrlosung und Drogenabhängigkeit überhaupt Aufmerksamkeit erfahren, dann noch im Rahmen der Antragstellung bei einer internationalen Organisation international vorgetragen werden, ist von der estnischen Politik nicht erwünscht und wird allenfalls geduldet, weil man (a) die OSZE nicht brüskieren will, (b) eine gewisse Flexibilität zur Förderung der EU-Integration zeigen möchte und (c) die Arbeit für Estland "kostenneutral" ist, d.h. mit ausländischen Ressourcen durchgeführt wird. Ähnlich ambivalent ist auch die Förderung der estnischen Sprachfertigkeiten. Sie entspricht zum einen der russischfeindlichen Sprachpolitik des estnischen Staates; zum anderen ermöglicht sie den geförderten Gruppen, langfristig eine soziale Position zu erreichen, die zwar von den nationalen Eliten gar nicht gewünscht wird, gegen die aber nur schwer argumentiert werden kann.

Fragt man nach dem Beitrag solcher Projekte zur Lösung der Probleme in Estland und seinem Nordosten, so muß man differenzieren.

- Große Bedeutung haben sie für die unmittelbar Beteiligten, d.h. in erster Linie für die an der Fördermaßnahme beteiligten Personen sowie für die Entwicklung der daran beteiligten NGOs. In langfristiger Sicht können hier Kerne für den Wiederaufbau eines sozialen, nicht diskriminierenden Sicherheitssystems entstehen.
- Gesamtgesellschaftlich haben die Projekte kurzfristig nur geringe Auswirkungen. Gemessen an den Ausmaßen, die das Problem des Ausschlusses der russischsprachigen Bevölkerung von der politischen und sozialen Teilhabe hat, sind die Projekteffekte marginal. Auch nach einem erfolgreichen Sprachtest in Estnisch werden die Menschen weiterhin Russisch sprechen. Nichts kann, darf und wird sie daran hindern. Sie erfüllen die Auflagen der

estnischen Gesetze, niemand kann ihnen vorwerfen, sie zu verletzen, aber niemand auch verlangen, daß sie sich damit identifizieren.

- Politisch besteht die Funktion der Projekte zum einen in der Hoffnung, daß sie die ethnizistische estnische Integrationspolitik mit liberalisierenden Ideen anreichern und einige Politiker dazu anregen können, dieses Programm weiterzuentwickeln. Zum anderen können die Projekte dazu beitragen, die russischsprachige Bevölkerung als Minderheit anzuerkennen und ihre Sprache zu akzeptieren.
- Schließlich haben die Projekte eine symbolische Bedeutung. Ebenso wichtig wie ihre Durchführung erscheint der Prozeß des Aushandelns, wenn die Projektanträge auf internationaler Ebene diskutiert werden und Estland gefordert wird, Stellung zu beziehen, das heißt, die Problemlage anzuerkennen, die Zustimmung zur Bearbeitung zu geben und sich damit positiv zu profilieren. Hierin liegt der wesentliche Stellenwert der Projekte in der OSZE-Diplomatie.

In der Mission verfolgt man die Philosophie: Projekte formulieren, Geld zur Durchführung organisieren, die Ideen mit der Arbeit von NGOs so verknüpfen, daß ein Rückzug der OSZE aus den Projekten möglich ist. Die Erfahrung ist jedoch: Wenn die Mission den Prozeß nicht organisiert und inhaltlich anreichert, kommen solche Projekt kaum zustande und können nach Auslaufen einer ersten Projektfinanzierung nicht fortgeführt werden, denn immer handelt es sich um Maßnahmen, an denen die estnische Politik nur solange ein Interesse hat, wie sie durch das Ausland finanziert werden. Das hat zur Konsequenz, daß die ausländisch (etwa durch die EU im Bildungswesen) finanzierten Projekte die von estnischer Seite bestimmten Strukturen nicht verändern, sondern parallel zu diesen existieren. Nur die Verknüpfung der Projektförderung mit den anderen genannten Kernbereichen der Missionsarbeit kann dem entgegenwirken. Ohne diese Einbindung müßte man die Projektstätigkeit als Füllen eines Fasses ohne Boden bewerten.

In der Gesamttätigkeit der Mission spielen die Projekte nur eine Nebenrolle, obgleich sie die größte öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Nicht zufällig ist diese Basisarbeit der Mission überwiegend Frauenarbeit, und als solche wird sie auch innerhalb der Mission von den Diplomaten bezeichnet. Der Wert der Projekte ist in der Mission ist umstritten. Die einen sehen in

ihnen hauptsächlich "sweatener", die dazu beitragen, die Gemüter über die kontinuierliche Präsenz der Mission im Lande zu beruhigen und darauf aufmerksam zu machen, daß im Land etwas zur Problembearbeitung geschieht und die Mission dabei nicht untätig ist. Für andere sind sie eine der wenigen Möglichkeiten zumindest indirekt darauf aufmerksam zu machen, wo - jenseits der rechtspolitischen Fragen - die Gefahren für Estland liegen: in der regionalen und sozialen Fragmentierung.

4. Ende oder Wandel der OSZE-Mission?

Nach über sechsjähriger Tätigkeit im Land stellt sich die Frage, wie lange die Langzeitmission der OSZE in Estland bleiben soll und kann. Das Mandat verlangt alle sechs Monate eine Neuentscheidung über die Entsendung der Mission, gibt aber weder einen Endtermin noch Kriterien vor, nach denen festgestellt werden könnte, daß die Aufgaben erfüllt sind und die Tätigkeit daher eingestellt werden kann. Zwar beinhaltet das Mandat die Zielsetzung, die Aufgaben der Mission nach und nach in die Verantwortung von Institutionen und Organisationen übergehen zu lassen, die die lokale Bevölkerung repräsentieren, insgesamt handelt es sich jedoch bei dem im Mandat aufgeführten Tätigkeiten um "Daueraufgaben", über deren Ende nur politisch entschieden werden kann. Obwohl Estland jeder Verlängerung zustimmen muß und daher formal ein "Vetorecht" gegen die Fortsetzung der Missionsarbeit hat, bedarf es für die Beendigung der Mission faktisch eines politischen Konsens in der OSZE. Eine Projektion der politischen Interessenlagen ergibt folgendes Bild.

4.1 Die Interessen der staatlicher Akteure

Estland hat die Präsenz der Mission im Land von Anfang an als eine gegen seine Interessen gerichtete, von Rußland ausgelöste Maßnahme verstanden, die seine Souveränität und seiner Handlungsfreiheit gegenüber der russischen Minderheit beschränkt. Da es die Etablierung der Mission nicht hat vermeiden können, hat die Regierung sich arrangiert, Einfluß auf die Arbeit der Mission genommen und sie zur Wahrnehmung estnischer Interessenpolitik zu nutzen gewußt. Dennoch drängen estnische Politiker nach wie vor auf eine schnelle Beendigung der Mission. Sie habe ihre Aufgaben erfüllt. Eine vollwertige Mitgliedschaft in der EU lasse sich nicht mit der diskriminierenden Praxis einer OSZE-Mission verbinden, die Estland als Krisengebiet ausweise und Investoren abschrecke. Einige estnische Politiker

vertreten sogar die Auffassung, die OSZE sei schon auf dem Rückzug, denn die EU, andere internationale Organisationen, ausländische Botschaften und Stiftungen könnten die verbleibenden Tätigkeitsfelder besser ausfüllen.

Allerdings ist die Form, in der die abwehrende Position gegenüber der OSZE heute geäußert wird, im Vergleich zu 1993/94 erheblich moderater geworden. Die öffentlich geäußerte Kritik richtet sich heute nicht mehr in erster Linie gegen die Mission im Land, sondern gegen den HCNM mit seiner sehr viel klareren Orientierung an internationalen Rechtsstandards und seiner sehr viel deutlicher artikulierten Kritik an der estnischen Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung. Es gibt sogar vereinzelte Stimmen in der Regierung, die eine Fortführung der Missionstätigkeit (ggf. mit veränderter Akzentsetzung) befürworten. Sie verweisen auf die Schutzfunktion der Mission. In Abwehr der Anschuldigungen Rußlands habe sie immer wieder bestätigt, daß Menschen- und Minderheitenrechte in Estland nicht verletzt würden, und heute berichte sie insgesamt positiv über die Entwicklung im Land. Außerdem halte sie die internationale Aufmerksamkeit für das kleine Estland wach, das sonst leicht über den Turbulenzen in Rußland in Vergessenheit geraten könne. Einige Politiker geben sogar zu, daß die Missionstätigkeit eine Erfolgsgeschichte sei und es ein Privileg für Estland sei, über den Gedanken der präventiven Diplomatie in den Genuß von so viel Aufmerksamkeit gekommen zu sein. Die Tatsache, daß eine eigene Langzeitmission in dieses kleine Land gesendet wurde, habe zur Anerkennung und Wahrnehmung Estlands als Nation beigetragen. Auch verweisen sie darauf, daß der estnische Staat mit der Zeit gelernt habe, die Mission weniger kritisch zu sehen, sondern sie für die eignen nationalen Interessen zu nutzen.

Dennoch dominiert in Estland weiterhin die Position, die Mission sei ein Ballast, den es möglichst schnell abzuwerfen gelte. Dies wäre am ehesten durch einen radikalen Wechsel der estnischen Politik gegenüber der russischen Minderheit zu erreichen. Ein solcher Wechsel zeichnet sich jedoch nicht ab.

Die *EU-Staaten*, allen voran Dänemark und Finnland, zeigen auch aufgrund finanzieller Erwägungen ein Interesse an einer schnellen Beendigung der Mission und stellen in Aussicht, dies könne mit einer EU-Mitgliedschaft erfolgen. Das schmeichelt den estnischen Interessen. Da Beobachter es jedoch für wenig wahrscheinlich

halten, daß die mit großer EU-Unterstützung aufgelegte assimilationsorientierte estnische Sprachenpolitik nachhaltig zur Dämpfung der sozialen und politischen Spannungen beiträgt, wird die EU über kurz oder lang erneut vor der Entscheidung stehen, wie sie dem krisenanfälligen EU-Kandidaten begegnet. Zwar profilieren sich auch andere internationale Organisationen als Schirmherren eines innerestnischen Integrationsprozesses, aber es ist zweifelhaft, ob die EU angesichts der internationalen Dimension des Konfliktes auf die sicherheitspolitische Kompetenz der Mission verzichten kann. Gleichwohl sind die EU-Prozesse der mächtigste Verbündete für die Absicht Estlands, sich von der Mission zu befreien.

Daß Rußland darauf verzichten könnte, die Präsenz einer OSZE-Mission in Estland zu fordern, ist wenig wahrscheinlich, solange es sich damit nicht andere, politisch-strategische Vorteile erkaufen kann. Bislang hält die russische Regierung unverändert daran fest, daß die Mission in Estland ihre Arbeit fortsetzen solle. In der OSZE ist man sich bewußt, daß die Verletzung russischer Interessen ein sicherheitspolitisches Risiko für Estland heraufbeschwören würde und gleichzeitig einen Rückschlag in anderen europäischen Krisengebieten auslösen könnte, der vermutlich damit beginnen würde, daß Rußland nicht länger bereit wäre, die OSZE-Mission in Tschetschenien zu tolerieren. Nach Ansicht von Missionsmitgliedern haben die USA offensichtlich ein Interesse daran, ihre Dialog mit Rußland von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen in Estland zu entlasten und Rußland zu diesem Thema an die OSZE und im besonderen an deren Mission in Estland verweisen zu können.

4.2 Die Sicht von OSZE und Mission

Die Mitglieder der Mission wehren die Frage nach Verbleib oder Rückzug überwiegend ab. Sie weisen daraufhin, daß die Terminierung der Mission vom Verhalten Rußlands, Estlands, und der internationalen Lage abhängig sei und daß nicht die Mission in Tallinn über ihr Ende entscheide, sondern die Zentrale in Wien. Auch in einem Unternehmen entschieden die Mitarbeiter nicht darüber, ob die Firma geschlossen werde. Eine Entscheidung über die Beendigung der Mission hänge nicht nur von den Fortschritten hinsichtlich der Spannungsreduzierung innerhalb

Estlands, sondern auch von der Gesamtentwicklung in der Region ab.⁴¹

Diese übergeordneten Überlegungen werden in der Mission jedoch nicht explizit geäußert. Hier folgt man einer Sprachregelung, der zufolge die Mission wohl bis zur Aufnahme Estlands in der EU verlängert wird. Informell vertreten die Missionsmitglieder jedoch auch unterschiedliche Auffassungen. Sie reichen von der These, die Mission habe ihre Aufgaben mit nur wenigen Ausnahmen erfüllt, die zudem bis zum von Estland erhofftem EU-Beitritt nachgearbeitet werden könnten, und der Erwägung, angesichts des Gewichts der EU müsse die OSZE den Druck erheblich erhöhen, um präsent bleiben zu können, bis hin zu der These, die Mission erfülle aus übergeordneten Gründen gesamteuropäischer Sicherheitspolitik auf lange Frist eine unverzichtbare Aufgabe, schließlich sei die russische Militärdoktrin, der zufolge es Aufgabe sei, die Russen im Ausland zu schützen, weiterhin in Kraft und terroristische Anschläge wie im Sommer 1998 in Riga könnten auch in Tallinn nicht ausgeschlossen werden.

Gleichfalls werden Argumente dafür vorgetragen, warum und für welche Aufgaben die Mission auf absehbare Zeit für die innerestnische Konfliktvorbeugung benötigt werde. Aus Sicht der Diplomaten geht es weiterhin darum, auf die Einrichtung einer Ombudsinstitution und die Gewährung einer automatischen Staatsbürgerschaft für staatenlos geborene Kinder zu drängen⁴², sowie um das Management der vielen Probleme, die mit der "illegalen" Bevölkerung zu tun haben. Diese Aufgabe könne grundsätzlich nicht transformiert werden und erledige sich erst, wenn die estnische Regierung bereit sei, diese Personen zu legalisieren. Auch in der Rolle als Geburtshelfer einer Zivilgesellschaft betrachtet die Mission sich keinesfalls als überflüssig geworden. Gegenüber der Auffassung estnischer Politiker, diese Aufgabe könne heute von estnischen Einrichtungen übernommen werden, bleibt man skeptisch. Das Netz der arbeitsfähigen NGOs sei noch immer dünn und von ausländischer Finanzierung abhängig. Es fehlten die intellektuellen Anregungen für Projekte und die Vergabekriterien

41) Vgl. Rosas/Lahelma: 183: "The decision to terminate the activities of the Mission, however, should be taken on the basis of progress achieved in reducing tensions which negatively affect the different communities in Estonia, as well as the regional situation as a whole."

42) Ein Schritt dazu erfolgte im Herbst 1998.

der von der estnischen Regierung eingerichteten "Non-Estonian Integration Foundation" seien ungeklärt. Auch weiß man in der Mission, daß die Entwicklung von demokratischen Strukturen und Institutionen in Estland weit hinter den Erwartungen und dem allgemein vorherrschenden Bild von Estland zurückgeblieben sind. Das Statement, das der erste Missionsleiter im August 1993 abgegeben hatte, gelte noch immer:

Sadly it has to be concluded that even if the Mission has not directly failed in its work, it has also not been successful. The effects of its efforts have simply remained too marginal, and they have not sufficiently influenced the parliamentary work in Estonia.⁴³

Gänzlich ungelöst sei auch die sozialpsychologische Frage, wie Estland jemals die Scham- und Peinlichkeitsgefühle überwinden könne, die aus der Diskriminierungspolitik gegenüber der russischen Minderheit täglich neu erwachsen. Für Estland stelle sich die grundsätzliche Frage, ob man überhaupt zu einer neuen Politik kommen könne, ohne zuzugeben, daß der kleine Staat Fehler gemacht habe. Dies wiederum könne nur geschehen, wenn man sicher sei, daß dies nicht als Schwäche ausgelegt und ausgenutzt werde.

4.3 Interessen auf nicht-staatlicher Ebene

Vertreter der *russischsprachigen Minderheit* sind in ihrer Bewertung der Mission geteilter Meinung. Je intensiver der Kontakt einzelner Personen und NGOs zur Mission und je weniger man an übergeordneten politischen und menschenrechtlichen Fragen interessiert ist, desto mehr weiß man deren Arbeit zu schätzen und unmittelbaren Nutzen daraus zu ziehen. Aber es gibt auch Stimmen, die die Bittstellerei von NGOs und deren Mitgliedern bei der Mission verachten und darauf hinweisen, daß solches Verhalten einer demokratischen Veränderung der politisch bedrückenden Verhältnisse im Wege stehe.

Viele "Illegale" hat der Kontakt mit der OSZE vor Willkür geschützt, und sie haben sich mit Kuchen, Blumen und Briefen in russisch-herzlichem Stil bedankt. Enthusiastische Befürworter verweisen auf die Rolle der OSZE als Ideengeber, als Berater für Inhalt und Formulierung von Projekten, als Helfer bei der Herstellung von internationalen Kontakten, bei der Vorbereitung von Auslandsreisen, ja sogar bei der Erarbeitung von Redebeiträgen in

43) CSCE Mission to Estonia, Report #17, 1993:3.

englischer Sprache bei internationalen Konferenzen, als Quelle kostenloser Informationen und von Informationsmaterial und generell als Unterstützer bei der Erschließung von Finanzierungsmöglichkeiten. Die Mission wird ferner geschätzt als Repräsentant internationaler, europäischer Strukturen, als Brückenfunktion zwischen Estland und dem Ausland, und es gibt nach wie vor die Hoffnung, daß die Mission dazu beitragen könnte, solche "europäischen" Strukturen auch in Estland zu schaffen und damit den estnischen Provinzialismus zu überwinden. Sie helfe dabei, daß sich in dem Land ein Verständnis von Demokratie entwickelt. Sollte die Mission ihre Arbeit beenden, fürchtet man, daß - vielleicht nicht Tallinn aber - Nordost-Estland von internationalen Kontakten und europäischem Denken ganz abgeschnitten würde.

Umstritten ist vor allem, inwieweit die Missionen einen Beitrag zur Lösung der in Estland entstandenen Probleme leistet und ob ihre Tätigkeit dem nicht sogar im Wege steht. Die einen erkennen eine beruhigende Wirkung auf die russischsprachige Bevölkerung und die Beratungsleistung in einem Gesetzgebungsprozeß, der die estnischen Parlamentarier überfordert. Sie loben den Beitrag der Mission zur Verbesserung der lebenswichtigen Beziehungen zwischen Estland und Rußland. Sie erkennen an, daß die Mission dazu beiträgt, die estnische Ethnopolitik durch Pragmatismus abzumildern und zumindest langfristig auch indirekt etwas im Sinne der Menschenrechte zu erreichen. Wenn man in den estnischen Medien jetzt langsam anfänge, jedenfalls über die Kinder der russischsprachigen Bevölkerung als menschliche Wesen zu berichten, dann habe die Mission vielleicht dazu beigetragen, indem sie einen Stil gefunden habe, von den Problemen dieser Menschen als "humanitäre Fragen" zu sprechen und die Klassifizierung als Menschenrechtsfragen zu vermeiden. Dies trage dazu bei, daß, wenn auch nicht die Politiker, so doch deren Angestellte anfangen, die Lebensbedingungen der russischsprachigen Bevölkerung überhaupt als ein estnisches Problem zu begreifen, für das Abhilfe geschaffen werden müsse. Auch habe die Mission immerhin auf internationaler Ebene bekanntgemacht, daß die russischsprachige Minderheit Probleme hat. Hervorgehoben wird die ständige Einsatzbereitschaft und Erreichbarkeit der Mission in kritischen Situationen, sowie die disziplinierende Wirkung ihres Monitorings. Einmütig wird die Berichterstattung in den Activity Reports als

"geschönt" bezeichnet. Aber es gibt auch Stimmen, die diese Berichte gegen die Möglichkeit abwägen, daß das Ausland allein von der estnischen Regierung über die Lage im Land informiert würde, und die darauf hinweisen, daß wer bereit sei, zwischen den Zeilen zu lesen, ihnen doch auch mehr als bloße Schönfärberei entnehmen könne.

Dem steht eine bis an Verbitterung reichende Kritik an der Missionsarbeit gegenüber. Unzufriedenheit wird vor allem damit begründet, daß die Mission sich nicht oder nicht genug bemühe, einen wirklichen Wandel in der estnischen Staatsbürgerschaftspolitik herbeizuführen. So verspricht man sich im Grunde von der EU mit ihren harten, ökonomischen Interessen mehr Druck auf Estland als von der OSZE, denn deren Mitglieder verhielten sich teilweise so als seien sie Mitglieder der estnischen Regierung.

- Ein Hauptpunkt der Kritik wird als *Ängstlichkeit vor und gar Unterwürfigkeit gegenüber der estnischen Regierung*, insbesondere dem gelegentlich auch als Propagandaministerium bezeichneten Außenministerium umschrieben. Man sei sogar bereit, Mitglieder der Mission zu opfern, um das Ministerium zufrieden zu stellen, das vor allem die schwache Position von Frauen in der Mission nutze, um geringfügigste diplomatische Fehler in Ergebnisbekundungen umzuwandeln. So gebe die Mission zu erkennen, daß estlandkritische Informationen von ihr unerwünscht sein. Solche NGOs, von denen die Mission befürchte, sie könnten sich bei Seminaren kritisch - d.h. unter menschenrechtlicher Perspektive - äußern, würden gar nicht erst eingeladen. Man wolle jede offen geäußerte Kritik unterbinden. Während zu sowjetischen Zeiten nur die Regierung verlangt habe, alles zu loben, was ist, würden nun auch noch die bei relevanten Seminaren immer anwesenden Missionsmitgliedern solches von den Bürgern erwarten. Gleichfalls wird kritisiert, daß die Mission die *Ideologie* der estnischen Regierung übernommen habe. So sprächen einige der Diplomaten stets von zwei Seiten, der zivilisierten, westeuropäisch-estnischen und der russischen Seite und forderten, die russischsprachige Bevölkerung müsse sich in die estnische Gesellschaft integrieren. Dabei übersähen sie die Asymmetrie zwischen beiden Gruppen und vor allem, daß die russischsprachige Bevölkerung zwar ein unbeliebter, aber doch ein Teil der estnischen Gesellschaft sei, und daher nicht in diese integriert, sondern politisch akzeptiert werden müsse. Wenn der

OSZE-Repräsentant in der Regierungskommission es zulasse, daß selbst krebskranken ehemaligen sowjetischen Offizieren die Aufenthaltsgenehmigung verweigert werde, sei die OSZE *für die Inhumanität des Regimes mitverantwortlich*. Einige der Befragten haben den Eindruck gewonnen, daß die Missionsmitglieder die Verachtung der estnischen Regierung für die einfache russischsprachige Bevölkerung wegen ihrer Not und Unbeholfenheit teilen. Während Menschen, die eine Repräsentationsfunktion innehaben, durchaus höflich behandelt würde, gelte dies nicht für einfache Bürger, deren Mentalität man nicht akzeptiere, sondern die man umerziehen wolle. Auch nehme man die wirklichen sozialen Probleme nicht ernst: Die Pauperisierung der Russen, die Ausdünnung der russischsprachigen Intelligenz, deren beste Köpfe in Estland keine Chance haben und daher strukturell gezwungen seien, nach Rußland zu emigrieren. Man wisse in der Mission um diese Wirklichkeit in Estland. Ehemalige Missionsmitglieder hätten nach ihrem Ausscheiden immer wieder angedeutet, daß sie nicht verstünden, wie man in diesem Land überhaupt leben könne - aber man schweige darüber in allen offiziellen Darstellungen.

- Auf Kritik stößt gleichfalls das *Verständnis von Mandat und präventiver Diplomatie*. Die Mission betreibe eine *Depolitisierung* der Probleme. Sie versuche nicht wirklich Lösungen voranzutreiben, sondern es gehe ihr - wie der estnischen Regierung - darum, die wirklichen Probleme zu verstecken. Wie ein Sozialarbeiter helfe sie hier und dort, ohne das Politische an der Situation zu begreifen. Die OSZE fordere zwar einige Gesetzesänderungen, aber warte auf den Wandel durch Zeit. Auf Zeit setzte jedoch auch die estnische Regierung. Nichts geschähe, um das Volk zu befähigen, selbst für seine Rechte zu kämpfen. Einigen der Befragten ist es unverständlich, warum die Mission nicht Stellung zur Diskriminierung der russischsprachigen Bevölkerung bezieht. Sie verweisen darauf, daß die internationale Gemeinschaft im Falle Südafrikas keinesfalls davor zurückgeschreckt habe. Gerade weil die allgemeine politische Situation und die Menschenrechtsprobleme in Estland weniger brisant sei, müsse es doch einfacher sein, die Probleme klar zu benennen und zu lösen. Die Mission teile das Argument der Regierung, alles müsse in Estland wegen der Geschichte des Landes und seiner Kultur auf eine besondere Weise geregelt werden, und mißachte den universalen Charakter der

Präventive Diplomatie

Menschenrechte, die nicht nur dann eingehalten werden müßten, wenn sie ethnopolitisch genehm seien. Mit der Präsenz einer Mission in Estland verspreche man zwar der russischsprachigen Bevölkerung, daß Europa sich um deren Lage kümmere, aber faktisch kümmere man sich nur darum, der estnischen Regierung zu gefallen. Das Mandat werde insofern nicht erfüllt, als man gar nicht mit der Bevölkerung zusammenarbeite, sondern nur mit der Regierung. Die Mission helfe nicht dem Volk, die Situation zu ändern, sondern versuche es zu zwingen, die diskriminierenden Spielregeln der estnischen Politik zu akzeptieren.

- Auch *mangelnde Professionalität* wird der Mission vorgeworfen. Der häufige Wechsel der Missionsmitglieder bedeute, daß diese erst mit der Materie und ihrer Geschichte vertraut seien, wenn ihr Einsatz beendet sei. Auch erfolge keine richtige Einarbeitung. Gelegentlich seien Mitarbeiter für Angehörige der russischsprachigen Bevölkerung gefährlich, weil sie naiv seien, manche, weil sie Beziehungen zu Geheimdiensten unterhielten. Ratsuchende seien sogar provoziert worden, ihre Meinung zu politischen Problemen zu sagen, mit Fragen nach Parteizugehörigkeit und ihrer Vergangenheit konfrontiert worden, und hätten den Eindruck gewonnen, sie würden ausgehört. Als NGO wisse man bei Gesprächen mit den Diplomaten häufig nicht, mit was für einem Menschen man es zu tun habe. Anstatt von gleich zu gleich miteinander zu sprechen und einander wissen zu lassen, welche Position man vertrete, zögen sich die OSZE-Diplomaten in kritischen Fragen hinter die Position ihrer Organisation zurück. Eine Möglichkeit, Kritik an der Missionstätigkeit offen zu äußern und sich darüber zu verständigen, gäbe es nicht. Einer der Leiter habe dazu aufgefordert, Kritik schriftlich zu formulieren - aber das hätte bedeutet Mitarbeiter zu denunzieren, ohne die Folgen für die Person zu kennen. Es gehe jedoch nicht um diesen oder jenen Fehler einer Person, sondern um den Ansatz der Missionsarbeit, und den hätten die Leiter zu verantworten, die sich dieser Verantwortung jedoch entzögen. Fachlich wird der Mission insbesondere die Qualifikation im Hinblick auf Menschenrechtsfragen bestritten. So wird der Mission vorgeworfen, das internationale Recht im Hinblick auf Menschenrechte nicht zu kennen oder so zu tun so, als ob man es nicht kenne. Vor allem verstehe man das Menschenrechtssystem

nicht als Prozeß, kenne nicht die Trends der aktuellen Diskussion, sei nicht über die Entwicklung der Europäischen Rahmenkonvention über nationale Minderheiten, die UN-Erklärung über Minderheitenrechte und über viele andere Dokumente informiert und kenne weder die wirklichen Experten auf dem Gebiet noch die wesentliche Literatur, ja es gebe nicht einmal eine Bibliothek zu einschlägigen Fragen in der Mission. Beklagt wird gleichfalls, daß die Leiter der Mission insgesamt, aber vor allem in der Kommunikation mit NGOs, zu wenig präsent seien.

- Auf völliges Unverständnis stößt bei den meisten Befragten die *mangelnde Transparenz der Missionsarbeit*. Viele sehen darin eine direkte Stütze und Fortsetzung der undemokratischen estnischen Politik und akzeptieren dies nicht als ein notwendiges Übel diplomatischer Politik. Wenn sich die Mission dabei auf das Mandat berufe, demzufolge Berichte gegenüber dem OSZE Chairman-in-Office abgegeben werden sollen, sei dies eine einseitige Interpretation, denn das Mandat sagt nichts über die Vertraulichkeit dieser Berichte. Für politisch interessierte gesellschaftliche Akteure ist es wenig nachvollziehbar, daß NGOs und Rat suchende Menschen als Informationsquellen benutzt werden, jedoch keinen offiziellen Zugang zum Ergebnis der Verarbeitung der von ihnen gegebenen Informationen haben und nicht erfahren, ob, wie und von wem diese genutzt werden. So klagen sie: Die Mission verstecke sich vor den Augen der Öffentlichkeit und niemand wisse oder prüfe, was sie eigentlich mache. Nicht einmal einen Jahresbericht gäbe es, was man von jeder demokratischen Institution verlangen müsse. Eine informierte Debatte könne dagegen der Mission durchaus Spielräume für eine bessere Ausfüllung ihres Mandats verschaffen, Geduld und Verständnis für die Langwierigkeit einer Einflußnahme fördern. Das estnische Außenministerium wolle alles, was mit der russischsprachigen Bevölkerung zu tun habe als Staatsgeheimnis verstanden wissen; es wolle ein Monopol über die außenpolitische Diskussion. Es lasse sich von ausländischen Experten beraten, die - sofern ihr genehm - alle Informationen über die innere und äußere Entwicklung Estlands erhalten, zu denen selbst qualifizierte estnische Wissenschaftler keinen Zugang erhalten. Die Akademiker sehen sich auf diese Weise gekränkt und gedemütigt. Selbst bei wissenschaftlichen Tagungen im Ausland müßten sie sich von Ausländern über die Politik ihres Landes informieren lassen. Estland agiere gegen die OSZE-Politik

und unterdrücke jegliche wissenschaftliche und politische Debatte. Eine wissenschaftliche Reflexion über die OSZE-Politik sei nur außerhalb Estlands möglich. In Estland, wo es doch direkte Erfahrungen gibt, trägt die OSZE mit ihrer restriktiven Informationsbereitschaft dazu bei, daß ihr Ansehen schwindet. Wo inhaltlich keine greifbaren Informationen vorhanden seien, wo kein Streit in der Sache möglich, entstünden Gerüchte über die MitarbeiterInnen, ihren Charakter, ihre Liebesgeschichten und Geheimdiensttätigkeiten. Dem allen könne man leicht durch Transparenz begegnen.

Bei aller Schärfe der hier zusammengefaßten Kritik an der Mission - niemand der befragten Personen wünscht eine Beendigung ihrer Tätigkeit. Auch für extreme Kritiker, bedeutet die OSZE-Präsenz einen letzten Funken Hoffnung. Man wünscht kein Ende der Missionstätigkeit, sondern eine Veränderung der Art und Weise, wie sie ihr Mandat ausfüllt.

4.4 Transformation der OSZE-Mission?

Hat man das gesamte Tätigkeitsprofil der Mission vor Augen, so läßt sich erkennen, daß die Mission sich für alle Akteure nützlich gemacht hat. Das oben beschriebene Spektrum der Interessen und Haltungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bestätigt die Sicht, daß - abgesehen vom estnischen Staat, der aber auch Geschmack an der Missionstätigkeit gefunden hat - niemand eine Beendigung der Missionstätigkeit wollen kann. Auf internationaler Ebene gibt es keine bessere und kostengünstigere Informationsquelle sowie Koordinationsstelle für internationale Estlandpolitik. Auch die Präsenz in potentiellen Krisensituationen und die mediatisierende Funktion zwischen den internationalen Erwartungen an Estland, den Herrschaftsinteressen der estnischen politischen Klasse, und den auf Existenzsicherung bedachten diskriminierten Minderheit und ihren NGOs müssen als internationaler Stabilitätsfaktor gewertet werden, dessen Wert unabhängig vom akuten Spannungsniveau in Estland besteht. Ergänzend muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß niemand unter den OSZE-DiplomatInnen nur den geringsten Wunsch erkennen läßt, diese Tätigkeit länger als notwendig auszuüben. Ein Eigeninteresse der Institution und ihrer Mitarbeiter an der Fortsetzung der Arbeit gibt es angesichts der fehlenden Attraktivität dieser Tätigkeit nicht. Die These, daß die Mission für das gesamte Feld der Konfliktakteure möglicherweise zu nützlich geworden ist, als daß diese bereit wären, wirklich auf eine

Problemlösung hinzuarbeiten⁴⁴, findet dagegen durchaus Zustimmung unter den Missionsmitgliedern oder wird zumindest als interessant bezeichnet.

Infolge des Streits um die Anwesenheit einer OSZE-Mission in Estland und angesichts der Flexibilität des Mandats und seiner Interpretation haben sich schon in der Vergangenheit die Tätigkeitsfelder und Arbeitsweisen der Mission verändert und erweitert. Sichtbarstes Zeichen dafür ist der Rückzug der Mission aus der Öffentlichkeit, ihr Verzicht auf Selbstdarstellung, die Rücknahme von Transparenz und die offene Parteinahme für die estnische Regierung. Auch für die Zukunft ist eine Transformation der Tätigkeit eher wahrscheinlich als ein Rückzug. Alle Befragten wurden daher gebeten ihre Wünsche hinsichtlich solcher Veränderungen zu nennen und die Ergebnisse werden hier im folgenden kommentarlos wiedergegeben, um zu zeigen, welches Spektrum von Ideen und Erwartungen hinsichtlich der weiteren Ausfüllung der Tätigkeit in Estland vorhanden ist. Die *Liste der Wünsche* bezieht sich auf die Betonung international anerkannter Werte, die Erhöhung von Transparenz, den Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft, die Beziehungen zwischen Estland und Rußland, die Ausbildung von Ansätzen präventiver Diplomatie sowie auf die Zusammensetzung und den Umfang des Personals:

Internationale Werte:

- Die Mission solle darauf drängen, daß Estland allen internationalen Konventionen ohne Vorbehalte beitrifft, insbesondere: *The UN Convention of the Status of Stateless Persons (1954); The UN Convention on the Nationality of Married Women (1957); The UNESCO Convention against Discrimination in Education (1960); The UN Convention on the Reduction of Statelessness (1961); European Social Charter (1961); The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level ; The Convention of the International Commission of Civil Status to Reduce the Number of Cases of Statelessness (1973); The European Charter for Regional and Minority Languages (1992); The European Convention on Nationality (1997).*
- Die Mission solle sich offen zu den allgemein akzeptierten Werten bekennen. Sie solle Seminare für Regierung, Parlament und NGOs

44) Vgl. Birckenbach 1998a, S. 15-17.

Präventive Diplomatie

Über die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten durchführen. Auf diese Weise könne sie zeigen, daß solche Konventionen auch von ihr ernst genommen werden. Dann brauche sie auch selber keine Statements in der Sache abzugeben. Ähnliches gelte für andere Konventionen, die Estland bisher nicht bereit sei zu unterzeichnen.

- Die Mission solle das Thema der Religionsfreiheit aufgreifen, auch dann, wenn Rußland signalisiert, daß es am Kirchenstreit nicht interessiert sei. Für die russischsprachigen Menschen sei dies wichtig; die orthodoxen Kirchen seien einige der wenigen öffentlichen Räume, wo die russischsprachige Bevölkerung sich noch zu Hause fühlen könne. Das dürfe ihnen nicht auch noch genommen werden. Man könne weder Estland noch Rußland darüber entscheiden lassen, welche Themen für die Menschen wichtig seien.
- Die Mission solle dem in Estland verbreiteten Stereotyp von den Russen als dem minderwertigen Volk entgegenwirken. Auch die russischsprachige Bevölkerung habe - wie alle anderen - im Krieg und unter sowjetischer Herrschaft gelitten. Es dürfe von einer internationalen Einrichtung nicht hingenommen werden, daß die Bilder vom "häßlichen Russen" benutzt werden, damit estnische Politiker in Parlament und Regierung ihre eigenen Fehler verstecken. Auch auf internationaler Ebene gelte es zu erklären, daß diese Menschen nicht minderwertig seien, sondern arm, daß viele von ihnen die Unabhängigkeit unterstützt haben, daß Rußland kein Interesse an ihnen hat, sondern sie längst abgeschrieben hat, und daß deshalb die internationale Gemeinschaft sich um sie zu kümmern habe. Auch solle klargestellt werden, daß die Verachtung der russischen Sprache und die Ignorierung der russischen Minderheit für Estland viele unnötige Probleme schaffe.
- Die Mission solle nicht immer nur auf den Gesetzgebungsprozeß, sondern ebenso auf die Umsetzung der Gesetze achten.
- Auch solle sie ihre Konzentration auf juristische Fragen aufgeben und mehr Aufmerksamkeit auf die soziale Frage lenken, denn die russischsprachige Minderheit könne sich wegen der für sie entstandenen sozialen Situation - unabhängig von der politischen Unterdrückung - heute nicht mehr als Gruppe artikulieren.

Erhöhung der Transparenz:

- Die Mission sollte nicht länger wie eine Geheimdienstinstitution, sondern wie eine Organisation in einer zivilen Gesellschaft operieren und der Öffentlichkeit erklären, was der Grund für ihrer

Präsenz ist. Wenn die Politik Estlands wirklich so europakonform wäre, wie in den Activity Reports geschildert, wäre eine kontinuierliche Verlängerung des Mandates schon lange überflüssig.

- Es sollten zwei unterschiedliche Typen von Berichten erarbeitet werden, zum einen Berichte für die Regierungen, zum anderen Berichte für die Öffentlichkeit. Letztere sollten enthalten: Informationen darüber, wie die Mission die aktuelle Lage beurteilt, was sie zur Verbesserung der Situation vorschlägt, statistische Informationen über die Besucher und Besucherinnen, Berichte über Seminare und andere Aktivitäten.
- Ferner sollten Informationen bereitgestellt werden, die das Mandat erläutern und erklären, worin die Probleme bestehen, und wie man mit der Regierung zusammenarbeitet.
- Die Mission solle sich weniger als Kontrollinstanz, den als Partner darstellen. Ihre Berichte sollten mit Kommentaren estnischer Politiker angereichert und veröffentlicht werden. Der jeweilige Gegenstand könne dann in den Zeitungen diskutiert werden. So könne sich herausstellen, wozu es gemeinsame und wo es unterschiedliche Meinungen gibt. Die Ministerien wären dann aufgefordert zu berichten, was sie zur Lösung der Probleme unternehmen. Auf diese Weise könne auch international deutlich gemacht werden, daß es in Estland keinen blutigen Konflikt, sondern eine Bereitschaft zur zivilen Auseinandersetzung gibt.
- Die Presse solle regelmäßig über die Aktivitäten der OSZE und ihrer Mission informiert werden.
- Die OSZE-Homepage über die Mission solle verbessert werden. Die Mission solle auch eine eigene Homepage in englischer und estnischer (vielleicht auch in russischer) Sprache einrichten, und dort über ihre Aktivitäten berichten, ihre Reports zumindest auszugsweise veröffentlichen und Presseerklärungen einstellen, die dann unabhängig davon, ob die Presse über sie berichtet, via Internet gelesen werden könnten. Jedenfalls könnten sich dann die Zeitungen nicht mehr mit dem Argument aus ihrer Berichtspflicht befreien, sie seien nicht informiert.
- Ein OSZE-Informationszentrum solle eingerichtet werden. Denn in einem Land, in dem es gar keine Informationen über die OSZE gibt, müsse eine Mission auch über die entsendende Organisation umfassend, also nicht nur hinsichtlich der menschlichen Dimension, sondern auch hinsichtlich sicherheitspolitischer Fragen aufklären.

Präventive Diplomatie

Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft:

- Die Mission solle die Parlamentsfraktionen nicht nur mit juristischer Beratung bedienen, sondern sie auch in eine Diskussion der strittigen Fragen um die soziale und politische Integration verwickeln.
- Sie solle dabei helfen, bessere direkte Beziehungen zwischen den politischen Parteien zu schaffen. Sie solle den verschlossenen und individualistischen Politikern helfen, untereinander Kontakte aufzunehmen. Dies könne geschehen, indem ein Treffpunkt eingerichtet werde, an dem man in einer guten Atmosphäre über Fraktionsgrenzen hinweg diskutieren könne.
- Die Mission solle auf die Einrichtung eines fraktionsübergreifenden Runden Tisches hinwirken.
- Die OSZE solle sich stärker darum bemühen, in Estland eine akademisch gebildete, diskussionsfähige politische Elite zu fördern und der Tendenz qualifizierter Personen vorzubeugen, entweder zu emigrieren oder die internationalen Einrichtungen zu umschmeicheln, um ein Stipendium nach dem andern zu erhalten.
- Die Mission solle zu einem OSZE-Club einladen, in dem Wissenschaftler und Politiker regelmäßig zusammenkommen und über internationale Fragen und die estnische Außenpolitik diskutieren. Mindestens solle sie in ihrem Büro eine Ecke einrichten, in der Wissenschaftler ausländische Zeitungen lesen und die OSZE-Berichte einsehen könnten.
- Auch solle die Mission die überarbeiteten NGOs und unterbezahlten Intellektuellen aufsuchen und mit ihnen über neue Initiativen beraten und nicht warten, bis sie als Bittsteller zu ihr kommen.
- Die Mission solle helfen, viele weitere NGOs zu schaffen, die ein Interesse am Dialog zwischen estnischen und russischsprachigen Gruppen haben. Dabei müsse auch die russischsprachige Minderheit motiviert werden, sich zu überlegen, was von ihrer Seite getan werden könne, um es estnischen Politikern zu erleichtern, ihre Borniertheit zu überwinden. Umgekehrt müßten estnische Gruppen ihre Haltung überwinden, jeden Ruf nach Entdiskriminierung damit abzuwehren, dies sei eine Forderung Rußlands. Auf diese Weise könne das Entstehen einer an Rußland orientierten Diaspora und ihre Verfestigung verhindert werden.

Beziehungen zwischen Estland und Rußland:

- Die OSZE möge helfen, Konferenzen zu organisieren, um bessere Beziehungen zwischen Estland und Rußland zu etablieren.

- Sie solle dazu anregen, eine russisch-estnische interparlamentarische Kommission zu bilden, die abwechselnd in Moskau und Tallinn tage.
- Die Mission könnte helfen, direkte russisch-estnische Kontakte in Tallinn herzustellen. Bisher erfahre die russische Botschaft nur aus der Presse von dem, was die estnische Regierung hinsichtlich der russischsprachigen Minderheit entscheide. Würde man sich besser und offiziell informieren, könnten beide Seiten ihre öffentlichen Äußerungen besser vorbereiten.
- Direkte Kontakte sollten zunächst auf der Ebene der Außenminister beginnen, dann auf die Botschafferebene und schließlich auf die der Mitarbeiter übergehen. Über diese direkten Beziehungen sollte die Öffentlichkeit von der Mission als neutrale Seite unterrichtet werden, denn man müsse mit solchen diplomatischen Gesten sehr vorsichtig sein, da die russischsprachige Minderheit sich im Stich gelassen fühlen könnte und die Esten Angst haben könnten, Rußland gewönne Einfluß auf die estnische Politik.
- Auch hinsichtlich der Grenzfragen könnte die Mission mehr tun, um die Beziehungen zwischen Estland und Rußland sowie die Lage der Setukesen im Grenzgebiet zu verbessern.

Präventive Diplomatie:

- Die Mission solle sich um einen Erfahrungstransfer bemühen. Insbesondere die Dezentralisierung der Büros könne auch für andere Länder, z.B. Lettland empfohlen werden.
- Der Europarat solle eine Konvention über die Prävention von Konflikten erarbeiten, so daß aus dieser Konvention heraus die OSZE die Möglichkeit habe, schnell tätig zu werden, um eine Entwicklung wie in Jugoslawien oder in Nordirland zu verhindern. Durch eine solche Konvention könnte den Menschen bewußt werden, daß sie die OSZE-Arbeit und präventive Methoden unterstützen müssen.
- Die Mission in Tallinn solle Estland helfen, junge Leute für diese Arbeit auszubilden. Esten sollten in die Missionsarbeit einbezogen werden, damit sie lernen, in anderen Ländern zu arbeiten.
- Aus der Mission kommt der Wunsch nach wissenschaftlichen Begleituntersuchungen über die Arbeit von Missionen, um auf diese Weise die Reflexion und den Transfer von Erfahrungen zu ermöglichen.

Zusammensetzung und Umfang des Personals:

- Menschenrechtsexperten müssen in den Stab der Mission einbezogen werden.
- Eine starke Frau solle die Leitung der Mission übernehmen; dies entspräche auch den europäischen Gleichheitsansprüchen.
- Die Missionsmitglieder müßten von vornherein für mehr als sechs Monate entsendet werden.
- Hinsichtlich einer Ausweitung des Personals ist man in der Mission unterschiedlicher Meinung. Während die Diplomaten die Forderung nach einer Erhöhung des Personals als ein falsches Signal bewerten, das als Indiz für verstärkte Spannungen interpretiert werden könnte, oder argumentieren, mit jeder Person würde sich auch das Arbeitsfeld erweitern, nicht jedoch die Arbeitsüberlastung verringern, erkennen die mit gesellschaftspolitischen Projekten befaßten Diplomatinen, daß das Mandat zwar eine Schranke für die Aufstockung des Personals setzte, diese jedoch wünschenswert sei. Denn die personellen Ressourcen der Mission reichen nicht aus, um dem Auftrag, die zivile Gesellschaft zu fördern, gerecht zu werden.
- Daß hier mehr geschehen müsse und die bisherige Projektarbeit zu klein dimensioniert sei, wird auch von den Diplomaten gesehen. Sie wollen aber diese Aufgabe anderen Institutionen, z.B. Wissenschaftlern aus dem Ausland, überlassen, die u.a. beim Aufbau eines wissenschaftlichen Instituts für Minderheitenfragen in Ida-Virumaa helfen und für eine Kontinuität der Beobachtung des Integrationsprozesses unter Beteiligung von lokalen Akteuren sowie für einen Erfahrungstransfer sorgen sollten.
- Von weiblichen Missionsmitgliedern kommt der nachdrücklich geäußerte Wunsch nach einem OSZE-Liason-Officer für gender-Fragen, die mit den weiblichen Missionsmitgliedern kontinuierlich Kontakt halte und sich mit ihnen über Fragen der Gleichheit, Entdiskriminierung, sexueller Belästigung, und anderen mit der ausgeübten Tätigkeit verbundenen Ängsten berate und darauf hinwirke, ein gender-sensitivity-training für alle Personen zu etablieren, die in einer OSZE-Mission arbeiten wollen.

5. Die OSZE-Mission aus feministischer Sicht

Im Mittelpunkt dieser Darstellung stand die Beschreibung der Umsetzung des Mandates der Mission, ihre Bewertung durch internationale, staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie die Aufklärung von Kontroversen um ihre Tätigkeit. Dabei wurde in allen vorangegangenen Abschnitten jeweils auch die Rolle von

Frauen und weiblicher Perspektiven behandelt. Was können daraus jene Gruppen lernen, die Ansätze von Gewaltprävention und ziviler Konfliktbearbeitung auf staatlicher, internationaler und NGO-Ebene stützen wollen, und was hat präventive Diplomatie in Form der OSZE-Mission mit den Geschlechterverhältnissen zu tun? In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Langzeitmission in Estland nur ein Element innerhalb eines Gesamtkonzepts präventiver Diplomatie darstellt, das nur in seinem Zusammenspiel mit anderen Elementen verstanden und beurteilt werden kann. Weder darf es mit dem gesamten Prozeß verwechselt werden, noch von den anderen Akteuren, die sich im Rahmen der Gewaltprävention engagieren (Staaten, andere internationale Organisationen und OSZE-Gremien, NGO-Bewegung), ignoriert werden. Die Mission hat eine eigenständige und nicht ersetzbare Funktion in diesem Prozeß. Sie bezieht sich in erster Linie auf die Eindämmung der internationalen Eskalationsgefahr und auf die Zurückverlagerung der Probleme auf die estnische Politik und ihre internationale Kontrolle und Beeinflussung. Daß diese Einflußnahme weniger als erhofft zur Problemlösung beitragen konnte, weil die estnische politische Klasse in Parlament und Regierung sich dem verweigert, kann gar nicht klar genug formuliert werden. Aber ohne die Einhegung des Konfliktes, zu dem die Mission unbestreitbar beigetragen hat, bleiben alle anderen Akteure machtlos - auch das in der Öffentlichkeit höher geschätzte Büro des HCNM und das weniger bekannte und unterentwickelte ODIHR oder die NGO-Bewegung. Frauen treten nicht allein als Opfer von Politik in Erscheinung und sind in einem beachtlichen Umfang teil des gesamten Präventionsprozesses. Dies spiegelt sich auch in der Missionstätigkeit. Bei den Menschen, die bei der OSZE um Rat suchen, handelt es sich häufig um Frauen. Die russisch-estnischen Frauen gelten als aktiver, anpassungsbereiter und pragmatischer als ihre Männer und zwar sowohl was den alltäglichen Lebenskampf als auch was die Beteiligung an "kleiner Politik" als Repräsentantinnen von Minderheiten am regionalen Runden Tisch oder in den NGOs angeht. Sie übernehmen die Verantwortung für ihre Familien, werden teilweise aber auch von ihren Männern geschickt, die sich selbst demütigendes Bitten und das Warten vor den Ämtern ersparen wollen oder - sofern sie noch Arbeit haben - dafür keine Zeit finden.

Präventive Diplomatie

Frauen stellen aber auch mehr als ein Drittel der Missionsmitglieder und der befragten ExpertInnen. Darunter findet sich eine Ministerin, die Leiterin des Büros einer internationalen Organisation und Vertreterinnen von Wissenschaft und NGOs. Abweichend von vielen Darstellungen über die Rolle von Frauen in der internationalen Politik, läßt sich nicht feststellen, daß die befragten Frauen in irgendeiner Hinsicht die Neigung entwickeln würden, ihre Rolle als Frau in diesem Prozeß hinter maskulinistischen Attitüden zu verstecken. Auch übernimmt keine die Attitüde einer "Übermutter". Alle agieren selbstbewußt als Frauen.

Die Mission ignoriert diesen weiblichen Faktor nicht. Sichtbarstes Zeichen dafür sind die von ihr geförderten gesellschaftspolitischen Projekte. Waren bei der Aushandlung des Abzugs der russischen Truppen die Probleme der verlassenen, geschiedenen oder verwitweten Frauen der sowjetischen Offiziere schlicht vergessen worden, so hätten sie ohne die Unterstützung der Mission heute in der russenfeindlichen Atmosphäre noch immer keine Chance zur Artikulation ihrer Existenzsorgen. Die Anwesenheit von Diplomatinen in der Mission mit sozialwissenschaftlichem Hintergrund und Erfahrung aus Frauennetzwerken sorgt dafür, daß sie eine Anlaufstelle finden. Auch die Tatsache, daß das UNDP-Büro in Tallinn von einer schwedischen Diplomatin geleitet wird, und die Präsenz des Nordischen Rates mit seinem Frauennetzwerk in Tallinn setzen einen frauenpolitischen Akzent, der von keinem der befragten Diplomaten übersehen wird und zur Anerkennung einer gender-Problematik innerhalb der "menschlichen Dimension" des Staatsbürgerschaftskonfliktes beiträgt.

Die Mission agiert in einer höchst ambivalenten Situation. Mit der sicherheits- und stabilitätspolitischen Orientierung ihres Auftrags und der Abwehr der Menschenrechtsdiskussion repräsentiert sie möglicherweise den repressivsten Aspekt internationaler Gewaltprävention, der aus friedens- und konflikttheoretischer Sicht nicht oder doch nur mit sehr großen Bedenken unterstützt werden kann und in jedem Fall kritisch thematisiert werden muß. Dies gilt vor allem für das vordemokratische Verständnis internationaler Politik und der eigenen Rolle. Die mangelnde Transparenz der Missionsarbeit untergräbt den von ihr angestrebten Reformprozeß, der die Demokratisierung des estnischen Staates beinhaltet. Gleichwohl muß man anerkennen,

daß die Angst vor einer politisierten Öffentlichkeit, in einer Gesellschaft nicht grundlos ist, die weder über eine demokratische Tradition noch über einen gemeinsamen Vorrat wechselseitigen Vertrauens der verschiedenen Gruppierungen intern und untereinander verfügt. Auch die internationale Umwelt, die den Instrumentarien präventiver Diplomatie eher skeptisch begegnet, erschwert es, eine selbstreflexive Diskussion über den Ansatz zu beginnen. Die notwendige Kritik an der restriktiven Informationspolitik der Mission muß sich folglich mit der ebenso notwendigen Aufforderung verbinden, Wege zu suchen, die beides ermöglichen: Transparenz und die Erfüllung der Aufgabe der Konflikteinhegung.

Die Kritik gilt auch der Art und Weise, wie sich in der Präventionspolitik der Mission die Geschlechterteilung der Macht spiegelt. Die Diskriminierung des weiblichen Personals ist im Abschnitt Geschlechterhierarchie dargestellt worden. Die Funktionalisierung der Not von Frauen als Ersatz für das Pochen auf Menschenrechte oder die Beachtung der OSZE-Standards im Bereich der "menschlichen Dimension" innerhalb des maskulinistischen Kampfspiels der Politik, dem auch die präventive Diplomatie nicht entzogen ist, war Thema im Abschnitt über das Verständnis der Mission von ihrer präventionspolitischen Aufgabe. Frauen sind Entwicklungsfaktor, aber auch Instrument, mit dem der estnischen Regierung ein Spiegel vorgehalten wird, um sie auf humanitäre Konzessionen zu verpflichten. Das Schicksal der Frauen ist Instrument der Diplomatie, ohne daß Frauen die Diplomatie zu ihrem Instrument machen könnten.

Gleichzeitig ist das Konzept und die Praxis präventiver Diplomatie möglicherweise der femininste und feminisierteste Bereich in der internationalen Politik. Die Machtmittel des hier eingesetzten Personals sind in anderer Weise beschränkt als in anderen diplomatischen Feldern und das bedeutet auch für die hier eingesetzten Diplomaten neue Rollenerfahrungen. Es ist ihnen versagt, mit dem Einsatz von Gewalt oder Sanktionsmitteln zu drohen. Dennoch bewegen sie sich in einem ihnen gegenüber unfreundlich gesonnenen Umfeld. Ihr stärkster Kooperationspartner ist mit dem HCNM ein "elder statesman". Ihre Ressourcen beschränken sich auf die erarbeiteten Informationen und den diplomatischen Status, der Schutz und Zugänge gewährleistet. Selbst um kleinere Finanzbeträge für einzelne Projekte bereitstellen zu können, brauchen sie fremde Unter-

stützung. Immer stehen sie unter dem Verdacht nicht wirklich effektiv zu sein. Gleichzeitig wird von ihnen verlangt, die Erfolge ihres Handelns zu verbergen. Auch intern können Erfolge nicht gefeiert werden, weil es in einer internationalen Mission keinen internen Ort gibt. Sie haben wenig Einfluß auf die Zusammensetzung des Teams und ihre Ausbildung ist auf diese Form der Politik nicht abgestimmt. Sie sind mit unvereinbaren und enormen Erwartungen konfrontiert und hin und her gerissen zwischen dem Auftrag, für Ruhe zu sorgen und Fortschritte in der menschlichen Dimension der Sicherheitspolitik zu erzielen, d. h. die Menschenrechtsdiskussion den Staaten gleichzeitig nahe zu bringen und sie von ihnen fernzuhalten. Ob sie bei der Ausführung des Mandates überhaupt menschenrechtliche Akzente setzen können, hängt nicht von den objektiven Problemen der diskriminierten Minderheit ab, sondern davon, wie stark andere Akteure die menschenrechtliche Perspektive artikulieren. Die Erwartung einer starken, phantasievollen Menschenrechtsbewegung war möglicherweise die Prämisse derjenigen, die das Mandat der Mission verfaßt haben. Aber von einer solchen auf die estnische Situation bezogenen Menschenrechtsbewegung ist heute wenig zu erkennen. So fehlt der OSZE-Diplomatie in Menschenrechtsfragen die Basis. Sozialfürsorgerische Frauenprojekte können diese nur begrenzt ersetzen. Weder die Anreicherung der Mission mit mehr Frauen noch eine Frau als Leiterin kann diese Schwierigkeiten allein überwinden.

Gleichwohl läßt sich unschwer erkennen, daß Auftrag und Mandat der Mission sowie die Ausführenden für eine Verschiebung der Akzente offen sind - wenn sie denn wirklich verlangt wird. Sie stellt sich jedoch nicht von allein ein und kann von der Mission selbst nur in einem geringen Ausmaß initiiert werden.

Schaut man sich die *Kontroversen* um die Missionstätigkeit an, zeigt sich, daß sie sich keineswegs auf zwei Pole reduzieren lassen. Zwar wird die Mission nach wie vor dahingehend kritisiert, daß sie überhaupt Belange der russischsprachigen Bevölkerung aufgreift, wie auch daß sie dies nicht energisch genug tut. Hinter diesen beiden Grundpositionen verbergen sich jedoch bei genauerer Betrachtung sehr viel differenziertere Positionen, sowohl auf Seiten der estnischen Politik wie auf Seiten der NGO-Bewegung. Die Tatsache, daß das Engagement der Mission akzeptiert und

seine Weiterführung gewünscht wird, gibt Anlaß darüber nachzudenken, wie sich die Tätigkeit weiterentwickeln läßt und was getan werden kann, um einen solchen Transformationsschub einzuleiten.

Das ist zum einen eine Aufgabe im Rahmen OSZE-Prozesses vor allem in Wien, aber auch in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten, und nichts spricht dagegen, alle diejenigen Diplomaten, die bisher mit der Mission befaßt waren unter solchem Aspekt erneut zu befragen. Die Zusammenstellung der Wünsche der Befragten für die Bereiche der Anerkennung universaler Werte, Erhöhung der Transparenz, Förderung des gesellschaftlichen Dialogs, der estnisch-russischen Beziehungen, des Konzepts der präventiven Diplomatie wie auch der personellen Ausstattung gibt dazu zahlreiche Anregungen. Zum anderen aber handelt es sich um eine Aufgabe für eine vielfältige NGO-Bewegung. Weil die internationale Politik im estnischen Konflikt (noch) nicht militärisch dominiert wird, bestehen Möglichkeiten, tatsächlich Einfluß auf alle Akteure zu nehmen, die Anstrengungen zur Problemlösung in Estland zu qualifizieren und dabei gleichzeitig ein Modell zu erarbeiten, das auch für andere Konfliktsituationen Kraft entwickeln könnte. Selten ist das politische Umfeld für dieses Anliegen so günstig wie in Estland. Zum einen geht es darum, die Depolitisierung des Konfliktes durch gewaltfreie und phantasievolle Aktionsformen aufzuhalten. Aber es geht auch darum, die mit dem ODIHR potentiell vorhandenen Möglichkeiten einer NGO-Einflußnahme auf den OSZE-Prozeß zu nutzen und zu intensivieren. Dieser darf zwar selber in seinen Konfliktbearbeitungsfunktionen nicht gefährdet werden, muß aber reformiert werden. In der estnischen Gesellschaft gibt es nicht nur einen *Mangel an Moral*, sondern zugleich auch ein hohes *Bedürfnis nach Moral*, gespeist aus der Enttäuschung über die nationalistische Wende des Unabhängigkeitskampfes, den sozialen Verwerfungen, dem Versteckspiel vor Mafia, Drogen und Verelendung, aus der Angst, von der eigenen politischen Vergangenheit eingeholt zu werden, und dem Stolz so vieler gekränkter Menschen. Die politische Klasse vertagt die Befriedigung diese Wünsche nach moralischer Erneuerung mit dem stetigen Hinweis auf die nachwachsende Generation, ohne zu fragen, woher diese denn die moralischen Kriterien nehmen soll, wenn sie in der Gesellschaft nicht gelten. Das erhöht die Ansprüche an das Handeln internationaler

Akteure. Ohne eine Wiedezulassung der Diskussion um Menschenrechte in Estland jenseits der russischen Instrumentalisierung solcher Fragen wird der OSZE-Prozeß von seiner dynamischsten Seite her ausgehöhlt. Was ein OSZE-Frauennetzwerk in dieser Hinsicht bewegen kann, ist offen, aber doch wohl den Versuch wert.

Anhang

(A) Im Wortlaut: Das Mandat der OSZE-Langzeitmission in Estland
TERMS OF REFERENCE FOR THE OSCE MISSION TO ESTONIA*

Objective of the Mission

The objective of the Mission is to promote stability, dialogue and understanding between the communities in Estonia.

Mission Activities

To this end the Mission will:

- establish and maintain contacts with competent authorities on both the national and the local level, in particular with those responsible for citizenship, migration, language questions, social services and employment;
- establish and maintain contacts with relevant non-governmental institutions and organizations, including political parties, trade unions and mass media organizations;
- collect information and serve as a clearing-house for information, technical assistance and advice on matters relating to the status of the communities in Estonia and the rights and duties of their members;
- contribute to the efforts of Estonian national and local authorities to recreate a civic society, *inter alia* through the promotion of local mechanism to facilitate dialogue and understanding;
- keeping in mind the temporary nature of the Mission, consider ways and means of transferring its responsibilities to institutions or organizations representing the local population.

In its work the Mission will take into account the findings of the CSCE/ODIHR Mission to Estonia.

Size and Composition

The Mission will number initially six members. All participating States are eligible to participate in the Mission.

Mission Area

The Mission will operate in the whole territory of the Republic of Estonia, but its activities will focus on the northern and north-eastern parts of the country. The Mission will establish its headquarters in Tallinn and other offices in Narva and Kohtla-Järve.

Co-ordination

The Mission will exchange information and co-operate on relevant questions with the Office for Democratic Institutions and

*) CSCE/19-CSO/Journal No. 2 / Annex 1.

Human Rights and, in questions falling within his competence, with the High Commissioner on National Minorities.

The Mission will exchange information and co-ordinate, as necessary, with representatives of the United Nations, of other international organizations and of CSCE participating States in Estonia.

Reports

The Head of Mission will submit regular reports to the Chairman-in-Office.

Conditions of Service

Provisions ensuring the safety and freedom of movement of the members of the Mission, access to the local population, communities and authorities, privileges and immunities will be included in the Memorandum of Understanding to be signed by the Head of Mission and the Government of Estonia.

Duration and Review Procedures

The Mission will operate for a period of six months. The operation, duration and other modalities of the Mission will be reviewed, as the appropriate, by the Committee of Senior Officials.

(B) Literaturverzeichnis

- Birkenbach, Hanne-Margret: Preventive Diplomacy through Fact-Finding. How International Organisations Review the Conflict over Citizenship in Estonia and Latvia, Münster/Hamburg 1997.
- : Gewaltprävention durch internationale Organisationen - Der Konflikt um die estnische und lettische Staatsbürgerschaft. In: Volker Matthies (Hg.): Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997a, S. 252-277.
- : Gleichheit und Reform: Zur Teilhabe von Frauen an der Gewaltprävention in internationalen Konflikten. In: Ruth Klingebiel, Shalini Randeria (Hg.): Globalisierung aus Frauensicht, Bilanzen und Visionen. EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1998, S. 136-158.
- : Preventive Diplomacy: Conclusions from international intervention into the Estonian and Latvian Conflicts over citizenship, SCHIFF-texte Nr. 44, Kiel 1998a.
- and Boris Tsilevich: "Russians" in the Newly Independent States: A Bibliography on Conflicts and Preventive Diplomacy, SCHIFF-texte, Special Issue, Kiel, September 1998.

- Bloed, Arie: The OSCE - Main Political Bodies and their Role in Conflict Prevention and Crisis Management. In: Bothe, Michael, et al. (1997), pp. 35-52.
- Bonvicini, Gianni et al. (eds.): Preventing violent conflict. Issues from the Baltic and the Caucasus. A joint study of the Istituto Affari Internazionali, Rome, and the Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; Baden-Baden (Nomos) 1998, 327 p.
- Bothe, Michael et al.: The OSCE in the maintenance of peace and security: Conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes, The Hague (Kluwer Law International), 1997.
- Brubaker, Roger: Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe. Cambridge University Press, 1997.
- Carlsson, Staffan (ed.): The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm 1994.
- CBSS Commissioner: Rights of Non-citizens Residing Legally in the Member States of the CBSS, Survey Part II - March 1998, Right of Association, Access to Civil Service and to other special posts or work; Copenhagen 1998.
- Cengel, Katja: Tiina's Widows start a new life. In: The Baltic Times, August 20-26, 1998, S. 7
- : Hearing the voices that never spoke. In: The Baltic Times, August 27 - September, 1998a, S. 8.
- Chigas, Diana (with Elizabeth Mc Clintock and Christophe Kamp): Preventive diplomacy and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: Creating incentives for dialogue and cooperation. In: Abraham Chayes and Antonia Handler Chayes (eds.): Preventing conflict in the post-communist world. Mobilizing international and regional organizations, Brooking Institutions, Washington 1996, pp. 25- 97.
- Grussendorf, Jeannie: Conflict prevention in the OSCE. In: Lars Nyholm (ed.): OSCE - A need for co-operation. Towards the OSCE's common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century. The Danish United Nations Association, 1998, pp. 43-56.
- Hallik, Klara: From Minority Consciousness to Nation-Statehood: Estonian Political Parties on Ethnic Issues. In: Toimetanud Mati Heidmets: Vene Kõsimus Ja Eesti Valikud, Tallinn 1998, pp. 275-278.
- Haartje, Maren: Die Partizipation von Frauen in politischen Entscheidungsprozessen, insbesondere im Bereich der zivilen

Präventive Diplomatie

- Konfliktbearbeitung. Schweizerische Friedensstiftung, Working Paper No. 28, Bern 1998.
- Honsowitz, Herbert: Konfliktverhütung ist möglich. Innovative Wege der KSZE. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4/1994, pp 364-372.
- Hurlburt, Heather: CSCE conflict resolution in practice. A work in progress. *Helsinki Monitor* 1994, no. 2, pp. 25-38.
- Jentleson, Bruce W. (ed): *Opportunities missed, opportunities seized: Preventive diplomacy in the post-cold war world*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, April 1998.
- (ed.): *Preventive diplomacy in the post-cold war world*, January 1998.
- Kreikemeyer, Anna: Defizite der präventiven Diplomatie der OSZE. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, Heft 4/1995, S. 251-252.
- Lahelma, Timo: The Role of the CSCE Missions in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia (August 1993-June 1994). In: Carlsson, Staffan (1994), pp.87-99.
- : Die OSZE-Missionen im Baltikum. In: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.): OSZE Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, pp. 111-118.
- : The Baltic states and the CSCE. In: *Journal of Baltic Studies*, 1994, vol. 25, no. 3, pp. 233-248.
- Lange, Falk: Voraussetzungen erfolgreicher präventiver Diplomatie. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, Heft 4/95, pp. 249-250.
- : Die OSZE-Missionen im Baltikum. "Schwestermissionen" und doch verschieden? In: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.): OSZE Jahrbuch 1997*, S. 111-118.
- Leatherman, Janie: Conflict transformation in the CSCE: Learning and institutionalization. In: *Cooperation and Conflict*, Vol. 28 (1998), no. 4, pp. 403-431.
- Lund, Michael S.: Developing conflict prevention and peacebuilding strategies from recent experiences in Europe. In: Bonvicini, Gianni, et al. (1998), pp. 36-79.
- : Lund, Michael S.: *Preventing violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*. United States Institute of Peace, Washington, DC; ¹1996, ²1997.
- Maeder-Metcalf, Beate: Russische Minderheiten in den baltischen Staaten. Das Engagement der OSZE. In: *Internationale Politik*, 10/97, pp. 39-44.

- Matthies, Volker: "Erfolgsgeschichten" friedlicher Konfliktbearbeitung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, 10. April 1998, pp. 3-12.
- Meyer, Berthold: In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand. HSFK-Report 3/1998.
- : Meyer, Berthold: Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/98, pp. 23-30.
- Nevers, Renée de: Conflict prevention in multi-ethnic societies. The impact of democracy building. In: Bonvicini, Gianni, et al. (1998), pp. 99-132.
- Norkus, Renatas: Challenges to conflict prevention policy. In: Bonvicini, Gianni, et al. (1998), pp. 19-35.
- : Preventing conflict in the Baltic States: A success story that will hold? In: Bonvicini, Gianni, et al. (1998), pp. 145-167.
- Pentikäinen, Merja: The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management. In: Bothe, Michael, et al. (1997), pp. 83-122.
- Peterson, V. Spike and Anne Sisson Runyan, *Global Gender Issues, Dilemmas in World Politics*, Westview Press, 1993.
- Pettai, Vello: Developing Preventive Diplomacy And Ethnic Conflict Resolution. The OSCE Mission to Estonia. Report prepared for the Columbia University Project on Evaluating NGO Strategies for Democratization and Conflict Prevention in the Formerly Communist States, Draft, December 1998.
- Plate, Bernhard von: Norms against violence. Intrastate conflicts as a challenge to the preventive policy of the OSCE. In: Bonvicini, Gianni, et al. (1998), pp. 80-98.
- Raik, Kristi, *Towards Substantive Democracy? The Role of the European Union in the Democratisation of Estonia and the other Eastern Member Candidates*, Tampere Peace Research Institute, Research Report No. 84, 1998.
- Rosas, Allan and Timo Lahelma: OSCE Long-Term Missions. In: Bothe, Michael, et al. (1997), 1997, pp. 167-190.
- Schlotter, Peter: Die Mühen der stillen Diplomatie: Konfliktprävention und Krisenmanagement durch die OSZE. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1996, B5, pp. 27-31.
- Stricker, Gerd: Zweites und drittes Rom im Widerstreit. Das Ringen der Patriarchate Moskau und Konstantinopel um die Orthodoxen in Estland. In: Glaube in der 2. Welt, 24. Jg., Nr. 4/1996, S. 17-24.

- Tomuschat, Christian, Klaus Törnudd et al. on behalf of the CSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, invited by The Republic of Estonia: Report of the CSCE ODIHR Mission on the Study of Estonian Legislation (December 1992), in: Birckenbach, Hanne-Margret (1997), S. 213-234.
- Törnudd, Klaus: The Role of the CSCE Missions in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia. In: Carlsson, Staffan(1994), pp. 73-86.
- Troebst, Stefan: "Dicke Bretter, schwache Bohrer": Die Langzeitmissionen der OSZE. In: Dieter Senghaas (Hg.): Frieden machen, Frankfurt/M: Suhrkamp 1997, pp. 147-165.
- : Das OSZE-Engagement bei ethnopolitischen Konflikten. Erfolge und Mißerfolge in Osteuropa. In: Internationale Politik, 10/1997, pp. 31-38.
- Uibopuu, Henn-Jüri: Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.): OSZE-Jahrbuch 1995. Baden-Baden: Nomos, pp. 159-170.
- Vetschera, Heinz: European conflict prevention: The role of the CSCE. In: Werner Bauwens and Luc Reyckler (eds.): The art of conflict prevention. Brassey's Atlantic Commentaries No.7, London, New York 1994, pp. 72-113.
- Welberts, Rolf: OSZE-Langzeitmissionen. In: S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Heft 4/1995, pp. 245-246.
- : Welberts, Rolf: Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.): OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden: Nomos, pp. 119-131.
- Wollefs, Elisabeth: Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte. INEF Report Heft 21, Duisburg 1997, 94 p.