

Estland

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 4,8 / Marktwirtschaft: 4,7):		9,5	Ergebnis Management-Index		7,9
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße		1,36 Mio.
Wahlbeteiligung	58% (2003)		BIP p. c. (\$, PPP)		10.940
Frauenanteil im Parlament	17,8%		Arbeitslosenquote		10,4%
Bevölkerungswachstum^a	-0,2% (2001)		HDI		0,826
Größte ethnische Minderheit	35%		UN-Education Index		0,95
			Gini-Index		37,6 (1998)
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2002. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UNDP: Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Als eines der erfolgreichsten EU-Beitrittsländer hat Estland bereits in der ersten Hälfte der 90erjahre den wesentlichen Vorstoß im Übergang zu einer pluralistischen Demokratie und Marktwirtschaft geleistet. Die gesellschaftliche Mobilisierung und der politische Konsens gegen das vorherige Sowjetregime in der nationalen Ökonomie und der Regierung haben sich als stabil genug erwiesen, die Entbehrungen des Übergangs zu überdauern, und die Führungsspitze mit einem starken Gefühl der Entschlossenheit ausgestattet.

Die vorteilhaften Ausgangs- und Rahmenbedingungen (zum Beispiel EU-Beitritt und die Ostsee als eine wirtschaftliche Wachstumsregion) für eine Marktwirtschaft verfestigten darüber hinaus den politischen Prozess und bildete ein starkes Bollwerk gegen die größte Herausforderung der Staats- und Nationenbildung: Die Integration der russischstämmigen Bevölkerung.

Umgekehrt gilt: Wenn auch die rechtfertigenden Bezugnahmen auf den idealisierten Status quo ante der Zeit zwischen den Weltkriegen dazu beigetragen haben, den Ausschluss ethnischer Minderheiten zu verstärken, haben eben diese Bezugnahmen innerhalb der Staatsnation ein integratives politisches System mit einem Maximum an demokratischer Kontrolle wieder in Kraft gesetzt. Währenddessen bezog sich die Reformstrategie für die nationale Wirtschaftspolitik bezeichnenderweise kaum auf die erste unabhängige Republik Estlands (1918-1940) sondern

nahm die strategischen Herausforderungen und Möglichkeiten der post-industriellen Weltwirtschaft in Angriff.

Der Bericht über die Entwicklung des Übergangs in den vergangenen fünf Jahren umfasst einen Zeitraum mit insgesamt drei Regierungen: das Links-rechts-Kabinett Siimann von 1997-1999, die Mitte-Rechts-Regierung Laar von 1999-2002 und zum Schluss das aus dem Amt scheidende Links-rechts-Kabinett Kallas (gefolgt von Wahlen Anfang März 2003).

Die Entscheidung des Kopenhagener Europäischen Rats (Dezember 2002), Estland 2004 vollständige EU-Mitgliedschaft anzubieten, markiert symbolisch den Abschluss des Transformationsprozesses. Da der Untersuchungszeitraum von 1998-2003 mit den Beitrittsverhandlungen für die EU Mitgliedschaft zusammenfiel, bedeutete dies auf der einen Seite, dass die wesentlichen Herausforderungen im Bereich des wirtschaftlichen und politischen Übergangs schon gemeistert worden waren, und auf der anderen Seite, dass der ‚acquis communautaire‘ das verbleibende Transformationsmanagement angeleitet und unterrichtet hat. Daher ist diese Zeitspanne nicht durch qualitative Sprünge in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie charakterisiert.

Das Übergangsmanagement der Kallas-Regierung ist schwierig zu beurteilen, da die größten Herausforderungen vor ihrer Amtszeit lagen und es im wesentlichen eine „Platzhalterregierung“ zwischen dem Ende der Laar-Koalition im Januar 2002 und den regulären Parlamentswahlen im März 2003 war, die die meisten der kontroversen politischen Entscheidungen auf die lange Bank geschoben hatte.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Beginn des wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesses in Estland fiel mit Gorbatschows Perestroika und Glasnost zusammen. Während sich die Kommunistische Partei Estlands und die Regierung den Reformtendenzen der Moskauer Zentrale widersetzen, praktizierten lokale Führer Perestroika und Glasnost, um die Bevölkerung bezüglich einer Reihe von Problemen, einschließlich der Russifizierung, industrieller Verschmutzung, dem konstanten Zustrom von russischen Arbeitskräften und dem wirtschaftlichen Abbau zu mobilisieren. Obwohl wirtschaftliche und demokratische Überlegungen eine Rolle gespielt haben, startete die Transformation insgesamt eigentlich als Bewegung für eine estnische Staats- und Nationenbildung.

Einige Schritte auf dem Weg zu Demokratisierung und wirtschaftlicher Liberalisierung wurden schon in den späten 80er Jahren unternommen, aber ernsthaft begann der Transformationsprozess mit der Deklaration, einen Prozess in Richtung Unabhängigkeit einzuleiten (30. März 1990) und der tatsächlichen Wiederherstellung von Estlands staatlicher Unabhängigkeit (20. August 1991).

Die demokratische Transformation war durch eine Ideologie charakterisiert, die als „legale Restauration“ bekannt ist. Diese deklariert den Unabhängigkeitsprozess nicht als Beginn einer neuen Ära, sondern vielmehr als Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit und der legalen Fortsetzung der Republik von vor 1940. Da dies eine Rückkehr zu dem gut funktionierenden Parlamentssystem der Vorkriegszeit einschloss (vor einer Wende zum Autoritarismus 1934), profitierte das Land davon, dass es schnell wieder auf eine Reihe von Institutionen und Verfahrensweisen zurückgreifen konnte, die einen hohen Grad von Legitimität und Konsolidierung inne hatten. Zeitgleich waren als Konsequenz dieser restituierenden Haltung alle nach 1940 gekommenen Immigranten (meistens russischsprachig) von der Staatsbürgerschaft und demokratischer Beteiligung ausgeschlossen, es sei denn sie waren eingebürgert.

Ähnlich bezogen sich die wirtschaftlichen Transformationsverfahren auf die liberale Marktwirtschaft der Zeit zwischen den Weltkriegen, aber nie (ausgenommen von einigen Privatbesitz-Restititionen) wurden restaurative Verfahrensweisen gegen die Logik des Marktes umgesetzt. Wobei die Schwerindustrie der Sowjetzeit größtenteils abgeschafft wurde (mit der Ausnahme von Ölschiefer) und Export orientierte Dienstleistungsindustrie, Biotechnologie und die IT Branche stark gefördert wurden. Als Ergebnis hatte das kleine Land schnell die kritische Masse der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht, auch wenn sich diese stark in bestimmten Sektoren und Regionen beziehungsweise Städten konzentrierte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

Als Teil seiner demokratischen Transformation hat Estland eine institutionelle Ordnung geschaffen, die den höchsten Anforderungen bezüglich Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Kontrolle und politischer Repräsentation entspricht – zumindest für seine Bürger, aber nicht für den erheblichen Anteil derer, die keine Staatsbürgerschaft haben. Trotz regelmäßiger Regierungswechsel und Verzögerungen in der Konsolidierung einer Parteienlandschaft, war die Funktionsfähigkeit

des politischen Systems zu keiner Zeit in Gefahr. Nur der Mangel eines Systems der regionalen Selbstverwaltung könnte wohl als Nachteil im Gesamten der Demokratisierung betrachtet werden. Innerhalb der EU-Beitrittsstaaten hat Estland einige Rekordmarken hinsichtlich demokratischer Verfahrensweisen und Praktiken, aber auch hinsichtlich politischer Zuverlässigkeit und Transparenz aufgestellt.

3.1.1. Politische Ordnung

Aus einer Reihe von Gründen hat die einzige Bedrohung für das staatliche Gewaltmonopol – die Kommunisten und die russischen politischen Organisationen – niemals die Schwelle zum Separatismus oder zur politischen Gewalt überschritten. Daher gibt es keine Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols.

Umgekehrt war und ist aber die Definition des „Demos“ oder „ethnos“ des estnischen Staates eines der kontroversesten und dornigsten Probleme des post-sowjetischen Übergangs. Streng genommen basierte das Konzept des Staates nicht auf Ethnizität, da die Staatsbürgerschaft automatisch allen zufiel, die 1940, als die UdSSR Estland annektierte, Staatsbürger (oder deren Nachkommen) waren. In der Praxis aber waren dadurch, dass die Immigration vor 1940 als illegal betrachtet wird, vor allem Russen und andere russischsprachiger Immigranten aus der Sowjetzeit ausgeschlossen. Darüber hinaus gab eine Mehrheit der Esten in Umfragen an, dass das Wahlrecht eher auf ethnische Esten begrenzt werden sollte (40%), anstatt auch für alle Bürger von 1940 und ihre Nachkommen zu gelten (Baltic Barometer 1999).

(1) *Staatlichkeit*: Diese Auffassungen von Staatsnation und einer ethnischen Demokratie, die ungefähr ein Drittel der Bevölkerung durch die Klassifizierung als „Nichtstaatsbürger“ entrechteten, wurden durch die Verfassung (Juni 1992), die Wahlgesetzgebung und die Staatsbürgergesetze bestätigt. Seit 1992, als Nicht-Staatsbürgern (d. h. allen legalen Einwohnern nach fünf Jahren) das aktive Wahlrecht für lokale Wahlen zugesprochen wurde, haben einige spezifische Maßnahmen dieses demokratische Defizit durch Einbürgerung und Integration aufgefangen, aber ohne das Grundprinzip des Staatskonzepts zu ändern. Daher werden wichtige Aspekte der Staatsbürgerschaft einem großen Teil der Bevölkerung vorbehalten.

In der Zwischenzeit haben sich jedoch die meisten Debatten und Kontroversen über das Problem der Staatsbürgerschaft auf die Anwendung der entsprechenden Gesetze und die Programme für die Integration und Einbürgerung von Minderheiten verlagert. Der fundamentale Widerspruch zwischen dem Konzept des Staates und der Kategorie der „Nicht-Staatsbürger“ scheint seine Dynamik zum größten Teil verloren zu haben. In dieser Hinsicht zieht die alles andere als integrative Definition von „Staatsbürgerschaft“ keine fundamentalen Streitigkeiten in der Praxis nach sich.

Während der Sowjet-Ära waren Gottesdienste verboten, um den Prozess der Säkularisierung in der Bevölkerung voranzutreiben. Heute ist weniger als ein Viertel der Bevölkerung religiös. Davon zählen sich die meisten zur Lutherischen Kirche zugehörig. Gegenwärtig ist Religionsfreiheit garantiert; die Regierung ist offiziell nicht an eine bestimmte Religion gebunden. Dasselbe gilt in einem großen Umfang für die russische Minderheit und die Orthodoxe Kirche. Da die Organisation des Staates von protestantischen Esten, die in einem hohen Maße säkular sind, und von der Bezugnahme auf den estnischen Staat aus der Zeit zwischen den Weltkriegen, in dem bereits eine strikte Trennung von Staat und Kirche existierte, geprägt ist, haben religiöse Dogmen und kirchliche Funktionsträger keinerlei Einfluss auf die nationale Politik oder Gesetzgebungsprozesse.

Estlands administrative Strukturen kann man ohne Einschränkung als differenziert und effizient hinsichtlich der Verteilung und Gewinnung von staatlichen Ressourcen im ganzen Land bezeichnen.

(2) *Politische Partizipation*: Mit der oben erwähnten fundamentalen Einschränkung der exklusiven Staatsbürgerschaftspolitik werden die Regierenden in Estland durch freie und gerechte Wahlen bestimmt. Genauso haben die gewählten Regierenden die effektive Regierungsgewalt und es gibt weder institutionelle bzw. regionale Mächte noch politische Enklaven. Die nordwestliche Ida-Virumaa-Region mit einer russischen Majorität von 80% und seinen größten Städten mit mehr als 90% dieser „Minderheit“ funktioniert nichtsdestotrotz voll und ganz innerhalb der Staatsstrukturen Estlands.

Artikel 47 der Verfassung sieht die Versammlungsfreiheit in Estland vor. Dieses Recht kann in den üblichen Fällen eingeschränkt werden (zum Beispiel um die nationale Sicherheit zu schützen, die öffentliche Ordnung, bzw. Moral usw.) Ergänzend verbietet das „Öffentliche Versammlungsgesetz“ jede öffentliche Versammlung, die rassistischen, religiösen oder politischen Hass, Gewalt oder soziale

Diskriminierung anstachelt. Das Recht zur Vereinsbildung verlangt keine formale Registrierung bei den öffentlichen Behörden. Es gibt kein Verbot für Gruppen, die sich innerhalb der demokratischen Grundordnung für ethnische oder religiöse Angelegenheiten einsetzen. Damit werden keine unzulässigen Einschränkungen auf die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in Estland angewandt und die üblichen Einschränkungen werden mit größter Zurückhaltung durchgeführt.

Die Massenmedien wurden schon zu einem frühen Zeitpunkt des Übergangs privatisiert: Sowohl die Verfassung als auch die Vielfalt der Medienerzeugnisse garantieren die Meinungsfreiheit der Presse innerhalb der demokratischen Grundordnung. Estland hat drei Tageszeitungen in estnischer Sprache und zwei in Russisch, private Radiosender und kommerzielle TV-Sender mit öffentlichen Programmen. Die Regierung verfügt lediglich über eine Teilhaberschaft in einigen Kultur- und Bildungspublikationen, aber diese genießen völlige redaktionelle Unabhängigkeit von den Behörden.

Einige Parteien haben versucht, ihre eigenen Zeitungen herauszugeben, aber nur eine davon konnte eine relativ hohe Auflagenstärke erreichen. Wirtschaftlich gesehen sind die großen Medienorganisationen solide, aber es gibt eine wachsende Tendenz zur Konzentration der Eigentumsverhältnisse, insbesondere durch ausländische Inhaber (Norwegen und Schweden). Auch wächst in einigen Nachrichtensendungen die Sensationsmacherei. Seit der Unabhängigkeit ist das staatliche Druck- und Vertriebsmonopol abgeschafft und der Druck der Printmedien wird vorwiegend von zwei Betreibern in Privatbesitz geleistet.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Als parlamentarische Demokratie mit einem starken unabhängigen Verfassungsgericht weist Estland keine signifikanten Einschränkungen in der Gewaltenteilung auf und verfügt über ein funktionierendes System gegenseitiger Kontrolle. Estlands Rating für Rechtsstaatlichkeit liegt nach Freedom House bei 2,13 (2002).

Dementsprechend war das Ergebnis der Reform des Justizwesens ein ausdifferenziertes Rechtssystem, wie im EU-Fortschrittsbericht 2002 bescheinigt wurde, und eine unabhängigen Rechtssprechung, die mit den Richtlinien der Verfassung von 1992 übereinstimmt. Die höchste rechtliche Autorität Estlands ist der Oberste Gerichtshof, Riigikohus, mit seinen siebzehn Richtern. Der leitende Richter des Obersten Gerichtshofs wird vom Parlament, nach Nominierung durch den Präsidenten, benannt.

Die Richter der unteren Gerichtshöfe werden vom Präsident der Republik auf Vorschlag des Leitenden Richters des Obersten Gerichtshofs hin ernannt. Richter dürfen in keine anderen Ämter gewählt oder dafür ernannt werden. Die Verfassungsrevisionskammer übt die Funktion der verfassungsrechtlichen Revision aus und ist durch die Verfassung dem Obersten Gerichtshof zugeordnet. Sie ist berechtigt, die Verfassung und andere Gesetze zu interpretieren, allerdings nur in Verbindung mit gerichtlichen Urteilen in konkreten Fällen. Insgesamt gibt es wirksame Sicherheitsmaßnahmen gegen den Bruch der Verfassung sowie Garantien für rechtliche Revision.

Estland hat nicht den Ruf exzessiver politischer Korruption, und es gibt Verfahren, um die politische Rechtsstaatlichkeit zu garantieren und Interessenskonflikten entgegen zu steuern. Vergangene Fälle haben gezeigt, dass korrupte Amtsinhaber grundsätzlich mit den bestehenden Gesetzen strafrechtlich verfolgt werden.

Bürgerliche Rechte und Freiheiten sind durch die Rechtsstaatlichkeit garantiert und werden nicht eingeschränkt. Ausgenommen davon ist jedoch das Problem der Staatenlosen „Nicht-Staatsbürger“, die im demokratischen Prozess entrechtet sind und denen es verboten ist, öffentliche Ämter innezuhaben, wie etwa in der Exekutive, politischen Parteien, aber auch in den Gewerkschaften. Obwohl der momentane estnische Staat das frühere Sowjetregime als ausländische Besatzungsmacht definiert hat, wurden in den letzten Jahren wenige Fälle von (Besitzrechts- oder) Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich verfolgt.

Allerdings sind einige ehemalige Staats- und Parteifunktionäre in Fällen verurteilt worden, in denen sie an der direkten Verfolgung oder Deportation anderer Bürger beteiligt waren. Während die Staatsbürgerschaftsgesetzgebung eine Einschränkung der bürgerlichen Freiheiten impliziert, gibt es keinerlei Einschränkungen hinsichtlich der nachfolgenden Gerichtsverfahren.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen, einschließlich des Verwaltungsapparates und des Rechtssystems, arbeiten in Estland effektiv und effizient zusammen. Der Umstand, dass Estland in den letzten fünf Jahren die gewaltige rechtliche und politische Aufgabe bewältigt hat, die notwendigen EU-Beitrittsbestimmungen anzunehmen und umzusetzen, ist der Hauptbeweis für seine Reformfähigkeit. Es gibt kaum grundsätzliche Kontroversen über die Verfah-

ren der politischen Entscheidungsfindung, was als Anzeichen für die Akzeptanz und Konsolidierung des Systems gewertet werden kann. Nichtsdestotrotz, die Schwankungen und die Instabilität der politischen Parteienlandschaft weist auf einige Spannungen zwischen Exekutive und Legislative hin.

Grundsätzlich gibt es keine Veto-Akteure und alle relevanten Akteure akzeptieren die demokratischen Institutionen. Selbst die Kontroversen bezüglich des Problems der Rechte von „Nicht-Staatsbürgern“ beziehen sich nicht auf die Legitimität der Institutionen als solche, weil die Kontroverse in den politischen Prozess integriert worden ist. Trotz (oder genau wegen) der regelmäßigen Regierungswechsel sind parteipolitische Blockaden im Gesetzgebungsprozess selten.

(2) *Politische und soziale Integration*: Entgegen der auffälligen Unterteilung und Fluktuation in der parteipolitischen Landschaft der letzten zehn Jahre, mit 8 bis 18 Parteien, die um die Gunst der Wähler kämpfen, hat die 5%-Hürde in allen vier Parlamentswahlen (1992, 1995, 1999 und 2003) dazu geführt, dass sich 6 bis 9 Parteien die 101 Sitze in Riigikogu teilen. Bezeichnenderweise bekamen die Zentrumspartei, die ProPatria Union und die Reformpartei zusammen 38% (1995), respektive 55% (1999) beziehungsweise 40% (2003) der Stimmen in den letzten drei Wahlen. Als eine zweite Reihe von Parteien haben sich die Volksunion und die sozialdemokratischen Moderaten (jeweils im Schnitt um 8 bis 12%) herausgebildet. Damit liegt Estland durchweg im oberen Bereich des Freedom House-Index für Demokratisierung (2,10–1,94).

Insgesamt haben in den vergangenen vier Wahlen fünf Parteien die größte Mehrheit der Sitze in Riigikogu auf sich versammelt (<80%). Die Zahl der Parteimitgliedschaften ist relativ hoch in Estland. Sie entspricht insgesamt etwa 5% aller Wahlberechtigten, und eine exzessive Polarisierung des Parteiensystems ist vermieden worden: Keine extrem linke noch extrem rechte Partei spielt eine herausgehobene Rolle in der estnischen Politik. Die Parteien repräsentieren mehr und mehr die sozioökonomischen Interessen bestimmter Gruppen als (wie es in der frühen Phase der Transformation der Fall war) Positionen bezüglich der Staats- und Nationenbildung. Eine der Konsequenzen ist eine erhöhte Sprunghaftigkeit der Wähler von Wahl zu Wahl, wenn eine Koalition die Erwartungen ihrer Wählerschaft nicht erfüllt. Wie es für kleine Transformationsländer typisch ist, gibt es starke Verbindungen zwischen der politischen Elite und der Zivilgesellschaft und ihren Institutionen.

Estland hat sehr schnell eine lebendige Zivilgesellschaft entwickelt und ein enges Netzwerk von Kooperativen, Verbänden und Interessensgruppen zwischen Politik und Gesellschaft. Obwohl etliche dieser Organisationen noch von ausländischer Unterstützung und Leitung abhängig sind, wächst die Nachhaltigkeit doch sowohl hinsichtlich menschlicher und finanzieller Ressourcen, als auch im Bereich der einheimischen Graswurzelbewegung. In den letzten zehn Jahren ist die ursprüngliche Massenbewegung dahingeschwunden, hat sich aufgelöst und ist durch viele kleinere Non-Profit-Organisationen ersetzt worden. Bezeichnenderweise konzentrieren sich die Führungsfähigkeiten und die Ressourcen für die zivilgesellschaftliche Entwicklung auf das politische Zentrum Tallinn. Lediglich der kleinere Teil der 14.000 registrierten Non-Profit-Organisationen (2001) beschäftigt sich mit karitativen oder rechtlichen Problemen (ein großer Teil dieser Organisationen sind Wohnungskooperativen).

Die Beteiligung der Bevölkerung an freiwilligen Organisationen ist zum Teil deshalb begrenzt, weil während der Sowjetära die Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Organisationen verpflichtend war. Schätzungsweise 40% der Bevölkerung engagieren sich dennoch in einer oder mehreren Nicht-Regierungsgruppen, während ein großer Teil der NGOs mit minimalen Mitgliedszahlen tätig sind. Der estische Staat fördert die Entwicklung einer Zivilgesellschaft ganz explizit und praktisch durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingen, sowie auch durch die Förderung von Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und NGOs – ohne dabei bezüglich der politischen Ausrichtungen voreingenommen zu sein oder auf unzulässige Weise politisch in die Arbeit der NGOs einzugreifen. Um die relative Schwäche der zivilgesellschaftlichen Organisation, die als Nachteil begriffen wurde, gezielt anzugehen, verabschiedete das Parlament im November 2002 ein von der Regierung initiiertes „Konzept zur Entwicklung der Zivilgesellschaft“.

Obwohl die Politikmüdigkeit im letzten Wahlvorgang gewachsen ist, bleibt das Grundvertrauen in eine ganze Anzahl von demokratischen und/oder öffentlichen Institutionen relativ hoch. In einer Umfrage von 1999 gaben mehr als die Hälfte aller Esten an, geringes Interesse an Politik zu haben, aber grundsätzliches Vertrauen (auf einer Skala von 1 bis 10) in den Präsidenten (7+), in „grüne“ Gruppen (7-) und in die Kirche zu haben, während das Vertrauen in politische Parteien (4-) niedrig ist.

Langzeit-Umfragen bezüglich des Vertrauens in Institutionen zeigen eine stabile Beurteilung der Schlüsselinstitutionen (der Präsident, die Verteidigungskräfte, die Medien und die lokale Verwaltung), die alle mehr als 60% Vertrauen seit 1998

erreichen. Die eher politischen Posten, wie der Premierminister, die Regierung oder das Parlament, haben schwankende Unterstützung, abhängig von der politischen Stimmung, erfahren. Insgesamt jedoch gibt es keine bedeutenden Strömungen mit anti-demokratischen Bewegungen oder Meinungen – allerdings mit der möglichen Ausnahme von Teilen der älteren Bevölkerung ohne Staatsbürgerschaft. Das Integrationsprogramm von 1999 bildet für die Zeitspanne von 2000 bis 2007 einen strategischen Rahmen für die umfassende (d. h. sozioökonomische, rechtlich-politische und sprachlich-kulturelle) Integration in die estnische Gesellschaft.

Alles in allem hat Estlands restriktive Staatsbürgerschaftspolitik in den letzten Jahren nie zu anti-demokratischen Reaktionen auf Seiten der russischsprachigen Bevölkerung geführt. Bezeichnenderweise wurde politischer Protest gegen bestimmte Gesetzgebungen oder politische Praktiken am häufigsten gegen die politische Elite gerichtet, nicht aber gegen den Verfassungsrahmen.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Obwohl Estlands Übergang zur Marktwirtschaft in den letzten zehn Jahren ausnehmend erfolgreich war, war der Preis dafür ein hohes Niveau sozialer und regionaler Unterschiede in einem eigentlich kleinen Land. Wie für einen post-sowjetischen Staat typisch ist soziale Ausgrenzung kaum durch Bildungsunterschieden bedingt (99,8% der Erwachsenen können lesen und schreiben und 86% sind in Bildungseinrichtungen eingeschrieben).

Im „gender-empowerment ranking“ lag Estland 2000 auf Platz 27 (0,568) des GDI-Index. Armut ist ein relatives Problem: Die regionalen (und damit verbunden ethnischen) Einkommensunterschiede beträchtlich: Das verfügbare Einkommen pro Haushaltsmitglied pro Jahr (2002, mit einem Jahresdurchschnitt von 30.000 EEK) liegt zwischen 37.700 EEK in Tallinn (+26%) und 19.600 EEK im Jogeva Distrikt (-35%). Der Gini-Koeffizient für Ungleichheit lag 1998 bei 37,6 und der Anteil am BIP von 10% der reichsten und ärmsten Bürgern liegt bei 29,8% respektive bei 3%. Damit liegt Estland am unteren Ende der Gleichheitsskala unter den EU-Beitrittsstaaten.

Verstärkte Bemühungen die Umverteilungsmaßnahmen zu verbessern (die 2002 eingeführte Arbeitslosenversicherung, die Reform des Rentensystems etc.), zeigen, dass die Regierung diese Dringlichkeit erkannt hat, auch wenn die Reform der Einkommenssteuer (eine Senkung der Pauschalsteuer von 26% auf 20% entgegen einem progressiven Steuersatz) noch nicht entschieden ist.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Bald nach der Unabhängigkeit übernahm Estland eine wirtschaftliche Strategie der größtmöglichen Liberalisierung. Demgemäß begann die Handelsliberalisierung 1990. In 2001 kamen 75% des BIP von privaten Firmen und der Währungsumtausch der Estnischen Kronen wurde im Juni 1992 zusammen mit einer DM-Währungsrate eingeführt. In 2001 waren nur noch 28,9% aller Preise staatlich reguliert, was 2% des EBRD- Korbes entspricht. Im Ganzen gibt es wenige Einschränkungen für das Funktionieren einer freien Marktwirtschaft, und es treffen keine relevanten Formen von Diskriminierung auf Estland zu.

Wenn es Debatten über das wirtschaftliche Vorgehen gibt, betreffen diese eher umgekehrt die zu sehr limitierte Rolle des Staates als eines reinen Wächters des freien Spiels der wirtschaftlichen Kräfte und der Chancengleichheit aller Teilnehmer. Estlands Bewertungen (Freedom House) bezüglich Privatisierung und sowohl mikro- als auch makroökonomischer Steuerung sind unverändert hoch: 1,75/2,00 und 2,00 respektive im Jahr 2002 und noch bemerkenswerter bezüglich des Erbschafts-Rankings: 4. von 155 untersuchten Ländern. Das Weltwirtschaftsforum bewertete Estland auf Rang 27/29 von 75 Marktwirtschaften und damit als das wettbewerbsfähigste Land in Ost- und Mitteleuropa.

Dem Wettbewerbsgremium der Republik Estlands obliegt es, die Gesetze gegen Kartellbildungen umzusetzen. Gesetzgebungen zur Förderung des Wettbewerbs und gegen Monopolisierung begannen in 1993, wurden aber nur langsam vollständig umgesetzt. Seit Oktober 2001 ist ein drittes Kartellgesetz mit Verordnungen gegen verbotene Abkommen, Missbrauch einflussreicher Positionen und Klauseln bezüglich Fusionskontrolle und staatlicher Unterstützung in Kraft getreten. Die Angleichung an die relevanten Wettbewerbsbestimmungen der europäischen Gemeinschaften hat bereits stattgefunden, aber die sekundäre Gesetzgebung ist noch auf dem halben Weg, da diese sich auch in der EU selbst noch verändert.

Im Jahr 2000 wurden 102 Fälle vor das Wettbewerbsgremium gebracht und zwei Drittel davon untersucht. In einigen großen Fällen wurden Sanktionen verhängt, obwohl Gerichtsbeschlüsse der schwache Punkt in den Anti-Monopolisierungsmaßnahmen sind. Ein Beispiel für Strategien gegen Etatismus und Monopolisierung sind die unabhängigen Regulierungsbehörden für Telekommunikation und Elektrizität. Eines der letzten Monopole betrifft die Elektrizität, da die Privatisierung des landesgrößten Erzeugers in Narva im Januar 2002 gescheitert war, und weil man die sozialen und politischen Folgen eines freien Marktes (der die teure einheimische Produktion durch Importe verdrängen würde) für nicht tragfähig hält.

Die Liberalisierung des Außenhandels begann mit der Abschaffung des staatlichen Handelsmonopols im Dezember 1990, gefolgt von der Abschaffung der letzten verbleibenden Importzölle im November 1993 und außertariflichen Handelsbeschränkungen einige Monate später. Daher sanken die Zolleinnahmen in Prozent des Imports gerechnet auf 0,1% und Estland erreichte 4,3 auf dem EBRD-Index für Devisen und Handelsliberalisierung in 2001 (Estland lag 1994 bereits bei 4,0).

Die generelle Wirtschaftsstrategie hat für ähnlich herausragende Ergebnisse auf dem Banksektor gesorgt, obwohl eine Bankenkrise in 1992/3 und einige Skandale nötig waren, um einen vollständig reformierten Banksektor und die Liberalisierung des Kapitalmarktes zu erreichen. Das System hat auch von einer großen Liquidität profitiert, die den beiden größten Banken Estlands von den ausländischen Besitzern (Schweden) geboten wurde.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Estland hat ein „currency board“ eingeführt, das die Krone gleich von Anfang an, im Juni 1992 mit großem Erfolg, an die DM band. Die Verbraucherpreise haben eine Phase großer Inflation in den frühen 1990ern erfahren, seitdem sind sie aber relativ moderat, im Durchschnitt 4 bis 5% für 1998–2002, gewachsen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank wurde im Mai 1993 garantiert und von den folgenden Regierungen nie ernsthaft in Frage gestellt. Der Fortschrittsbericht der EU Kommission von 2002 schloss daraus: „Estlands Bemühungen sollten sich jetzt auf die Garantie der vollen institutionellen und personellen Unabhängigkeit der Zentralbank und ihren Mitgliedern des Aufsichtsrates durch die Aufnahme von Ergän-

zungen in den Gesetzen bezüglich der Zentralbank der Republik Estland konzentrieren.“

In den letzten Jahren ist die Rolle von Auslandsanleihen in Estlands Wirtschaft enorm gewachsen. Wegen der geringen Größe der Wirtschaft, bleibt die eigentliche Belastbarkeit des Kapitalmarktes, spekulative Investitionen zu verkräften, allerdings eine offene Frage. Da die Verfassung einen ausgewogenen Staatshaushalt vorschreibt, hat die Regierung nur begrenzte Instrumentarien für die Geldpolitik. Das Ergebnis ist daher ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit.

Die stärksten staatlichen Signale zugunsten der makroökonomischen Stabilität gehen von der Selbstbeschränkung der Schlüsselinstitutionen aus: dem Währungsausschuss und der verfassungsgemäßen Verpflichtung, den Staatshaushalt jedes Jahr auszugleichen. Die Staatsverschuldung ist daher auf unter 5% des BIP gesunken und die tatsächlichen Haushaltsdefizite liegen bei weniger als 2%. Bis jetzt haben die erfolgreichen Regierungen gezögert, die staatlichen Ausgaben auf Anforderung durch Dringlichkeitsgruppen, zum Beispiel für Sozialversicherungspläne, Regionalpolitik oder die Infrastruktur, zu erhöhen.

Insgesamt würde Estland in der Tat die für die Euro-Einführung notwendigen Konvergenzkriterien erfüllen.

3.2.4. Privateigentum

Schon in einem sehr frühen Stadium des Übergangs, schuf Estland die Rahmenbedingungen für das Privateigentum in einer Marktwirtschaft durch ein Gesetz der Besitzreform (Juni 1991) zu Privatbesitz und Grundstückhandel und einem Gesetz bezüglich der Vermögensrechte (Juni 1993). Staatliche Eingriffe in Privatbesitz sind nicht nur durch das Gesetz reguliert, sondern Estland hat auch eine starke Kultur hinsichtlich der Vermögens- und Besitzrechte entwickelt.

Privateigentum ist daher nicht nur erlaubt, sondern wird auch stark gefördert. Privatisierungen in kleinem und in großem Umfang starteten früh: im Dezember 1991 und im November 1992. Auch wenn Vouchers und Erstattungen benutzt wurden, wurde die behutsame Privatisierung bald zur bevorzugten Methode. Estlands industrielle Privatisierung folgte größtenteils den Handlungsweisen des Marktes, mit einigen Ausnahmen bezüglich unwillkommener ausländischer (d. h. russischer) Investoren, Skandalen bezüglich nicht-transparenter Privatisierungs-

prozeduren, und sozialpolitischer Abwägung bei der Privatisierung größerer Betriebe in stark betroffenen Regionen wie Ida-Virumaa.

3.2.5. Welfare Regime

In Übereinstimmung mit der neo-liberalen Haltung zum Übergang zur Marktwirtschaft, hatte die Reform der sozialen Absicherung zu Beginn keine hohe Priorität. Erst seit 1998 werden Arbeitslosen- und Rentenreformen durchgeführt. Estland ist dabei, ein modernes drei-stufiges Rentensystem aufzubauen, um vom Sowjetsystem wegzukommen. Dies ist für eine Gesellschaft mit der ältesten Bevölkerung Europas dringend notwendig.

Bis 1998 wurde das Pensionsalter Stück für Stück angehoben und die Renten wurden der Inflation angepasst. 2002 trat mit sofortiger Wirkung ein staatlich/privates Rentensystem in Kraft, das sowohl staatliche Pensionen als auch reine Privatrentenpläne unterstützt. Die öffentliche Unterstützung für das neue System ist hoch, was ein Zeichen für die grundsätzliche Marktorientierung der Bevölkerung ist (und für die guten Wirtschaftsprognosen). Während gemessen an europäischen Standards der Rechtsschutz für Arbeitnehmer und die Rolle der Gewerkschaften begrenzt ist, wurde 2002 ein neues Arbeitslosenversicherungssystem eingeführt, in das Arbeitnehmer und Arbeitgeber einzahlen.

Wie für europäische post-sowjetische Gesellschaften typisch und durch Estlands Traditionen und seinem bemerkenswerten Fortschritt in der Marktwirtschaft verstärkt, sind Geschlecht und sozialer Hintergrund keine nennenswerten Barrieren für die Chancengleichheit im europäischen Vergleich. 2001 zum Beispiel lag die durchschnittliche Ausbildungsdauer von Frauen bei 14,6 Jahren - ein Jahr länger als bei Männern. Vielmehr sind die regionalen Unterschiede beträchtlich: die Hauptstadt, die Hafenstädte an der Küste der Ostsee und die Universitätsstadt Tartu haben höhere Indikatoren als die ländlichen Grenzgebiete im Südosten und die industriellen Grenzgebiete im Nordosten. Der Zugang zu höherer Bildung und höher qualifizierten Jobs ist in diesen Regionen begrenzter.

3.2.6. Leistungsstärke

Der Indikator für die Produktionskraft der Wirtschaft beweist hohes und nachhaltiges Wachstum mit einem BIP pro Kopf bei PPP von 10.940 US-Dollar (2001, 42,3% des EU-15 Durchschnitts, mit einem jährlichen Zuwachs von 5% und mehr in den folgenden Jahren) und durchschnittlich circa 200 Euro FDI per capita und Jahr (oder durchschnittlich 8,1% des BIP von 1997–2001) und einem Leistungsbilanzdefizit von 6% des BIP. Die Handelsbilanz ist negativ, aber nicht sehr, da die Exporte und Importe mehr oder weniger parallel wachsen. Externe Schulden sind von 55,5% des BIP auf 59,6% in 2001 angewachsen. Die Arbeitslosenquote von etwas 10% (2002) und die Inflation von 5,6% (2001) auf der einen Seite und starke regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung auf der anderen Seite, sorgen für Vorbehalte in einer insgesamt positiven Wirtschaftsprognose.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Da die estnische Wirtschaft vermehrt dienstleistungsorientiert wird und eine geringe Bevölkerungsdichte hat, sind Umweltprobleme nur von begrenzter Bedeutung.

Umgekehrt ist Umweltverschmutzung ein ernsthaftes Problem in der Restrukturierung der alten Industriezweige aus der Sowjetzeit, vorwiegend im Nordosten Estlands. Das Niveau der Umweltverschmutzung und der Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung ist hoch, aber einige der industriellen Aktivitäten werden als lebenswichtig für die nationale Wirtschaft betrachtet, (zum Beispiel die Energiegewinnung durch Ölschiefer, die 90% der Elektrizität liefert und die Abhängigkeit von russischen Energieressourcen einschränkt) als auch für das sozioökonomische Überleben des Nordostens Estlands mit seiner überwiegenden Minderheitenbevölkerung. Trotzdem ist die Luftverschmutzung durch Schwefeldioxid von den Ölschieferverbrennungskraftwerken beständig gesunken.

Die Emissionen von 2000 waren 4,6 mal geringer als 1980, die Menge von abgelaßenen, ungereinigtem Abwasser fiel 20 mal in 2000 verglichen mit 1980; und in Verbindung mit der Gründung neuer Wasserreinigungswerke ist die Verschmutzungsbelastung durch Abwasser noch weiter zurückgegangen. Insgesamt hat die Umwelt sowohl von dem deutlichen Rückgang der schwerindustriellen Produktion während des Übergangs profitiert als auch von der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion und Müllentsorgung.

Eine grüne Bewegung war Teil der nationalen Bewegung während der Perestrojka, und Umweltschutz ist ein Anliegen der politischen Agenda geblieben, zum Beispiel in Kooperation mit der Weltbank als auch durch die Bildung eines Umweltministeriums und einem Umweltinformationszentrum (errichtet in 1989!) In vielerlei Hinsicht ist der strukturelle Konflikt zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltbelastungen in Estland nicht besonders groß.

Bildung und Forschung genießen eine hohe Priorität in Estlands Strategie für den wirtschaftlichen Übergang. Der hohe Bildungsgrad galt als Schlüsselfaktor dafür, Estland exportorientiert und innovativ zu machen als auch zu einem attraktiven Standort für ausländische Investoren. Die Ausgaben für den öffentlichen Bildungssektor erreichten schon 1995-1997 7,2% des BIPs (auf dem UNDP Ranking: 21. Platz, direkt nach den Skandinavischen Ländern) und lagen bei 25% der Staatsausgaben insgesamt (mit 18,5% für primäre, 50,7% für sekundäre und 17,9% für tertiäre Bildung). Dass sich 77% aller Studenten höherer Schulen und 17% aller Universitätsstudenten in den technischen Disziplinen einschreiben, zeigt eine deutliche Neigung zur höheren Bildung und zur Technologie.

Es besteht eine hohe Dichte und eine hohe Qualität der Kommunikations-Infrastruktur (mit 28,4 Internet Hosts pro 1000 Einwohner in 2000). Forschung und Entwicklung sind mit 0,8% des BIP (1999-2000) bevorzugt behandelt und es gibt 2.164 Wissenschaftler bzw. Ingenieure pro einer Million Einwohner. Daher machen Hochtechnologieexporte 30% der hergestellten Exporte aus (2000). Das so genannte „Tigersprung“-Projekt, gesteuert in Richtung IT-bezogenen Wirtschaftsaktivitäten, zeigt das Bewusstsein der Regierung für Humanressourcen und Modernisierungsfragen. Vor einem Jahr hatte ein Viertel aller Einwohner Estlands in der Altersgruppe von 15-74 einen Computer zu Hause, während es heute schon ein Drittel ist.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

Da Estland einer der fortgeschrittensten Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft im Jahr 2004 ist, sind die Minimalvoraussetzungen bezüglich der Demokratie schon kein Thema mehr. Sogar Vereinbarungen bezüglich der Einwohner ohne Staatsbürgerschaft wurden von europäischen Organisationen akzeptiert, zwar nicht als eine optimale Lösung, aber doch als ein Kompromiss, der die Minimalvoraussetzungen bezüglich Staatlichkeit, politischer Beteiligung und Rechtsstaatlichkeit erfüllt.

Umgekehrt ist die politische Beteiligung an Wahlen in den letzten Jahren zurückgegangen, von 68-69% in 1992 und 1995 auf 58% in den Parlamentswahlen 1999 und 2003. Die niedrigste Wahlbeteiligung der gesamten Zeit liegt bei 52% in den Lokalwahlen von 2002. Insgesamt hat die Qualität der Demokratie ein hohes Niveau – dass aber nicht alle Einwohner eingeschlossen sind, bleibt ein fundamentales Manko. Ohne das Kernproblem der ethnischen Demokratie anzugehen, haben einige politische Maßnahmen doch manche Folgefragen gelindert.

Ähnlich ist die institutionelle Stabilität auf gleich bleibend hohem Niveau geblieben. Jedoch hat sich die politische und soziale Integration, entgegen den ethnischen Spaltungen, etwas verbessert, auch wenn der Integrationsvorgang in dem Land mit einem Drittel ethnischer Minderheiten im Großen und Ganzen immer noch als unilateraler Anpassungsprozeß verstanden wird.

Estlands Entwicklungsniveau hat sich kontinuierlich stark verbessert, der HDI hat 0,826 erreicht. Das starke Wirtschaftswachstum der letzten Jahre (BIP p.c. in PPP) und Verbesserungen in der Umverteilungspolitik (Sozialversicherung, regionalpolitische Maßnahmen usw.) legen eine signifikante positive Wende des HDI nahe.

Wie der EU-Fortschrittsbericht von 2002 zeigt, hat sich Estlands Marktwirtschaft als fähig bewiesen, dem Druck des Binnenmarktes innerhalb der EU standzuhalten. Weitere Verbesserungen in den letzten fünf Jahren waren relevant, aber begrenzt.

Die Wirtschaftsleistung ist tragfähig und nachhaltig geworden, wie die kontinuierlich hohen Wachstumsraten nach einer Phase des radikalen wirtschaftlichen Übergangs und vollständiger Liberalisierung zeigen. Die qualitativen Sprünge fanden vor 1998 statt. Die relativ entspannte Weise, in der Estland mit der Rubel-Krise 1998 umging und mit der globalen IT-Krise von 2001-2002, ist ein Indikator für die gute Verteilung über verschiedene Branchen und die Solidität der nationalen Wirtschaft: in den letzten Jahren ist die Inlandsnachfrage trotz schlechter internationaler Umstände bemerkenswert gewachsen. Das Wirtschaftswachstum erreichte in dem Zeitraum von 1998-2002 5,5% jährlich (nominal, in US Dollar) beziehungsweise 7,4% jährlich (BIP pro Kopf in PPP). Entsprechend ist in diesen fünf Jahren die reale Produktion in der Industrie um 46,7% gewachsen und um 3,4% in der Landwirtschaft gefallen, während das reale Nettoeinkommen beständig um 8,5% pro Jahr gewachsen ist.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Mit einem BIP von 4617 US-Dollar pro Kopf liegt Estland in der mittleren Einkommenskategorie der Weltbank. Der Bildungsanteil des HDI ist 0,95 (2000).

Aus einer ganzen Reihe von Gründen hat das Problem der russischsprachigen Minderheiten, ihre Staatsbürgerschaft und das ethnische Konzept von Demokratie in Estland ein geringes Potenzial für wirkliche Konflikte, wie die Entwicklungen der letzten fünfzehn Jahre gezeigt haben. Die Heterogenität der Gesellschaft und der politische Ausschluss haben eine grundlegende ethnische Dimension und, vice versa, hat der Statusunterschied zwischen Mehrheit und Minderheit starke ethnopolitische Dimensionen und daher sozioökonomische Folgen. Auf der anderen Seite hat die russischstämmige Bevölkerung (diejenigen mit Staatsbürgerschaft) wenige relevante ethnische Parteien, vielmehr werden sie mehr und mehr in spezifische estnische Parteien einbezogen. Demgemäß sind im Alltag Diskriminierung und Konflikte keine Schlüsselfaktoren.

Ein extrem hohes Niveau von Schwierigkeiten und begrenzten politischen Handlungsoptionen resultiert aus der Anwesenheit der Minderheitenbevölkerung von einem Drittel. Die Schwierigkeiten liegen nicht so sehr in deren Anwesenheit als solcher, sondern in deren Vergangenheit als Kolonialnation, sowohl in ihrer Selbstwahrnehmung als auch in der Wahrnehmung der Staatsnation durch Esten. Das Problem wird noch komplizierter dadurch, dass sich die russischstämmige Minderheit in spezifischen geographischen Regionen und wirtschaftlichen Sektoren konzentriert. Aufgrund dieser Konzentration überwiegen sie unter den Verlierern des Übergangs und der frühen Übergangsstrategien.

Nimmt man 1997/1998 als Ausgangspunkt, hatte sich eine lebendige Landschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen und NGOs bereits entwickelt. Hohe Bewertungen erzielte Estland auch für Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität.

5.2. Zielsicherheit

Obwohl die grundsätzlichen strategischen Paradigmen für Estlands Transformation schon vor 1998 definiert und zum größten Teil umgesetzt waren, haben die folgenden estnischen Regierungen in den letzten fünf Jahren die Fähigkeit bewiesen, strategische Prioritäten im Transformationsprozess zu bestimmen. In den meisten Fällen haben die benannten Prioritäten auch zu entsprechenden politischen Entscheidungen geführt. Ganz eindeutig haben die Beitrittsverhandlungen und der *acquis* den Reformprozess seit dem Luxemburger EU-Gipfel gesteuert und begleitet. In den letzten Jahren haben die Fluktuationen in den Regierungskoalitionen und die Verfestigung des post-kommunistischen Reformprozesses jedoch zu einem höheren Maß von kurzfristigen Prioritätensetzungen im politischen Entscheidungsprozess geführt und damit auch zu einigen Rückständen in der Reformagenda.

Jede Regierung ist mit einer Reihe von relevanten Reformmaßnahmen angetreten, insbesondere in den Bereichen der sozialen und ethnischen Integration als auch in wirtschaftlicher Modernisierung. Damit hat Estland in vielerlei Hinsicht die Phase von hohen und direkten sozialen Kosten in Kombination mit ungleich verteilten, langfristigen Vergünstigungen bereits hinter sich. Strategische Verluste sind für den Reformprozess als solchen nicht länger kritisch. Die Nutzen vergangener Reformanstrengungen haben eine solide und konsistente Basis geschaffen, die wachsende Möglichkeiten für die momentanen reformpolitischen Entscheidungen bietet.

Obwohl das Vertrauen in Politiker kürzlich durch eine Reihe von Skandalen beschädigt worden ist, sind die sozialen und wirtschaftlichen Akteure im großen und ganzen von der Zuverlässigkeit des politischen Systems überzeugt und stellen sich dementsprechend in ihrer Erwartungshaltung und ihrer individuellen, beziehungsweise unternehmerischen Planung darauf ein.

5.3 Effektive Ressourcennutzung

Die effiziente Nutzung des staatlichen Haushalts ist teilweise durch die in der Verfassung verankerte Auflage, das Budget auszugleichen, festgelegt. Die Schulden der öffentlichen Hand haben sich als Konsequenz dessen von 6,7% des BIP 1997 auf 4,6% in 2001 verringert. Die Auslandsverschuldung beläuft sich auf 60% des BIP, während der Verschuldungsgrad von 70,9% (1997) auf 65,5% (2001) zurückgegangen ist. Hinsichtlich des Human Resource Management und dessen Effizienz, konnte die Gefahr einer übergroßen Bürokratisierung dadurch

minimiert werden, dass das Land und seine Bevölkerung nicht sehr groß ist und dass die meisten Strukturen aus der Sowjetzeit nicht reformiert, sondern abgeschafft wurden. Typischerweise hindern die glänzenden wirtschaftlichen Aussichten die Bildungselite, in großer Zahl in den Staatsdienst zu drängen.

Durch den zentralistischen Charakter Estlands wurde bis jetzt eine vernünftige Übertragung administrativer und parlamentarischer Unabhängigkeit auf die regionalen und lokalen Institutionen blockiert. Die Schwäche der lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen ist eines der grundlegenden Defizite in Estlands Übergangsprozess. Bis jetzt haben alle Reformen auf diesem Gebiet versagt, was zu einer viel zu großen Anzahl von lokalen Verwaltungen geführt hat (247!), die ohne die notwendigen personellen und finanziellen Mittel und daher ausgeprägt ineffizient sind. Generell gesprochen nutzt die Regierung die verfügbaren personellen, finanziellen Mittel und Organisationsstrukturen jedoch effizient.

Die Regierung kann ihre Reformziele zum überwiegenden Teil erreichen. Die Sozialleistungen, die die Regierung anbietet, werden in hohem Maße den Entwicklungsbedürfnissen der Wirtschaft und Gesellschaft hinsichtlich Bildung, Gesundheitsversorgung und Infrastruktur angepasst.

Zum Teil in Übereinstimmung mit skandinavischen Traditionen, hat Estland eine positive Beurteilung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und dämmt politische Korruptierbarkeit ein. Ein unabhängiges Gerichtswesen und ein pluralistisches, unabhängiges Mediensystem haben zu einem niedrigen Korruptionsniveau beigetragen, das auf dem 29. Platz mit einer Quote von 5,6 von 10 im TI Corruption Perceptions Index 2002 liegt.

In der frühen Phase des Übergangs haben die politischen Eliten stark auf politisch-historische Motive für die Mobilisierung zur Transformation abgezielt, sowohl in der Staats- und Nationsbildung als auch in der Marktwirtschaft und in der demokratischen Reform. Die Bezugnahme auf das Estland der Zwischenkriegszeit hat jedoch umgekehrt für die russischstämmige Bevölkerung den Weg für eine mögliche integrative Strategie, die auf gemeinsamen Zielen basiert, versperrt. Zu den historischen Symbolen der demokratischen und wirtschaftlichen Praxis kam die europäische Integration dazu und wurde zu einem überwiegend geteilten Wert, der in der frühen Phase ebenfalls „instrumentalisiert“ wurde.

In der Zwischenzeit hat die Bezugnahme auf ethnische und historische Symbole in den politischen Debatten nachgelassen und das europäische Symbol hat im Jahr

vor dem eigentlichen EU-Beitritt auch zum Teil seine vereinende Kraft verloren. Generell hat die effiziente Auswahl des betonten kulturellen Erbes in der frühen Übergangsphase, ernsthaft die Optionen für eine Umverteilungs- und Integrationspolitik in der späten Phase beschnitten. Andererseits wäre eine Reformstrategie, die auf Integrationskonzepten basierte, durch miteinander unvereinbare Reformziele der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen frühzeitig versandet.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Da Estland die Phase der „Grundsatzreformen“ hinter sich hat, ist nun Platz für komplexe Lernvorgänge und die genaue Anpassung der Verfahren wächst. Handelsliberalisierung, Privatisierung, Verfassungsreform und eine generelle Beschränkung der staatlichen Einflussnahme in wirtschaftliche und bürgerliche Bereiche sind bereits in einem frühen Stadium gezielt angegangen und gemeistert worden (1990-1995). Die individuellen Positionen der relevanten politischen Parteien sind selten prinzipiell unverträglich. Estland hat eine Reihe von Anpassungen und Erneuerungen von Politikbereichen erfahren. In zwei politischen Schlüsselbereichen sind bemerkenswerte Beispiele komplexer Entwicklung evident.

(1) Im Umgang mit der russischstämmigen Bevölkerung wurde die a priori Entscheidung für eine ethnische Demokratie, die Integration von vornherein ausschloss, Schritt für Schritt durch einen eher integrationistischen Ansatz ersetzt. Die Veränderung dieser Politik wurde durch nachhaltigen und massiven internationalen Druck und die korrekte Einschätzung, dass nach 1994-1995 der substantielle Zustrom von Russen beendet war, als auch durch den Umstand, dass die alternde estländische Bevölkerung dringend die russischen Arbeitskräfte für weiteres Wirtschaftswachstum benötigt, bestimmt.

Vermehrte Zugeständnisse (zum Beispiel das Wahlrecht auf lokaler Ebene, Sozialversicherungsrechte, Erleichterung des Einbürgerungsverfahrens etc.) haben zu einem wachsenden Vertrauen in die staatlichen Institutionen Estlands beigetragen und zu einer Normalisierung der Beziehung zwischen den Ethnien geführt. Das umfassende Integrationsprogramm für 2000-2007 fügt dem noch eine neue strategische Dimension hinzu.

(2) In der Wirtschaftspolitik wurden die überwiegenden neo-liberalen Strategien der frühen Phase kürzlich durch Umverteilungsmaßnahmen und eine sozialorientierte Politik ergänzt, zum Beispiel in der Reform der Sozialversicherung, dem Rentensystem, der Infrastruktur, aber auch dadurch, dass Regionalpolitik, gesellschaftliche Solidarität, Infrastruktur und eine prominenter Rolle des Staates und des staatlichen Haushalts jetzt eine höhere Priorität genießen. Es ist wiederholt zu betonen, dass umfassende Strategien entwickelt und umgesetzt wurden, um den erkannten negativen Tendenzen in Wirtschaft und Gesellschaft entgegen zu wirken – ein deutliches Zeichen von kompetentem Transformationsmanagement.

Insgesamt ist die Fragilität der Regierungskoalitionen eher ein Problem als die gesellschaftliche Akzeptanz der Exekutive. Einige Reformdynamiken sind kürzlich auf Grund von partei-politischen Blockaden untergegangen.

Insgesamt haben Regierungsmaßnahmen die Verteilungseffizienz des Marktes durch verlässliche Rahmenbedingungen verbessert. Denn hinsichtlich sozialer und regionaler Umverteilung als strategischer Zielsetzung der Regierung, kann die „Fehlsteuerung“ wirtschaftlicher Ressourcen aus der staatlichen Perspektive durchaus begründet sein.

Das Verfahrensmanagement ist insgesamt auf einem hohen Niveau, was zum Teil durch den laufenden Prozess der *acquis*-Annahme bedingt ist. Die Esten haben generell die verfügbaren Möglichkeiten in ausgezeichneter Weise genutzt und wenn politische Projekte gescheitert sind, dann eher auf Grund von externen Faktoren und weniger auf Grund von gesellschaftlichen oder politischen Widerständen, wie zum Beispiel im Fall der Energie-Privatisierung, der zum Ende der Laar Regierung im Frühjahr 2002 geführt hat. Von der Perspektive der Effizienz der Transformation gesehen, weist das estnische Model ein hohes Maß an strategischer Qualität hinsichtlich der Prioritätensetzung und Abfolge auf.

5.5. Konsensbildung

Alle wichtigen politischen Akteure des gesamten politischen Spektrums teilen die Zielsetzungen einer marktorientierten Demokratie. Relevante Gegenkräfte gibt es nicht. Die „Einbürgerung“ des demokratischen Wandels und der Marktreform als nicht hinterfragbare Ziele, zu denen es keine Alternativen gibt und die daher auch

keine besonderen „Legitimationsbemühungen“ von Seiten der Führungsspitze erforderten, ist ganz typisch für Estland.

Grundsätzlich sind durch die Reformen potenzielle Vetokräfte oder Gegner der Marktwirtschaft und der Demokratie durch Entscheidungen bezüglich Staatsbürgerschaft und Wahlrecht schon in einer frühen Phase ausgeschlossen worden. Dieser Ausschluss aber wurde durch die Einführung der so genannten „sozialen Staatsbürgerschaft“ für Nicht-Staatsbürger insofern gemildert, als dass diesen „dauerhaften Einwohnern“ soziale Vorteile in weitem Umfang gewährt wurden, zum Beispiel Krankenversicherung, Kinderfürsorge, staatliche Rente und Arbeitslosenversicherung. Insgesamt kann man diese Bemühungen als erfolgreiche Strategie verstehen, die Nichtstaatsbürger mit ihrer potentiellen Widerstandskraft zu veranlassen, mit den neuen verfassungsmäßigen Gesetzen übereinzustimmen.

Da keine anti-demokratischen Kräfte mit starken Organisationsfähigkeiten je in Estland aufgekommen sind, ist diese strategische Klugheit zur Konsensbildung der Reformer in dieser Richtung nie ernsthaft auf die Probe gestellt worden. Teilweise im Gegensatz zu dem Nachbarland Lettland, haben die Transformationsakteure in Estland einen Mittelweg zwischen westlichen normativen Vorschriften und Estlands politischem und sozialem Konsens dadurch beschritten, dass sie der russischstämmigen Minderheit das lokale Wahlrecht, Sozialversicherung usw. angeboten haben.

Die letzten Regierungen sind mit der Spaltung geschickt genug umgegangen, um unlösliche Konflikte zu vermeiden. Dennoch werden die Staatsbürgerschaft und die Entscheidungen hinsichtlich der Umverteilungsstrategie ein entscheidendes Problem auf der Agenda bleiben.

Eine verantwortungsvolle Regierungsführung hat jedoch beide Probleme davor bewahrt, über den normalen demokratischen Rahmen hinaus zu eskalieren. Letztendlich ist selbst das Staatsbürgerschaftsproblem in rechtliche und demokratische Vorgänge eingebunden worden. Als Zeichen verantwortungsbewussten Regierens, hat die Regierung dieses Grundproblem offen angesprochen und umfassende Programme erstellt, um mit diesem Problem umzugehen. Dabei haben sie klare Prioritäten auf die Ressourcenzuweisung gelegt, zum Beispiel für die soziale Integration, Bildung, Forschung und Entwicklung oder die Rentenkasse.

Die wichtigste Herausforderung für die jetzige und die nachfolgende Regierung ist wahrscheinlich die Frage nach gesellschaftlicher Solidarität nach dem anfäng-

lich neo-liberal markt-orientierten Übergang. Die Reform des Steuersystems, entweder zugunsten einer progressiven Steuer oder zu einer weiteren Reduktion der momentanen Pauschalsteuer, wird die Solidarität auf die Probe stellen. Steuerhinterziehung ist in Estland gering und obwohl die momentane Debatte über die Reduktion der Pauschalsteuer versus einer progressiven Steuer ein fundamentales Problem der Gesellschaft betrifft, so ist es doch unwahrscheinlich, dass das eigentliche politische Ergebnis starke Auswirkung auf die soziale Einstellung hat.

Das Wirtschaftswachstum hat den ausreichenden politischen Spielraum für eine mehr an sozialer Sicherheit und damit mehr integrationistischen Strategie der Regierung geschaffen.

Eine Aussöhnung zwischen Opfern und Tätern kann im kollektiven, als auch im individuellen Sinne verstanden werden. Das Staatsbürgerschaftskonzept erhält in fundamentaler Weise die moralische Unterscheidung zwischen Esten als Opfer und Russischstämmigen als Täter (oder deren Kollaborateure). Da die rechtliche Phase der Bewältigung der Sowjetvergangenheit längst abgeschlossen ist (obwohl etliche ehemalige Offiziere der Sowjetischen Geheimpolizei sich erst 2002 für die Deportation von mehr als 400 Esten nach Sibirien verantworten mussten), bleibt nun die Frage nach der moralischen Gerechtigkeit und/oder der gesellschaftlichen Aussöhnung.

Eine neue Notwendigkeit, die russischstämmige Bevölkerung zu integrieren, ist nicht nur anerkannt worden, um den europäischen Standards für Menschen- und Minderheitenrechte zu entsprechen, sondern auch um die Verfügbarkeit menschlicher Ressourcen für das Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt zu garantieren. Das Problem ist in Estland weniger ein Unwillen, sich mit historischen Taten der Ungerechtigkeit auseinanderzusetzen, sondern eher ein fundamentaler Prozess der Versöhnung, nachdem eine gründliche (und teilweise ungerechte) Strategie durchgeführt worden war, die vergangenen Ungerechtigkeiten zu beheben und die Haupttäter zu bestrafen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Von Anfang an hat Estland effektiv mit den internationalen Organisationen, Gubern und bilateralen Partnern kooperiert, um die Transformation voranzutreiben. Im Gegensatz zum Nachbarn Lettland war Estland klüger und diplomatischer im Umgang mit den Kontroversen mit der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich

ihrer Verfahrensweise mit Minoritäten und der Staatsbürgerschaft. Zum Teil hat Estland die richtigen Zugeständnisse zum richtigen Zeitpunkt gemacht (zum Beispiel das Wahlrecht für Lokalwahlen für Einwohner nach fünf Jahren, allerdings ohne das Recht, für öffentliche Ämter zu kandidieren, 1992) und zum Teil durch weniger offensives diplomatisches Engagement. Der Ostseerat und die Northern Dimension gelten als konstruktive und flexible Instrumente für die regionale Kooperation im europäischen Kontext.

Verlässliche politische und administrative Institutionen, als auch ein hohes Maß an Liberalisierung haben optimale Bedingungen für internationale Kooperationen geschaffen. Die Nachbarschaft der nordischen Länder hat zum Aufschwung der internationalen Zusammenarbeit beigetragen. Darüber hinaus wächst Estlands FDI rapide und trägt zur Basis für regionale Kooperation bei: 2001 investierten Estnische Firmen 3,2 Milliarden EEK in Lettland und Litauen.

Die regionale Kooperation zwischen den baltischen Staaten hat in der Zwischenzeit etwas unter der Konkurrenz um den EU-Beitritt gelitten, aber in den letzten Jahren verbessern sich die regionalen Bindungen wieder. Die Länder der Region haben sowohl gemeinsame Interessen in der Beziehung zu Brüssel entdeckt, als auch konkrete wirtschaftliche Interessen, die sie mit einander teilen (75% des FDI in Estland kommt von den nordischen Ländern und 40% vom Auslandshandel). Im Gegenzug hat Estland den internationalen Druck (EU und OSZE) hinsichtlich des Staatsbürgerschaftsproblems auch „instrumentalisiert“, um öffentliche Akzeptanz für die graduellen Veränderungen der Politik als Preis für die EU-Aufnahmequalifikation zu schaffen. Am 14. September 2003 haben 67% der Esten für den Beitritt zur Europäischen Union gestimmt.

6. Gesamtbewertung

Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie war in Estland durch eine Reihe von entscheidenden Startvorteilen und Rahmenbedingungen geprägt, die eine Vielzahl von spezifischen Nachteilen hinsichtlich der Klugheit und des strategischen Managements aufgewogen haben. Strategische Entscheidungen und eine Sequenz von Reformen haben einige von den Nachteilen erst geschaffen und dann verstärkt, die jetzt die Reformen belasten. Die Früchte der frühen Übergangsperiode überwiegen jedoch die Nachteile der Durchbruchstrategie und schaffen die notwendigen Ressourcen, um die vorher ignorierten Probleme anzugehen.

Die vorteilhaften Ausgangs- und Rahmenbedingungen beinhalteten die Nachbarschaft zum boomenden Ostseeraum, die geringe Größe der estnischen Wirtschaft, die einvernehmliche Entschlossenheit der Bevölkerung und ihrer Politiker, Estland in eine prosperierende Marktwirtschaft und moderne Demokratie zu transformieren, die Verfügbarkeit der estländischen Republik der Vorkriegszeit als Bezugsrahmen, Legitimierung und Mobilisierung und – last but not least – die Aussicht auf EU- und NATO-Mitgliedschaft. Die nachteilig wirkenden Faktoren beinhalten die Präsenz einer großen russischstämmigen Minderheit, teilweise konzentriert in Randregionen und teilweise gegen die Strategie der estnischen Staats- und Nationsbildung gerichtet, als auch starke sozioökonomische Disparitäten innerhalb des Landes, die teilweise mit der ethnischen Zugehörigkeit zusammenfallen.

Diese Ausgangskonstellation und die strategischen Entscheidungen verstärkten sich gegenseitig und trieben den Transformationsprozess voran. Die Eigenheiten des Transformationsmanagements liegen in den selektiven Referenzen zu dem Estland der Vorkriegszeit (als politisches, nicht als wirtschaftliches Modell), das Konzept der „sozialen Staatsbürgerschaft“ für Nichtstaatsbürger, und die Instrumentalisierung der unverzichtbaren internationalen Zusammenarbeit und des internationalen Drucks um ethnische Eskalationen zu vermeiden.

7. Ausblick

Die momentanen makroökonomischen Vorhersagen bieten eine nachhaltige und solide Basis für die Zukunft: mit sinkender Arbeitslosenzahl, stabilem BIP-Wachstum, einem kontrollierten Staatshaushalt, realem Anwachsen der Auslandsinvestitionen und der Inlandsnachfrage. Eine Umfrage in Estland (Ende 2002), zeigte, dass der Optimismus in Estland gewachsen war: 44% erwarteten, dass 2003 besser als das vorhergehende Jahr werde, 45% erwarteten, dass das Jahr 2003 eben so gut werde und nur 9% erwarteten, dass das kommende Jahr schlechter würde. Dabei gab es keinen nennenswerten Unterschied zwischen estnischen Staatsbürgern und denen ohne Staatsbürgerschaft, aber die jüngeren Leute sahen sehr viel optimistischer in die Zukunft als die älteren Einwohner (53% bzw. 35%).

Die Herausforderungen, denen Estland sich heute gegenüber sieht, beziehen sich auf die Entscheidungen der frühen Transformationsperiode: Für die wirkliche Integration der Esten und russischsprachigen Bevölkerung ist der Integrationsplan

von 1999 nur ein Anfang. Trotzdem ist er symbolisch relevant, auch wenn er betont, dass Integration eine unilaterale Pflicht der russischsprachigen Bevölkerung ist.

Die Neuverteilung der Früchte des Übergangs für Randregionen und andere soziale Gruppen setzt eine weitere Neudefinition bestimmter Politikfelder voraus, die bereits in den späten 1990ern begonnen hat. Dies ist umso wichtiger, als dass – wie Umfragen kürzlich zeigten – eine hohe Korrelation zwischen Einkommensniveau und dem Vertrauen sowohl in die Regierung als auch in den EU-Beitritt besteht. Ein erfolgreicher Abschluss des Übergangs setzt außerdem eine Konsolidierung des politischen Aufbaus voraus. Die häufigen Koalitionswechsel in einer Legislaturperiode führen dazu, strategische Entscheidungen und schwierige Weichenstellungen aus parteipolitischen Gründen aufzuschieben.

Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass in zwei Jahren Estland nicht länger als ein Land im Übergang betrachtet werden wird, sondern vielmehr als Vollmitglied der Europäischen Union.