

Inhalt

Vorwort <i>Vladimir Špidla</i>	7
Einleitung	11
Estland <i>Ralph Michael Wrobel</i>	17
Lettland <i>Claudia-Yvette Matthes</i>	47
Litauen <i>Rolf Winkelmann</i>	77
DDR <i>Günther Heydemann</i>	101
Polen <i>Klaus Ziemer</i>	137
Tschechien <i>Karel Vodička</i>	165
Slowakische Republik <i>Rüdiger Kipke</i>	193
Slowenien <i>Božo Repe</i>	215
Ungarn <i>Jürgen Dieringer</i>	239
Rumänien <i>Bogdan Murgescu</i>	263
Bulgarien <i>Karel Vodička</i>	289

Postkommunistischer EU-Raum: Konsolidierungsstand und Perspektiven <i>Karel Vodička / Günther Heydemann</i>	319
Abkürzungsverzeichnis	381
Autorenverzeichnis	387

Vorwort

*Vladimír Špidla,
Ministerpräsident Tschechiens und EU-Kommissar a. D.*

Der vorliegende Band über die Transformation der neuen, östlichen EU-Länder war für mich eine faszinierende Lektüre, und zwar aus einer Reihe von Gründen. In erster Linie aus dem Grund, dass ich als aktiver Politiker die Gelegenheit hatte, am Annäherungsprozess Tschechiens an die Europäische Union teilzunehmen. Ich erlebte daher Dutzende fundamentaler Entscheidungen, eine Menge radikaler Veränderungen, die wir durchführen mussten und welche für unsere Gesellschaft tief greifende Veränderungen mit sich brachten. Auf diesen Prozess mit wissenschaftlichem Abstand zurückzublicken, war daher für mich äußerst interessant.

Die Transformationsvorgänge waren mit einem fundamentalen Wandel von Gesetzen und Institutionen verbunden. Wir haben es in unserer Regierungsgagenda ein wenig übertrieben als „legislativen Sturm“ bezeichnet. Rückblickend wurde mir bei der Lektüre des Bandes erneut bewusst, wie speziell und komplex dieses Verfahren der Transformation war und ist. Die Transformation wurde zweifellos durch die enormen Anstrengungen der Regierung bewerkstelligt, oder besser gesagt, der aufeinander folgenden Regierungen und Parlamente, die Schritt für Schritt die gesamte Struktur der Gesellschaft verwandelten. Es ist faszinierend, sich bewusst zu werden, wie wenige Menschen die Transformation auf politischer Ebene aktiv mitgestalteten. Demgegenüber stand eine gewaltige Menge von Menschen, die sich in ihrem aktiven Leben anpassen mussten, angefangen bei Unternehmen über Nichtregierungsorganisationen hinweg. Es waren Millionen von Menschen, die sich an die neuen Verhältnisse anpassen mussten.

Ich kann ganz und gar die Erkenntnis der Studie bestätigen, dass das Bewusstsein der Annäherung an die Europäische Union und die Kenntnis der EU-Strukturen und -Praktiken entscheidende konstitutive Momente der gesamten Entwicklung nach 1989 gewesen sind. Für das politische und soziale Bewusstsein in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern war nicht der Beginn der Beitrittsverhandlungen der entscheidende Moment, sondern der Fall des Eisernen Vorhangs. Von diesem Moment an war es klar, in welche Richtung wir gehen würden. Die eigentliche Einleitung des EU-Beitrittsprozesses war nur noch die formale Bestätigung des bereits angetretenen Weges.

Die konstitutive Kraft des EU-Annäherungsprozesses, und insbesondere das Konzept des Big Bang, d. h. der großen EU-Osterweiterung, waren nicht nur für die innere Entwicklung der einzelnen Staaten von enormer Bedeutung, sondern

auch für die Stabilisierung der gesamten Region essentiell. Ohne den Leuchtturm des EU-Beitritts wäre die Systementwicklung viel komplizierter gewesen, mit weit größeren Spannungen zwischen den einzelnen Ländern und Regionen. Der anzunehmende Grad der Eskalation, die uns erwartet hätte, ist kaum abzuschätzen. Meiner Meinung nach wäre die Entwicklung sonst am ehesten mit den Vorgängen auf dem westlichen Balkan vergleichbar gewesen. Der Ausgang wäre völlig offen geblieben, wie auch die Formen der gebildeten politischen Strukturen in den betreffenden Ländern. Wenn, gewiss mit begrenztem Grad an Vergleichbarkeit, Parallelen zu den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts gezogen werden würden, wird offensichtlich, dass keine Variante – nicht einmal eine extrem radikale – auszuschließen gewesen wäre.

Die Tatsache, dass die EU-Annäherung, welche die Transformation der ostmittel- und südeuropäischen Länder deutlich prägte, so zügig verlaufen ist, und zwar unabhängig davon, dass die aktiven Schöpfer dieser Prozesse nur eine relativ kleine Akteursgruppe darstellten, lässt sich darauf zurückführen, dass die Annäherung, von einer großen, wenn auch passiven Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit getragen wurde.

Aus diesem Grunde bin ich der Meinung, dass eine der Schlussfolgerungen dieser Studie, dass der EU-Integrationsprozess einen wesentlichen Bestandteil der Systemtransformation in der Region darstellte und dadurch eine verhältnismäßig ruhige Entwicklung gewährleistet wurde, eindeutig zutrifft.

Der Einfluss des europäischen Beispiels war natürlich sowohl in Bezug auf die institutionellen Strukturen als auch für die Entwicklung der demokratischen Kulturen in den EU-Beitrittsländern wertvoll. Insbesondere die Gelegenheit, sich mit funktionierenden Institutionen zu vergleichen, ermöglichte es einzuschätzen, welche Konsequenzen aus gewissen Entscheidungen resultieren könnten. Dies war ein bedeutender Vorteil, den die transformationsgestaltenden Politiker zur Verfügung hatten. In der Tat stellte die politische Verantwortung auf diesem strategischen Niveau eine außerordentlich große persönliche Last dar, weil sich die Entscheidungsträger der Tragweite ihres Handelns bewusst waren. Sie waren sich zugleich auch der erheblichen Unsicherheit über die möglichen Konsequenzen ihrer Entscheidungen im klaren. Deshalb ist es besonders wichtig, dass sie sich auf Beobachtungen und Vergleiche stützen konnten. Die nachhaltige Unterstützung seitens der europäischen Institutionen als auch der einzelnen Mitgliedsländer stellte einen wichtigen Bestandteil der Transformationsvorgänge dar. Es ermöglichte, die Funktionsweise der einzelnen Prozesse tiefer und genauer zu begreifen, die richtigen Prioritäten zu setzen und schließlich auch ein vergleichsweise breites Netz von persönlichen und politischen Beziehungen zu schaffen.

Die Tatsache, dass der gesamte Systemwechselprozess in seinem Ergebnis durchweg erfolgreich war, kann relativ gut damit belegt werden, wie zügig die neuen EU-Länder in das europäische Rechtssystem sowie in die EU-Entscheidungs- und Institutionensysteme integriert wurden. In meiner Praxis als EU-Kommissar hatte ich die Gelegenheit festzustellen, dass bei der Anzahl von Verfahren wegen der so genannten Infraktion, der Nichteinhaltung des europäi-

schen Rechts, keine quantitativen Unterschiede zwischen den neuen und den alten EU-Ländern bestanden.

Ein weiterer, meines Erachtens bedeutender Beitrag und ein wichtiges Element des vorliegenden Sammelbandes bestehen in der Erbringung von Beweisen, dass die Transformationsprozesse in den einzelnen Ländern, trotz vieler Gemeinsamkeiten, nicht in gleicher Weise verliefen. Im Gegenteil: es können vielerlei Unterschiede dokumentiert werden, die vornehmlich durch die geschichtlichen Konstellationen und historisch entstandenen Strukturen gegeben sind. Es wird deutlich, dass die neu beigetretenen EU-Länder keinesfalls gleichförmige Strukturen aufweisen, sondern ein beträchtlicher Grad an Unterschieden besteht und gewisse Differenzen auch in Zukunft erhalten bleiben. Die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Ländern werden auch bei der Betrachtung der sozialen Traditionen deutlich. Obwohl verschiedene soziale Systeme einander viel ähnlicher sind, als wir erwartet hatten, bestehen doch weiterhin signifikante Divergenzen, insbesondere in den Traditionen und in der Wahrnehmung einiger konkreter Maßnahmen. Für mich als EU-Kommissar bedeutet es eine gewisse Überraschung, wie unterschiedlich manche Entscheidungen aufgenommen wurden. Zum Beispiel wurden einige familienpolitische Maßnahmen in einigen Ländern oder Ländergruppen als gerecht, in anderen hingegen als ungerecht erachtet. Für einen europäischen Politiker bleibt gerade die Vielfältigkeit, die in der vorliegenden Studie so überzeugend dokumentiert wird, ein Phänomen, das nie vergessen werden sollte.

Es scheint indessen, dass der Transformationstrend in Richtung der Homogenisierung der politischen Strukturen sowie der politischen Kulturen mit dem EU-Kern deutlich und wahrscheinlich unumkehrbar ist. Ganz sicher kann man sich dieser Schlussfolgerung indessen nicht sein, weil einige Entwicklungen in einzelnen Ländern auf das Wachwerden politischer Tendenzen hindeuten, die noch in vorkommunistischen Zeiten begründet sind. Es verdient hervorgehoben zu werden, dass die autoritativen Regime nicht nur mit den kommunistischen Diktaturen verbunden waren, sondern in einigen Ländern an eine längere Tradition anknüpften. Diese Tatsache hatte Einfluss auf den Verlauf und die Ergebnisse der Transformation.

Der Weg zu einer voll funktionierenden Demokratie wird ganz sicher nicht direkt und einfach, und es sind vielfältige Abweichungen zu erwarten. Der Vergleich der einzelnen Länderstudien im vorliegenden Band zeigt indessen überzeugend, dass die Systemtransformation zu einer klassischen Demokratie die dominierende und entscheidende Richtung ist. Es muss mit gelegentlichen Niederlagen und vereinzelt Rückentwicklungen gerechnet werden, insgesamt ist indessen der Weg zu einer funktionierenden Demokratie bereits angetreten worden. Gewiss, die Transformationsgeschwindigkeit ist von einer Reihe Faktoren abhängig, und zwar sowohl von geschichtlichen Traditionen, vom historischen Gedächtnis, als auch von der Größe eines Landes und von seiner geografischen Lage. Sicherlich ermöglicht die Größe Estlands andere Methoden und andere Ansätze als zum Beispiel die Größe Tschechiens.

Ein weiterer, sehr wichtiger Aspekt der vorliegenden Studie ist, dass sie die Transformationsprozesse als solche behandelt – gewiss an einem spezifischen Beispiel und auf einem spezifischen Gebiet, allerdings im hinlänglichen Umfang und Ausmaß, um allgemein gültige Feststellungen ableiten zu können. Zu den wichtigsten Befunden gehört für mich, dass der Gesamtverlauf der tief greifenden gesellschaftlichen Transformation, selbst wenn dieser auf eine relativ schnelle Art und Weise erfolgt, viele Jahre erfordert. Wahrscheinlich entspricht die angemessene Zeiteinheit, mit der gerechnet werden muss, einer Generation. Im demografischen Kontext Europas sind es folglich etwa 25–30 Jahre.

Dies ist von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Tatsache, dass die moderne Gesellschaft eine Gesellschaft der dauerhaften und tief greifenden Veränderungen ist. Auch wenn diese Umwandlungen noch so radikal sind, werden sie, wie bereits erwähnt, vermutlich die Zeitspanne von etwa einer Generation in Anspruch nehmen.

Eine der essentiellen Aufgaben der demokratischen Politik ist es daher, einen langfristigen Konsens aufrechtzuerhalten. Dies ist umso schwieriger, da für die gesellschaftlichen Umwandlungsprozesse kein Masterplan, kein Blue Print existiert. Vielmehr muss man immer davon ausgehen, dass im Laufe der Zeit eine ganze Menge der Komponenten der bereits angefangenen Konstruktion neu bewertet werden muss. Eines der Beispiele für eine solche faszinierende und meiner Meinung nach auch grundlegende Umgestaltung ist die Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland. Auch hier ist es erforderlich, mit einem Zeitraum von mindestens einer Generation zu rechnen und auch hier, nehme ich an, wird es notwendig sein, einige Teilaspekte und einige Ansätze neu zu überdenken. Für einen erfolgreichen Abschluss des Gesamtprozesses wird es enorm wichtig sein, einen langfristigen Konsens zu erzielen.

Ich bin mir sicher, dass der vorliegende Band, der das Verständnis der Transformationsvorgänge in Ostmittel- und Südosteuropa im Vergleich vermittelt, nicht nur ein faszinierendes intellektuelles Werk ist, sondern auch eine wichtige Grundlage für politische Entscheidungsträger in der gesamten Europäischen Union darstellt, sowohl in den EU-Institutionen als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Wie unterschiedlich die einzelnen EU-Länder durch ihre kulturelle und politische Substanz auch sind, so gleichen sie sich doch in dem Maße, dass es möglich ist, Erkenntnisse aus diesen Ländern für das Gemeinwohl zu nutzen.

Einleitung

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat kein anderes Ereignis Europa so grundlegend verändert wie der Zusammenbruch des Ostblocks in den Jahren 1989 bis 1991. Der nach dem Domino-Prinzip erfolgende Kollaps der kommunistisch-autoritär geprägten Herrschafts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in Ost- und Südosteuropa, der am Schluss auch die Sowjetunion selbst erfasste, hat nicht nur die europäische Landkarte neu gezeichnet, sondern auch zu umfassenden Transformationsprozessen geführt, die in den einzelnen Ländern, die ehemalige DDR bzw. Neuen Bundesländer eingeschlossen, bis heute nicht zum Abschluss gekommen sind. Die Überwindung und sukzessive Abschüttelung des realsozialistischen Korsetts hatte dabei von Anfang an eine doppelte Aufgabe zu bewältigen: Es genügte nicht, einen komplexen Neuaufbau der staatlichen Strukturen, des Rechtssystems, des Verwaltungsapparats, der Medien usw. vorzunehmen sowie – und keineswegs zuletzt – ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen zu errichten; gleichzeitig musste eine fundamentale ordnungspolitische Aufgabe gemeistert werden, nämlich der Umbau einer zentral-staatlich gelenkten Planwirtschaft in eine liberale Marktwirtschaft.

Dieser in der Tat epochale Einschnitt liegt inzwischen schon fast wieder ein Vierteljahrhundert zurück und hat seither zur Revision von großen Hoffnungen und Erwartungen geführt, die damals im Schwange waren. Tatsächlich hat sich „die in den frühen 1990er Jahren auch unter Sozialwissenschaftlern weit verbreitete Prognose, im Ost-West-Verhältnis werde es zu einer zügigen Angleichung der Strukturen und Kulturmuster kommen, als wirklichkeitsfern erwiesen“.¹ Denn der Transformationsprozess ist keineswegs rasch und reibungslos verlaufen, wie damals oft erwartet wurde – und das gilt auch für den deutschen Fall. Zudem hat sich gezeigt, dass die einzelnen ehemaligen Ostblockländer durchaus unterschiedliche Transformationspfade eingeschlagen haben und weiter durchlaufen werden. Als gravierende Vorbelastungen spielte einerseits die Zeitdauer, während der sie kommunistischen, faschistischen bzw. autoritären Diktaturen und nicht zuletzt dem Nationalsozialismus unterworfen waren, eine beträchtliche Rolle; andererseits ist aber auch der jeweilige Zustand ihrer sozio-ökonomischen Strukturen sowie gesellschaftlich-mentalenen Verhältnisse vor der Epochenzäsur von 1989/90 ausschlaggebend geworden, wirk(t)en diese doch

1 So Heinrich Best/Everhard Holtmann, Die langen Wege der deutschen Einigung: Aufbruch mit vielen Unbekannten. In: dies. (Hg.), Aufbruch der entscherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung, Frankfurt a. M. 2012, S. 15.

bis heute weiter. Die Transformationsforschung genauso wie die Analysen in diesem Band kommen zum Fazit, dass der allmähliche Mentalitätswandel das Kernproblem der Transformation darstellt.

Damit sind freilich nur die wichtigsten und keineswegs alle Faktoren genannt. Zwischen den mentalen Einstellungen, den Verhaltensstereotypen und der realen Marktwirtschafts- und Demokratiequalität bestehen enge Wechselwirkungen. Nicht zuletzt aufgrund der Vorbelastungen und der Probleme, die sich im Verlauf der Transformationsprozesse ergaben, ist es in den postkommunistischen Ländern noch nicht zur ausreichenden Bildung und Festigung einer engagierten Zivilgesellschaft und eines breiten, wirtschaftlich effizienten Mittelstandes gekommen. Die Herauskristallisierung und Festigung einer mündigen und aktiven Bürgergesellschaft und eines wirtschaftlichen Mittelstands wird wahrscheinlich noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Die Selbständigkeit im Denken und Handeln und das bürgerliche Engagement lassen sich nicht einfach herstellen, sie müssen sich entfalten und heranreifen, und vieles deutet darauf hin, dass sich Dahrendorfs Prognose (1990) erfüllt, dass „für die Realisierung der bürgerlichen Gesellschaft“ zwei Generationen oder gar 60 Jahre gebraucht würden.²

Auch wenn auf die Illusion einer „fast recovery“ eine angemessene Ernüchterung gefolgt ist, so sollte freilich keineswegs unterschätzt bzw. übersehen werden, dass sich in den östlichen EU-Ländern gleichwohl ein substantieller Wandel in Richtung Demokratie, Rechts- und Verfassungsstaat, Marktwirtschaft und pluralistische Gesellschaft vollzogen hat, der noch im Frühjahr 1989 völlig utopisch erschien. Offenbar gerät diese grundlegend positive Entwicklung angesichts weiter bestehender und z. T. noch auf Jahre hinaus existenter Defizite und Probleme auf den verschiedensten Ebenen bisweilen zu sehr aus dem Blick.

Dank intensiver Forschung seit gut zwei Jahrzehnten wissen wir zudem inzwischen nicht nur wesentlich mehr über die jeweiligen nationalen Transformationspfade, welche die einzelnen Länder bislang durchlaufen haben, sondern auch über den Transformationsprozess insgesamt. Denn schon Ende 1990 setzten in den Politik- und Sozialwissenschaften, gefolgt von der Wirtschaftswissenschaft, erste Untersuchungen ein, um die in den Ländern des inzwischen zerfallenen Ostblocks angelaufenen Transformationsvorgänge zu analysieren. Verständlicherweise war das Interesse daran außerordentlich groß, verkörperten diese doch gleichsam experimentelle staatliche und sozioökonomische Großlabore, in denen sich der postkommunistische Transformationsprozess auf den verschiedensten Ebenen und häufig miteinander verschränkt vollzog. Zeitweise dominierte Transformationsforschung sogar Politik- und Wirtschaftswissenschaften.

2 Ralf Dahrendorf, *Betrachtungen über die Revolution in Europa*, Stuttgart 1990, S. 101; ferner Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen 1999, S. 164; Sermin Kirelli, *Vom Plan zum Markt, Der wirtschaftliche Transformationsprozess in Ostmitteleuropa*. In: *Der Bürger im Staat*, 3/1997, S. 164–168, hier 164–165.

Außerdem benötigte die Politik rasch Informationen, um diesen Prozess adäquat steuern zu können, zumal durchweg die latente Gefahr sozialer Unruhen und Revolten angesichts der folgenschweren Umbrüche und Umwälzungen bestand, welche die von totalitären bzw. autoritären Regimen jahrzehntelang geprägten Gesellschaften in vergleichsweise kurzer Zeit zu bewältigen hatten. Inzwischen ist vor allem die politikwissenschaftliche Transformationsforschung weit vorangekommen, vielleicht am weitesten in Deutschland, da die Forschungssituation hier sehr günstig gewesen ist.³

Vor fünf Jahren hat das HAIT damit begonnen, den Transformationsprozess der früheren Ostblockstaaten erstmals auch zeitgeschichtlich vergleichend zu verorten.⁴ Von Anfang an wurde dabei die Entwicklung der DDR einbezogen, wohl wissend, dass es sich durch die Vereinigung mit der Bundesrepublik 1990 um einen Sonderfall im Transformationskontext handelt(e). In der Tat hatte die DDR dadurch einen „big spender“ an ihrer Seite, durch den sie nicht nur das notwendige Kapital für den ordnungspolitischen Umbau von einer zentralen Planverwaltungswirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft erhielt, einschließlich der Finanzierung ihrer Sozialsysteme u. a. m., sondern vor allem auch die volle Einbeziehung in eine bewährte demokratische Verfassung und föderale Struktur. Dass die DDR bzw. die Neuen Bundesländer dadurch innerhalb der Staaten vom ehemaligen Ostblock eine Sonderentwicklung nehmen konnten, steht außer Frage; doch sollte man deshalb den Vergleich der DDR mit ihnen nicht allzu schnell als „schief“ bezeichnen,⁵ im Gegenteil: Tatsache ist und bleibt, dass die DDR und ihre Bevölkerung über 40 Jahre lang wie andere ost- und südosteuropäische Länder auch von einem kommunistischen Einparteiensystem tief geprägt worden sind; nicht zuletzt resultieren daraus bis heute weiter wirkende sozialisationsbedingte psychologische Reaktionen und habituelle Verhaltensweisen.

Im Folgenden werden daher die DDR bzw. die ostdeutschen Bundesländer erneut in den Gesamtkontext der postkommunistischen Systemtransformation ganz bewusst einbezogen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der jeweiligen Entwicklung seit 1989/90 in vergleichender Perspektive konturiert herausarbeiten zu können. Gegenüber dem Vergleich des Systemwechsels in Ungarn,

- 3 Bei der inzwischen zwei Jahrzehnte langen Erforschung des Transformationsprozesses in den Neuen Bundesländern rückt die Ausrichtung der Forschungsansätze zunehmend auf psychologische und anthropologische Fragestellungen in den Vordergrund, zumal die Änderung mental-habituelier Verhaltensweisen im Verlauf des Transformationsprozesses eindeutig am längsten dauert; außerdem trat auf kollektiver wie individueller Ebene ein hohes Maß an Verunsicherung ein, bewirkt durch die z. T. massive Veränderung von Lebens- und Beschäftigungsverhältnissen. Vgl. Best/Holtmann, Die langen Wege der deutschen Einigung.
- 4 Siehe Clemens Vollnhals (Hg.), Jahre des Umbruchs. Friedliche Revolution in der DDR und Transition in Ostmitteleuropa, Göttingen 2011.
- 5 Vgl. Andreas Rödder, Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, S. 314, die gleichwohl die bisher beste und ausgewogenste Darstellung der deutschen Wiedervereinigung ist.

Polen und der ČSSR⁶ wurde der Kreis der Referenzländer im Hinblick auf den Transformationsprozess jedoch noch einmal erheblich erweitert, indem nun alle ehemaligen Ostblockländer, die 2004 und 2007 Mitgliedsstaaten der EU geworden sind, im vorliegenden Band Aufnahme gefunden haben; im Einzelnen die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen als ehemalige Sowjetrepubliken, sodann die mitteleuropäischen Staaten Polen, Tschechien und die Slowakei, gefolgt von Slowenien und Ungarn sowie schließlich die südosteuropäischen EU-Länder Rumänien und Bulgarien. Von Anfang an wurde sowohl eine zeit-historische als auch eine politikologisch-vergleichende Perspektive angelegt, um einzelne Entwicklungsvorgänge und Verlaufsphasen der jeweiligen länderspezifischen Transformationsprozesse markant hervortreten zu lassen.

Die vergleichende Darstellung und Analyse aller Länder des ehemaligen Ostblocks, die zum Bestandteil der Europäischen Union geworden sind, einschließlich der ostdeutschen Bundesländer, erwies sich unter dem Aspekt der politikwissenschaftlichen Komparation und unter den Gesichtspunkten der Transformationsforschung als ausgesprochen ertragreich. Die strukturelle Vergleichbarkeit der Länderbeiträge sowie die komparative Gesamtanalyse aller Länder im postkommunistischen EU-Raum brachten zahlreiche, in der vergleichenden Politikwissenschaft bzw. in der Transformationsforschung neue Erkenntnisse an den Tag. Es wurde der postkommunistische EU-Raum definiert, der aus den ostdeutschen Bundesländern und den östlichen EU-Staaten besteht. Wie die vergleichende Analyse (Schlusskapitel) belegt, sind für den postkommunistischen EU-Raum bestimmte substantielle Gemeinsamkeiten und analoge Entwicklungstrends kennzeichnend, die ihn sowohl von den etablierten EU-Demokratien auf der einen als auch von den übrigen Ländern des ehemaligen Ostblocks auf der anderen Seite qualitativ unterscheiden.

Von den etablierten EU-Demokratien wie z. B. den Niederlanden, Österreich und Bundesrepublik/West, die als Referenzländer genommen wurden, unterscheiden sich die postkommunistischen EU-Länder durch prägende historische Belastungen. Die Gesellschaften im postkommunistischen EU-Raum sind nicht nur von dem Trauma der 40 Jahre währenden kommunistischen Gewaltherrschaft, sondern auch von den 22 Jahren der Transformationsumbrüche gezeichnet. Den Zustand der gerade aus der Diktatur entlassenen Gesellschaft beschrieb Václav Havel im Jahr 1990 folgendermaßen: „Wir sind moralisch krank geworden, weil wir uns angewöhnt haben, etwas zu sagen, und etwas anderes zu denken. Wir haben gelernt, an nichts zu glauben, zueinander gleichgültig zu sein, uns nur um uns selber zu kümmern.“⁷ Die 22 Transformationsjahre nach der Implosion der kommunistischen Regime mit ihren Verwerfungen, Ungerechtigkeiten, Unsicherheiten und dem Anwachsen der sozialen Disparitäten konnten diese Krankheit nicht ganz ausheilen. Die für vitale Bürgergesellschaft,

6 Vgl. Vollnhals, Jahre des Umbruchs.

7 Vgl. Karel Vodička, Wir sind moralisch krank geworden... Die Neujahrsprache des tschechoslowakischen Staatspräsidenten. In: Osteuropa, 40 (1990) 4, S. 248–253, hier 250.

effiziente Wirtschaft und korrekte Politik erforderlichen gesellschaftlichen Ressourcen an Ethos, Vertrauen und Moral bleiben in dem postkommunistischen EU-Raum nach wie vor knappe Güter. Die Bürger misstrauen den politischen Parteien und staatlichen Institutionen und verbinden dies mit einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber der Politik. Sie glauben nicht, durch ihr Verhalten die reale Politik verändern zu können, und engagieren sich daher selten; die Wahlbeteiligung ist permanent wesentlich niedriger als in den etablierten Demokratien. Die politischen Parteien sind in der Bevölkerung nur oberflächlich verankert, sie haben wenige Mitglieder und der Wechselwähleranteil ist hoch; die Parteien sind daher labil und in der Folge ist die durchschnittliche Amtsdauer der Regierungen zu kurz. Die Rekrutierungsfähigkeit der demokratischen Parteien ist beschränkt, davon profitieren links- und rechtsextremistische Parteien. Die Korruption ist massiv verbreitet, auch deshalb, weil die skeptisch-apolitischen Bürger die Entscheidungsträger unzureichend kontrollieren. Beim Vergleich mit den etablierten EU-Demokratien werden daher im postkommunistischen EU-Raum diverse Demokratiedefizite auf der Repräsentationsebene (insbesondere virulente Parteiensysteme), auf der Akteursebene (Korruptionsanfälligkeit) und auf der Ebene der Zivilgesellschaft (schwächere Demokratieunterstützung und mangelnde Partizipationsbereitschaft) deutlich.

Auf der anderen Seite hingegen weichen die ostdeutschen Bundesländer sowie die östlichen EU-Staaten von den übrigen ehemaligen Ostblockländern, die das Privileg des EU-Beitritts nicht erhielten, dadurch ab, dass sie sich eindeutig in einem nachhaltigen Konsolidierungsprozess befinden und – weltweit – Spitzenpositionen unter den Transformationsländern als die am meisten konsolidierten marktwirtschaftlichen Demokratien einnehmen. Wenn alle ehemaligen Ostblockländer miteinander verglichen werden, wird evident: Die Europäische Union hat ihren Friedensnobelpreis 2012 durchaus verdient – unter anderem auch für ihre Erfolge bei der Demokratisierung des postkommunistischen EU-Raums. Während die östlichen EU-Staaten ausnahmslos von den unabhängigen Experten zu den „sich konsolidierenden Demokratien“ gezählt werden, erreichen die übrigen ehemaligen Ostblockländer im besten Fall den Rang einer defekten Demokratie (Ukraine); alle restlichen bewegen sich noch darunter, im Bereich der stark defekten Demokratien oder sogar der gemäßigten bis harten Autokratien. Für den postkommunistischen EU-Raum kann dagegen gegenwärtig das Risiko einer radikalen Entdemokratisierung als niedrig (für Südosteuropa) bis sehr gering (für Ostmitteleuropa) eingeschätzt werden. Die externen Rahmenbedingungen, insbesondere die EU- und NATO-Mitgliedschaft, stellen dabei nach wie vor einen essentiellen Stabilisierungsfaktor für die jungen und noch fragilen östlichen EU-Demokratien dar.

Um eine möglichst analoge Bestandsaufnahme vorzunehmen und dadurch einen kompatiblen Vergleich (s. Schlusskapitel) zu ermöglichen, wurden die einzelnen Länderbeiträge nach den Makroebenen Politik/Verfassung, Wirtschaft und Gesellschaft gegliedert. Durch diese Standardisierung soll(t)en die Beiträge handbuchartigen Charakter erhalten. Der vorliegende Band sucht einem Infor-

mationsbedürfnis nachzukommen, das von der politischen Gestaltungsebene bis hinunter in den Schulunterricht reicht.

Der Band geht auf eine internationale Konferenz zurück, die im Juni 2010 vom HAIT organisiert und in Dresden durchgeführt wurde. Er spiegelt den Entwicklungsstand bis Ende des Jahres 2012 wider. Die einzelnen Länderbeiträge wurden von den Verfassern z. T. mehrfach überarbeitet und aktualisiert. Für diese besondere Mühe sei ihnen an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt. Für z. T. diffizile Redaktionsarbeiten und das Layout danken wir Frau Christine Lehmann und Herrn Walter Heidenreich sehr herzlich. Ein ganz besonderer Dank gilt auch der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, welche die Tagung großzügig finanziert hat.

Ohne Frage wird eine vergleichende Betrachtung des Transformationsprozesses in den ehemaligen Ostblock- und heutigen EU-Mitgliedsstaaten auch in Zukunft ein zentraler Diskussionspunkt der nationalen und internationalen Politik und in der Öffentlichkeit bleiben, wie ebenso als politik-, wirtschafts-, sozialwissenschaftlicher und nicht zuletzt zeithistorischer Gegenstand. Um den Zugang zu den Forschungsergebnissen einer breiteren internationalen Öffentlichkeit zu ermöglichen, wird der vorliegende Band auch in englischer Sprache erscheinen.

Günther Heydemann / Karel Vodička

Estland

Ralph Michael Wrobel

I. Einleitung

Die Republik Estland wurde durch die Auflösung der Sowjetunion 1991 erneut als unabhängiger Staat in Europa errichtet. Innerhalb weniger Jahre gelang es, neben einem kompletten staatlichen Aufbau eine funktionierende Marktwirtschaft im Land zu etablieren. Die ökonomische Transformation Estlands kann als Paradebeispiel für radikale, konsequente und erfolgreiche marktwirtschaftliche Reformen in Mittel- und Osteuropa angesehen werden. Für Estland ist dabei die außenwirtschaftliche Öffnung sowohl der Güter- als auch der Finanzmärkte immer von besonderer Bedeutung gewesen. Durch ein entsprechend hohes Niveau ausländischer Direktinvestitionen konnte so ein imposantes Wachstum erzielt werden.

Traditionell ist Estland – ähnlich wie sein südlicher Nachbar Lettland – eher nach Westeuropa, insbesondere nach Deutschland und Skandinavien, orientiert als nach Russland. So wurde das estnische Siedlungsgebiet im 13. Jahrhundert von Dänen sowie dem Deutschen Ritterorden erobert und christianisiert. Dadurch entstand ein einheimischer deutscher Adel, der als Grundherr über die estnischen Bauern herrschte. In dieser Zeit wurden auch zahlreiche Hansestädte in Estland gegründet (z. B. Reval/Tallinn, Dorpat/Tartu etc.). Deutsche Kaufleute und Handwerker besiedelten diese Städte. Mit dem Ende des Mittelalters verschwand zwar der Deutsche Ritterorden, unter der darauf folgenden schwedischen Herrschaft (ca. 1560–1721) konnten der deutsche Adel und die deutschen Hansestädte jedoch ihre Privilegien behaupten. Auch nach dem Nordischen Krieg (1700–1721) blieben Estland und große Teile Lettlands als „Deutsche Ostseeprovinzen“ im russischen Zarenreich relativ autonom. So blieb Deutsch bis in das späte 19. Jahrhundert Amtssprache. Dies hat jedoch nicht zu einer Assimilierung der estnischen Bevölkerung geführt, ganz im Gegenteil. Im Zeitalter des „nationalen Erwachens“ seit der Mitte des 19. Jahrhunderts entstand auch in Estland ein starkes Nationalgefühl, das dann nach dem Ersten Weltkrieg in einen Unabhängigkeitskampf mündete.¹ Allerdings war

1 Vgl. dazu z. B. den historischen Überblick von Zigmantas Kiaupa/Ain Mäesalu et al., *Geschichte des Baltikums*, Tallinn 1999.

die Unabhängigkeit Estlands nicht von Dauer. Bereits im Jahre 1940 wurde Estland von der Sowjetunion besetzt, dann nach dem Zweiten Weltkrieg sogar annektiert.² Die sowjetische Zeit war durch Deportationen, Enteignungen sowie einen massiven Zuzug russischsprachiger Sowjetbürger geprägt, was bis heute gesellschaftliche Nachwirkungen hat. Zwar konnte Estland im Rahmen der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik eine gewisse kulturelle und sprachliche Eigenständigkeit bewahren, dennoch wurde diese Zeit von einem Großteil der Gesellschaft als Besatzung empfunden. Deshalb kam es bereits Ende der 1980er Jahre zu einer friedlichen Widerstandsbewegung, die dann im Jahre 1991 in die erneute Ausrufung der Unabhängigkeit mündete.³

In den folgenden 20 Jahren vollzogen sich in Estland – ebenso wie in den anderen Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa – massive Umwälzungen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich. Dabei kann das Jahr 2004 mit dem Beitritt Estlands zur Europäischen Union als Abschluss des eigentlichen Transformationsprozesses gewertet werden. Bei der Untersuchung der sozioökonomischen Transformation stand immer der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund, da Estland eine relativ radikale Reformstrategie verfolgte und sich aufgrund dessen sehr schnell positiv entwickelte.⁴ Vor allem der Privatisierungsprozess, die Einführung eines Currency Board Systems sowie die Entwicklung des Arbeitsmarktes fanden reges Interesse.⁵ Untersuchungen zum

- 2 Zur Geschichte der unabhängigen baltischen Staaten vgl. insbesondere das Standardwerk Georg von Rauch, *Geschichte der baltischen Staaten*, 2. Auflage München 1986.
- 3 Vgl. z. B. David Feest, *Zwankskollektivierung im Baltikum: die Sowjetisierung des estnischen Dorfes 1944–1953*, Beiträge zur Geschichte Osteuropas, Band 40, Göttingen 2003; Olaf Mertelsmann, *Der stalinistische Umbau in Estland: von der Markt- zur Kommandowirtschaft*. In: *Hamburger Beiträge zur Geschichte des östlichen Europas*, Band 14, Hamburg 2006.
- 4 Vgl. z. B. Janno Reiljan, *Die wirtschaftspolitischen Probleme des selbständigen Estland*. In: *Deutsche Studien*, 29 (1991) 116, S. 371–389; Klaus Schrader, *Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz*, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 226, Kiel 1994; Bettina Burger/Markus Lenzner, *Estland – Die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Studie 4, HWWA-Report Nr. 145, Hamburg 1994; Olev Lugas, *Transforming the Estonian economy*, International Center for Economic Growth, Tallinn 1995; Klaus Schrader/Claus-Friedrich Laaser, *Der Transformationsprozess in den baltischen Staaten: Ordnungspolitische Fortschritte und strukturelle Anpassungsprozesse*, Kieler Arbeitspapiere Nr. 783, Kiel 1997; Ralph Wrobel, *Estland und Europa: Die Bedeutung des Systemwettbewerbs für die Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Tartu 2000; Ülo Ennuste/Lisa Wilder, *Essays in Estonian Transformation Economics*, Tallinn 2003; Ralph Wrobel, *Die ökonomische Transformation Estlands: ein Beispiel endogenen Wandels*. In: Moritz Brunn/Frank Ettrich, *Transformation und Europäisierung. Eigenarten und (Inter-)Dependenzen von postsozialistischem Wandel und Europäischer Integration*, Münster 2010, S. 201–221.
- 5 Vgl. z. B. zur Privatisierung Alari Purju, *Voucher Privatisation in Estonia*. In: *Centre for Research into Communist Economies* (Hg.), *Communist Economies and Economic Transformation*, 7 (1995) 3, S. 385–408; Herbert Schmidt, *Methodenfragen der Privatisierung*, dargestellt am Beispiel Estland. In: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung*, Bonn 1996, S. 523–557; zum Currency Board z. B. Mart Sörg, *Estonian Strategies in the Reconstruction of Its Monetary Sys-*

politischen Systemwechsel sind hingegen eher selten, vermutlich deshalb, weil dieser Prozess in Estland relativ störungsfrei verlief.⁶ Vielmehr entstanden in der Folgezeit viele Darstellungen, die die Frage untersuchten, wie Estland sein Wirtschaftssystem an die Anforderungen der Europäischen Union anpassen sollte.⁷ In den letzten Jahren erschienen zudem einige Übersichtsdarstellungen, die Estlands ökonomische und politische Umgestaltung von den ersten Schritten bis hin zum EU-Mitglied betrachten.⁸

In dieser Darstellung wird zunächst der Systemwechsel zu Beginn der 1990er Jahre kurz umrissen, dann wird die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation bis zum Zeitpunkt des EU-Beitritts untersucht. Anschließend wird der Prozess der Europäischen Integration dargestellt und analysiert, inwieweit sich Estland seit seinem Beitritt zur EU verändert hat.

tem. In: Donald E. Fair/Robert Raymond, *The Competitiveness of Financial Institutions and Centres in Europe*, Dordrecht 1994, S. 171–182; und zum Arbeitsmarkt Raul Eamets, *Labour Market and Employment Issues in Transition Economies: The Case of Estonia*. In: Centre for Research into Communist Economies (Hg.), *Communist Economies and Economic Transformation*, 6 (1994) 1, S. 55–73.

- 6 Vgl. z. B. Ardo Hansson, *Transforming an Economy while Building a Nation: The Case of Estonia*, Working Paper, WIDER World Institute for Development Economics Research, Working Papers Nr. 113, 1993; Rolf Winkelmann, *Politik und Wirtschaft im Baltikum: Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Estland, Lettland und Litauen*, Saarbrücken 2007; Hannes Palang/Anu Printsmann, *From Totalitarian to Democratic Landscapes: The Transition in Estonia*. In: Jørgen Primdahl/Simon Swaffield (Hg.), *Globalisation and Agricultural Landscapes*, Cambridge 2010, S. 169–184.
- 7 Vgl. z. B. Klaus Schrader/Claus-Friedrich Laaser, *Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa – Lehren aus der Süderweiterung der EG*. In: Horst Siebert (Hg.), *Kieler Studien*, Band 264, Tübingen 1994; Klaus Schrader, *Integration of the Baltic States with Europe*. In: Lucyan Orłowski/Dominick Salvatore (Hg.), *Trade and Payments in Central and Eastern Europe's Transforming Economies*, London 1997, S. 330–345; Bernhard Seliger, *Integration of the Baltic States in the European Union in the Light of the Theory of Institutional Competition*. In: Centre for Research into Communist Economies (Hg.), *Communist Economies and Economic Transformation*, 10 (1998) 1, S. 95–109; Ralph Wrobel, *Die Osterweiterung des europäischen Leviathan: Der Integrationsprozeß des marktwirtschaftlichen Musterknaben Estland in die wohlfahrtsstaatliche EU*. In: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hg.), *Liberal – Vierteljahreshefte für Politik und Kultur*, 41(1999) 4, S. 66–70; Peter Oberender, *Osterweiterung der EU und Transformation als Herausforderungen: zur Situation in Rußland und Estland*, Bayreuth 2001; Claus-Friedrich Laaser, *Knocking on the door: the Baltic Rim transition countries ready for Europe?* In: Lars Hedegaard/Bjarne Lindström et al. (Hg.), *The NEBI yearbook: North European and Baltic Sea Integration*, 5. Auflage Berlin 2003, S. 21–45.
- 8 Vgl. z. B. Mart Laar, *Das estnische Wirtschaftswunder*, Tallinn 2002; Helena Hannula/Slavo Radosevic/Nick von Tunzelmann (Hg.), *Estonia, the New EU Economy: Building a Baltic Miracle*, Aldershot 2006; Jüri Sepp, *Estland – eine ordnungspolitische Erfolgsgeschichte?* In: Bernhard Seliger/Jüri Sepp/Ralph Wrobel (Hg.), *Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und seine Anwendung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a. M. 2009, S. 143–161; Marju Lauristin, *Estonia's Transition to the EU: Twenty Years on*, London 2010.

II. Systemwechsel

Mit der sowjetischen Staatsmacht zerfiel Ende der 1980er Jahre zugleich deren Unterdrückungsapparat, was zunehmend freie Meinungsäußerungen ermöglichte. Als Auslöser für die wachsenden Demonstrationen politischer Unzufriedenheit der estnischen Bevölkerung mit dem herrschenden System fungierte bereits 1987 ein geplanter Phosphoritabbau im Nordosten des Landes, der katastrophale Folgen für die Natur gehabt hätte.⁹ Ebenso wie in den beiden anderen baltischen Staaten, Lettland und Litauen, formulierten die Esten ihren Wunsch nach Veränderungen, insbesondere nationaler Selbstbestimmung und Demokratie, auf zahlreichen Musikveranstaltungen überall im Lande. Der baltische Weg zur Unabhängigkeit hat deshalb auch den Namen „Singende Revolution“ erhalten.

Seit Ende der 1980er Jahre wurde zudem der Umfang der ökonomischen Krise in der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik deutlich. Insbesondere die durch fehlende Ersatzinvestitionen verfallende Infrastruktur, die Umweltschäden durch Großindustrien und der daraus resultierende Kapitalmangel stellten enorme Probleme dar. Zwar war das Wohlstandsniveau in Estland im Gegensatz zur restlichen Sowjetunion immer höher gewesen, durch Gorbatschows Politik der Glasnost und Perestroika wurden die Vorzüge demokratischer und marktwirtschaftlicher Systeme nun aber in der ganzen Sowjetunion immer deutlicher.¹⁰ Deshalb stellte auch die estnische Kommunistische Partei ihre eigenen Ideale vor diesem Hintergrund und einem wachsenden politischen Widerspruch der Bevölkerung immer mehr in Frage. Viele kommunistische Politiker wurden teilweise selber zu Reformern. Sie sammelten sich seit Januar 1990 in der Demokratischen Vereinigung „Vaba Eesti“ (dt.: Freies Estland), denn unter demokratischen Regeln waren ihre Chancen als Kommunistische Partei nur minimal. Dabei handelte es sich um erste marktwirtschaftliche Reformversuche, insbesondere aber um eine Loslösung der estnischen Wirtschaft aus dem Verbund des sowjetischen Wirtschaftssystems. Einen ersten Ansatz für diese Loslösung stellte das 1987 erstellte „Isemajandav Eesti“-Projekt (dt.: Selbstwirtschaftendes Estland) dar, mit dem die Esten Leitung und Kontrolle der bisher direkt von Moskau geleiteten Betriebe in Estland erlangen wollten. Die eigentliche Widerstandsbewegung bildete sich jedoch erst 1990 in Form einer gewählten Volksversammlung, dem „Kongress von Estland“. Hier wurde nicht mehr über die Frage diskutiert, ob Estland seine erneute Unabhängigkeit anstreben sollte, sondern nur noch mit welchen Mitteln das geschehen könne. Ein dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus wurde nicht mehr in Betracht gezogen. Als im Sommer 1991 ein Militärputsch die Sowjetunion erschütterte, wurde in Estland eine endgültige Entscheidung getroffen: am 21. August 1991 wurde formell

9 Vgl. Marianna Butenschön, Estland, Lettland, Litauen: Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit, München 1992, S. 29–36.

10 Vgl. Albrecht Rothacher, Estland: Wirtschaft und Politik in der reinen Marktwirtschaft. In: KAS-Auslandsinformation, Nr. 01/97, S. 94–101, hier 96–98.

die Unabhängigkeit erklärt, die dann auch sehr schnell internationale Anerkennung fand.¹¹

Nach einer Übergangsperiode, die bereits durch erste vorsichtige Reformversuche gekennzeichnet war, wurde im Herbst 1992 erstmals wieder in Estland eine Regierung nach demokratischen Regeln gewählt. Aus diesen Wahlen gingen radikale Reformpolitiker als Sieger hervor, welche grundlegende Weichen für den estnischen Transformationsprozess stellten. Die neue Regierung unter Führung der Partei Isamaaliit (dt.: Vaterlandsunion) setzte sich die Schaffung einer freien Marktwirtschaft in Estland als Ziel, um die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Die grundlegende Transformation des estnischen Wirtschaftssystems stellte für diese Regierung die Hauptaufgabe ihrer Politik dar und war gleichzeitig die Voraussetzung für eine Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung.¹² Damit drückte die Einführung einer freien Marktwirtschaft das primäre Ziel des estnischen Transformationsprozesses aus, wobei parallel dazu auch neue staatliche Strukturen zu schaffen waren.

III. Etablierung des demokratischen Verfassungsstaates

1. Parlamentarismus und Parteien

Bereits während seiner ersten Phase der Unabhängigkeit in den 1920er und 1930er Jahren besaß Estland eine rechtsstaatliche und demokratische Verfassung. So wurden mit Beginn der Unabhängigkeitsbewegung Ende der 1980er Jahre Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – neben der nationalstaatlichen Souveränität – sogleich zum obersten politischen Ziel erhoben.¹³ Anfang September 1991, nur wenige Tage nach der Ausrufung der erneuten Unabhängigkeit Estlands, wurde im Estnischen Kongress eine Verfassungsversammlung beschlossen, die bereits am 13. September zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammentrat.¹⁴ Gemäß der neuen Verfassung, die in einem Referendum am 28. 6. 1992 angenommen wurde, ist die Republik Estland eine unabhängige, souveräne und demokratische Republik, deren oberste Gewalt vom Volke ausgeht.¹⁵

Die legislative Gewalt obliegt dem Einkammerparlament, dem Riigikogu, das alle vier Jahre gewählt wird. Die Verteilung der 101 Sitze ergibt sich nach dem Verhältniswahlrecht.¹⁶ Aktiv wie passiv wahlberechtigt sind alle estnischen

11 Vgl. Wrobel, Transformation, S. 205.

12 Vgl. Torsten Schumacher, Transformation und wirtschaftliche Selbstverwaltung – das Beispiel Estland, Frankfurt a. M. 1997, S. 120.

13 Vgl. Butenschön, Estland, Lettland, Litauen, S. 37–40.

14 Vgl. ebd., S. 340 f.

15 Vgl. § 1 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 7).

16 Zum Riigikogu vgl. §§ 59–76 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 27–32), zum Wahlrecht vgl. auch das Parlamentswahlen-Gesetz (ETLSC [1996c]).

Staatsbürger ab dem Alter von 18 Jahren.¹⁷ Ähnlich wie andere Transformationsländer war Estland allerdings lange durch ein stark segmentiertes und durch Fluktuationen geprägtes Parteiensystem gekennzeichnet. Acht bis 18 Parteien kämpften zeitweilig um die Gunst der Wähler. Einige Parteien verschwanden, andere tauchten plötzlich neu auf. Dennoch haben sich aufgrund der 5-Prozent-Hürde jeweils nur sechs bis neun Parteien im Riigikogu die 101 Sitze teilen müssen. Eine exzessive Polarisierung des politischen Spektrums ist dabei in Estland vermieden worden. Weder eine extrem rechte, noch eine ebensolche linke Partei spielt in der estnischen Politik eine entscheidende Rolle. Oligarchen, die eine politische Partei dominieren, gibt es in Estland nicht. Die Parteien repräsentieren hingegen eher die sozio-ökonomischen Interessen bestimmter Gruppen. Dadurch kam es jedoch lange Zeit zu einem sprunghaften Verhalten der Wähler von Wahl zu Wahl, wenn eine Koalition ihre Erwartungen nicht erfüllen konnte. Viele Regierungen konnten daher die Wahlperioden nicht durchhalten, Koalitionen und Regierungschefs wechselten relativ häufig.¹⁸ Seit dem Jahr 2005 ist hingegen eine erstaunliche Ruhe in der estnischen Politik eingetreten. Der liberale Politiker Andrus Ansip von der Reformpartei steht seitdem kontinuierlich an der Spitze des Landes.

Tabelle 1: Ergebnis der Parlamentswahlen 2007

Partei	ideologische Ausrichtung	%
Eesti Reformierakond (Reformpartei)	liberal	27,8
Eesti Keskerakond (Estn. Zentrumspartei)	Populisten, ehem. Kommunisten	26,1
Isamaa ja Res Publica Liit (Union von RP und Vaterlandspartei)	rechtsliberal, konservativ	17,9
Sotsiaaldemokraatlik Erakond (Sozialdemokratische Partei)	Sozialdemokraten	10,6
Eestimaa Rohelised (Estnische Grüne)	Umwelt	7,1
Eestimaa Rahvaliid (Estnische Volksunion)	Agrarlobby	7,1

Quelle: Vabariigi Valimiskomisjon Rigikogu valimine, 4. 3. 2007 (<http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r07>)

17 Vgl. § 57 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 25).

18 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, Ländergutachten Estland, 2003, S. 8 (<http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/176.0.html>).

2. Regierung und Verwaltung

Bei der Aufstellung der neuen estnischen Verfassung flossen einerseits Erfahrungen aus der jüngeren Verfassungsgeschichte Deutschlands, Schwedens und Finnlands ein, wenn auch keine dieser Verfassungen kopiert wurde. Des Weiteren besaß die estnische Verfassung, die zu Beginn der 1920er Jahre in Kraft trat, Vorbildcharakter für die neue Verfassung. Berücksichtigt wurden allerdings die schlechten Erfahrungen Estlands in den 1930er Jahren, in denen die revidierte Verfassung eine Präsidialdemokratie zuließ, die sich mehr und mehr in eine Präsidialdiktatur verwandelte.¹⁹ Deshalb sollte die neue Verfassung eine parlamentarische Demokratie ohne autoritäre Elemente konstituieren. Der nur auf vier Jahre gewählte Staatspräsident ist deshalb weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränkt.²⁰ Er kann nur indirekt Einfluss auf die Politik des Landes nehmen, indem er seine Unterschrift unter Gesetze, die er für verfassungswidrig hält, verweigert bzw. in einem weiteren Schritt das Verfassungsgericht anruft.²¹

Die exekutive Gewalt liegt bei der von einem Ministerpräsidenten angeführten Regierung.²² Sie hat das Recht zur Gesetzesinitiative und zum Erlass von Verordnungen zur Umsetzung der Gesetze.²³ Doch besitzt das Parlament sehr weitreichende Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Regierung, so dass keinesfalls auf ein Übergewicht der Exekutive geschlossen werden kann. Gesetzesentwürfe der Regierung können im Parlament durch Ausschüsse verändert werden, bevor sie zur Abstimmung ins Plenum kommen.²⁴ Des Weiteren wird über die Regierung nicht als Kollektiv abgestimmt. Sowohl der Ministerpräsident als auch die Minister werden einzeln vom Parlament gewählt. Damit kann das Parlament auch die personelle Struktur der Regierung mitbestimmen. Durch diese Kompetenzen ist das Parlament durchaus in der Lage, die Exekutive wirksam zu kontrollieren.²⁵ Die Organe der Exekutive funktionierten in Estland bereits recht frühzeitig, der öffentlichen Verwaltung mangelte es allerdings viele Jahre an qualifizierten Mitarbeitern, insbesondere für Rechtsfragen.²⁶ Ebenso müssen Mängel im System der kommunalen Selbstverwaltung als Nachteil im gesamten Prozess der Demokratisierung gesehen werden.²⁷ So werden die 15 Kreise durch zentral bestellte Gouverneure administriert. Eine lokale Selbstverwaltung gibt es nur auf der Gemeindeebene, wo in den insgesamt 247 (seit 2005: 227) Gemein-

19 Vgl. Schrader/Laaser, Staaten, S. 6.

20 Vgl. President of the Republic Election Act (ETLSC [1996d], S. 59–80).

21 Vgl. §§ 77–85 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 33–38).

22 Die Regierung besteht gemäß § 3 des Gesetzes über die Regierung (ETLSC [1996b], S. 7–8) aus dem Ministerpräsidenten und maximal 14 Ministern.

23 Vgl. § 26 des Gesetzes über die Regierung (ETLSC [1996b], S. 22).

24 Vgl. §§ 86–101 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 39–44).

25 Vgl. Schrader/Laaser, Staaten, S. 22 f.

26 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (97) 2006, Brüssel 1997, S. 14 f.

27 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, Ländergutachten Estland, S. 4.

den die Bürgermeister demokratisch gewählt werden. Dadurch hat aber eine Großstadt wie Tallinn mit über 400 000 Einwohnern den gleichen Rang wie kleine Landgemeinden, z. B. die Insel Ruhnu mit unter 50 Einwohnern. Eine Reform der lokalen Selbstverwaltung wird daher seit längerem diskutiert.²⁸

3. Rechtsprechung und Kontrolle staatlicher Gewalt

Die Entscheidungen von Exekutive und Legislative werden wiederum von der Judikative in Form einer Verfassungskammer des Staatsgerichts auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft. Das Klagerecht steht nur dem Staatspräsidenten und einem sogenannten „Justizkanzler“ zu, der eine estnische Besonderheit bei der Kontrolle der Gewalten darstellt.²⁹ Er wird vom Parlament auf Lebenszeit gewählt, was ihm seine Unabhängigkeit sichert. Seine Aufgabe besteht in der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit aller Gesetze. Im Zweifel kann er unmittelbar eine Klage einreichen. Des Weiteren hat jeder Bürger das Recht, dem Justizkanzler seine Bedenken wegen eines Gesetzes vorzutragen und ihn zu ersuchen, von seinem Klagerecht Gebrauch zu machen. Die Staatsrichter selber sind ebenfalls von politischen Weisungen unabhängig. Sie werden vom Parlament auf Lebenszeit gewählt. Die anderen Richter werden auf Vorschlag des Staatsgerichtshofs vom Staatspräsidenten auf Lebenszeit ernannt und können nur abgesetzt werden, wenn sie einer Straftat überführt wurden. Somit besteht auch eine unabhängige Justiz in Estland. Das Hauptproblem der Justiz lag in den Anfangsjahren der Transformation in der Unsicherheit, welches Recht in den zahlreichen Gesetzgebungsbereichen anzuwenden sei, sowie in der unzureichenden Erfahrung der Mitglieder der Justizbehörden.³⁰

Die politischen Entscheidungsträger werden in Estland aber auch durch eine freie und unabhängige Presse kontrolliert. Die Massenmedien Estlands wurden bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Transformationsprozesses privatisiert. Sowohl die formellen Bestimmungen der Verfassung als auch die praktisch vorhandene Vielfalt der Medien garantieren die Meinungs- sowie Pressefreiheit. Estland hat mehrere Tageszeitungen in estnischer Sprache (v.a. Postimees, Eesti Päevaleht, Äripäev) sowie einige russischsprachige. Hinzu kommen verschiedene staatliche und private Radiosender sowie kommerzielle TV-Sender mit öffentlichen Programmen. Einige Parteien haben versucht, eigene Zeitungen auf dem estnischen Markt zu etablieren. Aus ökonomischer Perspektive sind die großen Medienorganisationen solide. Es gibt jedoch eine wachsende Tendenz zur Kon-

28 Vgl. Ralph Wrobel, Local Administration Reform in Estonia: Alternatives from an Economic Point of View. In: *Post-Communist Economies*, 15 (2003) 2, S. 277–295, hier 278–283; Janno Reiljan, Vergrößerung der regionalen Disparitäten der Wirtschaftsentwicklung Estlands, Ordnungspolitischer Diskurs Nr. 2010–3, S. 10 (http://www.ordnungspolitisches-portal.de/05_02_OPO_Diskurse_2010-03.pdf).

29 Vgl. dazu §§ 139–145 der estnischen Verfassung (ETLSC [1996a], S. 59–60).

30 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme, S. 15.

zentration der Eigentumsverhältnisse durch bestimmte ausländische Inhaber aus den benachbarten skandinavischen Ländern.³¹ Ergänzt wird das Angebot an Printmedien und Radio/TV-Sendern immer mehr durch das Internet. Hier hat Estland durch seine zahlreichen öffentlichen Internetzugänge (in staatlichen Gebäuden, Reisebussen etc.) eine Vorreiterrolle im weltweiten Vergleich.³² Im Jahre 2010 waren zudem knapp 70 Prozent der estnischen Haushalte mit einer Internetverbindung ausgestattet (vgl. Abb. 1).

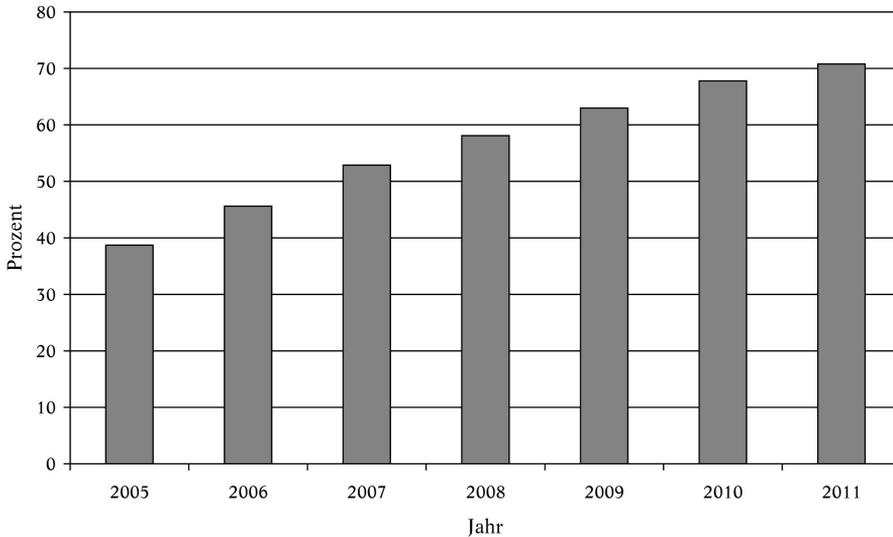


Abb. 1: Anteil der Haushalte mit Internetverbindung 2005–2011; Quelle: Statistics Estonia

4. Demokratie und Zivilgesellschaft

Insgesamt war der politische Transformationsprozess erfolgreich. Bereits in ihrer Stellungnahme zum EU-Beitrittsantrag Estlands vom Juni 1997 bewertete die Europäische Kommission das politische System Estlands positiv: „Die politischen Institutionen Estlands funktionieren reibungslos und sind stabil. Die

- 31 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Ländergutachten Estland, S. 6; weitergehend Marju Lauristin/Peeter Vihalemm, *The transformation of Estonian society and media: 1987–2001*. In: Peeter Vihalemm (Hg.), *Baltic Media in Transition*, Tartu 2002, S. 17–63; Annette Risberg/Antti Ainamo, *Expansion of the Nordic Business Press: Äripäev in Estonia as a Carrier of Western Discourses*. In: Peter Kjaer/Tore Slaatta (Hg.), *Mediating Business: The Expansion of Business Journalism*, Kopenhagen 2007, S. 101–128; Dainora Grundey, *Media Business in the Baltic States: A comparative Analysis of Lithuania, Latvia and Estonia*. In: *Transformations in Business & Economics*, 7 (2008) 1, S. 104–136.
- 32 Vgl. dazu auch Reet Sommer, *Estlands Weg in die Informationsgesellschaft: ökonomische, soziale, politische und kulturelle Faktoren*, Saarbrücken 2007.

Institutionen respektieren die Gewaltenteilung und arbeiten zusammen. 1992 und 1995 gab es freie und gerechte Wahlen [...]. die faire Opposition spielt die ihr zukommende Rolle im institutionellen Gefüge. Die Bemühungen um Verbesserung des Justizsystems und die Maßnahmen gegen Korruption müssen intensiviert werden. [...] Das Land weist alle Merkmale einer Demokratie auf und verfügt über stabile Institutionen, die die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte garantieren.“³³ Seitdem konnten weitere Verbesserungen erzielt werden. So weist die Bertelsmann-Stiftung beispielsweise in einem Gutachten von 2003 darauf hin, dass Estland berechtigterweise nicht im Ruf umfassender politischer Korruption steht. Die Justizbehörden würden – sofern notwendig – entschieden Verfahren gegen korrupte Amtsinhaber durchführen, um die politische Rechtsstaatlichkeit zu garantieren und Interessenkonflikten entgegen zu steuern.³⁴ Innerhalb der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa nimmt Estland in dieser Hinsicht sogar die führende Position ein.³⁵

Estland hat sehr schnell eine lebendige Zivilgesellschaft entwickelt. So ist das Land durch ein enges Netzwerk von Kooperativen, Verbänden und Interessengruppen zwischen Politik und Gesellschaft geprägt. Das Recht zur Vereinsbildung verlangt keinerlei formale Registrierung bei staatlichen Behörden. Alle Gruppen, die sich innerhalb der demokratischen Grundordnung für ethnische oder religiöse Angelegenheiten einsetzen, sind zugelassen. Damit gibt es keine unzulässigen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit. Auch die Versammlungsfreiheit ist in Artikel 47 der estnischen Verfassung festgelegt. Die in Demokratien üblichen Einschränkungen werden mit größter Zurückhaltung durchgeführt. Die meisten Organisationen sind jedoch in der Hauptstadt Tallinn angesiedelt. Auch ist die Beteiligung der Bevölkerung an freiwilligen Organisationen eher schwach ausgeprägt. Das liegt darin begründet, dass in der Sowjetzeit die Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Organisationen verpflichtend war. Nur ca. 40 Prozent der Bevölkerung beteiligt sich an einer Nicht-Regierungsorganisation.³⁶ Der estnische Staat sucht jedoch die Entwicklung einer Zivilgesellschaft durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen zu fördern.

33 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme, S. 21.

34 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, Ländergutachten Estland, S. 7.

35 Gemäß Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2009, 2010, S. 5 f. (http://www.transparency.de/uploads/media/09-11-17-CPI_2009_Pressemappe.pdf), Rang 27 zusammen mit Slowenien.

36 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Ländergutachten Estland, S. 5-9.