

## **Kapitel 2      Kompensatorische Sicherheitsstrategien in Estland**

### **2.1      Sicherheitspolitik in Estland seit der Unabhängigkeit 1991**

#### **2.1.1      Sicherheitspolitische Wahrnehmungsmuster in Estland**

In der Ostseeregion werden die sicherheitspolitischen Veränderungen, die in den vergangenen Jahren in Europa stattgefunden haben, auf kleinem Raum sichtbar. Die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen bildete im August 1991 den Auftakt für die Auflösung der Sowjetunion im Dezember desselben Jahres. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre waren die Unabhängigkeitsbewegungen der baltischen Staaten zunächst das spektakuläre Symbol für die inneren Auflösungserscheinungen der UdSSR, danach wurde ihr Erscheinen auf der internationalen Bühne zu einem Symbol für den Umbruch der politischen Situation in der Ostseeregion. Der Frage, welche politische Rolle Estland und seine südlichen Nachbarn einnehmen werden, gilt seither das maßgebliche Interesse der Staaten in der Region. Die scharfe Trennlinie, die durch das Gegenüber von Ost und West quer durch die Ostsee gezogen wurde, ist mit dem Zerfall der UdSSR verschwunden. Dadurch wurden nicht nur Schweden und Finnland aus ihrer sicherheitspolitischen Randlage in der Neutralität befreit, auch die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung in der Region hat sich intensiviert. Damit sind allerdings nicht alle Konfliktpotentiale im Nordosten Europas verschwunden. An die Stelle globaler Konfliktlinien sind vor allem politische Spannungen zwischen Rußland und den baltischen Staaten getreten. Estland und Lettland mit ihrem großen russischsprachigen Bevölkerungsteil müssen mit einem stark belasteten bilateralen Verhältnis zu Rußland umgehen. Ihnen kommt eine maßgebliche Rolle für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in der Region zu. Die schwierigen Beziehungen zwischen Estland und Rußland haben nicht nur tagespolitische Ursachen, sondern lassen sich auf Bedrohungsperzeptionen der baltischen Akteure zurückführen, deren Wurzeln weit in die Geschichte zurückreichen und bis heute die außen- und sicherheitspolitische Interessendefinition beeinflussen. Die Wahrnehmung Rußlands als Unsicherheitsfaktor und potentielle Bedrohung der estnischen Unabhängigkeit

resultiert aus der Beobachtung der inneren Entwicklung Rußlands und der russischen Außenpolitik. Bei der Beschreibung estnischer Risikoperzeptionen sind eine historisch geprägte und eine von der aktuellen Politik geprägte Dimension zu unterscheiden. Von großer Bedeutung für die Selbstwahrnehmung Estlands und die Perzeption Rußlands ist die historische Dimension.<sup>136</sup>

Die historische Erfahrung der Zugehörigkeit zum Russischen Reich seit Beginn des 18. Jahrhunderts und besonders zur Sowjetunion zwischen 1940 und 1991 bildet den Hintergrund langfristiger und sich nur langsam verändernder Auffassungen über den östlichen Nachbarn. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht, daß bereits die Ablösung der schwedischen Herrschaft über das Territorium des heutigen Estland im Jahre 1710 nach der Niederlage Schwedens im Nordischen Krieg als Ende einer „guten Zeit“ bezeichnet wird. Diese Wertung ist insofern erstaunlich, als auch während der „Schwedenzeit“ ab 1629 die estnische Bevölkerung nur die ländliche Unterschicht in Estland bildete und der Schollenpflichtigkeit überwiegend deutschstämmiger Grundbesitzer unterlag. Allerdings kam es im Verlauf des 17. Jahrhunderts zu sozialen und materiellen Verbesserungen der Situation der estnischen Landbevölkerung, die durch die Verwüstungen des Nordischen Krieges wieder verloren gingen.<sup>137</sup>

Während derart lange zurückliegende Ereignisse die estnische Politik nicht unmittelbar beeinflussen, wirkt der Zeitraum von 1940 bis 1991, in dem Estland als eine von fünfzehn sozialistischen Sowjetrepubliken Teil der UdSSR war, bis heute auf die außen- und sicherheitspolitische Wahrnehmung der estnischen Öffentlichkeit wie der politischen Entscheidungsträger.<sup>138</sup> Die Bewertung der Ereignisse, die 1940 die Selbständigkeit des estnischen Staates beendeten, führte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zur Herausbildung der Nationalbewegung, die in die Wiederherstellung der Unabhängigkeit des Landes mündete.<sup>139</sup> Das geheime Zusatzabkommen zum Deutsch-

---

<sup>136</sup> Vgl. zur Geschichte des Baltikums z.B. Hiden und Salmon 1991, Meissner 1990, Schmidt 1992, Pistohlkors 1994, Rauch 1990, Wittram 1954.

<sup>137</sup> Vgl. Schmidt 1992: S. 94f.

<sup>138</sup> Vgl. Vares 1999: S. 161ff.

<sup>139</sup> Zur Unabhängigkeitsbewegung vgl. z. B. Butenschön 1992, Gerner und Hedlund 1993, Lieven 1993, Urdze 1991.

Sowjetischen Nichtangriffsvertrag vom 23. August 1939 bildete die Voraussetzung für die Annexion der baltischen Staaten durch die UdSSR im Sommer 1940.<sup>140</sup> Sie wurde erleichtert durch die unzureichenden außenpolitischen Bindungen des damaligen Estland und gravierende Mängel in der Zusammenarbeit der baltischen Staaten untereinander. Diese Erfahrung führt in der heutigen estnischen Außenpolitik zu der Ansicht, daß die Unabhängigkeit des Landes ohne möglichst enge sicherheitspolitische Beziehungen und vertragliche Bindungen mit dem Westen Europas auf Dauer nicht zuverlässig zu gewährleisten sei. Eine weitere Folge dieser Erfahrung ist ein nach wie vor vorhandenes Mißtrauen gegenüber den politischen Absichten der größeren europäischen Staaten, insbesondere Rußlands. Die Aussicht, auch den kleinen Ländern Europas ausreichenden Einfluß zu verschaffen, ist ein nicht zu unterschätzendes Motiv der estnischen Politik gegenüber der Europäischen Union.<sup>141</sup>

Dieser Lernprozeß, der aus der Erfahrung des politischen Scheiterns 1940 Schlüsse für die strategische Ausrichtung estnischer Außenpolitik zu ziehen sucht, erhält durch die kollektiven Erfahrungen während der Zugehörigkeit zur UdSSR eine starke emotionale Dimension.<sup>142</sup> Umfangreiche Deportationen während der 1940er Jahre in sowjetische Arbeitslager, die vor allem die bürgerlichen Eliten Estlands in Politik, Wirtschaft und Militär betrafen, der Versuch, die estnische Sprache und Kultur aus dem öffentlichen Leben des Landes zu verdrängen sowie die Ansiedlung umfangreicher russischsprachiger Bevölkerungsteile aus anderen Teilen der Sowjetunion erzeugten eine umfassende und äußerst reale Bedrohungsperzeption, die in der kollektiven estnischen Wahrnehmung Rußlands bis heute Spuren hinterläßt.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Die anhaltende Bedeutung der Zwischenkriegszeit mit der ersten Phase eines unabhängigen estnischen Staates für das Selbstverständnis der heutigen estnischen Gesellschaft - besonders auch im Verhältnis zu Rußland - verdeutlicht die von dem Historiker Magnus Ilmjärv angestoßene Debatte über geheime Verbindungen des damaligen Staatspräsidenten Konstantin Päts zur UdSSR zwischen 1925 und 1940. Ilmjärvs These, Päts habe die sowjetische Botschaft in Estland über seine innen- und außenpolitischen Vorhaben informiert und im Rahmen von Ölgeschäften größere Geldbeträge von der UdSSR erhalten, hat das verbreitete estnische Selbstverständnis als „unschuldigem Opfer“ sowjetischer und deutscher Großmachtpolitik beschädigt. Vgl. die Dokumentation bei Plath und Brüggemann 2000.

<sup>141</sup> Vgl. Bedarff und Schürmann 1998: S. 104.

<sup>142</sup> Vgl. Järä 1998: S. 4-10.

<sup>143</sup> Zur jüngeren estnischen Geschichte vgl. z. B. Loeber 1990, Misiunas und Taagepera 1993.

Die historischen Erfahrungen Estlands mit Rußland bzw. der Sowjetunion sind allein für sich genommen noch keine hinreichende Erklärung für die anhaltende Präsenz geschichtlicher Ereignisse bei der Formulierung estnischer Außen- und Sicherheitspolitik. Ihr Einfluß erwächst vielmehr erst aus der Verknüpfung mit aktuellen Schwierigkeiten im estnisch-russischen Verhältnis nach 1991. Dabei sind zwei grundsätzliche Wahrnehmungen vorherrschend: Erstens ist in Estland wie in den übrigen baltischen Staaten ein Eindruck der Unberechenbarkeit des politischen, wirtschaftlichen wie sozialen Transformationsprozesses in Rußland entstanden.<sup>144</sup> Das Spektrum der in Estland Besorgnis oder Kritik hervorrufenden Ereignisse und Entwicklungen in Rußland ist dabei weit gefächert. Im politischen Bereich haben insbesondere die beiden Tschetschenienkriege von 1994 bis 1996 und erneut seit 1999 scharfe Reaktionen hervorgerufen. Sie gelten als Beleg einer Rußland unterstellten Bereitschaft, strategische Interessen notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen.<sup>145</sup> Aber auch der Machtkampf zwischen Präsident Jelzin und dem Parlament 1993 und aggressive Äußerungen von Politikern sowohl vom Rande des politischen Spektrums als auch aus den Reihen von Präsident und Regierung über die baltischen Staaten haben zu diesem Eindruck beigetragen.

Im wirtschaftlichen Bereich hat nach den Sanktionsmaßnahmen im Anschluß an die Wiederherstellung der Unabhängigkeit im Winter 1991/92 vor allem die Währungs- und Finanzkrise im September 1998 die Instabilität der russischen Wirtschaft und die möglichen negativen Folgen der ökonomischen Verflechtung Estlands mit dem Nachbarstaat vor Augen geführt. Die Tendenz zu einer weiteren Abkoppelung von Rußland auch auf wirtschaftlichem Gebiet wurde dadurch gefördert.<sup>146</sup> Außerdem bestehen in Estland Befürchtungen, daß die politischen und wirtschaftlichen Krisenerscheinungen in Rußland zu sozialen Problemen führen, die sich auf die Nachbarländer auswirken. In einem engeren sicherheitspolitischen Sinne gilt diese Sorge vorrangig der sozialen Situation der russischen Streitkräfte in den an Estland angrenzenden Militärbezirken Leningrad und Pskov, aber auch im Gebiet von Kaliningrad. Schließlich wird auch an grenzüberschreitende Umweltrisiken in Rußland bei der Evaluierung

---

<sup>144</sup> Vgl. Ozoliņš 1994: S. 51f.

<sup>145</sup> Vgl. Cornell 1999: S. 7.

<sup>146</sup> Zur Verbindung von Wirtschaft und Sicherheit in der estnischen Politik vgl. Kap. 2.3 in diesem Band.

der estnischen Sicherheitssituation gedacht. Vor allem das russische Kernkraftwerk Sosnowyj Bor südwestlich von St. Petersburg weckt in dieser Beziehung Befürchtungen auf estnischer Seite. Insgesamt bezieht sich das estnische Mißtrauen gegenüber der aktuellen Situation in Rußland darauf, daß Krisenerscheinungen im Nachbarland wie die Finanzkrise 1998 auch gravierende Auswirkungen in Estland haben könnten. Dies schließt die Möglichkeit überraschender Kursänderungen der russischen Außenpolitik unter dem Druck interner Krisensituationen ein.

Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich zweitens ein erhebliches Mißtrauen gegenüber den politischen Grundlagen und Zielen russischer Außenpolitik, insbesondere gegenüber den baltischen Staaten, verfestigen können. Exemplarisch zeigt sich die enge Verknüpfung historischer Erfahrungen und aktueller außen- und sicherheitspolitischer Schwierigkeiten in den estnisch-russischen Beziehungen an den Verhandlungen zum Abschluß eines völkerrechtlich bindenden Grenzvertrags.<sup>147</sup> Dieses Problem ist eng mit der Bewertung der Zeit der estnischen Zugehörigkeit zur UdSSR verbunden. Während Rußland nach wie vor von einem freiwilligen Beitritt Estlands zur UdSSR im Jahre 1940 ausgeht, beharrt die estnische Regierung auf der auch von den westlichen Staaten geteilten Auffassung, daß es sich um eine gewaltsame Annexion auf der Grundlage des geheimen Zusatzprotokolls zum Deutsch-Sowjetischen Nichtangriffsvertrag von 1939 gehandelt hat.<sup>148</sup> Während Estland damit von einem kontinuierlichen Fortbestand eines estnischen Staates ausgeht und sich in den Verhandlungen mit Rußland stets auf den 1920 in Tartu geschlossenen Friedensvertrag beruft, ist der estnische Staat für Rußland 1940 erloschen, Verträge aus der Zeit davor besitzen keine Gültigkeit mehr. Obwohl über die technischen Fragen des Grenzverlaufs schnell Einigkeit erzielt werden konnte und Estland auf die Rückübertragung nach 1940 abgetrennter Territorien verzichtete, verhinderten die Differenzen über eine Bezugnahme auf den Vertrag von Tartu lange Zeit die Paraphierung des Abkommens.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Vgl. Forsberg 1998: S. 438-442.

<sup>148</sup> Vgl. Meissner 1995.

<sup>149</sup> Vgl. Altenbockum 1996.

Ähnliche Differenzen in der Bewertung historischer Vorgänge führten auch zu den anhaltenden Schwierigkeiten über den Status der russischsprachigen Bevölkerung, die zu großen Teilen zwischen 1940 und 1991 in Estland angesiedelt wurde. Historische Wahrnehmungsmuster beeinflussen demnach in erheblichem Maße das aktuelle politische Verhalten sowohl Estlands als auch Rußlands und wirken auf diese Weise bis in die Gegenwart fort. Die Folge dieser unterschiedlichen Rechtsauffassungen ist auf estnischer Seite nicht zuletzt Skepsis über die Akzeptanz der staatlichen Unabhängigkeit von seiten Rußlands.<sup>150</sup> Ereignisse wie die russische Opposition gegen einen NATO-Beitritt, Nichtratifizierung des Grenzabkommens, Kritik am Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung und politisch-administrative Hemmnisse in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen erhalten dadurch zusätzlich eine hohe symbolische Bedeutung. Die in sicherheitspolitischen Konzeptionen Rußlands getroffene Einbeziehung der baltischen Staaten in das sogenannte „nahe Ausland“, in dem Rußland besondere Interessen wie u.a. den Schutz der dort lebenden russischen Bevölkerung verfolgt, untermauert diese Wahrnehmung zusätzlich.<sup>151</sup> Die Folge ist eine Fokussierung der sicherheitspolitischen Interessendefinition in Estland auf die Außenpolitik Rußlands und auf die innere Entwicklung des Landes.

Diese Bedrohungsperzeptionen und die daraus resultierende Definition estnischer Sicherheitspolitik finden in den Verteidigungsrichtlinien der estnischen Regierung ihren unmittelbaren Ausdruck. Diese Richtlinien, die 1996 von der Regierung erarbeitet und durch das estnische Parlament bestätigt worden sind, bilden derzeit die formale Grundlage der estnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Als Hauptquellen möglicher Gefahren für die Sicherheit des Landes werden in diesem Dokument „aggressive imperialistische Ambitionen und politische und/oder militärische Instabilität“ angeführt.<sup>152</sup> Für ein offizielles Dokument wird damit ein sehr direkter Bezug zwischen der estnischen Sicherheitspolitik und der politischen Entwicklung in Rußland hergestellt. Die auch in Westeuropa vorhandene Sorge vor einer unkontrollierten Entwicklung der russischen Transformation, ohne über

---

<sup>150</sup> Vgl. Knudsen 1998: S. 7f.

<sup>151</sup> Vgl. Oldberg 1997: S. 161f.

<sup>152</sup> Vgl. Guidelines of the National Defence Policy 1996, S. 3.

adäquate Möglichkeiten externer Steuerung der Entwicklung zu verfügen, wird durch die unmittelbare Nachbarschaft zu Rußland und die angesprochene Belastung der bilateralen Beziehungen erheblich verstärkt. Mit Knudsen:

„The type of conflict most likely to occur in the Baltic area is not a violent or directly dramatic one, but rather the highly charged, tense political situation where the expectation of violence is somehow in the air.“<sup>153</sup>

### **2.1.2 Verteidigungspolitik und Aufbau der Streitkräfte**

Nach Wiederherstellung der Unabhängigkeit am 20. August 1991 sah sich Estland der Aufgabe gegenüber, eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln. Dies war sowohl konzeptionell als auch materiell mit einem vollständigen Neuaufbau der estnischen Streitkräfte verbunden. Anders als andere ehemalige Teilrepubliken der Sowjetunion verzichteten die Regierungen der baltischen Staaten darauf, in größerem Umfang Personal und Ausrüstung der sowjetischen Roten Armee auf ihrem Territorium als Grundlage für den Aufbau eigener nationaler Streitkräfte heranzuziehen. Im Gegenteil wurden diese aus überwiegend russischem Personal zusammengesetzten Verbände als akute Bedrohung der jungen Unabhängigkeit Estlands angesehen. In Verhandlungen mit Rußland wurde daher darauf gedrungen, diese vormals sowjetischem, nunmehr russischem Kommando unterstehenden Einheiten so schnell wie möglich abzuziehen.<sup>154</sup>

Der Aufbau eigenständiger estnischer Streitkräfte mußte daher bei Null beginnen. Kommando- und Ausbildungsstrukturen, Verteidigungskonzepte sowie weite Teile der baulichen Infrastruktur und schließlich Waffentechnik und Logistik konnten nicht von der Roten Armee übernommen werden. Zusammen mit den begrenzten finanziellen Ressourcen, die für Verteidigungszwecke zur Verfügung stehen, ist der Aufbau glaubwürdiger Verteidigungsstrukturen ein

---

<sup>153</sup> S. Knudsen 1998: S. 9.

<sup>154</sup> Vgl. dazu Wettig 1993.

sehr langfristiges Vorhaben. Seit 1994/95 konnten mit Hilfe der nordischen Staaten und der NATO grundlegende Entscheidungen über den Aufbau der Streitkräfte und die Befehlsstrukturen getroffen werden. Auch die Ausbildungsrichtlinien entsprechen mittlerweile weitgehend westlichen Vorbildern. Besonders im personellen und administrativen Bereich existieren allerdings nach wie vor bedeutende Schwierigkeiten. Die geringe Besoldung erschwert wie im gesamten öffentlichen Dienst die Rekrutierung gut ausgebildeten Nachwuchses. Dieses Problem betrifft sowohl das Offizierskorps als auch das Verteidigungsministerium. Die mangelnde Attraktivität der Streitkräfte für qualifizierten Nachwuchs erhöht außerdem den Einfluß von älteren Mitarbeitern, deren Ausbildung noch aus sowjetischer Zeit stammt und in der Regel nur bedingt modernen Anforderungen entspricht. Eine von der estnischen Regierung eingesetzte internationale Expertenkommission sprach in diesem Zusammenhang davon, daß „[...] the progress of modernisation in all areas is hampered by the existence of a large number of older men, who lie like an impermeable ‘permafrost’, lodged between the leaders at the top, who wish to speed up modernisation, and those below, who actively desire it.“<sup>155</sup> Vor allem bis Mitte der 1990er Jahre kam es darüber hinaus vereinzelt zu gravierenden Fällen von Insubordination und eigenmächtigem Handeln lokaler Befehlshaber.<sup>156</sup> Schließlich führt der Zusammenhang von niedriger Besoldung und teilweise unzureichender Kontrolle des Verwaltungshandelns auch in den Streitkräften zu Korruptionserscheinungen insbesondere im Bereich der Beschaffung.<sup>157</sup>

Die Konzeption der estnischen Verteidigung lehnt sich eng an das Vorbild Finnlands an. Sie sieht den Aufbau einer kleinen, aber hochwertig ausgerüsteten und flexibel einsetzbaren regulären Armee und die Ausbildung einer möglichst großen Zahl von kurzfristig mobilisierbaren Reservisten vor. Die Struktur der estnischen Streitkräfte wird durch eine freiwillige Milizorganisation, die sogenannte "Kaitseliit", ergänzt. Sie steht ebenfalls unter dem Befehl des Oberkommandos der Streitkräfte und soll die Ausbildungsfunktion der regulären Truppen unterstützen. In Estland herrscht die allgemeine Wehrpflicht, deren

---

<sup>155</sup> S. IDAB 1999: S. 7.

<sup>156</sup> Vgl. dazu z.B. Kerner u.a. 1997: S. 129.

<sup>157</sup> Vgl. Ettmayer 1999: S. 71.

Dauer zur Zeit zwölf Monate beträgt. Langfristig wird eine Mobilisierungsstärke von insgesamt 45.000 Mann angestrebt, von denen bis jetzt allerdings erst etwa 14.000 Mann zur Verfügung stehen. Sie werden durch die etwa 8.000 freiwilligen Mitglieder der "Kaitseliit" ergänzt.<sup>158</sup>

**Tabelle 1: Umfang des militärischen und zivilen Personals der estnischen Streitkräfte<sup>159</sup>**

	<i>Heer</i>	<i>Marine</i>	<i>Luftwaffe</i>	<b>Gesamt</b>
Offiziere	441	34	39	514
Unteroffiziere	487	28	13	528
Zeitsoldaten	452	21	18	491
Wehrpflichtige	2.223	143	44	2.410
ziv. Mitarbeiter	301	22	5	328
<b>Gesamt</b>	<b>3.904</b>	<b>248</b>	<b>119</b>	<b>4.271</b>

gesamte Mobilisierungsstärke: 14.000 Mann (angestrebt: 45.000 Mann)

Kaitseliit: 8.000 Mann

Die Verteidigungsausgaben Estlands erreichen weder in absoluten Zahlen noch in Relation zur estnischen Wirtschaftsleistung ein ausreichendes Niveau.<sup>160</sup> Die Regierungen der letzten Jahre planten wiederholt eine Anhebung der Verteidigungsausgaben auf einen Anteil von 2 v.H. des BIP, ohne dieses Ziel bislang erreichen zu können. 1998 betragen sie 1,29 v.H. des BIP (entsprechend 823,72 Mio. EEK), in den Jahren 1999 und 2000 1,60 v.H. des BIP (entsprechend 1.134 Mio. EEK bzw. 1.292 Mio. EEK). Eine Erhöhung auf 2 v.H. wird für das Jahr 2002 angestrebt.<sup>161</sup> Angesichts der rigiden rechtlichen Begrenzung der staatlichen Ausgabenpolitik wird die Umsetzung dieses Vorhabens allerdings stark von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes abhängen. Die chronische Unterfinanzierung der Streitkräfte äußert sich nicht nur im personellen Bereich, sondern führt auch zu

<sup>158</sup> Vgl. Vienna Document 1999a: S. 10f.

<sup>159</sup> S. Vienna Document 1999a: S. 12.

<sup>160</sup> Vgl. USEUCOM 1998: S. 2.

<sup>161</sup> Angaben des estnischen Verteidigungsministeriums.

Defiziten durch fehlende oder veraltete Ausrüstungen,<sup>162</sup> beschränkte Ausbildungs- und Manövertätigkeit und erneuerungsbedürftige bauliche Anlagen.<sup>163</sup>

**Tabelle 2: Entwicklung des estnischen Verteidigungsetats (in Mio. EEK)<sup>164</sup>**

	<i>Heer</i>	<i>Marine</i>	<i>Luftwaffe</i>	<i>Verwaltung</i>	<i>Kaitseliit</i>	<i>PfP/UN</i>	<b><i>Gesamt</i></b>
<b>1996</b>	480,49	8,46	2,08	84,43	23,90	53,67	<b>653,03</b>
<b>1997</b>	530,50	18,95	39,23	99,62	33,94	89,04	<b>811,29</b>
<b>1998</b>	484,92	15,30	9,86	181,59	40,35	91,71	<b>823,72</b>

Konzeptionell basiert die Verteidigungspolitik Estlands auf dem Dokument über die "Richtlinien der nationalen Verteidigung", das im Mai 1996 vom Parlament auf Vorlage der Regierung verabschiedet wurde.<sup>165</sup> Die offizielle Sicherheitspolitik Estlands ruht danach auf zwei Säulen. Neben dem Aufbau einer glaubwürdigen Landesverteidigung wird der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung große Bedeutung beigemessen. Ein Kernelement estnischer Sicherheitspolitik ist in dieser Hinsicht die Integration in die Sicherheitsstrukturen des westlichen Europa. An erster Stelle stehen dabei die Mitgliedschaft in der NATO und in der WEU. Der hohe Stellenwert der Mitgliedschaft in internationalen Sicherheitsinstitutionen in der estnischen Verteidigungskonzeption und der explizite Wunsch nach Sicherheitsgarantien der NATO sind deutlicher Ausdruck des estnischen Sicherheitsverständnisses. Die Verteidigungsrichtlinien sind durch das Bewußtsein geprägt, daß Estland als kleiner Staat in schwieriger wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umbruchssituation nicht in der Lage ist, seine Sicherheit aus eigener Kraft im erforderlichen Umfang zu gewährleisten.

Die Frage eines NATO-Beitritts Estlands hat sich in dieser Situation nicht nur zu einem Hauptziel der estnischen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt. Darüber hinaus ist die Debatte über Sinn und Zweck einer Osterweiterung der

<sup>162</sup> Für einen Überblick über den Ausrüstungsstand der estnischen Streitkräfte vgl. IISS 1999: S. 88.

<sup>163</sup> Vgl. USEUCOM: S. 28.

<sup>164</sup> Angaben des estnischen Verteidigungsministeriums. Der Wert der Estnischen Krone ist fest an die Deutsche Mark bzw. den Euro gebunden. Der Wechselkurs ist auf 8 EEK:1 DM festgelegt.

<sup>165</sup> Vgl. Guidelines of the National Defence Policy of the Estonian State 1996, S. 1.

NATO angesichts des expliziten Widerstands von russischer Seite zu einer Kernfrage der künftigen Sicherheitsarchitektur in der Ostseeregion geworden. Die Argumente und Positionen der beteiligten Akteure, in erster Linie Estlands bzw. der baltischen Staaten, Rußlands sowie der NATO und ihrer Mitgliedstaaten, haben sich bislang als unvereinbar erwiesen. Vor dem Hintergrund der historisch und aktuell bedingten Sicherheitsrisiken von russischer Seite betont Estland in bezug auf einen möglichst raschen Beitritt zur NATO sein Recht, als souveräner Staat seine Bündniswahl frei zu treffen. Hierbei handelt es sich um ein zwar nicht zu widerlegendes, allerdings rein formales Kriterium. Es hat daher über seinen moralischen Appellcharakter hinaus keine unmittelbare Durchschlagskraft.

Ein zentraler Punkt in der estnischen Argumentation für eine Mitgliedschaft in der NATO ist ferner die These von der Unteilbarkeit von Sicherheit und Stabilität in Europa.<sup>166</sup> In Übereinstimmung mit Erklärungsmustern in den nordischen Staaten, insbesondere Schweden und Finnland, verweist die estnische Seite darauf, daß die Sicherheit der baltischen Staaten nicht isoliert betrachtet werden könne, sondern stets regionale oder gar gesamteuropäische Zusammenhänge zu beachten seien. Die Gewährleistung der Sicherheit der baltischen Staaten wirkt damit auch einer potentiellen Destabilisierung der gesamten Region entgegen und liegt im Interesse aller europäischen Staaten. Dieser Argumentation entsprechen vor allem im Vorfeld der ersten Erweiterung der NATO verbreitete Befürchtungen, Estland und die übrigen baltischen Staaten könnten in eine „sicherheitspolitische Grauzone“ geraten, in der sie aufgrund ihrer ungeklärten außenpolitischen Verankerung verstärkt russischen Einflußversuchen ausgesetzt sein würden.<sup>167</sup>

Der Wert eines NATO-Beitritts, der die NATO aus Sicht vieler politischer Entscheidungsträger in Estland langfristig unverzichtbar macht und von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union unterscheidet, liegt in dem damit verbundenen, direkten Engagement der USA<sup>168</sup> und den formellen

---

<sup>166</sup> Vgl. exemplarisch die Rede des estnischen Staatspräsidenten vor der DGAP in Berlin, Meri 2000: S. 5.

<sup>167</sup> Vgl. zu dieser Argumentationskette z.B. Archer 1997: S. 92.

<sup>168</sup> Zur Rolle der USA in der Ostseeregion vgl. Duke 1996, Kaufman 1998, Knudsen 1998: S. 40-46.

Sicherheitsgarantien nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags begründet.<sup>169</sup> Hier liegt auch der Kern des Interessenkonflikts mit Rußland, das in einer Erweiterung des NATO-Gebietes um die baltischen Staaten in der vorherrschenden geostrategischen Sichtweise auf die Sicherheitspolitik in Europa ein Vorrücken der USA direkt an die russische Westgrenze wahrnimmt.<sup>170</sup> Während in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit die Territorialverteidigung im Mittelpunkt estnischer NATO-Aspirationen stand, wurde in Estland in den letzten Jahren ein Wandel in Richtung auf den veränderten Aufgabenkatalog einer „Neuen NATO“ vollzogen. Stimmen, die die Verantwortung der NATO für demokratische Entwicklung und Stabilität in ganz Europa und die wachsende Bedeutung von neuen Aufgaben wie den Friedensmissionen im ehemaligen Jugoslawien in den Mittelpunkt rücken, gewinnen auch in Estland an Gewicht.<sup>171</sup> Zu dem Wunsch nach Einbeziehung in die europäische Sicherheitsarchitektur trägt daher nicht nur bei, Garantien zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Unabhängigkeit zu erhalten. Darüber hinaus spielt auch das Bewußtsein eine Rolle, im Rahmen der vorhandenen eigenen Möglichkeiten zur europäischen Sicherheit beizutragen. In der Beteiligung an internationalen friedenswahrenden Aktionen wird eine Möglichkeit gesehen, Sicherheit nicht nur zu konsumieren, sondern einen eigenständigen Beitrag zur Stabilität Gesamteuropas zu leisten.<sup>172</sup> Dieser Bedeutungswandel der NATO, bei dem der Aspekt der Territorialverteidigung mehr und mehr in den Hintergrund tritt, kann ein erfolgversprechender Weg zur Auflösung des Konflikts zwischen Estland und Rußland in dieser Frage sein.

Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft in der NATO werden in Estland nicht mehr ernsthaft erwogen. Lediglich zu Beginn der Unabhängigkeit, bevor die NATO ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder erklärte, wurde die Option einer estnischen Neutralität nach finnischem oder schwedischem Vorbild diskutiert.<sup>173</sup> Angesichts der schwierigen bilateralen Beziehungen mit Rußland, aber auch aus der grundsätzlichen Zielsetzung

<sup>169</sup> Vgl. Stranga 1997, insb. S. 15f.

<sup>170</sup> In Rußland wird offenbar sogar der Vergleich mit Kuba und den USA gezogen. Vgl. Oldberg 1997: S. 154.

<sup>171</sup> Vgl. Archer und Jones 1999: S. 171, Bedarff und Schürmann 1998: S. 115-119.

<sup>172</sup> Vgl. Bedarff und Schürmann 1998: S. 87.

<sup>173</sup> Vgl. Asmus und Nurick 1996 und Haab 1993. Eine Übersicht über die verschiedenen Optionen bei Hansen 1998.

heraus, als vollwertiger und legitimer Bestandteil des politischen Europas anerkannt zu werden, war diese Möglichkeit jedoch weder innerhalb der politischen Elite noch in der Öffentlichkeit mehrheitsfähig. Auch diverse russische Angebote, die Sicherheit der baltischen Staaten zu garantieren, wurden von estnischer Seite sehr rasch zurückgewiesen.<sup>174</sup> Ob diese Angebote einen substantiellen Beitrag zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation des Landes hätten beitragen können, bleibt daher offen. In eine ähnliche Richtung ging der amerikanische Vorstoß, Schweden und Finnland zu Zusagen die Sicherheit der baltischen Staaten betreffend zu bewegen. Sie wurden von allen Beteiligten mit dem Hinweis auf die Gefahren einer sicherheitspolitischen Regionalisierung abgelehnt.<sup>175</sup> Die sich derzeit abzeichnende Entwicklung, nach der Estland kurz- und mittelfristig seine Sicherheitsstrategie auf die Integration in die Europäischen Union und die Teilnahme an diversen Kooperationsmechanismen der NATO unterhalb der Beitrittsschwelle stützen muß, wird vorrangig auf westlicher Seite als Alternative zu einem vollständigen NATO-Beitritt gesehen.<sup>176</sup> Aus estnischer Perspektive handelt es sich bei dieser Konstellation zum jetzigen Zeitpunkt in erster Linie um eine Kompensation im wahrsten Sinne eines Ersatzes.<sup>177</sup>

Diese Einschätzung gilt auch für die Baltisch-Amerikanische Charta, die am 16. Januar 1998 in Washington von Vertretern der USA und der drei baltischen Staaten unterzeichnet wurde. Die Charta war ein Akt symbolischer Politik, mit dem die USA ihr Interesse an der Unabhängigkeit der baltischen Staaten mit dem bekundeten, ohne verbindliche Garantien abzugeben. Die entsprechende Formulierung lautet:

„The United States of America has a real, profound, and enduring interest in the independence, sovereignty, and territorial integrity, and security of Estonia, Latvia, and Lithuania.“<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> Vgl. Oldberg 1997: S. 156f.

<sup>175</sup> Vgl. Stranga 1997: S. 22f.

<sup>176</sup> Vgl. Asmus und Nurick 1996: S. 139.

<sup>177</sup> Vgl. Bedarff und Schürmann 1998: S. 85ff.

<sup>178</sup> S. Baltic American Charter 1998: S. 2.

Auch das Streben Estlands, Lettlands und Litauens nach Mitgliedschaft in der EU und der NATO wird in der Charta begrüßt, ohne daß damit konkrete Versprechen verbunden sind. Die Charta diene in erster Linie dazu, nach dem Erweiterungsbeschuß der NATO vom Juli 1997 den Eindruck in den baltischen Staaten zu vermeiden, sie würden in einer sicherheitspolitischen Grauzone zurückbleiben und damit unwidersprochen einer wie auch immer gearteten russischen Einflußsphäre überlassen. Kurzfristig übte die Charta daher den psychologischen Zweck aus, die Regierungen und Öffentlichkeit der baltischen Staaten zu beruhigen und den „Zurückweisungsschock“ von Madrid zu mildern. Eine darüber hinausreichende mittel- oder gar langfristige Wirkung konnte die Erklärung allerdings nicht erzielen, sie wird von estnischer Seite nicht als verbindliche Zusage der USA mit großer praktischer Relevanz betrachtet.

Die NATO ihrerseits zögert mit verbindlichen Zusagen über den Zeitpunkt und die konkrete Ausgestaltung einer Mitgliedschaft Estlands. Die Rücksichtnahme auf eigene und russische strategische Interessen ist dabei ein wichtiger, aber nicht der einzige Grund. Angesichts der insgesamt berechenbaren und friedlichen Entwicklungsdynamik in der Ostseeregion besteht aus westlicher Sicht zur Zeit keine Notwendigkeit zu handeln und für eine Erweiterung eine erneute schwere Belastung der Beziehungen zu Rußland in Kauf zu nehmen. Fehlende aktuelle Notwendigkeit, aber auch fehlende Interessen in der Region haben zur Folge, daß einer Sicherheitsgarantie der NATO Estland gegenüber die für eine wirkungsvolle Abschreckung nötige Glaubwürdigkeit fehlen würde.<sup>179</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um ein Problem fehlenden politischen Willens von westlicher Seite. Vielmehr hat sich bislang auch der Vorbereitungsstand der estnischen Streitkräfte und ihre mangelnde Fähigkeit zur Mitarbeit innerhalb der NATO-Strukturen als ernsthaftes technisches Hindernis auf dem Weg zu einer glaubwürdigen Garantie der estnischen Sicherheit durch den Westen erwiesen.<sup>180</sup>

Die estnischen Bemühungen, zu einer Vollmitgliedschaft in der NATO zu gelangen, waren bisher nur von bescheidenem Erfolg gekrönt. Zwar ist Estland

---

<sup>179</sup> Vgl. Blank 1997: S. 28f.

<sup>180</sup> Vgl. Asmus und Nurick 1996, Oldberg 1997.

wie die meisten übrigen Staaten Ost- und Ostmitteleuropas Mitglied des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates und partizipiert seit Anfang 1994 am Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ der NATO. Hoffnungen auf einen zügigen Beitritt zerschlugen sich entgegen offiziellen Verlautbarungen allerdings bereits im Laufe der Jahre 1995 und 1996. Nicht zuletzt aus Rücksichtnahme auf russische Bedenken gegen einen Beitritt der baltischen Staaten verzichtete die Nordatlantische Allianz im Juli 1997 bei ihrem Gipfeltreffen in Madrid darauf, die baltischen Staaten in die erste Runde der Osterweiterung einzubeziehen. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs wurde statt dessen lediglich einer Minimalforderung der Staaten der Ostseeregion Rechnung getragen, indem der Beitrittswunsch grundsätzlich als legitim anerkannt wurde.<sup>181</sup> Auch der Gipfel von Washington im April 1999 ging nicht über eine namentliche Nennung Estlands als möglichem Kandidaten einer zeitlich nicht näher bestimmten zweiten Erweiterungsrunde hinaus.<sup>182</sup> Die aus estnischer Sicht wesentlichen Ergebnisse waren das Bekenntnis, auch nach der Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik prinzipiell für weitere Beitritte offen zu sein, und die Verabschiedung eines „Membership Action Plan“ (MAP). Der MAP soll dazu dienen, über die jährliche Vereinbarung individueller Anpassungsprogramme eine gezielte Vorbereitung auf eine mögliche Mitgliedschaft zu ermöglichen. Auch die technische und finanzielle Unterstützung der NATO und ihrer Mitgliedstaaten soll auf diese Weise gezielter auf die individuellen Bedürfnisse der Beitrittskandidaten zugeschnitten werden können.<sup>183</sup>

Ähnlich wie die Europäische Union hat auch die NATO Anforderungen formuliert, deren Erfüllung durch die Kandidaten eine Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist. Die schon zuvor gestellten Bedingungen eines konsolidierten demokratischen Systems, in dem die politische Kontrolle über das Militär gewährleistet ist, und der Aufbau mit der NATO kompatibler Streitkräftestrukturen wurden insbesondere durch das Kriterium einer ausreichenden Finanzierung der Streitkräfte ergänzt. Danach sollen die Verteidigungsausgaben in den Kandidatenländern wenigstens 2 v.H. des BIP

---

<sup>181</sup> Vgl. NATO 1997: S. 5.

<sup>182</sup> Vgl. NATO 1999: S. 7.

<sup>183</sup> Vgl. Genschel 1999: S. 12.

erreichen und damit dem Durchschnitt der jetzigen Mitgliedsstaaten entsprechen.<sup>184</sup> Der zwischen Estland und der NATO vereinbarte Aktionsplan sieht neben der Erhöhung der Verteidigungsausgaben die Neuordnung der Kommandostrukturen sowie die Aufstellung von Krisenreaktionskräften, die Gewährleistung einer funktionierenden Überwachung des Luftraums und die Beschaffung der dazu erforderlichen Waffensysteme als hauptsächliche Vorbereitungsschritte vor.<sup>185</sup> Während Estland selbst bis 2002 die nötigen Vorbereitungen abgeschlossen haben will,<sup>186</sup> erwartet die NATO die Umsetzung des Aktionsplans im Falle Estlands allerdings nicht vor 2005.<sup>187</sup> Der Verteidigungsetat soll den estnischen Planungen zufolge von 1,6 v.H. des BIP im Jahr 2000 bis 2002 auf die geforderten 2,0 v.H. angehoben werden.<sup>188</sup> Die Ansicht, die „Politik der offenen Tür“ sei auf diese Weise objektiviert worden und eine Aufnahme werde nunmehr von der Erfüllung bestimmter technischer Kriterien abhängig gemacht, erscheint jedoch zu optimistisch. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß die NATO ungeachtet technischer Fortschritte der Kandidatenländer eine eventuelle Erweiterungsentscheidung überwiegend von ihrer politischen Interessendefinition - nicht zuletzt gegenüber Rußland - abhängig machen wird. Die Hoffnungen der estnischen Außenpolitik richten sich derzeit auf das Jahr 2002, für das eine zweite Erweiterungsrunde der NATO erwartet wird. Bislang sind diesbezügliche Signale von westlicher Seite widersprüchlich und reichen von vorsichtigem Optimismus über die Annahme, daß Litauen 2002 quasi stellvertretend für die übrigen baltischen Staaten eine Einladung erhalten könnte, bis zu grundsätzlicher Skepsis über die Beitrittschancen der baltischen Staaten.<sup>189</sup>

Ein Kernpunkt in der Zusammenarbeit zwischen der NATO und den baltischen Staaten ist die Förderung der Verteidigungskooperation der drei baltischen Staaten. Auch in der Zusammenarbeit zwischen Estland und der NATO im

---

<sup>184</sup> Vgl. *ibid.*: S. 14.

<sup>185</sup> Vgl. *Baltic Times* 2000b: S. 7.

<sup>186</sup> Vgl. *Donald* 2000b: S. 4.

<sup>187</sup> Vgl. *FAZ* v. 13.01.00.

<sup>188</sup> Angesichts der angespannten Haushaltslage in Estland und der angesichts des dynamischen Wirtschaftswachstums überdurchschnittlichen Steigerungsraten der Verteidigungsausgaben erscheint dieser Wert allerdings sehr hoch. In der Vergangenheit ließen sich Planungen, die von ähnlichen Werten ausgingen, häufig nicht politisch durchsetzen. Vgl. *Bedarff und Schürmann* 1998: S. 87f.

<sup>189</sup> Vgl. das Spektrum optimistischer, abwartender und skeptischer Prognosen bei *Baltic Times* 2000d, *Baltic Times* 2000e, *Donald* 2000b, *Johansson* 2000, *Silva* 2000.

Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ spielt dieser Bereich eine bedeutende Rolle. Das zentrale Projekt ist derzeit der Aufbau gemeinsamer Einheiten aller drei baltischen Staaten mit Unterstützung der NATO. Mit dem Baltic Battalion (BALTBAT), an dem Estland mit etwa 140 Soldaten beteiligt ist, der Marineeinheit Baltic Squadron (BALTRON) und der gemeinsamen Luftraumüberwachung BALTNET existieren diese gemeinsamen Einheiten für alle Teilstreitkräfte. Die Federführung von Seiten der NATO liegt in den Händen Dänemarks (BALTBAT), Deutschlands (BALTSEA) bzw. Norwegens (BALTNET). Ferner wurde im Jahre 1997 mit dem Baltic Defence College (BALTCOL) im estnischen Tartu eine gemeinsame Ausbildungsstätte für den Führungsnachwuchs ins Leben gerufen. Auch an BALTSEA, einer Koordinierungsstelle für die verschiedenen Hilfsleistungen der westlichen Ostseeanrainerstaaten für die Streitkräfte der baltischen Staaten, sind Mitgliedstaaten der NATO beteiligt. Mit diesen gemeinsamen baltischen Einheiten verfolgt die NATO insgesamt vier Ziele:<sup>190</sup> Sie bilden ein wichtiges Element für den Aufbau der nationalen Streitkräfte. In Estland werden Offiziere, aber auch Mannschaften nach ihrer Verwendung in den diversen gemeinsamen Einheiten als Multiplikatoren in der Ausbildung von Wehrpflichtigen und Reserveoffizieren eingesetzt. Die Zusammenarbeit in diesem Rahmen ist ferner ein wichtiges Instrument, um die estnischen Streitkräfte mit den NATO-Strukturen vertraut zu machen und Interoperabilität herzustellen. Dies betrifft vor allem die Kommandostrukturen (C<sup>3</sup>I) und den Planungsprozeß. Hier wurde der Planning and Review Process (PARP) der NATO in die estnische Verteidigungsplanung übernommen. Neben diesen unmittelbaren Schritten zur Heranführung der estnischen Streitkräfte an die Anforderungen der NATO werden Teile des BALTBAT im Rahmen der IFOR/SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina eingesetzt. Schließlich dient die Verteidigungszusammenarbeit der baltischen Staaten als Motor einer intensiveren Kooperation Estlands, Lettlands und Litauens auch in anderen Politikbereichen. Durch die mittlerweile recht weitreichenden Verbindungen in militärischen Fragen haben sich BALTBAT und seine Äquivalente in den vergangenen Jahren einen gewissen Vorbildcharakter für die baltische Zusammenarbeit insgesamt erworben.

---

<sup>190</sup> Vgl. Archer und Jones 1999: S. 178-181, Schürmann 2001.

Andere Formen der internationalen Verteidigungszusammenarbeit werden überwiegend vor dem Hintergrund des angestrebten Beitritts zur NATO und einer eindeutigen Verankerung des Landes in westlichen Sicherheitsstrukturen betrachtet. Auf diese Weise soll auch die Ablehnung einer Regionalisierung von Sicherheit im Ostseeraum ausdrücklich dokumentiert werden. Die nordischen wie die baltischen Staaten vertreten statt dessen die Ansicht von der Unteilbarkeit europäischer Sicherheit. Die Verteidigungsrichtlinien nennen die enge Kooperation mit den beiden übrigen baltischen Staaten Lettland und Litauen sowie grundsätzlich mit allen übrigen Staaten der Ostseeregion als konkrete verteidigungsrelevante Projekte. In der politischen Praxis findet diese Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene und im Rahmen des von der NATO ins Leben gerufenen Programms der "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) statt. Die NATO trägt über das PfP Exercise Program mit jährlichen Beträgen von bis zu etwa 2,0 Mio. USD zur Finanzierung derartiger Projekte bei.<sup>191</sup> Die Nachbarstaaten Finnland und Schweden kooperieren auf bilateraler Ebene ebenfalls auf militärischem Gebiet mit den baltischen Staaten. Vor allem Finnland hat in den vergangenen Jahren eine wichtige Vorbild- und Unterstützungsfunktion beim Aufbau der strukturellen und personellen Grundlagen der estnischen Verteidigung übernommen. Nach anfänglicher starker Zurückhaltung - vorrangig aus Rücksicht auf Rußland - haben sich vor allem bei der Ausbildung estnischen Personals sehr enge Verbindungen zu Finnland entwickelt. Große Teile des estnischen Offizierskorps haben Teile ihrer Ausbildung an finnischen Militärschulen absolviert.<sup>192</sup> Seit 1998 findet sich Finnland darüber hinaus auch bereit, mit der Lieferung von Ausrüstungsgegenständen und ausgemusterten Waffensystemen die estnischen Streitkräfte materiell zu unterstützen. Ähnlich verfahren seit einiger Zeit auch Staaten des ehemaligen Warschauer Vertrags.<sup>193</sup> Einen Schwerpunkt auf die Streitkräfte legen die USA bei der Bereitstellung finanzieller Hilfen für die baltischen Staaten. Im Jahr 2001 werden 20 Mio. USD für Maßnahmen zur Vorbereitung eines eventuellen NATO-Beitritts bereitgestellt, während andere Bereiche wie die Kriminalitätsbekämpfung lediglich mit 3 Mio. USD unterstützt

---

<sup>191</sup> Angaben der NATO.

<sup>192</sup> Vgl. Visuri 1997: S. 27.

<sup>193</sup> Z.B. überließ Polen dem estnischen Heer zehn ausgemusterte Panzer vom sowjetischen Typ T 55. Vgl. Baltic Times v. 02.09.99, S. 3. Ähnlich verfuhr 2000 auch die Tschechische Republik.

werden.<sup>194</sup> Insgesamt ist festzuhalten, daß die estnischen Streitkräfte ohne die umfassende Unterstützung anderer Staaten in allen genannten Bereichen nur schwer in der Lage sein dürften, die für eine Mitgliedschaft in der NATO erforderlichen technischen Voraussetzungen bis 2005 oder gar 2002 zu schaffen.

### **2.1.3 Handlungsoption Kompensatorische Sicherheit**

Mit der Rücksicht der NATO und ihrer Mitgliedstaaten auf den Widerstand Rußlands gegen einen Beitritt der baltischen Staaten und die damit verbunden Verschiebung des Bündnisgebietes bis unmittelbar an die russische Westgrenze, der aus westlicher Sicht fehlenden aktuellen Notwendigkeit einer Aufnahme der baltischen Staaten sowie der mangelnden Glaubwürdigkeit eines estnischen Verteidigungsbeitrags sind die wesentlichen Hindernisse benannt, die der estnischen NATO-Mitgliedschaft bislang entgegenstehen. Die „Strategie der offenen Tür“, die von der NATO verfolgt wird, hat keine befriedigende Lösung der estnischen Sicherheitsprobleme ermöglicht. Die vorhandenen sicherheitspolitischen Ressourcen sind nicht in ausreichendem Maße geeignet, um der weit verbreiteten Wahrnehmung von Unsicherheit gerecht zu werden. Diese Lücke zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit und der offenbaren Unzulänglichkeit der traditionell verfügbaren Mittel für den Schutz des Staatswesens ist für die politischen Entscheidungsträger relevant und handlungsleitend. Als Folge davon entsteht das Bedürfnis, diese Defizite zu minimieren und nach alternativen Handlungsoptionen zu suchen.

Die Wahrnehmung des internationalen Umfeldes und der eigenen sicherheitspolitischen Handlungsmöglichkeiten ist in Estland von der Auffassung geprägt, daß das Land Risiken ausgesetzt ist, denen es derzeit nicht adäquat begegnen kann. Diese Unsicherheiten resultieren in erster Linie aus der Beobachtung der russischen Baltikumpolitik. Sowohl langjährige und tief verwurzelte historische Erfahrungen mit der Sowjetunion als auch der aktuelle Zustand der bilateralen Beziehungen mit Rußland führen zu einem

---

<sup>194</sup> Vgl. Coleman 2000: S. 1.

verbreiteten Gefühl der Unsicherheit. Auch wenn zumindest im Kreis außenpolitischer Entscheidungsträger überwiegend eingeräumt wird, daß keine akute militärische Bedrohung Estlands durch die russische Politik besteht, wird Rußland doch als stete Quelle verschiedenster Risiken wahrgenommen.

Die Verteidigungsrichtlinien als derzeit wichtigstes sicherheitspolitisches Dokument der offiziellen estnischen Politik erklären die nationale Verteidigung in Verbindung mit der Mitgliedschaft in internationalen Institutionen kollektiver Verteidigung zur Grundlage estnischer Sicherheit. Praktisch sind diese Grundlagen derzeit nicht gegeben. Die Sicherheitspolitik Estlands wird dem estnischen Sicherheitsbedürfnis nicht gerecht. Wie erwähnt befinden sich die Streitkräfte in einer Phase des Aufbaus und der Konsolidierung. Auch wenn in Teilbereichen in der vergangenen Zeit beachtliche Fortschritte erzielt worden sind, kann derzeit nicht von der Existenz tatsächlich funktionsfähiger, glaubwürdiger und belastbarer Verteidigungsstrukturen ausgegangen werden. Dieses Problem wird dadurch erschwert, daß auch das zweite Ziel estnischer Verteidigungspolitik, der Erhalt von Sicherheitsgarantien durch eine Mitgliedschaft in der NATO, bislang nicht erreicht werden konnte. Die Beschlüsse der NATO-Gipfeltreffen von Madrid 1997 und Washington 1999 konnten den baltischen Staaten nur insofern Klarheit über ihre Situation verschaffen, als eine Mitgliedschaft mindestens bis 2002 nicht zu erwarten ist.

Als mögliche Option hat sich in dieser Situation der Prozeß der Integration in die Europäische Union erwiesen. Neben den grundsätzlichen politischen Motiven, der Gemeinschaft der westeuropäischen Demokratien ebenfalls zugerechnet werden zu wollen, und wirtschaftlichen Erwägungen wird der europäische Integrationsprozeß in Estland verstärkt aus sicherheitspolitischem Blickwinkel betrachtet. Es ist daher zu fragen, welche Erwartungen in Estland in sicherheitsrelevante Effekte der EU-Integration gesetzt werden und welche Politik zu ihrer Umsetzung in die Praxis verfolgt wird.

## **2.2 Der Beitritt zur Europäischen Union in der estnischen Sicherheitspolitik**

### **2.2.1 Heranführungsprozeß und Beitrittsverhandlungen mit der EU**

Die Beteiligung der Reformstaaten Ostmitteleuropas am Prozeß der europäischen Integration und ihre Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union bestimmt die politische Tagesordnung sowohl der jetzigen Mitgliedstaaten als auch der Beitrittskandidaten. Der Erweiterungsprozeß ist dabei durch das Prinzip der Konditionalität geprägt.<sup>195</sup> Der Europäische Rat von Kopenhagen hat dazu im Juni 1993 eine Reihe grundlegender und allgemeiner Anforderungen formuliert, die von den Beitrittskandidaten zu erfüllen sind.<sup>196</sup> Mit der Ausdifferenzierung dieser Bedingungen im Zuge der Heranführung der assoziierten Reformstaaten Ostmitteleuropas ist ein sehr komplexer und umfangreicher Anforderungskatalog entstanden. Er dient als Basis für die Beitrittsverhandlungen. Der Europäische Rat von Kopenhagen formulierte 1993 drei maßgebliche Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder: Erstens das Vorhandensein dauerhafter demokratischer, rechtsstaatlicher politischer Systeme einschließlich der Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte. Ferner den Aufbau funktionierender marktwirtschaftlicher Strukturen, die in der Lage sind, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des Gemeinsamen Marktes der EU standzuhalten, und schließlich die Fähigkeit, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Pflichten in vollem Umfang übernehmen zu können.<sup>197</sup> In dem im Mai 1995 veröffentlichten „Weißbuch über die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ wurden diese allgemeinen Kriterien konkretisiert. In diesem Weißbuch wurde besonders die Notwendigkeit betont, neue Rechtsvorschriften nicht nur formal den Erfordernissen des Binnenmarktes anzupassen, sondern vor allem deren Implementierung durch den Aufbau leistungsfähiger administrativer und juristischer Strukturen dauerhaft zu gewährleisten. Mit der Evaluierung der Beitrittskandidaten im Laufe des Jahres 1996 und der darauf aufbauenden Beschlußempfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der Agenda

---

<sup>195</sup> Vgl. dazu Arnswald 1998: S. 24, Pinder 1991: S. 32ff., Sedelmeier und Wallace 1996: S. 356.

<sup>196</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1993.

<sup>197</sup> Vgl. dazu z.B. Grabbe und Hughes 1998: S. 42-50, Tebbe 1997: S. 66.

2000 wurde der jetzige Stand der Konkretisierung der Beitrittsbedingungen erreicht. Die Beitrittsverhandlungen und die sogenannte Pre-accession-Strategie der EU soll den Reformstaaten bei der Durchführung dieser Anpassungsmaßnahmen und der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes der EU (*acquis communautaire*) helfen.<sup>198</sup> Auf diese Konkretisierung der Anforderungen - auch infolge der Umsetzung der Europa-Abkommen -<sup>199</sup> reagierten die Beitrittskandidaten mit der Ausarbeitung sehr detaillierter nationaler Reform- und Anpassungsprogramme. Im Ergebnis sind der Heranführungsprozeß und die Beitrittsverhandlungen mit den ersten fünf Kandidaten durch technische Aspekte und Verfahren geprägt. Das Augenmerk der Europäischen Kommission richtet sich vorrangig darauf, wann, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Reformstaaten in der Lage sind, den Rechtsbestand der EU in ihr nationales Recht zu überführen und den Anforderungen der Integration in den Binnenmarkt gerecht zu werden. Der Erweiterungsprozeß stellt sich aus ihrer Sicht damit im wesentlichen als politisches und wirtschaftliches Problem dar.<sup>200</sup>

Für Estland dagegen besitzt die Heranführung an die Europäische Union drei grundlegende Dimensionen. Neben der großen Bedeutung, die der Gemeinsame Markt der EU für die Erfolgsaussichten der wirtschaftlichen Reformen und die Neuausrichtung des Außenhandels des Landes hat, spielen noch weitere Faktoren eine Rolle, die über die allgemeinen politischen und die wirtschaftlichen Kriterien der EU hinausreichen. Dies sind vor allem der psychologische Aspekt des Beitritts und die erwartete sicherheitspolitische Wirkung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Beide werden von seiten der EU nicht ausdrücklich angesprochen, sind aber für die estnische Politik und die Öffentlichkeit von großer Bedeutung. Die psychologische oder auch historisch-kulturelle Seite der Beitrittsdiskussion findet sich in ähnlicher Form in allen Reformstaaten Ostmitteleuropas. Sie wurde sehr häufig mit dem Schlagwort der „Rückkehr nach Europa“ umschrieben.<sup>201</sup> Damit wird der in den Ländern der Region verbreitete Wunsch umschrieben, nach der Trennung von

---

<sup>198</sup> Zur Kritik an diesem Vorgehen vgl. z.B. Grabbe und Hughes 1998: S. 31-37.

<sup>199</sup> Vgl. Sedelmeier und Wallace 1996: S. 368f.

<sup>200</sup> Vgl. Grabbe und Hughes 1998: S. 41-54.

<sup>201</sup> Dieser Slogan wurde besonders mit dem Ende des sozialistischen Systems der Tschechoslowakei in Verbindung gebracht. S. z.B. Havel 1996: S. 16.

Westeuropa infolge des Ost-West-Konflikts als originärer und gleichwertiger Bestandteil des (west-) europäischen Wertesystems wahrgenommen und anerkannt zu werden. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, aber auch in der NATO, dient aus dieser Perspektive als ultimativer Beleg der kulturellen und politischen Zugehörigkeit „zu Europa“.<sup>202</sup> Schließlich wird von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie ein sicherheitspolitischer Effekt für das Land erwartet. Dieser Gesichtspunkt des Beitritts ist als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie für Estland von besonderer Bedeutung.

Die einzelnen Aspekte der Mitgliedschaft wurden in Estland seit Wiederherstellung der Unabhängigkeit einer stetigen Neugewichtung unterzogen. Idealerweise läßt sich für die estnische Politik ein Dreiphasenmodell entwickeln, in dem unterschiedliche Motive für die Annäherung an die EU in den Vordergrund rückten. Die Zeit vor und unmittelbar nach Wiederherstellung der Unabhängigkeit von etwa Mitte der 1980er Jahre bis 1991/92 war durch die historisch-kulturelle Debatte geprägt. Ein Antrieb der estnischen wie der gesamten baltischen Unabhängigkeitsbewegung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre war der Wunsch, sich nach der Zeit in der Sowjetunion wieder Westeuropa zuzuwenden. Ähnlich vielen anderen Oppositionsbewegungen in Ostmitteleuropa war auch die sogenannte „Singende Revolution“ in den baltischen Staaten von dem Ziel getragen, wieder als Bestandteil eines von „westlichen“ Werten geprägten Europa wahrgenommen zu werden. Es war daher nur folgerichtig, daß die estnische Innen- und Außenpolitik seit der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit im August 1991 ebenfalls unmittelbar dem Ziel einer glaubwürdigen Westintegration des Landes verpflichtet wurde.<sup>203</sup> Im Mittelpunkt der außenpolitischen Westorientierung Estlands standen schon sehr schnell nach der Unabhängigkeit der Beitritt zu NATO und Europäischer Union. Dieser zweigleisigen Integrationspolitik lag dabei die Vorstellung einer „Arbeitsteilung“ beider Organisationen zugrunde: Während die NATO-Mitgliedschaft als Schlüssel zur Lösung der estnischen Sicherheitsprobleme und damit als Kernstück estnischer Sicherheitspolitik

---

<sup>202</sup> Vgl. Grabbe und Hughes 1998: S. 8.

<sup>203</sup> Vgl. Arnswald 1998: S. 44ff.

dienen sollte, stand die EU im Mittelpunkt der estnischen Bemühungen, die wirtschaftliche und politische Integration mit Westeuropa zu vertiefen. Die NATO steht dabei für die Verbindung Estlands mit den USA. Die europäische Integration dagegen verkörperte vor allem zu Beginn der estnischen Selbständigkeit die Verbundenheit des Landes mit den europäischen Traditionen von Demokratie und Marktwirtschaft sowie der Kultur und Geschichte West- und Nordeuropas.

Die Jahre von 1992 bis etwa 1995/96 standen in Estland vorrangig im Zeichen des innenpolitischen Reformprozesses und damit der wirtschaftlichen Annäherung an die Europäische Union. Ursächlich dafür waren sowohl innenpolitische Faktoren als auch der Stand der vertraglichen Beziehungen mit der EU. Innenpolitisch hatten die wirtschaftspolitischen Reformen in dieser Zeit Vorrang in der Regierungsarbeit, aber auch in der öffentlichen Meinung. Wesentliche wirtschafts- und fiskalpolitische Grundentscheidungen wie die Einführung der Krone als neuer nationaler Währung, die Etablierung eines stark stabilitätsorientierten geldpolitischen Regulierungsrahmens, die Umsetzung einer entschlossenen Privatisierungsstrategie wurden in diesem Zeitraum getroffen. Damit einher ging eine weitgehende Umorientierung des estnischen Außenhandels auf westeuropäische Märkte und die Einführung eines sehr liberalen und streng marktwirtschaftlich orientierten Wirtschafts- und Handelsrechts. Diese Strategie der radikalen Marktöffnung führte zu einem im Vergleich mit vielen anderen Transformationsökonomien der Region überdurchschnittlich hohen Zustrom ausländischer Direktinvestitionen. Ferner erwiesen sich die Estnische Krone und das 1992 eingeführte Currency board-System der Zentralbank als stabil. Infolge dessen wiesen die makroökonomischen Kennziffern Estlands nach dem Ende der übergangsbedingten Rezession bereits ab 1994/95 wieder ein positives Wachstum aus.<sup>204</sup>

Mit den wirtschaftlichen Reformen wurde auch der Grundstein für eine möglichst frühzeitige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU gelegt.

---

<sup>204</sup> Übersichten über die wirtschaftlichen Reformen und ihre Auswirkungen z.B. bei Bungs 1998, Delegation der deutschen Wirtschaft 1999a, Europäische Kommission 1997b, FAZ-Informationdienste 1999, Hirschhausen 1998, Schrader 1994, Schrader und Laaser 1994.

Die EU hat allerdings erst im Jahre 1995 durch den Abschluß des Europa-Abkommens mit Estland und die damit einhergehende Assoziierung den Beitrittswunsch des Landes auch formal anerkannt. Folgerichtig stellte die estnische Regierung im November 1995 den Beitrittsantrag.<sup>205</sup> Das Europa-Abkommen war der vorläufige Endpunkt einer Reihe bilateraler Verträge, die sich vornehmlich mit der Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Estland und der EU beschäftigten. Bereits 1992 war ein Handels- und Kooperationsabkommen geschlossen worden, mit dem unter anderem die Meistbegünstigungsklausel des damaligen GATT Anwendung auf den Handel zwischen Estland und der EU fand.<sup>206</sup> Außerdem wurde Estland mit Beginn des Jahres 1992 in das PHARE-Programm einbezogen, über das die finanzielle und technische Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten für Ostmitteleuropa abgewickelt wird. 1994 wurde das Handels- und Kooperationsabkommen durch das Abkommen über Freihandel und Handelsfragen abgelöst, das die asymmetrische Öffnung der jeweiligen Märkte zum 1. Januar 1995 vorsah. Aus europäischer Sicht sensible Wirtschaftssektoren wie die Agrarindustrie wurden vom Freihandel ausgenommen.<sup>207</sup> Erst mit dem Europa-Abkommen erhielten die Beziehungen zwischen Estland und der Europäischen Union auch formal eine explizite politische Dimension, die über Handelsfragen hinausreichte. Das Freihandelsabkommen wurde übernommen, darüber hinaus wurde aber der Beitrittswunsch Estlands ausdrücklich anerkannt und Estland in die anlässlich des Europäischen Rates von Essen im Dezember 1994 beschlossene Heranführungsstrategie einbezogen. Mit dem Assoziierungsrat wurde ferner auch ein bilaterales Gremium für die Regelung von Fragen gemeinsamen Interesses gegründet.<sup>208</sup>

In einer dritten Phase sind seit Ende 1995/Anfang 1996 aus estnischer Sicht die wirtschaftlichen Aspekte der estnisch-europäischen Beziehungen zugunsten der sicherheitspolitischen Gesichtspunkte einer Mitgliedschaft in den Hintergrund gerückt. Ein wichtiger Grund für diese Akzentverschiebung in der estnischen Europapolitik war die Tatsache, daß sowohl im Inneren wie auch in

---

<sup>205</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Union 1995b.

<sup>206</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1992.

<sup>207</sup> Vgl. Europäische Kommission 1994.

<sup>208</sup> Vgl. Europäische Kommission 1995b.

den Beziehungen mit der EU die grundlegenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen getroffen worden waren. Aus estnischer Sicht entscheidend war allerdings die Entwicklung der Erweiterungsstrategien von EU und NATO. Auf diesem Gebiet zeichnete sich bereits das Szenario ab, das dann in der zweiten Jahreshälfte 1997 eintreten sollte. Einerseits wurde es angesichts russischer Kritik an der Osterweiterung der NATO und insbesondere an der Einbeziehung ehemaliger Sowjetrepubliken in diesen Prozeß zunehmend unwahrscheinlich, daß Estland zu den ersten neuen Mitgliedern der nordatlantischen Allianz zählen würde. Entsprechende Äußerungen hochrangiger Politiker und Militär der NATO und ihrer Mitgliedstaaten ließen bereits frühzeitig die Vermutung zu, daß die baltischen Staaten bei einer ersten Erweiterungsrunde keine Berücksichtigung finden könnten.<sup>209</sup>

Andererseits wurden die wirtschaftlichen Reformen Estlands, insbesondere die entschlossene Marktöffnung und der hohe Zufluß ausländischen Investitionskapitals, schon früh in den Mitgliedstaaten der EU zur Kenntnis genommen. Zeitweilig war in den westlichen Medien das Schlagwort vom „Musterland an der Ostsee“<sup>210</sup> oder dem „Singapur des Nordens“<sup>211</sup> verbreitet, wenn von Estland die Rede war. Dieser Eindruck ermöglichte es Estland, bereits bei den Verhandlungen über die Assoziierung im Jahre 1995 besonders vorteilhafte Bedingungen mit der EU auszuhandeln. So war Estland das einzige ostmitteleuropäische Land, dessen Textilindustrie ohne Übergangsfristen den sofortigen Zutritt zum Binnenmarkt der EU erhielt. Dies löste eine beträchtliche Investitionstätigkeit in diesen Industriesektor aus.<sup>212</sup> Schon 1996 zeichnete sich daher die Möglichkeit ab, unabhängig vom Erweiterungsmodus der EU zu einer ersten Gruppe von Beitrittskandidaten zu gehören. In ihrer Stellungnahme vom 16. Juli 1997 zum Antrag Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union im Rahmen der Agenda 2000 sprach die Europäische Kommission die Empfehlung aus, neben Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien auch Estland in einer ersten Erweiterungsrunde zu Beitrittsverhandlungen

---

<sup>209</sup> Besondere Resonanz fanden die Äußerungen des damaligen deutschen Verteidigungsminister Rühle bei seinem Besuch in den baltischen Staaten im August 1995. Vgl. Feldmeyer 1995, FAZ v. 24.08.95, Handelsblatt v. 24.08.95. Vgl. ferner die Reaktion auf entsprechende Äußerungen des damaligen amerikanischen Verteidigungsministers Perry in Oslo und Kopenhagen. Vgl. Laanemäa 1997: S. 31.

<sup>210</sup> Vgl. Guttsmann 1993.

<sup>211</sup> Vgl. Altenbockum 1997a, S. 16.

<sup>212</sup> Vgl. Europäische Kommission 1995b.

einzuladen.<sup>213</sup> Der Europäische Rat von Luxemburg schloß sich diesem Votum im Dezember 1997 an und kündigte die Aufnahme konkreter Gespräche für März 1998 an. Damit war die Aussicht auf eine zügige Integration in die EU für Estland Wirklichkeit geworden.

Mit diesen Entscheidungen war in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur verbunden. Sie bedeutete ein Ende der parallelen Heranführung der drei baltischen Staaten an die Institutionen des Westens. Estland wurde durch den Beschluß des Europäischen Rates eine Sonderrolle unter den baltischen Staaten zugewiesen. Dies hatte auch Auswirkungen auf die regionale und subregionale Zusammenarbeit zur Folge. Trotz dieses Erfolges war Ende 1997 die bis dahin von Estland verfolgte duale Strategie - NATO-Mitgliedschaft für die Garantie der Sicherheit des Landes und EU-Beitritt für die wirtschaftliche und politische Integration - auf absehbare Zeit hinfällig geworden. Dies machte eine Umorientierung und Neugewichtung von Prioritäten in der estnischen Außenpolitik erforderlich, die sich aber wie bereits erwähnt schon im Vorfeld der Entscheidungen seit Mitte 1996 abgezeichnet hatte.<sup>214</sup> Durch die Erweiterungsbeschlüsse des Jahres 1997 haben kompensatorische Elemente als Bestandteil der estnischen Sicherheitspolitik zusätzliches Gewicht gewonnen. Dies betrifft insbesondere die sicherheitspolitische Funktion eines Beitritts zur Europäischen Union. Die EU ist faktisch zur mittelfristig einzigen konkret realisierbaren und von Estland auch selbst zu beeinflussenden außenpolitischen Option auf dem Weg zu einer festen Verankerung in Westeuropa geworden. Auch wenn das sicherheitspolitische Wunschziel des NATO-Beitritts dadurch unverändert bestehen bleibt, ist in der politischen Praxis eine stärkere Ausrichtung der vorhandenen materiellen und personellen Ressourcen auf den Verhandlungsprozeß mit der EU die unmittelbare Folge.

Die seit Ende März 1998 geführten Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Estland sind in insgesamt 31 Kapitel unterteilt und dienen dem Ziel, die Vorbereitung Estlands auf den Beitritt und insbesondere die Übernahme des

---

<sup>213</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Union 1997a.

<sup>214</sup> Vgl. auch Äußerungen des estnischen Verteidigungsministers Öövel zu der damit verbundenen, erforderlichen Neuorientierung des Aufbaus der Streitkräfte gegenüber der Zeitung Helsingin Sanomat v. 11.04.96. Zitiert bei Visuri 1997: S. 29.

acquis communautaire der Europäischen Union durch Estland zu regeln. Bis Mitte 2001 konnten die Verhandlungen zu 19 Kapiteln abgeschlossen werden. Dabei handelt es sich überwiegend um unstrittige Handlungsfelder oder Bereiche von nachrangiger Bedeutung. Auch in den schwierigsten Kapiteln Landwirtschaft, Fischerei, Wettbewerbspolitik und Freier Personenverkehr, die an das Ende des Verhandlungsprozesses gestellt wurden, sind mittlerweile die Verhandlungen eröffnet.<sup>215</sup> Aufgrund der bisherigen zügigen Fortschritte pocht die estnische Regierung auf einen Abschluß der Verhandlungen, der zeitlich einen Beitritt zum 1. Januar 2003 erlaubt. Dieser Termin würde nach der Ratifizierung der Beitrittsdokumente durch die Parlamente der Mitgliedstaaten die Teilnahme Estlands an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 ermöglichen.<sup>216</sup> Auch die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags als Voraussetzung für den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion wird von Estland zu diesem Zeitpunkt angestrebt.<sup>217</sup>

Die Beitrittsverhandlungen werden von estnischer Seite von einer aus etwa 30 Personen bestehenden Verhandlungsdelegation geführt, der Mitarbeiter aus allen beteiligten Ministerien und oberen Regierungsbehörden Estlands angehören. Die Federführung bei der Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission liegt im Außenministerium. In der Praxis hat dies zu einem deutlichen Übergewicht des Außenministeriums bei der Gestaltung der estnischen Verhandlungsstrategie geführt. Für diese Entwicklung war die teilweise äußerst dünne Personaldecke in den Fachministerien von großer Bedeutung. Selbst in für die Verhandlungen wichtigen Ministerien wie dem Landwirtschafts- oder dem Sozialministerium sind in der Regel weniger als zehn Mitarbeiter mit EU-Angelegenheiten befaßt. Der bürokratische Sachverstand bezüglich der Beitrittsverhandlungen konzentriert sich dagegen im Außenministerium. Schwierigkeiten ergeben sich aus dieser Konstellation, sobald interministerielle Interessengegensätze nicht mehr ausbalanciert werden können und einseitig zugunsten des Außenministeriums entschieden werden. Dies scheint nun im Bereich der

---

<sup>215</sup> Vgl. Europäische Kommission 2000b: S. 12f.

<sup>216</sup> Vgl. Altenbockum 2000b: S. 9.

<sup>217</sup> Vgl. FAZ v. 06.11.00. Die Europäische Kommission hält den Beitritt ostmitteleuropäischer Länder zur 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion nicht vor 2008 für realistisch. Vgl. FAZ v. 30.12.00.

Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fall zu sein. Während das Außenministerium prozeßorientiert arbeitet und an einem möglichst reibungslosen und schnellen Verhandlungsverlauf interessiert ist, können stärker ergebnisorientierte Fachministerien mögliche Konsequenzen der Übernahme des *acquis communautaire* wegen fehlender Kapazitäten entweder gar nicht abschätzen oder ihren Bedenken bezüglich negativer Folgewirkungen im Verhandlungsprozeß nicht das nötige Gehör verschaffen. „Unbeabsichtigte Nebenwirkungen“ eines Beitritts vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich in Estland können daher nicht ausgeschlossen werden.<sup>218</sup> Die Priorität außen- und sicherheitspolitischer Interessen in der estnischen Europapolitik wird auf diese Weise durch das strukturelle Übergewicht des Außenministeriums im internen Entscheidungsfindungsprozeß auch institutionell untermauert.

### **2.2.2 Sicherheitspolitische Erwartungen an den EU-Beitritt in Estland**

Die fortschreitende Heranführung und Integration Estlands in die Strukturen der Europäischen Union erfolgt somit seit 1997 nach den Erweiterungsbeschlüssen von Madrid und Luxemburg verstärkt unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten. Die sicherheitsrelevanten Aspekte der Integration werden jedoch von seiten der EU und Estlands unterschiedlich betont. Die Europäische Union hat die „Projektion von politischer Stabilität und die Stärkung Europas als Wirtschaftsmacht“ zu den „grundlegenden strategischen Zielen“ des Erweiterungsprozesses erklärt.<sup>219</sup> Unter „Stabilität“ werden dabei Aufbau und Erhalt berechenbarer demokratischer und rechtsstaatlicher politischer Systeme in den ostmitteleuropäischen Staaten verstanden. Dies schließt auch das Bekenntnis zur Wahrung des sozialen Friedens und der Verhinderung unkontrollierter ökonomischer Verwerfungen durch den Übergang zu marktwirtschaftlichen Systemen und die Verringerung des Wohlstandsgefälles zwischen der EU und den Beitrittskandidaten ein. Diese Perspektive impliziert,

---

<sup>218</sup> Eine wirtschaftliche Konsequenz des Beitritts sind hohe kurzfristige Kosten für die Anpassung an technische und ökologische Standards im Gemeinsamen Markt. Ein weiteres Beispiel ist der Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten durch die Einführung der höheren Einfuhrzölle der EU für Importe aus Drittstaaten. Vgl. Vilpisauskas und Steponavičienė 1999: S. 8.

<sup>219</sup> S. Europäische Kommission 2000a: S. 3.

daß die Sicherheit der jetzigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorrangig durch Risiken bedroht wird, die aus innenpolitischen Krisensituationen in einzelnen Ländern Ostmitteleuropas entstehen. Die Erweiterung ist aus der Sicht der EU damit Vorstellungen von der Bildung einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft in Deutschens Sinne verbunden. Auf dem Wege der wirtschaftlichen und politischen Integration der Mitgliedstaaten werden soziale und politische Konfliktpotentiale durch die Unterstützung demokratischer politischer Institutionen und des ökonomischen und sozialen Wandels in den Beitrittsländern minimiert.

Aus der Sicht Estlands ist die von der EU angestrebte Stabilisierung der Reformstaaten Ostmitteleuropas innerhalb einer erweiterten Union von nachrangiger Bedeutung. Sicherheitspolitische Interessendefinition und die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen rücken vielmehr die Frage in den Vordergrund, wie sicherheitspolitische Effekte der EU-Integration im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie aus der hier entstehenden Sicherheitsgemeinschaft heraus nach außen auf das Verhältnis zu Rußland projiziert werden können. Da mit der Mitgliedschaft in der EU anders als bei der NATO keine expliziten Sicherheitsgarantien verbunden sind, ist der Beitritt zur Europäischen Union in erster Linie als kompensatorisches Element innerhalb der sicherheitspolitischen Strategie Estlands zu verstehen. Die Mitgliedschaft wirkt sich dabei in zweierlei Hinsicht aus:

Erstens wird von der Integration in die Strukturen der EU und des Gemeinsamen Marktes von estnischer Seite Unterstützung für eine langfristige und dauerhafte stabile politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes erwartet. In dieser Hinsicht besteht Übereinstimmung mit dem von der EU selbst formulierten Zweck der gesamten Osterweiterung, die Region politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und abrupte Verwerfungen in der politischen und ökonomischen Entwicklung der Reformstaaten Ostmitteleuropas zu verhindern. Diese Seite der sicherheitspolitischen Wirkung der estnischen EU-Integration bezieht sich damit auf einen stark erweiterten Sicherheitsbegriff, der mit Buzan die innenpolitische „Stärke“ eines Staatswesens als Voraussetzung

für seine äußere Sicherheit begreift.<sup>220</sup> Praktisch bedeutet dies, daß Estland durch eine - vor allem im Vergleich mit Rußland - erfolgreiche Reformpolitik und attraktivere Lebensbedingungen insbesondere gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung Anreize zu weiterer Integration schaffen und Loyalität gewinnen kann. Vor allem angesichts der Schwierigkeiten bei der Einbürgerung erhalten ökonomische Aspekte der Integration der Minderheiten überproportionales Gewicht. Auf diese Weise trägt die EU mit ihrer Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung Estlands dazu bei, zum Beispiel das Minderheitenproblem zu entschärfen, und ist damit unmittelbar sicherheitsrelevant.

Der zweite Sicherheitsaspekt ist die Projektion der durch die EU-Integration erzielten Sicherheitsgewinne nach außen auf die Beziehungen mit Rußland. Dieser Gesichtspunkt der Heranführung an die EU geht über die Stabilisierung des internen Transformationsprozesses hinaus. Kurz läßt sich dies mit der Aussage, „Estland ist in der EU nicht auf der Suche nach Sicherheitsgarantien, sondern versucht sich zu etablieren,“<sup>221</sup> umschreiben. Damit wird auf die sichtbare Verankerung des Landes in der (west)europäischen Staatenwelt angespielt. Der Beitritt zur EU bringt Estland somit jenseits aller technischen Verfahren oder wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen für die Innenpolitik des Landes einen unbezweifelbaren Ausweis für die Akzeptanz als gleichwertigem und gleichberechtigtem Staat in Europa ein. Damit ist die Erwartung einer erweiterten europäischen Unterstützung und Rückendeckung estnischer Positionen gegenüber Rußland sowie der Eröffnung zusätzlichen Handlungsspielraums estnischer Außen- und Sicherheitspolitik verknüpft. Die Integration in die Europäische Union kann damit nicht nur als ein weiterer, symbolischer Beleg für die Existenzberechtigung eines souveränen, unabhängigen estnischen Staates angesehen werden. Darüber hinaus eröffnet der direkte Zugang zu und die Mitwirkung in den Institutionen der Europäischen Union einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik neue Einflußkanäle für die estnische Politik, über die sie ihre sicherheitspolitischen Interessen effizienter kommunizieren kann.

---

<sup>220</sup> Vgl. Buzan 1991: S. 96-111. Eine Anwendung des Konzepts auf die baltischen Staaten bei Möller 1998.

<sup>221</sup> So ein estnischer Journalist gegenüber dem Verfasser im März 1999.

Über diese Erwartungen hinaus verspricht die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in praktischer Hinsicht signifikante Verbesserungen der politischen Situation Estlands gegenüber Rußland mit sich zu bringen. Ein wesentliches Hindernis, das einer Verbesserung des Verhältnisses mit Rußland im Wege steht, ist aus estnischer Sicht die weitgehend fehlende Rechtsgrundlage für die bilateralen Beziehungen. Die einzigen, grundlegenden bilateralen Dokumente sind derzeit die Anerkennung der estnischen Unabhängigkeit durch die damals noch einen Bestandteil der Sowjetunion bildende Russische Föderation im August 1991 und der Vertrag über den Abzug der in Estland verbliebenen russischen Streitkräfte. Darüber hinausgehende Verträge wie das Grenzabkommen oder Übereinkünfte über Wirtschafts- und Handelsfragen konnten bis Mitte 2000 nicht unterzeichnet und ratifiziert werden. Dies zieht eine erhebliche Rechtsunsicherheit in den Beziehungen nach sich, die sowohl den staatlichen als auch den privatrechtlichen Bereich tangiert.

Die Europäische Union ist in dieser Situation der Schlüssel zu einer stärkeren Verrechtlichung der estnisch-russischen Beziehungen. Erstens geht zumindest Estland davon aus, daß nach einer Einigung über den Zeitpunkt des Beitritts Rußland seinen Widerstand gegen den Abschluß des unterschriftsreifen Grenzabkommens aufgeben wird. Zweitens werden die Wirtschaftsbeziehungen mit Rußland ihren bisherigen bilateralen Charakter verlieren und in den multinationalen Rahmen der EU-Außenbeziehungen überführt. Fortan wird das Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit Rußland die Grundlage des estnisch-russischen Verhältnisses in Handelsfragen bilden. Ein zentraler sicherheitspolitischer Effekt der Mitgliedschaft in der Europäischen Union wird demnach in der Möglichkeit gesehen, die bilateralen Beziehungen mit Rußland in einen multilateralen, europäischen Rahmen zu überführen. Einerseits soll dadurch die extreme Asymmetrie des politischen Gewichts beider Staaten zumindest teilweise relativiert werden. Wichtiger aber noch erscheint andererseits die Perspektive einer stärkeren Verrechtlichung der Beziehungen mit Rußland. Davon wird eine erheblich höhere Berechenbarkeit der russischen Politik gegenüber Estland erwartet, da eventuelle direkte Interventionsversuche in die estnische Innenpolitik, zum Beispiel den Umgang mit der

russischsprachigen Bevölkerung in Estland betreffend, zumindest erschwert würden.

Diese Sichtweise wird mittlerweile auch von der estnischen Bevölkerung geteilt. In der Öffentlichkeit werden ebenfalls sicherheitspolitische Faktoren als wesentliche Motive eines Beitritts zur Europäischen Union angegeben. Bei einer Erhebung im Dezember 1998 äußerten 76 v.H. der Befragten die Überzeugung, daß Estland zukünftig eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der EU verfolgen sollte. Mit 71 v.H. lag die Zustimmung zu einer gemeinsamen Außenpolitik auf ähnlich hohem Niveau. Erst danach folgten Angaben zu einer gemeinsamen Sozial- und Wirtschaftspolitik.<sup>222</sup> In eine ähnliche Richtung weisen Untersuchungen, die nach den Instrumenten estnischer Sicherheitspolitik fragten. Danach war eine große Mehrheit von 51 v.H. der befragten estnischen Bürger der Ansicht, daß ökonomischer Erfolg die beste Garantie der estnischen Unabhängigkeit sei. Lediglich 6 v.H. wiesen der militärischen Verteidigung und der NATO die entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit zu, während 35 v.H. sowohl der Wirtschaft/EU als auch der NATO gleiche Bedeutung beimessen wollten.<sup>223</sup> Folgerichtig waren im selben Untersuchungszeitraum 1998/99 die Befragten mehrheitlich der Ansicht, daß Estland eher der EU als der NATO beitreten solle und müsse.<sup>224</sup> Dessen ungeachtet gehört die Sympathie der estnischen Öffentlichkeit eher der NATO als der Europäischen Union, die NATO erzielt in Meinungsumfragen höhere Beliebtheitswerte als die EU. Nach einem Tief Anfang 1999, als eine EU-Mitgliedschaft unter dem Eindruck wirtschaftlicher Stagnation infolge der Rußlandkrise und einer kritischen Berichterstattung über die Beitrittsverhandlungen mit der EU nur noch von 27 v.H. der Bevölkerung unterstützt wurde, ist die Quote im Laufe des Jahres 2000 wieder auf 40 v.H. angestiegen. Die entsprechenden Werte für die NATO lagen jeweils bei 35 v.H.

<sup>222</sup> S. Saar, A. und Haikonen 1999: S. 40.

<sup>223</sup> Interview mit Andrus Saar, Direktor des Meinungsforschungsinstituts Saarpoll, am 16.03.99.

<sup>224</sup> Danach sahen 41 v.H. der Befragten die Priorität in der EU, 17 v.H. in einem NATO-Beitritt und nur 3 v.H. bei der GUS. Vgl. Saarpoll 1998: S. E27.

beziehungsweise 61 v.H.<sup>225</sup> In der Summe belegen diese Zahlen, daß die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines EU-Beitritts in der estnischen Öffentlichkeit nicht unkritisch gesehen werden. Befürchtungen, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sei eine potentielle Gefahr für die eben errungene Souveränität und kulturelle Identität Estlands, sind in der Öffentlichkeit vorhanden.<sup>226</sup> Daß trotz derartiger Ängste und angesichts höherer Sympathiewerte für die NATO einem EU-Beitritt aus sicherheitspolitischen Gründen der Vorrang eingeräumt wird, belegt das Gewicht der EU-Integration im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie Estlands.

## **2.3 Die Bedeutung von Wirtschaft und Außenhandel für die estnische Sicherheit**

### **2.3.1 Neuausrichtung der estnischen Wirtschaft auf westliche Märkte**

Die Aufnahme und der Ausbau wirtschaftlicher Kontakte und der grenzüberschreitende Handel sind ein wesentlicher Bestandteil der Außenbeziehungen von Staaten. Initiatoren und Träger von Außenhandel und Außenwirtschaft sind zwar in der Regel private Akteure, so daß sich die Gestaltung internationaler Wirtschaftsverflechtungen durch Wettbewerbs- und Marktmechanismen dem direkten Einfluß staatlicher Akteure und ihrer Interessen entzieht. Allerdings werden von staatlicher Seite die normativen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns formuliert, um auf diese Weise politische - und damit auch sicherheitspolitische - Zielsetzungen in das wirtschaftliche Geschehen einzubringen. Gleichzeitig haben staatliche Entscheidungsträger bei der Wahl politischer Handlungsoptionen wirtschaftliche Gesichtspunkte stets mit zu bedenken. Dies führt zu einer engen Wechselbeziehung zwischen Wirtschaft und Außenhandel auf der einen,

---

<sup>225</sup> S. Angaben Andrus Saar im März 1999, Zahlen des Instituts EMOR in Baltic Times 2000c: S. 4. Auch wenn die Umfragen 1999 und 2000 nicht direkt vergleichbar sind, zeigen sie zweierlei: Durch die wirtschaftliche Erholung in Estland und die Beschleunigung und Konkretisierung des Beitrittsprozesses ist die Zustimmung zur EU insgesamt gestiegen. Zweitens ist die NATO konstant beliebter als die EU. Eine Erklärung ist, daß der EU-Beitritt konkreter und weitreichender in das Alltagsleben der estnischen Öffentlichkeit eingreift, während die NATO stark mit Vorstellungen über die USA verknüpft und insgesamt diffuser wahrgenommen wird.

<sup>226</sup> Vgl. Saarpoll 1998.

Außen- und Sicherheitspolitik auf der anderen Seite.<sup>227</sup> Im Falle Estlands sprechen mehrere Faktoren für eine besonders enge Verknüpfung von Außenwirtschaft und Sicherheitspolitik: Erstens weisen kleine Staaten aufgrund ihrer kleinen Binnenmärkte traditionell eine signifikant höhere Außenhandelsorientierung und damit eine größere Verflechtung mit externen Märkten auf.<sup>228</sup> Dies ist auch bei Estland der Fall.<sup>229</sup> Zweitens hat der Staat im Verlauf der 1990er Jahre eine wesentliche Rolle im Transformationsprozeß der estnischen Wirtschaft einnehmen müssen. Die Einführung einer eigenen Währung und des dazugehörigen Regelwerks, die Privatisierung staatlichen Eigentums, die Anpassung des rechtlichen Handlungsrahmens an marktwirtschaftliche Bedingungen und nicht zuletzt die Vorbereitung der einheimischen Wirtschaft auf die Integration in den Gemeinsamen Binnenmarkt der EU waren und sind originäre Aufgabenbereiche des politischen Systems. Und drittens schließlich liegt die Vermutung nahe, daß aufgrund der sicherheitspolitischen Relevanz der Europäischen Union wirtschaftliche Aspekte von Sicherheit allgemein das gesteigerte Interesse der politischen Entscheidungsträger in Estland finden.

Die Unabhängigkeit Estlands im August 1991 und die anschließende Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 waren der Auftakt für einen Neuanfang in der Wirtschaft der vormaligen Sowjetrepublik. Bis 1991 war Estland als eine von 15 Sowjetrepubliken vollständig in das planwirtschaftliche System der UdSSR integriert. Die wirtschafts- und finanzpolitische Autonomie Estlands war stark begrenzt, alle wesentlichen Entscheidungen wurden zentral in den zuständigen Administrationen in Moskau gefällt. Außenhandel als grenzüberschreitender Handel im eigentlichen Sinne existierte nicht, 95 v.H. der Warenströme über die Republiksgrenzen hinweg gelangten in andere Gebiete der UdSSR. Der Bestimmungsort der meisten Lieferungen lag in der damals sowjetischen Teilrepublik Rußland (RSFSR).<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Vgl. z.B. Keohane und Nye 1989.

<sup>228</sup> Vgl. dazu Katzenstein 1985.

<sup>229</sup> Exporte und Importe machten 1998 170 v.H. des BIP aus. Vgl. Weber und Taube 2000: S. 3. Der Anteil der Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen am BIP Estlands betrug 76,9 v.H. S. Europäische Kommission 2000b: S. 26.

<sup>230</sup> Vgl. Bolz und Lenzner 1993, Frydman et al. 1993: S. 132-140, Götz-Coenenberg 1990, Schrader 1994, Schrader und Laaser 1994.

Mit der Unabhängigkeit war eine sehr schnelle und weitreichende Um- und Neuorientierung der estnischen Wirtschaft und des Außenhandels verbunden. Die Bedeutung der übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken einschließlich Rußlands und der anderen baltischen Staaten für Estland ging seither stark zurück. Dies war zu einem großen Teil Folge der allgemeinen Transformationsdynamik, die von estnischer Seite politisch nur bedingt beeinflussbar war. Wie in den anderen ostmitteleuropäischen Staaten zogen das Ende des planwirtschaftlichen Systems der Sowjetära und der Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen den Zerfall der alten Produktionsbeziehungen nach sich. Um das für die wirtschaftlichen Reformen notwendige Fachwissen und das erforderliche Kapital in Form ausländischer Direktinvestitionen gewinnen zu können, war eine starke Orientierung auf die westliche Staatenwelt schon aus ökonomischen Gründen unabdingbar. Der Europäischen Union kam somit bereits allein aus den Erfordernissen der ökonomischen Transformation heraus eine zentrale Rolle in der estnischen Wirtschaftspolitik zu. Estland ist allerdings ein Beispiel für eine Situation, in der wirtschaftspolitische Notwendigkeiten in großer Übereinstimmung mit sicherheitspolitischen Interessen stehen. Die Politik der aktiven Hinwendung zu neuen, westlichen Märkten wurde in Estland unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten mit dem Ziel einer Abkoppelung von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Rußland betrieben. Der fortschreitende Bedeutungsverlust des russischen Marktes wurde dabei anders als in vielen anderen ostmitteleuropäischen Ländern nicht unbedingt als negative Entwicklung empfunden. In der Summe ist die estnische Wirtschaftspolitik somit in bezug auf Rußland von deutlichen Abgrenzungstendenzen geprägt. Das sicherheitspolitisch motivierte Bestreben, auch auf wirtschaftlichem Gebiet möglichst Distanz zu Rußland zu gewinnen, geht nicht zuletzt auf das Verhalten der russischen Seite zurück. Insbesondere die Verbindung wirtschaftlicher Fragen mit dem Status der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland hat sich belastend auf den bilateralen Handel ausgewirkt. Die Kritik der russischen Regierung an der Situation der russischsprachigen Bevölkerung in Estland war von Anbeginn mit der Androhung wirtschaftlicher Sanktionen verbunden. Das Resultat war 1994 die Verhängung verdoppelter Einfuhrzölle für estnische Waren. Die Beeinträchtigungen aus der allgemeinen

wirtschaftlichen Krisensituation Rußlands wurden dadurch verstärkt und führten im Gefolge der russischen Finanzkrise 1998/99 zu einer beschleunigten Abkehr estnischer Unternehmen vom russischen Markt.<sup>231</sup> Dies widerspricht allerdings einer verbreiteten westlichen Perspektive, die die baltischen Staaten als Scharnier für den Warenaustausch zwischen Westeuropa und Rußland identifizieren und im Handel mit Rußland zukünftige Wachstumsimpulse für die baltischen Staaten identifizieren. Die gleichzeitige Beachtung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Interessen in Estland wird aber nicht nur in der Entwicklung des Außenhandels, sondern darüber hinaus auch in Einzelbereichen wie der Energiepolitik sichtbar.

Im Hinblick auf die Bedeutung wirtschaftspolitischer Entwicklungen und Entscheidungen als Elemente einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie kommt der Außenhandelsstruktur Estlands als einem Indikator für die wirtschaftliche Interdependenz des Landes besondere Aufmerksamkeit zu. Als grundsätzliche Tendenz der 1990er Jahre ist festzuhalten, daß die Bedeutung der östlichen Märkte stark zurückgegangen ist und der Binnenmarkt der Europäischen Union an ihre Stelle getreten ist. Vor allem infolge des Beitritts von Finnland und Schweden, den beiden wichtigsten Handelspartnern Estlands, zur EU am 1. Januar 1995 ist der Anteil der EU am estnischen Außenhandel auf über 70 v.H. angestiegen.<sup>232</sup> Damit hat die EU mittlerweile einen Anteil am estnischen Außenhandel, der prozentual fast mit der intrasowjetischen Handelsverflechtung mit der RFSFR während der Zugehörigkeit zur UdSSR zu vergleichen ist. Die Bedeutung der östlichen Märkte ist dagegen für Estland

---

<sup>231</sup> Vgl. Delegation der deutschen Wirtschaft in Estland 1999b: S. 1f., Europäische Kommission 2000b: S. 34, Lösch 2000: S. 12f.

<sup>232</sup> Angaben des IMF (Angabe IMF: 70 v.H.) und der Europäischen Kommission (Angabe: 73 v.H.). Danach ist der Außenhandel mit der EU im Jahr 2000 überdurchschnittlich gewachsen. Ursachen waren: Abwertung der EEK gegenüber dem USD, verstärkte Vergabe von Zulieferaufträgen aus der EU, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit estnischer Unternehmen. Vgl. Europäische Kommission 2000b: S. 35.

noch stärker zurückgegangen als für die übrigen baltischen Staaten.<sup>233</sup> Die Konsequenz dieser Entwicklung ist eine weitreichende Verflechtung der estnischen Wirtschaft mit den Ländern der Europäischen Union, insbesondere mit Finnland und Schweden. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Wahrnehmung dieser Entwicklung durch außenpolitische Entscheidungsträger in Estland.<sup>234</sup> Während in bezug auf den Handel mit Rußland unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten häufig von der Minimierung unerwünschter Abhängigkeiten die Rede ist, wird die große Bedeutung des finnischen oder schwedischen Marktes für den wirtschaftlichen Reformprozeß Estlands in der Regel nicht als ökonomisches oder gar politisches Risiko angesehen.

Dies trifft auch auf den hohen Anteil finnischer und schwedischer Unternehmen an den ausländischen Direktinvestitionen in Estland zu. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied in der Perzeption der ökonomischen Verflechtungen Estlands mit West und Ost vor, und zwar sowohl unter sicherheitspolitischen als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Ein Außenhandelsanteil von 15 v.H. mit Rußland wird in seiner Höhe dabei durchaus problematisch gesehen, während eine durchschnittliche Außenhandelsquote von etwa 30 v.H. allein mit Finnland und Schweden nicht als Gefährdung politischer oder wirtschaftlicher Handlungsspielräume, sondern als positives Signal einer erfolgreichen Integrationspolitik mit dem westlichen Europa wahrgenommen wird. Die enge Verknüpfung von sicherheitspolitischer Bedrohungsperzeption und Wirtschaftspolitik wird an dieser Stelle deutlich. Die Politik der estnischen Regierung verfolgt das Ziel, die Bedeutung des russischen Marktes für die heimische Wirtschaft möglichst zu minimieren. Die wirtschaftlichen Verflechtungen mit einzelnen Außenhandelspartnern und die damit verbundenen Empfindlichkeiten wird nicht immer nach rationalen quantitativen Kriterien bewertet. Entscheidend ist dabei, welche politischen Absichten dem jeweiligen Partner unterstellt und mit wirtschaftlichen Fragen verknüpft werden.

---

<sup>233</sup> Nach offiziellen Angaben ist der Anteil Rußlands an den estnischen Exporten nach einem zwischenzeitlichen Hoch 1997 von 18,8 v.H. infolge der russischen Wirtschaftskrise und der Ausrichtung auf westliche Märkte bis auf 9,2 v.H. 1999 zurückgegangen. Der Importanteil betrug 13,5 v.H. S. Lösch 2000: S. 21. Der tatsächliche Anteil der Exporte dürfte allerdings höher liegen, da sie wegen der verdoppelten Einfuhrzölle indirekt über Finnland und die Ukraine ausgeführt werden. Vgl. Delegation der deutschen Wirtschaft 1999b: S. 2.

<sup>234</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf Interviews in Estland zwischen 1997 und 1999.

Sicherheitspolitische Interessendefinitionen führen dann dazu, in den Handelsbeziehungen mit Rußland eine Abhängigkeit wahrzunehmen, die als politisches Druckpotential von seiten Rußlands - zum Beispiel unter Verweis auf die estnische Minderheitenpolitik - genutzt werden könnte. Gegenüber westlichen Ländern wird eine quantitativ noch weiterreichende Verflechtung dagegen weniger unter dem Aspekt potentieller Abhängigkeit, zum Beispiel der wirtschaftlichen Entwicklung des jeweiligen Partners, gesehen, sondern als Beitrag der Wirtschaftspolitik zur sicherheitspolitischen Verankerung Estlands im Westen. Die russische Finanzkrise im August 1998 mit ihren negativen Auswirkungen auf die estnische Wirtschaftsentwicklung 1999 verstärkte darüber hinaus den Eindruck, daß ein Engagement estnischer Unternehmen in Rußland angesichts der schlecht berechenbaren wirtschaftlichen Entwicklung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten für die estnische Reformpolitik risikobehaftet ist.

Der Beitritt zur Europäischen Union bildet den Abschluß der Integration in den europäischen Binnenmarkt und ist ein Symbol für die erfolgreiche Neuorientierung der estnischen Wirtschaft in Richtung auf die westlichen Märkte. Während eine weitreichende wirtschaftliche Verflechtung mit der Europäischen Union an sich als Voraussetzung für den Erfolg der estnischen Reformen unbestritten ist, wird von dem politischen Schritt des Beitritts für beide Seiten nur noch ein begrenzter ökonomischer Effekt erwartet. Wohlfahrtsgewinne für beide Seiten lassen sich danach nicht länger durch zusätzliche Liberalisierungsschritte in den Handelsbeziehungen erzielen, sondern durch die weitere Spezialisierung der Produktionsstrukturen, die Vertiefung der Arbeitsteilung zwischen den jetzigen EU-Mitgliedstaaten und den Ländern Ostmitteleuropas sowie den Übergang zur Herstellung höherwertiger Güter.<sup>235</sup> Eine Ausnahme bildet der Agrarsektor, da der Handel mit Agrarprodukten zwischen der EU und Estland bislang nicht vollständig liberalisiert worden ist. Hier sind durch den Beitritt und die damit verbundene Integration in eine wie auch immer reformierte Gemeinsame Agrarpolitik der

---

<sup>235</sup> Vgl. Quaisser et al. 2000: S. 25-44, Tichy 1997: S. 49f.

Gemeinschaft verbesserte Markteintritts- und Wettbewerbsbedingungen für die estnische Landwirtschaft zu erwarten.<sup>236</sup>

Während die positiven politischen, und insbesondere sicherheitspolitischen, Konsequenzen eines zügigen Beitritts in die EU innerhalb der politischen Elite Estlands weitgehend unbestritten sind, werden die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen differenzierter betrachtet. Zwar überwiegen auch hier die positiven Erwartungen, verbreitet sind allerdings auch Befürchtungen über die mit dem Beitritt verbundenen Kosten und Wettbewerbsnachteile. Sie beziehen sich insbesondere auf die Auswirkungen verschärfter technischer, arbeitsrechtlicher und ökologischer Standards.<sup>237</sup> Eine Ursache für diese Bewertung mag die für das gesamte Land gleichmäßige Verteilung der Sicherheitsgewinne sein, während bezüglich der wirtschaftlichen Effekte eine Verstärkung bestehender regionaler und sozialer Unterschiede zumindest nicht auszuschließen ist. Die Zweifel beziehen sich vorrangig auf die Fähigkeit Estlands, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Pflichten in ausreichendem Maße wahrnehmen zu können. Problematisch erscheinen vor allem die knappen personellen Ressourcen, die sowohl die Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft als auch den Aufbau leistungsfähiger administrativer und judikativer Strukturen erschweren. Umstritten sind die Auswirkungen des komplexen Rechtssystems der EU auf die estnische Wirtschaft. Einerseits wird eine zivilisierende Wirkung auf die Gesellschaft erwartet, andererseits besteht die Befürchtung, ein zu kompliziertes Regelwerk könne die nach der russischen Finanzkrise soeben wiedergewonnene wirtschaftliche Dynamik erneut beeinträchtigen und zur Zeit noch vorhandene Handlungsspielräume sowohl des Staates als auch privater Wirtschaftsakteure übermäßig beschränken.

Insgesamt führt dies zu dem Schluß, daß die estnische Außen- und Europapolitik bereit ist, mit der Übernahme des Rechtsbestandes der EU eventuell verbundene Beeinträchtigungen der wirtschaftlichen

---

<sup>236</sup> Eine Übersicht zur estnischen Agrarindustrie und den zu erwartenden Auswirkungen des EU-Beitritts auf diesen Sektor bieten Brandt 1998, Rabinowicz 1998: S. 139-144.

<sup>237</sup> Vgl. z.B. Bedarff und Schürmann 1998: S. 98-101, Hughes, K. et al. 1999: S. 63ff, Karnite 2000: S. 50-55, Reiljan 1996.

Wettbewerbsfähigkeit oder im sozialpolitischen Bereich in Kauf zu nehmen, um möglichst rasch die erwarteten sicherheitspolitischen Gewinne einer Vollmitgliedschaft in der EU realisieren zu können.<sup>238</sup> Die unterschiedliche Bewertung der wirtschaftlichen Verflechtung mit Rußland und der EU, insbesondere Finnland und Schweden, belegt, daß der estnische Außenhandel von den politischen Entscheidungsträgern sicherheitspolitisch mit zweierlei Maß gemessen wird. Die Bereitschaft, wirtschaftliche Erfordernisse zumindest vorübergehend sicherheitspolitischen Erwägungen unterzuordnen, deutet darüber hinaus auf die Einbeziehung dieses Politikbereiches in den Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie hin. Dabei wird offenbar dem Risiko einer als zu weitreichend empfundenen wirtschaftlichen Verflechtung mit Rußland die wirtschaftliche Integration mit der Europäischen Union entgegengesetzt. Die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU ist in dieser Perspektive eine Chance, die Sicherheit des Landes im Rahmen einer kompensatorischen Strategie zu erhöhen. Sie beruht im wesentlichen darauf, Anreize bei den westeuropäischen Partnern für eine zügige Integration zu schaffen. Die Position, die Sicherheit der baltischen Staaten sei am ehesten zu gewährleisten, wenn sie gegenüber Rußland eine Politik verfolgen, die ökonomische Anreize für eine Verbesserung der politischen Beziehungen und eine Stabilisierung des bilateralen Verhältnisses schafft, scheint zur Zeit bei den politischen Entscheidungsträgern in den baltischen Staaten nicht mit Priorität verfolgt zu werden.<sup>239</sup>

### **2.3.2 Sicherheitspolitische Betrachtung der estnischen Energiepolitik**

Die estnische Energiewirtschaft wird im Unterschied zu den meisten anderen Industriesektoren nicht ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten, sondern auch aus einer sicherheitspolitischen Perspektive betrachtet. Dabei geht es an dieser Stelle nicht um Faktoren wie die Gewährleistung von Versorgungssicherheit oder die Sicherheit vor Umweltrisiken, die durch den

---

<sup>238</sup> Ein Beispiel ist die Nahrungsmittelindustrie in Estland. Sie ist nach wie vor überproportional auf östliche Märkte ausgerichtet und wird durch den EU-Beitritt Einbußen infolge mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und eines gegenüber der EU niedrigeren Subventionsniveaus erleiden. Vgl. Kurm 2000.

<sup>239</sup> Vgl. Wellmann 1998.

Betrieb von Kraftwerken und die Gewinnung von Energieträgern entstehen können. Vielmehr spielen bei der Gestaltung der estnischen Energiepolitik darüber hinausgehende Überlegungen eine Rolle, nach denen dieses Handlungsfeld unter klassischen außen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten der Erweiterung oder Einengung außenpolitischer Handlungsspielräume betrachten. Auch in der Energiepolitik sind die bekannten sicherheitspolitischen Perzeptions- und Handlungsmuster erkennbar. Sicherheitsgewinne werden in einer festen Verankerung in den politischen und wirtschaftlichen Strukturen West- und Nordeuropas gesucht, um gegenüber Rußland größtmögliche Handlungsspielräume und Unabhängigkeit zu erhalten.

Die Situation der Energiewirtschaft gerät dabei aus mehreren Gründen ins Blickfeld: Wie die anderen Infrastrukturbereiche Telekommunikation und Verkehrsnetze hat der Energiesektor strategische Bedeutung für Estland und unterliegt damit einer verhältnismäßig strikten staatlichen Kontrolle. Unter anderem gelten besondere Privatisierungsbestimmungen und andere staatliche Regulierungen, die auf die Sicherung der Versorgung und der Wettbewerbsfähigkeit der estnischen Wirtschaft abzielen.<sup>240</sup> Über diese Bedeutung der Energiewirtschaft sui generis hinaus bestehen in diesem Wirtschaftssektor nach wie vor die engsten wirtschaftlichen Beziehungen mit Rußland. Dies betrifft sowohl die Versorgung mit fossilen Energieträgern als auch den Elektrizitätsmarkt. Der überwiegende Teil der estnischen Importe aus Rußland sind Öl und Gas, die zu den üblichen Weltmarktpreisen abgerechnet werden.<sup>241</sup> Die Energieimporte aus Rußland besitzen somit nach wie vor ein Volumen, das kurzfristig nur schwierig durch andere Quellen ersetzt werden könnte. Dieser Sachverhalt genießt vor allem deshalb einige Aufmerksamkeit in Estland, da sowohl die sowjetische Staatsführung im April und Mai 1990 gegen Litauen wie auch die russische Regierung im Winter 1991/92 gegen Estland ein Energieembargo verhängt hat, um ihren politischen Forderungen Nachdruck zu verleihen.<sup>242</sup> Auch danach hatte Rußland seine Kritik an der estnischen

---

<sup>240</sup> Vgl. Bolz et al 1999.

<sup>241</sup> Im Jahr 1999 hat Estland Mineralprodukte (überwiegend Öl, Ölprodukte und Gas) im Gesamtwert von 2.523 Mio. EEK importiert. Davon entfielen 1.525 Mio. EEK (60,4 v.H.) auf Rußland, entsprechend 37,9 v.H. des gesamten Importvolumens aus Rußland. Angaben des Estnischen Statistikamtes. Vgl. Ministry of Economic Affairs 2000: S. 136.

<sup>242</sup> Vgl. Butenschön 1992: S. 275-280 und 355ff.

Minderheitenpolitik wiederholt mit der Androhung verknüpft, Energielieferungen einzustellen.<sup>243</sup>

Auch wenn dafür keine offizielle Bestätigung zu erhalten ist, spielte die Befürchtung, strategisch wichtige Versorgungsunternehmen könnten unter zu großen Einfluß russischer Unternehmen gelangen, bei der Privatisierung estnischer Energieunternehmen eine Rolle. Zum Beispiel erfolgte der Verkauf des Gasversorgers Eesti Gaas nicht allein unter betriebswirtschaftlichen, sondern auch politischen Gesichtspunkten. Problematisch wird dabei vor allem die enge Verbindung der russischen Energiewirtschaft mit dem Staat und ihre Abhängigkeit von politischen Zielsetzungen der russischen Regierung.<sup>244</sup> Auch bei der Elektrizitätsversorgung bemüht sich die estnische Politik um eine Abkoppelung von Rußland. Im Produktionsbereich ist Estland weitgehend autark. Der einheimische Elektrizitätsbedarf wird vollständig durch Kraftwerke gedeckt, die im Nordosten des Landes befindliche Ölschiefervorkommen ausbeuten. Durch den geringen Energiegehalt des Ölschiefers und den bei der Verbrennung anfallenden hohen Schadstoffgehalt ist diese Art der Energiegewinnung wirtschaftlich ineffizient und mit hohen Umweltbelastungen verbunden. Allerdings ist Estland nach wie vor in das Netz der ehemaligen Sowjetunion integriert und damit auch in der Elektrizitätsversorgung mit Rußland verbunden.<sup>245</sup>

Aus unterschiedlichen Motiven entwickeln Estland, die übrigen baltischen Staaten und die westlichen Ostseeanrainer Konzepte zur Integration der Energienetze in der Ostseeregion. Das BALTREL-Projekt soll aus westlicher Sicht eine Antwort auf die umweltpolitischen Risiken liefern, die durch veraltete Kraftwerke in den baltischen Staaten, Rußland und Polen für die Region entstehen. Darüber hinaus sollen Effizienzgewinne im Gesamtnetz realisiert werden, um die Konkurrenzfähigkeit vor allem der nordeuropäischen Stromversorger im europäischen Wettbewerb zu stärken.<sup>246</sup> Kernstück bei der

---

<sup>243</sup> Der Mangel fossiler Ressourcen wird damit zu einem „sicherheitsrelevanten Problem“ Estlands. Vgl. Kronfeld-Goharani und Cordes 1997: S. 14f.

<sup>244</sup> Der russische Gasproduzent Gazprom erhielt danach nur die Genehmigung, Anteile an Eesti Gaas zu erwerben, weil Gazprom einer Beteiligung der deutschen Ruhrgas zustimmte. Vgl. auch Bolz et al. 1999: S. 212, der den Einstieg von Ruhrgas als „Gegengewicht“ zu Gazprom bezeichnet.

<sup>245</sup> Vgl. Veiderma 1994: S. 2ff. Interview mit Tõnu Suurkuusk, Eesti Energia, am 10.03.99.

<sup>246</sup> Vgl. Baltic Ring 1998: S. 5ff.

Integration der Versorgungsnetze in der Region ist eine unterseeische Verbindung zwischen Finnland und Estland.<sup>247</sup> In dieser Verbindung wird in Estland eine Möglichkeit gesehen, bei der Elektrizitätsverteilung eine Alternative zu der Vernetzung mit Rußland zu gewinnen. Dies wäre ein weiterer Schritt, um sich von politischen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten in Rußland zu lösen.<sup>248</sup> Estnische Regierung und Präsident bezeichnen den Bau einer Verbindung mit den westlichen Versorgungsnetzen mittlerweile auch öffentlich als sicherheitspolitische Priorität des Landes. Darunter werden dann technische Versorgungsrisiken, die durch den maroden Zustand des derzeitigen Netzes entstehen, aber auch die erwähnten politischen Sicherheitsinteressen gefaßt.<sup>249</sup> BALTREL ist damit ein Beispiel, wie sich wirtschaftliche und ökologische Ambitionen der westlichen Ostseeanrainer mit sicherheitspolitischen Interessen in Estland überlagern. Das sicherheitspolitische Potential, das die Verknüpfung der Energienetze um die Ostsee - unter Einschluß der russischen Energieversorgung - für Estland besitzt, ließe sich zudem leichter realisieren als in anderen Politikbereichen. Rußland hat sich in der Vergangenheit an einer regionalen Zusammenarbeit mit den westlichen Ostseeanrainern, aber auch den baltischen Staaten, in der Infrastrukturpolitik aufgeschlossen gezeigt.<sup>250</sup> Gerade im Energiebereich ist daher eine Win-win-Situation denkbar, in der Estland sicherheitspolitische und Rußland wirtschaftliche Vorteile aus einer regionalen Zusammenarbeit ziehen könnten. Allerdings stehen diesen ökologischen und sicherheitspolitischen Erwägungen starke sozial- und wirtschaftspolitische Interessen gegenüber. Sie betreffen vor allem die Befürchtung, daß ein derartiger Integrationsschritt die estnische Energieerzeugung aus ökologischen und langfristig auch ökonomischen Gründen überflüssig machen könnte. Die denkbaren sozialen Konsequenzen sind gravierend, da die überwiegend russischsprachige Bevölkerung im Nordosten Estlands ökonomisch stark von der Ölschieferindustrie abhängig ist. Außenpolitisch würde eine Freisetzung russischer Arbeitnehmer in größerem Umfang die estnisch-russischen Beziehungen zusätzlich belasten.

---

<sup>247</sup> Geplant sind vier 200 MW-Kabel mit einer Investitionssumme von geschätzt 200 Mio. USD. Aus Kostengründen wird eine Reduzierung auf drei Verbindungen erwogen.

<sup>248</sup> Interview mit Mart Motus, Energy Center Ltd, am 15.03.99.

<sup>249</sup> Vgl. Sindrich 2000.

<sup>250</sup> Vgl. Meier 2000: S. 191f.

## 2.4 Estlands Sicherheit und die regionale Zusammenarbeit

Die regionale Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten bildet die mittlere von insgesamt drei horizontalen Kooperationsebenen, in die Estland einbezogen ist. Die darüber liegende, gesamteuropäische Ebene der Integration unter Einschluß der USA und Kanadas beruht institutionell vorrangig auf der Europäischen Union und der NATO, dazu treten noch die OSZE und der Europarat. Die Bedeutung dieser Ebene für die Sicherheitspolitik Estlands ist bereits gewürdigt worden. Die Europäische Union ist allerdings nicht nur über den Erweiterungsprozeß im Ostseeraum engagiert, sondern hat sich zu einem eigenständigen Akteur auf der Ebene der regionalen Zusammenarbeit entwickelt. Sowohl über die Europäische Kommission als auch über die Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Finnland und Schweden ist die EU an der Förderung regionaler Kooperationsstrukturen in der Ostseeregion beteiligt. Bereits 1994 veröffentlichte die EU im Vorfeld der Norderweiterung „Leitlinien für ein Konzept der Union gegenüber dem Ostseeraum“<sup>251</sup>, das Ende 1995 zu einem Bericht über Stand und Perspektiven der Zusammenarbeit im Ostseeraum führte.<sup>252</sup> Seit 1998 ist der auf einen finnischen Vorschlag zurückgehende Plan einer „Nördlichen Dimension“ das zentrale Instrument der EU in der Region.<sup>253</sup>

Dieses Engagement beruht auf der Annahme, daß die Schaffung von Kooperationsanreizen zu verstärkten Interdependenzen führt, die stabilisierend und befriedend auf die Region wirken. In die gleiche Richtung weist der Europäische Stabilitätspakt, der auf Initiative des damaligen französischen Ministerpräsidenten Balladur am 21. März 1995 beschlossen wurde.<sup>254</sup> Ziel des Stabilitätspaktes sind neben der Förderung der demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung der Reformstaaten die Gewährleistung von Grenzen und Territorien sowie der Schutz von Minderheiten. Der Stabilitätspakt verleiht aber nicht nur der Überzeugung von der stabilisierenden Wirkung regionaler Zusammenarbeit Ausdruck, sondern sieht in der Fähigkeit zur

---

<sup>251</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Union 1994.

<sup>252</sup> Vgl. Europäische Kommission 1995c.

<sup>253</sup> Zur Nördlichen Dimension und ihrer sicherheitspolitischen Funktion vgl. die Ausführungen zu Finnland in diesem Band.

<sup>254</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Union 1995a.

Zusammenarbeit mit den direkten Nachbarstaaten auch einen Ausweis für den Integrationswillen der Länder Ostmitteleuropas. Für Estland, Lettland und Litauen ist auf diesem Wege der Bezug zwischen dem EU-Beitritt und der regionalen Zusammenarbeit gegeben. Seither konnte der Stabilitätspakt für Estland allerdings keine praktische sicherheitspolitische Wirkung entfalten, da er den Abschluß eines Grenzvertrags oder ein Ende der Meinungsverschiedenheiten mit Rußland über den Status der Minderheiten nicht herbeiführen konnte. Statt dessen scheint sein Hauptzweck aus estnischer Perspektive die Pflege der politischen Atmosphäre zwischen Estland und der EU zu sein, um die weitere Heranführung positiv zu begleiten.<sup>255</sup>

Für die multilaterale Kooperation in der Ostseeregion sind über die Initiativen der EU hinaus seit Beginn der 1990er Jahre diverse Institutionen geschaffen worden. Häufig dienen sie der grenzüberschreitenden Bearbeitung spezifischer Handlungsbereiche wie der Umweltpolitik, insbesondere dem Schutz der Ostsee, im Rahmen von HELCOM oder der Regionalentwicklung durch das Programm VASAB 2010.<sup>256</sup> Aus der Perspektive einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie sind neben den Initiativen der Europäischen Union der 1992 gegründete Ostseerat und die unter der Formel „5+3“ etablierte Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten mit den fünf Mitgliedern des Nordischen Rates Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden zu beachten. Der Ostseerat ist zur Zeit die einzige Institution, die alle Ostseeanrainer einschließlich Rußlands vereint. Darüber hinaus ist auch die Europäische Kommission mit Sitz und Stimme vertreten. Gegründet am 6. März 1992 durch die Erklärung von Kopenhagen, ist der Ostseerat ein Forum klassischer zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ohne eigenen organisatorischen Unterbau, der Entscheidungen nur im Konsens zu fällen vermag. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind die Förderung von Menschenrechten und demokratischer Entwicklung, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der nuklearen Sicherheit und der Koordinierung der Polizeiarbeit gegen die grenzüberschreitende Kriminalität.<sup>257</sup> Erst seit 1998 existiert ein ständiges Sekretariat in Stockholm, das organisatorische Aufgaben

---

<sup>255</sup> Vgl. Schürmann 1996: S. 35f.

<sup>256</sup> Vgl. Stålvant 1998.

<sup>257</sup> Vgl. Altenbockum 1998a.

wahrnimmt.<sup>258</sup> Sicherheitspolitische Fragen stehen vor allem auf Betreiben Schwedens und Finnlands nicht auf der Agenda des Ostseerates. Gerade aus Sicht der baltischen Staaten wird der Wert der Zusammenarbeit in diesem Gremium dadurch erheblich geschmälert.<sup>259</sup>

Ähnlich verhält es sich auch mit der Zusammenarbeit der baltischen und der nordischen Staaten im Rahmen der 5+3-Gespräche. Auch hier konzentrieren sich die gemeinsamen Aktivitäten auf Maßnahmen zur Konsolidierung der politischen und wirtschaftlichen Situation in den baltischen Staaten, z.B. durch Ausbildungsprogramme für den öffentlichen Dienst, sowie die Unterstützung der politischen Interessen Estlands, Lettlands und Litauens gegenüber internationalen Organisationen.<sup>260</sup> Insbesondere gegenüber der Europäischen Union hat sich der anhaltende Einsatz Dänemarks, Schwedens und Finnlands für eine Berücksichtigung der baltischen Staaten ausgezahlt. Allerdings wurden dabei im Vorfeld der ersten Erweiterungsentscheidung auch Differenzen deutlich. Während Schweden, Dänemark, Lettland und Litauen sich vehement für einen gemeinsamen Verhandlungsbeginn aller baltischen Staaten einsetzten, wollten sich Finnland und Estland einer Entscheidung, die Estland bevorzugte, nicht widersetzen.<sup>261</sup> Auch wenn besonders für Estland die diplomatische Unterstützung durch die nordischen Staaten sehr hilfreich war und ist, wird sie doch eindeutig als Mittel zum Zwecke einer beschleunigten EU-Integration gesehen. Eine hervorgehobene Rolle als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie kann die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene derzeit nicht spielen.

Die Zurückhaltung der nordischen Staaten, in einem multilateralen Rahmen sicherheitspolitische Fragen vertieft zu diskutieren, wirkt sich hier auf den Stellenwert z.B. des Ostseerates in der estnischen Außenpolitik aus. Dies ist um so erstaunlicher, als in der bilateralen Zusammenarbeit Schweden und auch Finnland sogar im militärischen Bereich wertvolle Unterstützung für die estnischen Streitkräfte liefern. Eine mögliche Erklärung scheint das Problem zu

---

<sup>258</sup> Einen Überblick über Organisation und Aufgaben des Ostseerates bei Starosciak 1999.

<sup>259</sup> Vgl. Ozoliņa 1997: S. 137f.

<sup>260</sup> Vgl. Schumacher 2000b: S. 15f.

<sup>261</sup> Vgl. Arnswald 1998: S. 85.

sein, daß die zwischen den baltischen Staaten und Rußland bestehenden Differenzen zwar in den Ostseerat projiziert werden, dort durch die Zurückhaltung der übrigen Mitglieder nicht effizient bearbeitet werden können.<sup>262</sup> Die Folge ist, daß die regionale Integrationsebene für Estland zwar in Fragen der täglichen, praktischen Zusammenarbeit von großer Bedeutung ist, unter strategischen sicherheitspolitischen Aspekten jedoch hinter der gesamteuropäischen Ebene mit EU und NATO deutlich zurückbleibt.

Die regionale Zusammenarbeit zwischen Estland und den Anrainerstaaten der Ostsee - vor allem mit den nordischen Staaten - erfolgt jedoch nicht nur auf multilateraler, sondern auch auf bilateraler Ebene. Hier hat Estland besonders enge Beziehungen zu Finnland, aber auch zu Schweden, entwickelt. Dabei handelt es sich überwiegend um die Verwirklichung sehr konkreter, praktischer Projekte mit dem Ziel des „Sovereignty Support“, wie zum Beispiel der Schulung von Personal in der zivilen Verwaltung, aber auch wie angesprochen in den Streitkräften. Unterstützung beim Aufbau von Grenzschutz und Zollverwaltung und gemeinsame Projekte in der Polizeiarbeit und zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung sind weitere Handlungsfelder bilateraler Zusammenarbeit.<sup>263</sup> Diese Formen regionaler bilateraler Zusammenarbeit haben - zum Beispiel bei der Hilfe für den Aufbau der estnischen Verteidigungsstrukturen - direkte sicherheitspolitische Relevanz oder dienen, wie im Falle der Förderung gemeinsamer estnisch-russischer Grenzkontrollen durch Finnland, als vertrauensbildende Maßnahme. Damit sind sie durchaus geeignet, die sicherheitspolitische Situation Estlands zu optimieren. Durch ihren stark praxisbezogenen Projektcharakter beziehungsweise die Ausrichtung auf den herkömmlichen Verteidigungsbereich können diese Einzelprojekte allerdings nicht als Bestandteile einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie betrachtet werden.<sup>264</sup> Aus diesem Blickwinkel dienen sie eher unspezifisch und allgemein der Funktionstüchtigkeit der estnischen staatlichen Strukturen und der Verankerung des Landes im Staatensystem der Region.

---

<sup>262</sup> Vgl. Ozoliņa 1997: S. 141f.

<sup>263</sup> Vgl. Archer und Jones 1999: S. 176f.

<sup>264</sup> Für einen Einblick in die Funktionsweise und die Schwierigkeiten grenzüberschreitender Kooperationen zwischen Estland und Rußland vgl. Roll 1999.

Die dritte Ebene regionaler Zusammenarbeit, an der Estland beteiligt ist, ist die Kooperation der drei baltischen Staaten untereinander. Die baltischen Staaten haben bereits kurz nach Wiederherstellung ihrer Unabhängigkeit damit begonnen, die formalen Grundlagen für eine enge Zusammenarbeit zu legen. Dabei spielte zunächst nicht nur die Erkenntnis eine Rolle, daß der Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen von westlicher Seite als Beitrag zu Stabilität und Sicherheit sehr positive Aufnahme fand und politisch wie wirtschaftlich entsprechend honoriert wurde. Vielmehr wirkte die Erfahrung der parallelen Okkupation Estlands, Lettlands und Litauens durch die Sowjetunion 1940 und des gemeinsamen Kampfes um die Loslösung von der UdSSR als bedeutender Kooperationsanreiz.<sup>265</sup> Schließlich spiegelte sich in den schnellen Initiativen einer baltischen Zusammenarbeit auch die historische Erfahrung, daß die mangelnde Kooperation in den 1920er und 1930er Jahren die sowjetische Okkupation auf der Grundlage des Deutsch-Sowjetischen Nichtangriffsvertrages im Sommer 1940 zumindest sehr erleichtert hat.

Bald nach der Unabhängigkeit wurden daher verschiedene Projekte baltischer Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Zunächst wurde die Baltische Assemblée als Vereinigung von Parlamentariern aus den baltischen Staaten in Anlehnung an ein ähnliches Gremium aus den 1930er Jahren neu gegründet. Nach diesem Muster wurden darüber hinaus der Baltische Ministerrat und regelmäßige Treffen der drei Staatspräsidenten eingerichtet. Alle drei Institutionen werden durch Kontakte auf der Arbeitsebene zwischen den jeweiligen nationalen Ministerien ergänzt. Die Zusammenarbeit erstreckt sich über eine Reihe von Politikfeldern, die von der Verteidigungspolitik über gemeinsame Regelungen in der Innen- und Rechtspolitik bis zu Wirtschaft und Außenhandel reichen.<sup>266</sup> Ein herausragendes Beispiel ist die Aufstellung gemeinsamer Truppenverbände in allen drei Teilstreitkräften, die auch die gemeinsame Ausbildung des Führungsnachwuchses einschließt. In der Innen- und Rechtspolitik ist die gegenseitige Anerkennung nationaler Visa zu nennen. Auch auf wirtschaftlichem Gebiet wurden weitreichende Vereinbarungen wie die Einrichtung einer baltischen Freihandelszone und einer Zollunion getroffen.

---

<sup>265</sup> Vgl. Knudsen 1993: S. 54.

<sup>266</sup> Eine Übersicht über die Institutionen baltischer Zusammenarbeit bietet Lejiņš 1997: S. 161-173.

Die Europäische Union hat die baltischen Staaten ausdrücklich zu einer engen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit ermuntert, da sie von westlicher Seite als Nachweis der Integrationsfähigkeit der baltischen Staaten angesehen wird.<sup>267</sup> Auch die NATO bemüht sich, im Rahmen des PfP-Programms ähnliche Impulse für die militärische Zusammenarbeit der baltischen Staaten zu geben.<sup>268</sup> Besonders die wirtschaftliche Verflechtung der drei baltischen Staaten verdeutlicht jedoch die Grenzen von Willen und Fähigkeit zur Kooperation. Insgesamt klaffen formaler Anspruch der Zusammenarbeit und die konkrete Ausgestaltung der getroffenen Vereinbarungen teilweise weit auseinander. Wiederholt kam es in der Vergangenheit zu Spannungen der baltischen Staaten untereinander.<sup>269</sup> Ursache derartiger Konflikte sind in der Regel Widersprüche zwischen den Anforderungen der vereinbarten Kooperationsabkommen und den Interessen einzelner der drei baltischen Staaten bzw. einzelner nationaler Interessengruppen. Bei dieser Konstellation entschließen sich die Regierungen der baltischen Staaten in der Regel für den Vorrang der nationalen Interessen. Dies führte in der Vergangenheit immer wieder zu Vertragsbrüchen und zu Konflikten über die Interpretation der Verträge.<sup>270</sup>

Die zum Teil erheblichen Defizite in der praktischen Zusammenarbeit und das in den bi- und trilateralen Beziehungen vorhandene Konfliktpotential vermindert die Relevanz und die Qualität dieses Politikbereiches bei der Ausgestaltung einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. In Estland wird das kompensatorische Potential der trilateralen Zusammenarbeit mit den anderen baltischen Staaten eher zurückhaltend eingeschätzt. Die Bedrohungsperzeption gegenüber Rußland gewinnt hier offenbar keine ausreichend große Bedeutung als Anreiz für eine Umsetzung der vereinbarten Integration in vielen

---

<sup>267</sup> Vgl. Arnswald 1998: S. 57f. Allerdings hat die Bedeutung der baltischen Zusammenarbeit für den Beitrittsprozeß seit 1997 nachgelassen, da die politische Stabilität der EU gefestigt erscheint und sich ihr Augenmerk verstärkt auf die Wettbewerbsfähigkeit der Bewerber und die Übernahme des Besitzstandes richtet.

<sup>268</sup> Die NATO sieht in der militärischen Zusammenarbeit der baltischen Staaten eine Voraussetzung für einen möglichen Beitritt. Vgl. Raubishko 2000.

<sup>269</sup> Zwischen Estland und Lettland ist z.B. der Verlauf der Seegrenze in der Bucht von Riga und die damit verbundenen Fischereirechte lange strittig gewesen. Wiederholt wurden Fischerboote von der Marine des jeweils anderen Landes mit dem Vorwurf der illegalen Fischerei in fremden Hoheitsgewässern aufgebracht. Vgl. Lejiņš 1997: S. 172.

<sup>270</sup> In der Vergangenheit traten immer wieder Handelskonflikte v.a. über bestimmte Agrarprodukte auf. Seit Juni 1999 ist der Handel mit Schweinefleisch umstritten. Den sog. „Schweinekrieg“ hat ein von Lettland eingeführter Schutzzoll von 70 v.H. auf Einfuhren aus Estland und Litauen ausgelöst. Vgl. Donald 2000a.

Politikbereichen. Statt dessen ist eine starke Differenzierung der Integrationstiefe in einzelnen Politikbereichen festzustellen. Tendenziell funktioniert die Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik und der inneren Sicherheit besser als in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten. Dies läßt den Schluß zu, daß in den klassischen Bereichen sicherheitspolitischer Zusammenarbeit große Übereinstimmungen durch die Bedrohungsperzeption von seiten Rußlands vorhanden sind, die eine enge Kooperation notwendig erscheinen lassen und damit erheblich erleichtern.

Bezüglich der wirtschaftlichen Integration fällt die Bilanz der baltischen Zusammenarbeit ambivalent aus. Dieser Schluß trifft insbesondere für Estland zu. In diesem Bereich scheinen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt das formale und das tatsächliche Integrationsniveau besonders weit auseinanderzulaufen. Dies deutet nicht nur auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Vereinbarungen mit der EU hin, sondern ist auch ein Indiz für die Widersprüchlichkeit politischer und wirtschaftlicher Erfordernisse. Politisch ist ein möglichst hohes Maß an wirtschaftlicher Integration der baltischen Staaten wünschenswert. Die Erwartungen des westlichen Europa, insbesondere der Europäischen Union, an den Nachweis baltischer Kooperationsfähigkeit vor allem im wirtschaftlichen Bereich spielen hier eine wichtige Rolle. Die Umsetzung der vor diesem Hintergrund getroffenen Vereinbarungen kollidiert allerdings zum Teil mit der ökonomischen Realität.<sup>271</sup> In dieser ist vor allem das estnische Wirtschaftssystem sehr viel liberaler und offener ausgerichtet als diejenigen Lettlands und Litauens. Diese Inkompatibilitäten führen zu marktrelevanten Verzerrungen innerhalb der baltischen Freihandelszone und provozieren nationale Widerstände. Darüber hinaus gelten Lettland und Litauen aufgrund ähnlicher wirtschaftlicher Schwierigkeiten und ähnlicher Produktionsstrukturen eher als Konkurrenten der estnischen Wirtschaft. Dagegen kann eine vertiefte Integration nur in relativ geringem Umfang Synergien erzeugen.<sup>272</sup> Allerdings haben sich vor allem nach 1998 in

---

<sup>271</sup> So beklagen Unternehmen aller drei baltischen Staaten auch drei Jahre nach Inkrafttreten des baltischen Freihandelsabkommens Behinderungen des freien Warenverkehrs. Vgl. Tracevskis 2000: S. 6.

<sup>272</sup> Lettland und Litauen gehören folgerichtig nicht zu den maßgeblichen Außenhandelspartnern Estlands. 1999 belegten sie die Plätze 11 (2,4 v.H.) und 14 (1,8 v.H.) bei den Importen nach Estland. Bei den Exporten waren die Anteile rückläufig und lagen bei 8,4 v.H. (Platz 4) und 3,4 v.H. (Platz 7). Vgl. Ministry of Economic Affairs of the Republic of Estonia 2000: S. 134.

wirtschaftlichen Teilbereichen signifikante Verflechtungen ergeben. So haben estnische Banken die russische Währungskrise genutzt, um in den dadurch stärker betroffenen lettischen Finanzmarkt einzusteigen, und auch im Energiebereich sind Verhandlungen über eine Zusammenarbeit estnischer und lettischer Versorger im Gange.<sup>273</sup>

Insgesamt ist die baltische Zusammenarbeit nur zum Teil ein „Wert an sich“. Der Stand der trilateralen Kooperation in den verschiedenen Politikbereichen deutet vielmehr darauf hin, daß sie aus estnischer Perspektive nicht zuletzt als Instrument zur Vorbereitung und Erleichterung der Integration in überregionale Organisationen, insbesondere die NATO und die Europäische Union, betrachtet wird.<sup>274</sup> Vor allem in Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen mit der EU ist dies verstärkt offenbar geworden. Zwar hat Estland sein Interesse an baldigen Erweiterungsverhandlungen der EU auch mit Lettland und Litauen bekundet und diesen Staaten Unterstützung im Verhandlungsprozeß angeboten. Allerdings haben sich estnische Politiker wiederholt von den baltischen Nachbarn distanziert und damit Irritationen in Lettland und Litauen hervorgerufen. Während Estland gegenüber der EU und vor allem auch Deutschland stets auf einen Erweiterungsprozeß drängt, der reale politische und wirtschaftliche Reformerfolge als Entscheidungsgrundlage hat und deshalb aus politischem Kalkül erfolgende Gruppenbeitritte ablehnt, wird dies in Lettland, aber auch in Litauen als mangelnde Unterstützung der eigenen Beitrittsbemühungen gewertet.<sup>275</sup> Sollte sich ein lettischer oder litauischer EU-Beitritt um mehr als zwei oder drei Jahre gegenüber demjenigen Estlands verzögern, sind Beeinträchtigungen der innerbaltischen Zusammenarbeit daher nicht auszuschließen. Darüber hinaus hat der estnische Außenminister Ilves wiederholt Estland als ein „nordisches“, nicht ein „baltisches“ Land bezeichnet. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck der großen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung, die Finnland und Schweden im Unterschied zu Lettland und Litauen für Estland besitzen.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Vgl. Donald und Medenis 2000.

<sup>274</sup> Vgl. Väyrynen 1999: S. 214f.

<sup>275</sup> Vgl. Altenbockum 1997b und 2000b.

<sup>276</sup> Vgl. Baltic Times 2000f. Dort wird Ilves mit den Worten „Estonia is a Nordic rather than a Baltic country and develops faster than its neighbors [Latvia and Lithuania], [...]“ zitiert.

## 2.5 Estlands Sicherheit und die Situation der russischsprachigen Bevölkerung

Ein zentrales Handlungsfeld der estnischen Politik ist der Umgang mit dem russischsprachigen Teil der Bevölkerung. Die Minderheitenpolitik bezieht ihre Brisanz zum einen aus ihrer Verbindung mit der sowjetischen Periode der estnischen Geschichte. Zum anderen belegt das Beispiel der estnischen Minderheitenpolitik die enge Verknüpfung eines zunächst innenpolitischen Handlungsbereichs mit der außen- und sicherheitspolitischen Problem- und Interessendefinition eines Landes. Die besondere Aufmerksamkeit, die dem Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung sowohl in Rußland als auch in Westeuropa zuteil wird, macht die Beschäftigung mit diesem Politikfeld auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten für die estnische Außenpolitik unausweichlich.

Bis zum Ende der 1930er Jahre lag der Anteil der estnischen Bewohner an der Gesamtbevölkerung Estlands bei 93 v.H. Durch die Emigration der deutschen und schwedischen Bevölkerungsteile 1939 und 1941 sowie die Abtrennung des südöstlichen, überwiegend russisch besiedelten Petseri-Gebiets stieg dieser Anteil bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs noch bis auf 98 v.H. an.<sup>277</sup> Mit der Integration Estlands in die Sowjetunion waren jedoch weitreichende Eingriffe in die Bevölkerungsstruktur der Republik verbunden. Zum einen wurden in mehreren Wellen im Juni 1941 und erneut zwischen 1947 und Frühjahr 1949 etwa 200.000 Esten nach Sibirien deportiert. Etwa 60.000 von ihnen kehrten nicht nach Estland zurück. Darüber hinaus sind in der Endphase des Zweiten Weltkriegs etwa 70.000 Esten in den Westen, vorrangig nach Deutschland und Schweden sowie weiter in die USA und nach Kanada geflohen.<sup>278</sup> Insgesamt verringerte sich die estnische Bevölkerung durch Kriegshandlungen, Deportation und Flucht bis Ende der 1940er Jahre um etwa 20 v.H.<sup>279</sup> Quantitativ wurden diese Verluste der einheimischen Bevölkerung jedoch rasch durch die Ansiedlung von Menschen aus anderen Teilen der UdSSR ausgeglichen und übertroffen. Nach Saar und Titma „[war] seit Gründung der

<sup>277</sup> Vgl. Saar, E. und Titma 1992: S. 5.

<sup>278</sup> Vgl. Maier 1998: S. 19.

<sup>279</sup> Vgl. Misiunas und Taagepera 1993: S. 272.

UdSSR [...] das politische Hauptziel die Gestaltung eines monokulturellen und monolingualistischen Sowjetvolkes auf der Basis der russischen Nation. Daraus wurde auch die Migrationspolitik abgeleitet, deren Grundzüge die Zuwanderung von Russen in alle Unionsrepubliken und die möglichst weitgehende Vermischung der Völker durch Wanderungsbewegungen waren.“<sup>280</sup> Praktisch ging es dazu nicht nur um die Bildung eines loyalen Bevölkerungskerns in Estland, der zur Übernahme von Leitungsfunktionen in Partei und staatlicher Administration in der Lage war, sondern auch um die Befriedigung des ständigen Bedarfs an Arbeitskräften, der durch den forcierten Auf- und Ausbau vor allem der Rüstungs- und Schwerindustrie, aber auch der industriellen Fischerei in Estland entstand. Im Verlauf von etwa 40 Jahren führte dies zu einer Zunahme der russischsprachigen Bevölkerung um das elffache auf insgesamt 550.000 im Jahre 1989.<sup>281</sup> Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit Estlands bestand die Gesamtbevölkerung von 1,57 Mio. nur noch zu 61,5 v.H. aus der Titularnation, 35,2 v.H. der Bewohner Estlands waren Russen, Weißrussen und Ukrainer.<sup>282</sup> Die Entstehungsgeschichte dieses den üblichen Minderheitenbegriff allein schon quantitativ sprengenden Bevölkerungsteils führt in der verbreiteten estnischen Wahrnehmung zu einer Verknüpfung von russischen Bewohnern mit dem Kommunismus und der Sowjetunion.

„Als Hauptproblem der [estnischen, d.V.] Restaurationspolitik galt anstelle des verendeten Sowjetkommunismus die zurückgebliebene russische Diaspora. Russisch wurde Synonym für Kommunismus, Sowjetnostalgie und Ablehnung von Marktwirtschaft und Demokratie.“<sup>283</sup>

In dieser Verknüpfung von systemischer Befreiung von der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung der UdSSR mit der nationalen Befreiung von der Vorherrschaft des Russischen durch die estnische Unabhängigkeitsbewegung liegt die Ursache für die anhaltende innen- wie außenpolitische Brisanz der Minderheitenfrage in Estland.<sup>284</sup>

<sup>280</sup> S. Saar, E. und Titma 1992: S. 3.

<sup>281</sup> Vgl. *ibid.*: S. 29.

<sup>282</sup> Angaben des Estnischen Statistikamtes.

<sup>283</sup> S. Meurs 1999: S. 8.

<sup>284</sup> Vgl. dazu Lange 1998: S. 3.

Nach der Wiederherstellung der vollen Unabhängigkeit von der Sowjetunion im August 1991 bestimmte diese Problemdefinition das Verhalten der politischen Akteure. Dies bedeutete zunächst, daß anders als in Litauen die sogenannte „Nulloption“, das heißt die vorbehaltlose Zuerkennung der estnischen Staatsangehörigkeit für alle zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit im Lande ansässigen Bewohner, keine Aussicht auf Realisierung hatte. Statt dessen wurde sowohl bei der Frage der Staatsangehörigkeit wie auch bei der Sprachengesetzgebung versucht, an die Tradition der Vorkriegszeit anzuknüpfen. Dies entsprach dem „Ideal eines ‚postsozialistischen Weges in eine präsozialistische Zukunft‘“,<sup>285</sup> das bei der estnischen Volksfrontbewegung handlungsbestimmend war. Impliziert war damit die Vorstellung einer weitgehenden Rückkehr der russischsprachigen Bevölkerung in ihre früheren Herkunftsgebiete.<sup>286</sup> Entsprechend wurde die estnische Staatsangehörigkeit nur Personen verliehen, die vor der Annexion Estlands im Sommer 1940 bereits die Staatsangehörigkeit besaßen oder von solchen abstammten. Die 550.000 nichtestnischen Bürger, die in der Zeit danach ins Land gekommen waren, wurden auf diese Weise von der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen. Die Einbürgerung wurde nicht nur von einem mindestens dreijährigen Aufenthalt und der Ableistung eines Treueeides auf die Verfassung abhängig gemacht, sondern auch vom Nachweis ausreichender estnischer Sprachkenntnisse.<sup>287</sup> Die anfänglich sehr rigide Handhabung der Staatsangehörigkeits- und der Sprachenpolitik bewirkte allerdings nicht den Exodus der russischen Bevölkerung. Nach einem Höhepunkt 1992 und 1993 mit 18.700 und 10.600 Auswanderern ist die jährliche Quote seither deutlich unter 5.000 Personen gefallen. Offensichtlich ziehen die Menschen die Unsicherheiten, die sich für sie aus dem ausländerrechtlichen Status in Estland ergeben, einer ungewissen sozioökonomischen Perspektive in Rußland, Belarus oder der Ukraine vor. Für die estnische Innenpolitik ergab sich daraus ein Dilemma. Einerseits sind die Nichtstaatsangehörigen offenbar nicht bereit und in der Lage, das Land zu verlassen, andererseits verhinderten die rigiden rechtlichen Bestimmungen eine zügige Einbürgerung und Integration in größerem Umfang. Dadurch wurde die estnische Politik zu Modifikationen und einer Liberalisierung ihrer Position

---

<sup>285</sup> S. Meurs 1999: S. 8.

<sup>286</sup> Vgl. Rubess 1993: S. 24.

<sup>287</sup> Vgl. die Übersicht bei *ibid.*: S. 8-13.

gezwungen. Im Staatsangehörigkeitsrecht führte dies zu Erleichterungen und einer schnelleren Abwicklung der Einbürgerungsverfahren.<sup>288</sup> Darüber hinaus wurden Fristen bei der Beantragung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen verlängert und zunehmend befristete Aufenthaltserlaubnisse in unbefristete umgewandelt. Zusätzlich zu den etwa 80.000 Nichtesten, die 1992 aufgrund ihrer Herkunft automatisch einen Anspruch auf einen estnischen Paß erhielten,<sup>289</sup> wurde bis Ende 1999 112.822 Nichtesten die Staatsangehörigkeit verliehen. Der Einbürgerungsprozeß ist damit sehr viel erfolgreicher als zum Beispiel in Lettland, wo in einem vergleichbaren Zeitraum lediglich etwa 30.000 Naturalisierungsverfahren abgeschlossen wurden. Darüber hinaus sollen in den kommenden Monaten knapp 197.000 befristete Aufenthaltserlaubnisse in unbefristete umgewandelt werden.<sup>290</sup> In der Sprachen- und Bildungspolitik wurden ebenfalls signifikante Erleichterungen für die russischsprachigen Bewohner des Landes beschlossen. Als Beispiel mag die gesetzliche Regelung für die Verwendung des Estnischen und des Russischen in den weiterführenden Schulen dienen. Ursprünglich sah sie die Einstellung des russischsprachigen Unterrichts in den höheren Klassen der staatlich finanzierten Schulen bis zum Jahr 2000 vor.<sup>291</sup> 1997 wurde diese rigide Regelung modifiziert und sieht nach mehrfachen Änderungen eine dauerhafte Aufteilung von estnischem und russischem Unterricht im Verhältnis von 60 zu 40 ab dem Jahr 2007 vor.<sup>292</sup>

Es wäre allerdings verkürzt, die rechtlichen Erleichterungen und politischen Liberalisierungen der estnischen Staatsangehörigkeits-, Sprachen- und Bildungspolitik seit 1997 allein auf innenpolitische Faktoren zurückführen zu wollen. Durch die Aufmerksamkeit, die der Lage der russischsprachigen Bevölkerung Estlands sowohl in der Baltikumpolitik Rußlands als auch in der Wahrnehmung der westlichen Welt zuteil wird, kommt die estnische Politik nicht umhin, diese Frage auch unter außen- und sicherheitspolitischen Aspekten zu thematisieren. Bereits unmittelbar seit der Wiederherstellung der estnischen

---

<sup>288</sup> Zu einer juristischen Perspektive des estnischen Minderheitenrechts vgl. Thiele 1999.

<sup>289</sup> Vgl. Smith, D. 1999: S. 303.

<sup>290</sup> Angaben der Europäischen Kommission. Vgl. Europäische Kommission 2000b: S. 20.

<sup>291</sup> Vgl. Europäische Kommission 1997b: S. 20.

<sup>292</sup> Vgl. Europäische Kommission 2000b: S. 21.

Unabhängigkeit 1991 ist die rechtliche Situation der russischsprachigen Bewohner Estlands zu einer Quelle andauernder politischer Spannungen mit Rußland geworden. Von russischer Seite wird dabei der Vorwurf erhoben, in Estland würden die Rechte der russischen Bevölkerung systematisch verletzt. Besonders in der ersten Hälfte der 1990er Jahre stellten Präsident und Regierung in Rußland einen Bezug zum Krieg im früheren Jugoslawien her, indem sie auch in bezug auf Estland von „ethnischen Säuberungen“ oder einer neuen Form ethnischer Apartheid gegenüber der russischen Bevölkerung sprachen.<sup>293</sup> Vor dem Hintergrund der historischen Wahrnehmung Rußlands in Estland wurden derartige Vorwürfe nicht nur als ungerechtfertigt oder unangemessen zurückgewiesen. Vielmehr wurden sie als Ausdruck einer fehlenden Akzeptanz der estnischen Unabhängigkeit bei weiten Teilen der außenpolitischen Elite Rußlands und als Versuch verstanden, mit Hilfe des Minderheitenproblems die innenpolitische Entwicklung Estlands zu destabilisieren und zu beeinflussen. Die Parallelität von antisowjetischer und ethnischer Motivation der estnischen Unabhängigkeitsbewegung förderte die Tendenz, in der russischen Kritik einen weiteren Beleg für die Kontinuität sowjetischen Denkens in geostrategischen Kategorien und die Mißachtung der estnischen Unabhängigkeit zu sehen.

Durch die beiderseitige Unfähigkeit, sich distanziert mit den geschichtlichen Ereignissen auseinanderzusetzen,<sup>294</sup> konnte sich die Minderheitenpolitik zu einem Fokus der schwierigen bilateralen Beziehungen entwickeln; eine Verknüpfung dieses Problems mit anderen Politikbereichen wurde erleichtert. Ihren Höhepunkt erreichte die Konfrontation beider Seiten 1994 durch die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen durch Rußland. Seither werden estnische Einfuhren nach Rußland mit verdoppelten Einfuhrzöllen belegt. Besonders die estnische Agrarindustrie ist von diesen Maßnahmen betroffen. Seit etwa 1995/96 scheint sich das hauptsächliche Augenmerk Rußlands allerdings verstärkt Lettland zuzuwenden. Im Verhältnis mit Estland sind akute Krisen seltener geworden. Dies läßt sich zum Teil auf die bereits erwähnten

---

<sup>293</sup> Vgl. z.B. Baranovsky 1996: S. 170, Woods 1999: S. 281.

<sup>294</sup> Während sich Rußland - anders als z.B. gegenüber Finnland für den Winterkrieg 1939-40 - bislang nicht offiziell für die Besetzung der baltischen Staaten entschuldigt hat, hängen diese einer relativ unreflektierten „Okkupationsthese“ an. Vgl. Meissner 1998 und Lange 1998: S. 5.

Erleichterungen für die russischsprachigen Bewohner im Staatsangehörigkeits- und Sprachenrecht zurückführen. Darüber hinaus hat sich Estland politisch, wirtschaftlich, aber auch sozial ungeachtet der regionalen Konzentration der russischsprachigen Bevölkerung als der stabilste der drei baltischen Staaten erwiesen. Schließlich wurde anders als in Lettland eine potentiell konflikträchtige Identifikation des heutigen offiziellen Estland mit dem antisowjetischen Widerstand an der Seite des nationalsozialistischen Deutschland zwischen 1941 und 1944 vermieden. Dies führte dazu, daß die russische Kritik sich in den vergangenen Jahren von Estland abgewandt und auf das „schwächere“ Lettland konzentriert hat.<sup>295</sup> Allerdings führt nicht nur die Auffassung in der estnischen Politik, Rußlands Engagement für die russischsprachige Bevölkerung in Estland sei eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten und ein mehr oder minder offener Versuch, das Land politisch zu destabilisieren, zu einer Betrachtung des Minderheitenproblems unter sicherheitspolitischen Aspekten. Darüber hinaus läuft der Konflikt auch vor dem Hintergrund russischer Sicherheitskonzepte ab, die das Territorium der ehemaligen Sowjetunion als „nahes Ausland“ definieren und den Schutz der etwa 20 bis 25 Millionen dort lebenden Russen ausdrücklich als Aufgabe russischer Sicherheitspolitik verstehen.<sup>296</sup> Auf diese Weise werden zunächst innenpolitische Entscheidungen zum Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung in Estland nicht nur implizit zu einem Gegenstand außenpolitischen Handelns, sondern sind auch explizit von herausragendem sicherheitspolitischen Interesse für beide Seiten.

Die anhaltenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Estland und Rußland über die Situation der russischsprachigen Bevölkerung bilden aus der Sicht der übrigen Ostseeanrainer und der Staaten Westeuropas ein erstrangiges sicherheitspolitisches Problem in der Region.<sup>297</sup> Bereits unmittelbar nach Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit begannen daher westliche Bemühungen, den Konflikt zu moderieren und zu entschärfen. Vorrangig sind die Europäische Union und die Organisation über Sicherheit und

---

<sup>295</sup> Lange diagnostiziert Veränderungen der russischen Baltikumpolitik als Ursachen für diese Verschiebung. Vgl. Lange 1998: S. 5.

<sup>296</sup> Vgl. Baranovsky 1996: S. 177-181, Jonson 1998: S. 113-118, Lepingwell 1994: S. 80ff., Thränert 1997: S. 4ff.

<sup>297</sup> Vgl. Möttölä 1998: S. 369.

Zusammenarbeit in Europa auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes in der Region aktiv. Die Europäische Union hat mit der Formulierung der Kopenhagener Kriterien 1993 die Einhaltung der Menschen-, Bürger- und Minderheitenrechte zu einer Bedingung für die Mitgliedschaft erklärt. Die Verhandlungen mit Estland über einen Beitritt bieten daher die Möglichkeit, auch auf estnische Minderheitenpolitik einzuwirken. Dabei haben sich zwei Tätigkeitsschwerpunkte herauskristallisiert: Einerseits nutzt die EU die Verhandlungen und die damit verbundene kontinuierliche Beobachtung der estnischen Politik, um den estnischen Gesetzgebungsprozeß im Staatsangehörigkeits- und Sprachenrecht auf seine Vereinbarkeit mit europäischen Standards zu überprüfen. In der Vergangenheit hat sie diese Gelegenheit wiederholt genutzt, um eine Verschärfung rechtlicher Regelungen im Vorfeld zu verhindern oder die estnische Politik zu Erleichterungen vorhandener Bestimmungen zu veranlassen. Dabei hat sich der Hinweis auf etwaige Unvereinbarkeiten mit den Freiheiten des Gemeinsamen Marktes oft als wirkungsvoller erwiesen als der Vorwurf des Verstoßes gegen Minderheitenrechte.<sup>298</sup> Andererseits beteiligt sich die EU finanziell an Integrations- und Sprachausbildungsprogrammen. 2000 werden im Rahmen von PHARE Mittel in Höhe von 1,4 Mio. Euro bereitgestellt.<sup>299</sup> Das von der estnischen Regierung kofinanzierte InterEst-Programm dient der Erstattung von Gebühren für Sprachkurse zur Vorbereitung auf das Einbürgerungsverfahren.<sup>300</sup>

Die Europäische Union engagiert sich allerdings über die genannten Maßnahmen hinaus nicht direkt in den von der russischsprachigen Bevölkerung bewohnten Landesteilen. Bei der Beurteilung der estnischen Minderheitenpolitik stützt sie sich statt dessen überwiegend auf die OSZE und deren permanente Beobachtermission. Die OSZE hat am 13. Dezember 1992 mit Estland die Errichtung einer permanenten Beobachtermission mit Niederlassungen in Tallinn sowie im Nordosten Estlands in Narva und Jõhvi vereinbart.<sup>301</sup> Am 15. Februar 1993 hat sie ihre Tätigkeit aufgenommen. Zuletzt wurde das Mandat am 7. Dezember 2000 turnusgemäß um sechs Monate verlängert, so

---

<sup>298</sup> Vgl. Baltic Times 2000a: S. 4.

<sup>299</sup> Vgl. Europäische Kommission 2000b: S. 10.

<sup>300</sup> Vgl. Vihman 2000.

<sup>301</sup> Zur Frühgeschichte der OSZE-Mission vgl. Ozoliņš 1994.

daß insgesamt sechs Mitarbeiter der OSZE ihre Tätigkeit bis zum 30. Juni 2001 fortsetzen können. Ziel der Mission ist „[...] to further promote integration and better understanding between the communities in Estonia.“<sup>302</sup> Dazu unterhält sie Kontakte mit den für Staatsangehörigkeit, Sprachenpolitik, Sozialpolitik usw. zuständigen Regierungs- und Verwaltungseinrichtungen sowie relevanten Nichtregierungsorganisationen, politischen Parteien und Massenmedien. Ferner sammelt sie Informationen über die Situation der einzelnen Bevölkerungsgruppen in der Region und unterstützt die lokalen estnischen Behörden in ihren Bemühungen um den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen. Angesichts ihrer befristeten Tätigkeit sorgt sie schließlich dafür, ihre Aufgaben gegebenenfalls an entsprechende lokale Institutionen übertragen zu können.<sup>303</sup> Die Missionen unterstehen dem Amt des Hochkommissars für Menschen- und Minderheitenrechte der OSZE, das zwischen 1992 und 2000 der Niederländer Max van der Stoel ausübte. Ergänzt wird die permanente Beobachtermission durch einen Repräsentanten der OSZE in der estnischen Regierungskommission zu Fragen des Aufenthaltsrechts für ehemalige Militärangehörige mit russischer Staatsangehörigkeit in Estland. Auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens zwischen Estland und Rußland hat diese Position seit November 1994 ein deutscher Marineoffizier inne. EU und OSZE können als die maßgeblichen westlichen Akteure im Bereich estnischer Minderheitenpolitik betrachtet werden.

Darüber hinaus setzte auch der Ostseerat auf Betreiben der russischen Regierung einen Kommissar für demokratische Institutionen und Menschenrechte ein. Von 1994 bis 2000 wurde diese Funktion von dem dänischen Staatsrechtler Ole Espersen wahrgenommen. Da sein Amt wesentlich durch eine russische Initiative und gegen den hinhaltenden Widerstand der drei baltischen Staaten geschaffen worden war und Espersen im Unterschied zur OSZE keine direkten Vertretungen vor Ort zur Verfügung hatte, blieb die Wirksamkeit dieser Institution bislang begrenzt.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> S. OSCE 2000: S. 1.

<sup>303</sup> Vgl. Peters 1996: S. 237-240.

<sup>304</sup> Eine offizielle Darstellung des Amtes bei Heimsoeth 2000: S. 1f. Zur Kritik an Espersen vgl. FAZ v. 21.06.00.

Welche Rolle spielt nun die estnische Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung für die Gestaltung der Sicherheitspolitik des Landes? Im Hinblick auf Rußland ist der Zusammenhang offensichtlich. Rußland hat seit 1992 in allen sicherheitspolitischen Dokumenten den Schutz der russischen Bevölkerung außerhalb der eigenen Landesgrenzen zu einem wesentlichen sicherheitspolitischen Interesse erklärt. Durch die regelmäßigen russischen Interventionen in die estnische Staatsangehörigkeits- und Sprachenpolitik ist aus estnischer Perspektive der Zusammenhang zwischen dem primär innenpolitischen Problemfeld „Minderheitenpolitik und Integration“ mit außen- und sicherheitspolitischen Fragen gegeben. Die Situation der russischsprachigen Bevölkerung erhält auf diese Weise einen Platz in der sicherheitspolitischen Konzeption Estlands. Für den Umgang mit diesem sicherheitspolitischen Problem kommt den westlichen Organisationen eine moderierende Funktion zu. Der sicherheitspolitische Effekt läßt sich nach Moshes wie folgt auch für Estland beschreiben:

„The middle course of international organizations, on the one hand, ‘levelled the pikes’ of nationalist extremism in Latvia, prevented radical destabilizing steps and undoubtedly promoted positive changes [...]. But, on the other hand, it had a stabilizing twofold effect on Russia’s policy, both weakening the stand of radicals and making Moscow more inclined to cooperate in multinational efforts.“<sup>305</sup>

Als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitspolitik besteht der Beitrag der estnischen Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung vorrangig darin, zum einen Angriffsflächen sowohl für westliche als auch für russische Kritik an der Situation der Nichtesten im Lande zu minimieren und auf diese Weise gleichzeitig Sympathien und Unterstützung von seiten der EU, der OSZE und ihrer Mitgliedstaaten zu wecken. Schließlich wird auf diese Weise auch der Integrationsprozeß mit dem Westen gefördert und beschleunigt.

Der Mechanismus, der einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie im Bereich Minderheitenpolitik zugrunde liegt, weist zwei Dimensionen auf:

---

<sup>305</sup> S. Moshes 1999: S. 54.

Gegenüber westlichen Institutionen nutzt die estnische Regierung erstens den Umstand, daß das Problem durch das Engagement von OSZE und EU in einen multilateralen Rahmen überführt wurde.<sup>306</sup> Gegenüber Rußland wird zweitens versucht, die Bewertungen durch die Europäische Union und die OSZE als Argumentationshilfen im Umgang mit der russischen Kritik anzuführen. Formulierung und Implementierung der estnischen Minderheitenpolitik sind stets mit dem Risiko externer Reaktionen verbunden, die unmittelbaren Einfluß auf die außen- und sicherheitspolitischen Handlungsmöglichkeiten der estnischen Politik erlangen können. Die Wahrnehmung der russischsprachigen Bevölkerung als Risiko estnischer Sicherheitspolitik entspricht der herkömmlichen Vorstellung eines erweiterten Sicherheitsbegriffs. Über diese Risikoperzeption hinaus bietet die Einbettung der Minderheitenpolitik in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie gleichzeitig aber auch die Chance, innenpolitische Effekte durch ein verbessertes Zusammenleben estnischer und nichtestnischer Bevölkerungsteile außenpolitisch nutzbar zu machen und auf diese Weise eine Verbesserung des sicherheitspolitischen Umfeldes zu erzielen. Der estnischen Außen- und Sicherheitspolitik wird die Möglichkeit eröffnet, über die Europäische Union, die OSZE und andere Mediatoren westeuropäische Staaten in das Problem mit einzubeziehen. Diese Multilateralisierung hat insbesondere den Effekt, daß die starken Asymmetrien im politischen ebenso wie im wirtschaftlichen Verhältnis zu Rußland zumindest solange zugunsten Estlands verringert werden können,<sup>307</sup> wie EU und OSZE dem estnischen Staatsangehörigkeits- und Sprachenrecht die Vereinbarkeit mit europäischen Normen bescheinigen. Russischer Kritik wird auf diese Weise eine wesentliche Angriffsfläche genommen.<sup>308</sup> Des Weiteren erhöht die estnische Bereitschaft, sich in der Minderheitenpolitik der langfristigen Beobachtung durch OSZE und EU zu unterwerfen, die Legitimität für die eigene Politik im Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung. Das Argument, die nationale Gesetzgebung und deren Anwendung entspreche den von der EU formulierten Ansprüchen und werde daher auch übergeordneten Wertmaßstäben der europäischen Rechtskultur im allgemeinen gerecht, wird zu einem Eckstein in der estnischen Argumentation zur Abwehr russischer Kritik.

---

<sup>306</sup> Vgl. Birckenbach 1998: S. 545.

<sup>307</sup> Eine abweichende Meinung - zumindest für die Jahre 1992/93 - vertritt Ozoliņš 1994: S. 59ff.

<sup>308</sup> Vgl. Nielsen-Stokkebye 2000.

Die Einbeziehung internationaler Institutionen in die Minderheitenpolitik und die damit verbundenen Sicherheitsgewinne verhindern allerdings nicht, daß das Engagement von Europäischer Union und OSZE in Estland insgesamt zwiespältig beurteilt wird.<sup>309</sup> Diese Ambivalenz rührt aus einem Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität einerseits und kompensatorischer Sicherheitsstrategie andererseits. Unter dem Blickwinkel der Wahrung der nationalen Souveränität werden die Arbeit der Beobachtermissionen, die Ratschläge der OSZE und die Mahnungen der Europäischen Union zu einer liberalen und integrativen Politik in der Minderheitenfrage oft als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Estlands empfunden. Die Tätigkeit der OSZE wird dabei nicht grundsätzlich als unzulässige Einmischung betrachtet. Vielmehr werden gegenüber OSZE und Europäischer Union Vorwürfe der Unverhältnismäßigkeit und der Voreingenommenheit geäußert. Als Begründung wird von estnischer Seite die Besonderheit der eigenen Situation angeführt, die einen Vergleich mit westlichen Maßstäben nicht in vollem Umfang zulässig macht. In keinem anderen europäischen Staat existiere neben der Titularnation eine zahlenmäßig ähnlich große weitere Bevölkerungsgruppe. Ferner müßten die historisch lange zurückreichenden negativen Erfahrungen mit Rußland und die besonderen Umstände der Ansiedlung der russischsprachigen Bevölkerung während der Zugehörigkeit Estlands zur UdSSR berücksichtigt werden.<sup>310</sup> Darüber hinaus würden auch nach einem Eingehen auf die Vorstellungen der OSZE und der EU in der Folge neue Vorwürfe und Forderungen erhoben, ohne daß konkrete Vorstellungen für die Beseitigung etwaiger Mängel bestünden. Diese Kritik Estlands bezieht sich vorrangig auf Reformen in der Sprachengesetzgebung, die auf Druck der EU und der OSZE vorgenommen und wiederum in der praktischen Umsetzung als nicht ausreichend bezeichnet worden sind.<sup>311</sup>

Als Ursachen für dieses Mißtrauen gegenüber der westlichen Haltung in der estnischen Minderheitenpolitik werden von estnischer Seite ein angeblich fehlendes Verständnis für die Details der Gesetzgebung zum Ausländer- und

---

<sup>309</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf Interviews mit außenpolitischen Entscheidungsträgern in Estland zwischen 1997 und 1999.

<sup>310</sup> Vgl. dazu exemplarisch die Äußerungen des estnischen Außenministers Ilves, FAZ v. 19.11.99.

<sup>311</sup> Vgl. Altenbockum 1999a.

Staatsbürgerschaftsrecht und die Schwierigkeiten zu deren Umsetzung angegeben. Darüber hinaus wird hinter westlichen Stellungnahmen häufig ein übertriebenes Eingehen auf russische Positionen in dieser Frage vermutet. Vor allem aus dem konservativen Bereich des estnischen Parteienspektrums wird den Staaten Westeuropas Nachgiebigkeit gegenüber russischen Positionen und Wünschen in der Baltikumpolitik vorgeworfen.<sup>312</sup> Das Beispiel des Beauftragten des Ostseerats für demokratische Entwicklung und Menschenrechte Espersen zeigt, wie sehr solche Vorbehalte von estnischer Seite den Einfluß eines westlichen Mediatoren begrenzen können. Insgesamt hat sich auf diese Weise ein Beziehungsgeflecht zwischen verschiedenen innen- wie außenpolitischen Interessen estnischer Politik entwickelt. Sicherheitspolitische Überlegungen und die Einbeziehung der Minderheitenpolitik in eine kompensatorische Sicherheitsstrategie überlagern sich dabei mit einer Reihe anderer Motivationen. Westeuropäische Vermittlung in diesem Konflikt ist damit in hohem Maße von der Positionierung der jeweiligen estnischen Ansprechpartner im Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität und Multilateralisierung als Bestandteil sicherheitspolitischer Strategie abhängig. Der Beitrag einer internationalen Beobachtung der Minderheitenpolitik zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation Estlands im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie besteht aus der Perspektive estnischer Entscheidungsträger dabei vornehmlich darin, Rußland ein Instrument der Einflußnahme auf die estnische Innenpolitik zu entwenden und gleichzeitig Loyalität und Unterstützung in Westeuropa zu generieren. Derartige Überlegungen müssen sich dabei vorrangig auf der innenpolitischen Ebene gegen Stimmen behaupten, die diese Politik als einen zu weitgehenden Eingriff in die Souveränität des Landes empfinden.

Die Option, mit Hilfe westlicher Institutionen den Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung zu einem Anknüpfungspunkt eines verbesserten bilateralen Verhältnisses zu Rußland zu nehmen und auf diese Weise die sicherheitspolitische Lage des Landes zu verbessern, ist dagegen weder von der estnischen noch von der russischen Seite bislang ernsthaft verfolgt worden. Dies ist um so bedauerlicher, als die russischsprachige

---

<sup>312</sup> Vgl. Altenbockum 2000a.

Bevölkerung in Estland selbst nicht nur für eine Intensivierung des estnischen Verhältnisses mit Rußland plädiert, sondern auch dem EU-Beitritt des Landes in Meinungsumfragen offener gegenübersteht als die estnischen Einwohner.<sup>313</sup> Sie erhoffen sich sowohl eine Verbesserung ihrer rechtlichen Situation als auch Unterstützung bei der Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme, von denen der Nordosten Estlands mit seinen vorwiegend russischen Bewohnern überdurchschnittlich betroffen ist. Bemerkenswert ist außerdem, daß für die meisten Angehörigen der russischen Minderheit die verbesserten Reisemöglichkeiten nach Westeuropa wichtiger sind als den Esten. Möglicherweise erschwerte Einreisebedingungen nach Rußland infolge der Errichtung einer EU-Außengrenze zwischen Estland und Rußland treten im Vergleich dazu in den Hintergrund.<sup>314</sup> Ein estnischer NATO-Beitritt findet bei der russischsprachigen Bevölkerung dagegen überhaupt keinen Anklang. Lediglich 4 v.H. befürworten in Umfragen einen derartigen Schritt.<sup>315</sup> Offenbar könnte gerade mit der stärkeren Einbeziehung der russischen Bevölkerung in das politische Geschehen ein weiterer Schritt getan werden, um Estlands Außenbeziehungen in beide Richtungen nach Osten und Westen auf eine breitere Basis im eigenen Lande zu stellen.

## **2.6 Die Gestaltungsmöglichkeiten der estnischen Sicherheitspolitik auf dem Weg nach Westen**

„The main policy priority of the three Baltic states since independence has been to move as far as possible from Russian influence.“<sup>316</sup>

Mit diesen Worten fassen Archer und Jones die grundlegende Motivation der estnischen Außen- und Sicherheitspolitik seit 1991 zusammen. Das Bedürfnis, sich schnell und endgültig sowjetischem und seit Ende 1991 russischem Einfluß zu entziehen, führte zu einer Politik der strikten Ausrichtung auf Westeuropa

---

<sup>313</sup> Vgl. Saarpoll 1998: S. E4.

<sup>314</sup> Interview mit Andrus Saar, Direktor des Meinungsforschungsinstituts Saarpoll, am 16.03.99.

<sup>315</sup> Vgl. *ibid.*: S. E27.

<sup>316</sup> S. Archer und Jones 1999: S. 168.

und die USA. Im Zentrum des estnischen Interesses steht seither der Beitritt zu NATO und Europäischer Union. Die estnische Außen- und Sicherheitspolitik wurde lange von der Überzeugung beherrscht, die Unabhängigkeit des Landes sei nur durch verbindliche Sicherheitsgarantien des Westens dauerhaft zu gewährleisten. Diese direkte Verbindung zwischen der Unabhängigkeit und westlichen Sicherheitsgarantien bildet den Hintergrund für das kategorische Streben Estlands nach Aufnahme in die NATO. Die Weigerung der Mitgliedstaaten der NATO, Estland und den beiden anderen baltischen Staaten diese Garantien zu gewähren, führte zu einem Dilemma, das sich wie folgt beschreiben läßt:

„The riddle [...] of solving the Baltic security dilemma by Baltic statesmen therefore is how to secure independence without security guarantees.“<sup>317</sup>

Anpassungen der estnischen Sicherheitspolitik und eine stärkere Berücksichtigung kompensatorischer Handlungsoptionen sind somit vorrangig durch das äußere Umfeld bedingt. Derzeit ist die estnische Sicherheitspolitik darauf ausgerichtet, die fehlenden formalen Sicherheitsgarantien zu kompensieren. Eine grundlegende Veränderung sicherheitspolitisch relevanter Wahrnehmungsmuster der estnischen Entscheidungsträger ist damit nicht notwendigerweise verbunden. Das Denken in traditionellen sicherheitspolitischen Kategorien wie Sicherheitsdilemma oder Sicherheitsgarantien ist noch stark durch die Erfahrung der sowjetischen Besetzung Estlands geprägt und erschwert die Akzeptanz kompensatorischer Handlungsoptionen, die Sicherheit nicht von vornherein im Sinne eines „freedom from“, der Abwesenheit einer Bedrohung, auffassen.

Seit Mitte der 1990er Jahre konzentriert sich die estnische Außenpolitik auf die Verhandlungen mit der Europäischen Union mit dem Ziel eines Beitritts im Jahr 2003 oder spätestens 2004. Die Europäische Union hat sich dabei zu einem Fokus einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie Estlands entwickelt. Die Heranführung an die EU befriedigt nicht nur das Bedürfnis, als kultureller und

---

<sup>317</sup> S. Lejiņš, zit. bei Archer 1997: S. 85.

politischer Bestandteil der westlichen Welt anerkannt zu werden, sondern ist auch ein Weg, um die sicherheitspolitisch gewünschte Abkoppelung von Rußland voranzutreiben. Die Ausrichtung der estnischen Wirtschaft auf den Gemeinsamen Markt und den Handel mit der Europäischen Union erfüllt dabei eine wesentliche kompensatorische Funktion. Der Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit einer eigenständigen militärischen Komponente liegt ebenfalls stark im Interesse Estlands, die fehlenden Garantien der NATO auf anderem Wege zu kompensieren.<sup>318</sup> Der hohe Stellenwert formaler Garantien in der estnischen Sicherheitspolitik führt allerdings auch zu der Befürchtung, die ESVP könne eine NATO-Mitgliedschaft in noch größere Ferne rücken und einen zweitrangigen Ersatz damit langfristig festschreiben. Insgesamt entspricht die estnische Sicherheitspolitik zur Zeit damit weitgehend einem von Asmus und Nurick entwickelten Szenario aus dem Jahr 1996:

„[...] full membership in the EU, partial membership in the WEU, and expanded cooperation with NATO under PfP [...].“<sup>319</sup>

Dieser faktische Vorrang kompensatorischer Handlungsoptionen in der estnischen Außen- und Sicherheitspolitik ist zum jetzigen Zeitpunkt in erster Linie durch den Mangel an Alternativen verursacht. Die sicherheitspolitische Dimension einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union rückt auf diese Weise in den Vordergrund, der Beitritt erhält für Politik und Öffentlichkeit in Estland einen wesentlich höheren Stellenwert. Angesichts der Tatsache, daß vor allem die estnische Bevölkerung den wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen des EU-Beitritts sehr skeptisch gegenübersteht, ist durchaus ein Szenario denkbar, in dem sicherheitspolitische Erwägungen den Ausschlag für ein positives Resultat in einer Volksabstimmung über die Mitgliedschaft geben können. Mit anderen Worten heißt dies umgekehrt, daß ein EU-Beitritt in Estland an Attraktivität verlieren würde, sobald die sicherheitspolitischen Gründe entfallen. Die Bedeutung der estnischen Sicherheit für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sollte insbesondere vor dem

---

<sup>318</sup> Zur Bedeutung der ESVP als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie vgl. Kap. 3.2.3 in diesem Band.

<sup>319</sup> S. Asmus und Nurick 1996: S. 139.

Hintergrund der wirtschaftlich und sozialpolitisch motivierten Europaskepsis der Bevölkerung nicht unterschätzt werden. Ein - theoretisch immerhin denkbarer - NATO-Beitritt Estlands im Jahr 2002 würde der Regierung unter Umständen ein wesentliches Argument für die EU-Mitgliedschaft aus der Hand schlagen.

Der Blick auf Finnland zeigt jedoch, daß der von Estland mehr oder weniger notgedrungen eingeschlagene Weg nicht notwendigerweise nur ein Ersatz für die eigentlich angestrebten, aber nicht erreichbaren Zielsetzungen sein muß. Eine auf die EU fokussierte kompensatorische Sicherheitsstrategie ist nicht nur in der Lage, dem Bedürfnis der estnischen Entscheidungsträger nach Westintegration Rechnung zu tragen. Sie ist darüber hinaus auch in der Lage, die Konfliktpotentiale mit Rußland zu entschärfen oder gar zu beseitigen. Beispiele dafür sind die moderierende Funktion von EU und OSZE in der estnischen Minderheitenpolitik und die Perspektive, über den EU-Beitritt die estnisch-russischen Außenhandelsbeziehungen auf eine berechenbare rechtliche Grundlage zu stellen.

Der bislang notgedrungen eingeschlagene Weg einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie und die nach wie vor angestrebte NATO-Mitgliedschaft schließen sich nicht zwingend aus. Der bisherige Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit der EU hat gezeigt, daß die politische Bedeutung und die Brisanz einer NATO-Mitgliedschaft durch eine erfolgreiche EU-Integration Estlands abnehmen. Die mögliche Entspannung des estnisch-russischen Verhältnisses läßt ferner zwei mögliche Konsequenzen zu: Einerseits könnte ein NATO-Beitritt angesichts grundlegend verbesserter bilateraler Beziehungen überflüssig erscheinen. Gegen diese (utopisch anmutende) Option sprechen nicht nur die vielfältigen und nur auf mittlere Sicht lösbaren Schwierigkeiten im estnisch-russischen Verhältnis, sondern auch der Umstand, daß sich die sicherheitspolitischen Wahrnehmungen und Interessendefinitionen der beteiligten Akteure wesentlich langsamer verändern als die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen. Realistischer, wenn auch ebenfalls nicht leicht zu erreichen, ist daher die zweite Annahme, nach der eine erfolgreiche EU-Integration dazu beitragen kann, die derzeitigen Hindernisse auf dem Weg in die NATO abzubauen und auf diese Weise einen späteren

NATO-Beitritt zu erleichtern. Schließlich kann davon ausgegangen werden, daß die Konzentration auf die sicherheitspolitischen Aspekte der EU-Mitgliedschaft zu einem Wandel der sicherheitspolitischen Interessendefinition selbst beiträgt. Unter den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträgern findet die Überzeugung zunehmende Verbreitung, daß „[...] concentration only on the desire to obtain security („guarantees“) in the classical sense of the word - by participating in a military-political alliance (NATO) and thus obtaining security against „canonical threats“ (Russia) - will not only fail to guarantee nearterm security for the Baltic states, but also will at least in part be inappropriate for dealing with threats that are much more important to the Balts at this time than are threats from Russia (economic insecurity, social instability, personal insecurity for the population, etc.).“<sup>320</sup> Eine Trennung der mit der Mitgliedschaft in NATO und EU verbundenen Ziele erscheint immer weniger möglich oder sinnvoll. Diese Entwicklung zugunsten eines „kooperativ-politischen Sicherheitsverständnisses“ ist nicht nur auf den Anpassungsdruck zurückzuführen, der durch die Erweiterungsentscheidungen von NATO und Europäischer Union für Estland entstanden ist.<sup>321</sup> Vielmehr läßt sich ungeachtet der nach wie vor bestehenden und teilweise durchaus gravierenden Schwierigkeiten in den bilateralen Beziehungen eine gewisse Normalisierung des Verhältnisses zu Rußland feststellen. Dadurch wird eine positivere Beurteilung der eigenen Sicherheitslage erleichtert. Langfristig führt dies zu einer Neubewertung möglicher Risiken für die Sicherheit Estlands, die andere sicherheitspolitische Handlungsoptionen neben einer NATO-Mitgliedschaft nicht nur unter dem Druck der momentanen Situation kurzfristig, sondern auch längerfristig möglich und adäquat erscheinen läßt.

---

<sup>320</sup> S. Stranga 1997: S. 15.

<sup>321</sup> Vgl. Bedarff und Schürmann 1998: S. 116f.

