
Silvia Däberitz, Anne Kadolph, Kristin Seffer, Anne Walde

Polarisierungstendenzen in Estland: Werden diese durch den Beitritt zur EU abgemildert?

Estland gilt oft als positives Beispiel einer erfolgreichen Transformation. 1991 unterzog sich Estland einer Schocktherapie und konnte nach ersten rezessiven Jahren bereits 1995 eine gut funktionierende Wirtschaft aufweisen. Die Privatisierung klein- und mittelständiger Unternehmen wurde sehr schnell abgeschlossen, Löhne stiegen beständig an und 2001 verzeichnete das Statistikamt erstmals steigende Beschäftigungszahlen. Auch der Budgetsaldo war in diesem Jahr, wenn zwar mit 0,4 Prozent nur marginal, aber doch positiv. Estland konnte rasch ausländische Investoren anziehen, so dass sich insgesamt ein positives Bild abzeichnete. Profitiert hat davon hauptsächlich die Hauptstadt und dort vor allem die Branche der Informationstechnologie. Dem Wirtschaftswachstum der nördlichen Region und des Südens um Tartu stehen der andauernde Abwärtstrend der Region im Nordosten Estlands, in der wenig lukrative Ölschiefer zur Energiegewinnung abgebaut wird, sowie die peripheren landwirtschaftlich geprägten Regionen entgegen. Der Beitritt zur EU wird unseres Erachtens die im Prozess der Liberalisierung entstandenen Polarisierungstendenzen abmildern. So könnten die kapitalintensiven Branchen und die Wirtschaftszweige, in denen ausländische Direktinvestitionen (ADİ) schon in den ersten Jahren nach der Schocktherapie angezogen wurden sowie der Außenhandel von der Integration in die EU profitieren. In den landwirtschaftlich geprägten Regionen sowie im Nordosten Estlands hat die anhaltende schlechte wirtschaftliche Situation nicht zur Entwicklung effektiver regionalstaatlicher Strukturen geführt, so dass im Bereich der materiell-physischen (z. B. Verkehr) als auch der sozialen (z. B. Bildung) Infrastruktur erheblicher Nachholbedarf besteht. Förderprogramme der EU zielten vor allem auf die Stärkung des institutionellen Bereichs ab, um insbesondere die Chancen solcher Regionen zur Ansiedlung von Unternehmen zu erhöhen. Erfolge konnten bisher jedoch nur ansatzweise erzielt werden. Die regionalen und sektoralen Unterschiede führten zu großer sozialer Ungleichheit, von der hauptsächlich die russischsprachige Minderheit nachteilig betroffen ist. Ein Großteil dieser Bevölkerungsgruppe lebt im Nordosten des Landes an der Grenze zu Russland und ist vom Energiesektor abhängig. Anfänglich waren die Angehörigen der Minderheiten auch politisch stark benachteiligt, was aber auf Drängen der

EU verbessert wurde. Sozioökonomische Veränderungen wirkten sich auch auf die Einstellung der Bevölkerung zum EU-Beitritt aus, dem sie mit großer Mehrheit am 14. September 2003 in einem Referendum zustimmte. So scheint eine Mehrheit der Esten mit der EU-Mitgliedschaft schon erfahrene oder zukünftige Vorteile zu verbinden.

Im nächsten Abschnitt erfolgt zunächst eine Betrachtung des estnischen Außenhandels sowie dessen Entwicklung seit 1990. Danach werden regionale, sektorale und soziale Unterschiede untersucht. Der Schlussteil beschäftigt sich mit den Einstellungen der estnischen Bevölkerung zum bevorstehenden EU-Beitritt sowie mit Perspektiven, die sich für Estland als Teil den EU ergeben könnten.

Außenwirtschaftliche Beziehungen Estlands

Eine wichtige Rolle im estnischen Transformationsprozess spielen die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen des Landes zu Schweden, Dänemark und vor allem Finnland. Deren Bedeutung zeigt sich nicht nur an den Bemühungen dieser Staaten, den Beitritt Estlands zur EU zu beschleunigen und damit den estnisch-europäischen Handelsbeziehungen im Allgemeinen Auftrieb zu verleihen, sondern auch an ihrem jeweiligen individuellen Engagement in der estnischen Wirtschaft. Schon 1992 lag der Anteil Finnlands und Schwedens am estnischen Außenhandel bei fast 25 bzw. zehn Prozent und auch ausländische Direktinvestitionen kamen zu einem großen Teil aus diesen beiden Staaten.¹ Nordeuropäische Unternehmen investieren in Estland aufgrund unterschiedlicher Bedingungen. Dazu zählen unter anderem die politische und wirtschaftliche Stabilität des Landes (dabei soll vor allem auf die Rechtssicherheit bzw. die stabile Währung verwiesen werden), der relativ unkomplizierte Zugang zu estnischen Unternehmen und zum Kapitalmarkt, attraktive Investitionsanreize, das niedrige Lohnniveau sowie die zu erwartende Expansion des Binnenmarktes. Eine wichtige Rolle spielt außerdem die geographische Nähe zu den Ursprungsländern sowie Estlands Rolle als Produktionsbasis für Exporte nach Russland und die daraus resultierenden niedrigen Transportkosten.²

1 Statistical Office of Estonia, Statistical Database, 2001, <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/dialog/stafileri.asp>.

2 J. Borsos/M. Erkkilä, Foreign Direct Investment and Trade Flows between the Nordic Countries and the Baltic States, in: Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Nro 540 (43 sivua) 1995, S. 45ff., www.etla.fi.

Tabelle 1 – Ausländische Direktinvestitionen

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ADI (Mio. USD)	162,2	214,6	201,6	150,5	266,7	580,6	305,1	386,9	542,4

Quelle: Bank of Estonia³

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sind die ADI durch einen Aufwärtstrend gekennzeichnet. Bei den Transformationsländern steht Estland nach Ungarn an zweiter Stelle der Pro-Kopf Investitionen und wird sicherlich auch weiterhin ein wichtiger ADI-Adressat bleiben. Borsos und Erkkilä argumentieren, dass aufgrund des steigenden Lohnniveaus diese Prognose nicht eintreffen wird. Ihrer Meinung nach werden die Lohnkosten in wenigen Jahren ein Niveau erreicht haben, bei dem sich für ausländische Unternehmen kein großer Kostenvorteil mehr ergeben wird. Die Folge davon sei eine Umleitung eines Teils der ADI in den zu Russland gehörenden Abschnitt der baltischen Küste.⁴ Diese These steht im Widerspruch zum vorliegenden Artikel. Denn obwohl das Pro-Kopf-Einkommen weiter steigt (vgl. Tabelle 2) und damit als Anreizpunkt an Bedeutung verliert, wird es genügend Gründe geben, Estland Russland weiterhin als Investitionsstandort vorzuziehen.

Tabelle 2 – Einkommensniveau

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Durchschnittslohn (monatl., Kronen)	1066	1734	2375	2985	3573	4125	4440	4907	5510
Durchschnittslohn (monatl., USD)	81	134	207	248	257	280	300	290	316

Quelle: Bank of Estonia⁵

Zum einen kann steigende Produktivität zu einer Senkung der Produktionskosten führen und somit die Mehrkosten, die durch höhere Einkommen entstehen, ausgleichen.⁶ Zum anderen wiegen die Investitionsmotive, die sich

3 Bank of Estonia, Statistical Indicators, www.eestipank.info.

4 J. Borsos/M. Erkkilä (Anm. 2), S. 59.

5 Bank of Estonia, Statistical Indicators (Anm. 3).

6 Dieses Phänomen war 1993 auch in Ungarn und Polen zu beobachten, als die Arbeitskosten um neun bzw. 17 Prozent sanken. OECD Proceedings, Regional Integra-

auf die politische und wirtschaftliche Stabilität beziehen, sehr stark, so dass eine Abnahme der ADI nicht zu befürchten ist. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass die bisherigen Investitionen eine gewisse Pfadabhängigkeit nach sich ziehen. Die „Historie eines Standortes“ sowie „accumulated local knowledge, institutions and traditions“⁷ können zu einer Verfestigung industrieller Strukturen führen.

Henderson et al. weisen diese Vorteile im Wesentlichen Städten bzw. größeren Agglomerationen zu, da diese über „Built-up physical infrastructure and housing“⁸ verfügen. Das Zentrum Tallinn ist ein gutes Beispiel für räumliche Konzentrationsprozesse, wie die teilweise bzw. vollständige Verlagerung der Produktion vieler nordeuropäischer Unternehmen zeigt. Diese Strukturen Tallinns beruhen zum einen auf seiner traditionellen Rolle als wirtschaftliches Zentrum des Landes, die bereits vor der Unabhängigkeit bestand. Zum anderen haben sich mit der Ansiedlung vieler ausländischer Unternehmen und deren Zulieferfirmen neue Anreize für die weitere Ansiedlung von Firmen ergeben und die Konzentration verstärkt. Nach dem EU-Beitritt ist eher eine Zunahme der Attraktivität Estlands für ADI zu erwarten. Ob dies auch zur weiteren räumlichen Konzentration in der Hauptstadtregion beiträgt, bleibt jedoch abzuwarten.

Es spricht also einiges dafür, dass Estlands Attraktivität als ‚Niedriglohnstandort‘ eher binnenmarktorientierten Investitionsstrategien Platz machen wird. Die mangelnde Verflechtung mit lokalen Zulieferunternehmen, die sich in einer relativ hohen Reexportquote am Außenhandel verdeutlicht, könnte dadurch zunehmend verbessert werden. Die These einer ‚Abhängigkeit‘ Estlands von seinen skandinavischen Partnern stützt sich auf das Argument der Inanspruchnahme preiswerter estnischer Arbeitskräfte durch nordeuropäische Unternehmen unter Ausnutzung von Einkommensniveauunterschieden (These der verlängerten Werkbank). Dazu finden sich einige Hinweise: „In the case of Estonia part of the FDI is motivated by the lower production costs, while at the same time the geographic distance is not an obstacle to export the goods back to Finland.“⁹

Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass der Anteil der reexportierten Güter am Gesamtexport zunächst kontinuierlich bis zum Jahr 2000 ansteigt, also auf eine ‚verlängerte Werkbank‘ verweist, um dann 2001 erstmalig signifikant

tion and Transition Economies – The Case of the Baltic Rim, OECD Head of Public Service, Paris 1996, S. 126.

7 J. V. Henderson/Z. Shalizi/A. J. Venables, Geography and Development, in: Journal of Economic Geography 1 (2001), S. 81-105, S. 25.

8 Ebenda, S. 25.

9 OECD Proceedings (Anm. 6), S. 147.

zu sinken. Ob sich damit ein Trend ankündigt, lässt sich noch nicht sagen. Allerdings wird ein Rückgang der Investitionen, die durch niedrige Lohnkosten motiviert waren, sehr wahrscheinlich, da das Einkommensniveau in Estland ansteigt. Damit könnten auch zurückgehende Reexporte erklärt werden die der Abhängigkeitsthese widersprechen.

Möglicherweise hat das Einkommensniveau die Schwelle aber noch nicht erreicht, die dem Wettbewerbsvorteil ‚Niedriglohniand‘ ein Ende setzt. Doch selbst wenn man Estland unter dieser Voraussetzung betrachtet, lässt sich gegen einen Peripheriecharakter argumentieren. In den letzten Jahren wurde von ausländischen Unternehmen (vornehmlich aus Nordeuropa) verstärkt in den Bereich Telekommunikation investiert.¹⁰ Dabei handelt es sich um eine kapitalintensive Branche, bei der Niedriglöhne weitaus weniger Vorteile bringen, als das in den arbeitsintensiven Branchen der Fall ist. Die Motivation für derartiges Engagement ist binnenmarktorientiert und entspringt weniger der Hoffnung auf Lohnkosteneinsparungen. Die steigenden Investitionen in die Telekommunikation, die zunehmend auch aus dem Inland kommen, bieten einigen estnischen Unternehmen die Möglichkeit, sich auf kapital- und wissensintensive Bereiche zu spezialisieren und eine gewisse Eigenständigkeit aufzubauen. Dennoch bleibt es abzuwarten, ob sich diese Tendenzen zu einem allgemeinen Trend entwickeln und zu mehr Eigenständigkeit der estnischen Unternehmen führen.

Tabelle 3 – Außenhandel (in Mrd. Kronen)

Jahr	Exporte	Davon Reexporte	Anteil Reexporte am Gesamtexport in %
1995	19,0	4,4	23,2
1996	21,3	4,9	23,0
1997	29,6	7,9	26,7
1998	35,2	11,2	31,8
1999	35,0	11,4	32,6
2000	53,9	23,6	43,8
2001	57,9	22,0	38,0
2002	56,9	17,7	31,1

Quelle: Statistical Office of Estonia, Bank of Estonia¹¹

10 I. Siigel, Estonia: Preparing for the Information Age, International Council for Information Technology in Government Administration (ICA), ICA Information No. 74, June 2001, www.ica-it.org.

11 Statistical Office of Estonia, Estonia's Foreign Trade by Special Trade System, www.stat.ee/index.aw/section=72078 (27.01.2004); Bank of Estonia, Annual Indica-

Bei der wirtschaftlichen Entwicklung Estlands war und bleibt die EU unter anderem durch das Freihandelsabkommen von 1994 und ihrer Förderprogramme ein wichtiger Partner. Zwischen 1992 und 1999 flossen ca. 190 Millionen Euro im Rahmen des PHARE Programms nach Estland.¹² Seit 2000 betragen die jährlichen Unterstützungsleistungen durch das SAPARD und ISPA Programm ca. 12,5 Millionen bzw. 28 Millionen Euro.¹³

Estland zählt heute zu den Staaten mit den weltweit liberalsten Außenhandelsbedingungen. Der Warenaustausch mit der EU erfolgt zumindest von estnischer Seite her nahezu ohne Beschränkungen. Auch wenn ein Teil der eigenen Güter die Grenzen der EU noch nicht passieren darf, gilt Estland bereits jetzt als Teil des gemeinsamen Binnenmarktes.¹⁴

Durch die verstärkte Kooperation mit der EU haben die Beziehungen zwischen den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen allerdings an Intensität verloren. Die stärkere Orientierung Estlands in Richtung EU erscheint nachvollziehbar, erhoffte man sich doch dadurch stärkere Vorteile als durch eine regionale Kooperation mit den Nachbarstaaten Litauen und Lettland. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die zwischenstaatlichen Beziehungen nach dem Beitritt der baltischen Staaten wieder intensivieren. Und auch Russland wird Estland wohl als Handelspartner mit einem höheren als dem jetzigen Stellenwert gewinnen können, da es spätestens zum Zeitpunkt des EU-Beitritts seine diskriminierende Zollpolitik gegenüber den baltischen Staat ändern muss.

Regionale Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung

Regionale Disparitäten

Regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur Estlands haben ihre Ursprünge schon in der Zeit vor der Unabhängigkeitserklärung 1991. Die Produktion Estlands war in der Zeit des Kalten Krieges Teil der sowjetischen Arbeitsteilung und lieferte unter anderem landwirtschaftliche Produkte und verarbeitete Rohstoffe, wie Holz oder Energieprodukte, die aus dem Abbau von Ölschiefer im Nordosten des Landes gewonnen wurden. Dort siedelte die Sowjetunion russische Arbeiter an, die vor 1991

tors of Estonian Economy, www.cestipank.info/dynamic/itp/index_koond_en.jsp (27.01.2004).

12 Wirtschaftskammer Österreich, Vorbereitung des EU- Beitritts, 2002, www.wko.at/eu/erw/infos/vorbeitritt.htm, (26.1.2004).

13 European Commission, Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession, Brussels 2002.

14 Außenhandelskammer (AHK) Estland, Wirtschaftsinformationen, Tallinn 2002, www.ahk.de/bueros/e/estland/wirtschaftsinfos.html, (06.02.2003).

politisch und wirtschaftlich durchaus privilegiert waren. Während der Norden Industriezentrum blieb, waren der Westen, die Mitte des Landes und der Süden eher landwirtschaftlich geprägt, wobei letzterer die Universitätsstadt Tartu als industrielles Zentrum beherbergte.

Infolge der Schocktherapie kehrten sich regionale Unterschiede um. Im Nordosten erlebte die Energiewirtschaft einen starken Einbruch, so dass diese Region zu einer der schwächsten des Landes wurde, mit einer Arbeitslosigkeit von 18 Prozent im Jahr 2001. Der Anteil ausländischer Investitionen liegt in dieser Region bei gerade einmal 2,4 Prozent aller Betriebe.¹⁵ Die agrarisch geprägten Gebiete im Süden und im Zentrum des Landes, in denen hauptsächlich Esten leben,¹⁶ weisen hohe Arbeitslosenzahlen auf, die nach Schätzungen der EU zwischen 25 Prozent und 30 Prozent liegen.¹⁷ Im Süden bildet die Universitätsstadt Tartu mit ihrer hohen wirtschaftlichen Aktivität eine Ausnahme. In der „Hauptstadt des estnischen Südens“ befindet sich ein Park für Biotechnologie und Biomedizin und erfolgreiche Export-Industriebereiche, die vor allem Bauholz, Plastik und Ausrüstungen produzieren.¹⁸ Der Westen Estlands ist durch Tourismus und Fischerei in einer relativ guten Position, reicht aber genauso wenig wie die eben genannten Regionen an den Norden des Landes heran, in dem sich das wirtschaftliche Zentrum Tallinn befindet. Dort lagen die Pro-Kopf-Einkommen bei 159 Prozent des estnischen Durchschnitts im Jahr 2001 (Tabelle 4). Die Infrastruktur ist besser ausgestattet, der Dienstleistungssektor ist größer und die Arbeitslosenzahlen sind wesentlich geringer (5,6 Prozent im Jahr 2000) als im Rest

15 L. Wilder/M. A. Benedict, Regional Earning Differences in Estonia: The Influence of Demographic Characteristics, in: *International Advances in Economic Research* 8 (2002) 3, S. 205.

16 In der Zeit der Unabhängigkeitsbestrebung Ende der 1980er Jahre erwuchs vor allem die Idee einer Rückkehr zur Natur, gegen alles industriell-urbane der Sowjetära und für ein naturverbundenes ländliches Leben. So kehrten viele Esten aufs Land zurück, da sie auch für Enteignungen entschädigt wurden. Estland wollte in den ersten Jahren an Strukturen der Zwischenkriegszeit anknüpfen, was die Eliten des Landes jedoch schnell verwarfen und stattdessen auf eine radikale Öffnung und Liberalisierung des estnischen Marktes setzten. O. Nørgaard/L. Johansen, *The Baltic States after Independence*, Cheltenham 1999, S. 137f.

17 O. Popping/A. Fink-Kessler/H. Luley, Nachhaltige ländliche Entwicklung. Ausgangslage, Maßnahmen und Empfehlungen für die 5. Erweiterung der Europäischen Union, Reihe Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung, AGRI-114 DE, Europäisches Parlament, Luxemburg 1999, S. 24.

18 R. Tamkivi, Innovation Support System and Science/Technology Parks in Estonia: Lessons Learned and the Status Achieved, Tallinn Technical University Innovation Centre Foundation, Estonia International Association of Science Parks, www.tech-park.ir/Parks/Farsi/Articles/PDF/03.pdf (15.10.2003), S. 3.

des Landes.¹⁹ Der Norden konnte als einzige Region steigende Pro-Kopf-Einkommen gemessen am Durchschnitt Estlands verbuchen. Auch die wachstumsstarke Region um Tartu im Süden fiel im Pro-Kopf-Einkommen als ganzes zurück.

Tabelle 4 -- Regionales BSP pro Kopf 1996-2001 in Prozent (in EEK)

Region	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estland	100	100	100	100	100	100
Norden	148	152	155	153	156	159
Mitte	72	69	68	72	67	65
Nordosten	69	66	61	59	58	54
Westen	76	76	75	75	74	71
Süden	68	65	64	65	64	63

Quelle: Statistical Office of Estonia,²⁰ eigene Berechnungen

Wie Tabelle 5 zeigt, ist auch der Anteil des Nordens (inklusive der Hauptstadt Tallinn) am BSP Estlands kontinuierlich angestiegen und das, obwohl der Bevölkerungsanteil Tallinns konstant bei ca. 30 Prozent an der Gesamtbevölkerung Estlands lag.²¹ Insgesamt zeigt sich an Hand dieser Daten das wachsende Einkommensgefälle der estnischen Regionen, welches insbesondere als Folge steigender industrieller Diversifizierung der Vorreiterregionen entsteht und zu Ungunsten der vor allem einseitig spezialisierten, agrarisch geprägten oder mono-industriellen Regionen wirkt.²² Trotzdem deuten positive Trends darauf hin, dass das absolute Pro-Kopf-Einkommen steigt, wie

19 G. Fainshtein/N. Lubenets, European Integration, Regional Specialization and Location of Industrial Activity in Estonia, PHARE ACE Project P98-1117-R. Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn 2002, www.zei.de/download/Phare/estonia.pdf (25.08.2003), S. 17. Die Arbeitslosenzahlen für die Regionen Westen, Mitte und Süden beliefen sich 2000 jeweils auf 5,8 Prozent, 6,6 Prozent und 7,9 Prozent.

20 Statistical Office of Estonia, Statistical Database (Anm. 1).

21 Der Bevölkerungsanteil Tallinns veränderte sich wie folgt: 1989: 30,6 Prozent; 2000: 29,2 Prozent; 2001: 29,2 Prozent; 2002: 29,3 Prozent; 2003: 29,3 Prozent. Der Gesamtanteil des Nordens lag konstant zwischen 38,7 Prozent und 38,5 Prozent. Vgl. Statistical Office of Estonia, Statistical Database (Anm. 1).

22 G. Fainshtein/N. Lubenets (Anm. 19), S. 37.

Tabelle 6 verdeutlicht. Vor allem die Region Tartu konnte eine Steigerung von über 40 Prozent zwischen 2000 und 2003 verbuchen.²³

Tabelle 5 – Beitrag der Regionen zum BSP 1996 – 2001 in Prozent

Region	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estland	100	100	100	100	100	100
Norden	56,5	58	59,3	58,7	59,8	61,1
Mitte	7,5	7,2	7,2	7,6	7	6,8
Nordosten	9,3	8,8	8	7,8	7,6	7,1
Westen	9,2	9,2	9,1	9,1	9	8,6
Süden	17,5	16,8	16,4	16,8	16,6	16,4

Quelle: Statistical Office of Estonia²⁴

Signifikante Auswirkungen auf die regionale Entwicklung hatte die Handelsliberalisierung als Teil des europäischen Integrationsprozesses. Profitiert hat davon vor allem der Norden Estlands. Er zog zunächst die meisten ausländischen Direktinvestitionen an. Allerdings hat das kontinuierliche Absinken von Transportkosten die Integration ländlicher Regionen vorangetrieben, nachdem Investitionsentscheidungen zunehmend zugunsten dieser Regionen ausfielen. Die Attraktivität zur Ansiedlung von Unternehmen in peripheren Regionen in der Mitte und im Westen des Landes lässt sich vor allem auf verbesserte Infrastruktur und geringere Lohnniveaus bei guter Produktivität zurückführen.²⁵

Der Nordosten des Landes war starken strukturellen Veränderungen und sinkender wirtschaftlicher Aktivität unterworfen.²⁶ Dort sind 1999 noch 48,2 Prozent der Unternehmen in öffentlicher Hand gewesen. Im Landesdurchschnitt beträgt dieser Anteil nur 32,9 Prozent. Die Löhne im privatwirtschaftlichen Sektor im Nordosten des Landes lagen im selben Zeitraum im Durchschnitt unterhalb des Niveaus der Löhne im öffentlichen Sektor.

In Norden des Landes um Tallinn ist genau das Gegenteil der Fall. Traistaru et al. erkennen dennoch im Nordosten und der Mitte Estlands positive Entwicklungstendenzen in Bezug auf eine Veränderung der einseitigen Spe-

23 Es können auch keine Aussagen über das tatsächliche Lebensniveau in den einzelnen Regionen gemacht werden, da Einkommensdaten gemessen in Kaufkraftparitäten nicht vorliegen.

24 Statistical Office of Estonia, Statistical Database (Anm. 1).

25 G. Fainshtein/N. Lubenets (Anm. 19), S. 37ff.

26 Ebenda, S. 42f.

zialisierung einiger Regionen und eine zunehmende Diversifizierung, die als Ausgangspunkt für mehr Wachstum gesehen wird.

Tabelle 6 – Durchschnittliche Monatslöhne nach Regionen in.EEK

Region	2000	2001	2002	2003 (2. Quartal)	Veränderung in % 2000–2003
Norden	6363	7036	7941	8261	29,8
Tallinn	6465	7224	8097	8474	31,1
Mitte	4699	4970	5171	5749	22,3
Nordosten	4249	4791	4846	5170	21,7
Westen	4735	4854	5522	5780	22,1
Süden	4359	5164	5811	6160	41,3

Quelle: Statistical Office of Estonia,²⁷ eigene Berechnungen

Als spezialisierte Regionen bezeichnen sie jene, in denen der Anteil der in einer bestimmten Industrie Beschäftigten dieser Region im Verhältnis zu allen anderen Industrien dieser Region überdurchschnittlich hoch ist.²⁸ Dies sind vor allem die Regionen mit mono-industriellen Strukturen. Der Norden und Süden des Landes sind weitaus diversifizierter in ihrer industriellen Basis, was sich positiv auf ihre weiteren Wachstumsaussichten niederschlägt. Jedoch auch die hoch spezialisierten Regionen können mit einer Veränderung ihrer industriellen Basis und einem Voranschreiten der strukturellen Transformation rechnen, weil durch die vergleichsweise geringe Größe des Landes schnelle Fortschritte ihrer verkehrstechnischen Integration durch Infrastrukturinvestitionen nach dem Beitritt zu erwarten sind. Für den Nordosten des Landes könnte die Trendwende jedoch länger dauern, da das technologische *lock-in* z. B. auf Ölschieferproduktion nur mittel- bis langfristig abgebaut werden kann.

Rolle der Regionalpolitik

Ein Problem bilden in Estland die teilweise schwachen institutionellen Strukturen auf lokaler Ebene. Viele Gemeinden gerade in den wirtschaftlich schwachen Gebieten verfügen nicht über ausreichende Mittel, um die für

27 Statistical Office of Estonia, Statistical Database (Anm. 1).

28 I. Traistaru/P. Nijkamp/S. Longhi, Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries, ZEI Working Paper, B 16/2002, Bonn, www.zei.de, S. 9.

eine wirtschaftliche Entwicklung so wichtige Infrastruktur bereitzustellen.²⁹ Estland ist in 15 Bezirke untergliedert, deren Gouverneure von der Regierung eingesetzt werden und deren Budget auch vom estnischen Finanzministerium verwaltet wird. Gemeinden und Städte haben im Gegensatz zu Bezirken den Status von lokalen, teilweise autonomen Einheiten mit diversen Kompetenzen. Sie werden von demokratisch gewählten Vertretern verwaltet und haben das Recht ihren eigenen Haushaltsplan aufzustellen. Die sehr unterschiedliche Situation der Gemeinden widerspiegelt die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen.³⁰ Seit Mitte der 1990er Jahre versucht die estnische Regierung durch die Gründung eines Regionalentwicklungsministeriums in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union mit Hilfe gezielter regionalpolitischer Maßnahmen den regionalen Disparitäten entgegenzuwirken. Regionenspezifische Bedürfnisse sollen dadurch stärker berücksichtigt und die Koordination zwischen verschiedenen Politikfeldern verbessert werden, um so regionale Entwicklung zu stimulieren. Damit wird angestrebt, dass die Regionen für Strukturfonds der EU kompatibel werden. Das Regionalentwicklungsministerium untersteht dem Innenministerium und arbeitet mit den Ministerien für Umwelt, Wirtschaft sowie Soziales zusammen. 1998 entstand die Agentur für Regionalentwicklung, die die technische und finanzielle Umsetzung der Regierungsprogramme organisiert und mit verschiedenen lokalen Gruppen kooperiert. Das Prinzip der Regionalpolitik ist Hilfe zur Selbsthilfe, wobei Subventionen möglichst vermieden werden sollen. Ziele sind die Schaffung eines regionalen Ausgleichs, einer dauerhaften Sicherung des Lebens auf hohem Niveau und die Vermeidung der Entvölkerung ganzer Landstriche. Die Diskrepanzen zwischen Gesetzgebung und Umsetzung sind jedoch erheblich. Die Bereitstellung sozialer Dienste scheitert oft an fehlenden Ressourcen, da die lokalen Einnahmen zu gering sind. Um regionale Entwicklung im Zusammenhang mit effektiver Regionalpolitik zu fördern, schlägt Mäeltseemes für die Überwindung von Verteilungsproblemen bei Kompetenzen und Aufgaben vor, die existierende Gesetzgebung zu verbessern und organisatorische Probleme zwischen den lokalen Einheiten auszuräumen. Außerdem sollte ein Modell für die Gemeindeverwaltung entworfen werden, um die kommunale Finanzverwaltung zu verbes-

29 S. Mäeltseemes, *Local Government in Estonia*, in: T. M. Horváth (Hrsg.), *Decentralization: Experiment and Reform*, Budapest 2002, S. 61-113, S. 94.

30 Ebd., S. 66f. Obwohl Estland in Bezirke, Städte und ländliche Gemeinden untergliedert ist, kann nicht von einer dezentralen Struktur gesprochen werden. Seit 1998 mussten die meisten Städte mit kleineren Gemeinden zu einer neuen lokalen Einheit fusionieren, da sie aufgrund ihrer dünnen Besiedlung die zugewiesenen Aufgaben oft nicht erfüllen konnten.

sern. Vor allem muss eine lokale Steuerbasis entwickelt werden, die an wirtschaftliche Aktivitäten gekoppelt ist.³¹

Estland weist folglich noch immer zu schwache Institutionen auf, deren Stärkung für eine gleichmäßige Entwicklung der Regionen unabdingbar ist. Gutfunktionierende regionale Verwaltungen, die effizient arbeiten und dabei auf spezifische regionale Bedürfnisse antworten sind notwendig, um mit Hilfe von europäischen Strukturfonds Infrastruktur aufzubauen und wirtschaftliche Aktivität zu fördern.

Sektorspezifische Dimension der Polarisierung

Verlierer der Schocktherapie waren in Estland besonders die Energiewirtschaft – vor allem der Ölschieferabbau im Nordosten des Landes – und der Agrarbereich. Der Ölschieferabbau, der sich auf die Region um die Grenzstadt Narva konzentriert, ist kostenintensiv und umweltschädigend. Die Europäische Union drängt daher auf eine Einstellung dieser Art der Energiegewinnung. Verbunden wäre das aber mit hohen politischen und sozialen Kosten, da große Teile der russischsprachigen Minderheit in der Region leben und von diesem Sektor abhängig sind. Aufgrund der Unrentabilität vielen Unternehmen in dieser Region liegt der Anteil öffentlicher Investitionen mit 48,2 Prozent überdurchschnittlich hoch.³²

Der zweite große Verlierer, der Agrarsektor, hat besonders stark unter der Liberalisierung gelitten. Es gibt keine Agrarsubventionen, weder für den Binnenmarkt noch für den Export.³³ Dadurch stellen exportsubventionierte landwirtschaftliche Produkte aus der EU, die ungehindert auf den estnischen Markt gelangen, eine bedeutende Konkurrenz dar. Umgekehrt scheitern estnische Agrarexporte in die EU an deren hohen Hygienestandards. Die einzigen Exportmärkte bleiben die stark schwankenden Märkte der GUS.³⁴ Der Anteil der estnischen Landwirtschaft am BIP sank von 12,8 Prozent im Jahre 1992³⁵ auf 5,7 Prozent im Jahre 1999³⁶ und das bei gleich bleibend hoher Beschäftigung von 9,5 Prozent.³⁷

31 Ebenda, S. 95.

32 Im Westen des Landes liegen die öffentlichen Investitionen bei 23,1 Prozent. L. Wilder/M. A. Benedict (Anm. 15), S. 205.

33 European Commission, Directorate General for Agriculture, Agricultural Situation and Prospects for the Central and Eastern European Countries, Brussels, June 1998, Working Document.

34 Der Anteil der GUS an den Nahrungsmittel- und Getränkeexporten Estlands lag 1996 bei 59 Prozent (ebenda). Vgl. auch O. Popping/A. Fink-Keßler/H. Luley (Anm. 17), S. 24.

35 A. Kirch/I. Bröckling, Der EU-Beitritt Estlands: Wirkungen, Erwartungen und Interessen, The Institute for European Studies, Tallinn 1998, www.ies.ee.

Positiv entwickelt haben sich arbeitsintensive Produktionsbereiche, wie die Verarbeitung von Holz und Papier, die Druck- und Verlagsindustrie, Elektrotechnik, die Herstellung optischer Geräte, Maschinen und Ausrüstungen, aber auch der Bereich der Lebensmittelverarbeitung sowie der Getränke- und Tabakindustrie. Neben den wissensintensiven Bereichen sind dies Sektoren, in denen ausländische Investoren vor allem aus der Europäischen Union angezogen werden konnten, die Lohnkostenvorteile für Reexporte ausnutzten, in denen sich aber zugleich estnische Unternehmen platzieren konnten.³⁸ Diese Sektoren sind in unterschiedlichem Maße in allen Regionen vorhanden und könnten mittelfristig wichtige Wachstumsimpulse bei der Überwindung von Monostrukturen auslösen.

Nicht zu vergessen sei der Wachstumssektor Informationstechnologie, der sich dank der liberalen Wirtschaftspolitik Estlands durch Direktinvestitionen ans Skandinavien in Tallinn ansiedelte. Produkte werden in Estland veredelt und dann in die Europäische Union zurückgeführt. Die Löhne in der IT-Branche sind wesentlich höher als in anderen Bereichen, so dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der Hauptstadt anstieg, wo diese Industrien lokalisiert sind.³⁹ In diesen wissensintensiven Sektoren weist Estland im Vergleich zu anderen MOE-Staaten hohe Exportzahlen auf.⁴⁰

Soziale Dimension der Polarisierung

Die regionalen und sektoralen Polarisierungen wirken sich auch auf der sozialen Ebene aus. So lässt sich eine bestimmte Gruppe der Bevölkerung ausmachen, die besonders stark von den Schwierigkeiten des Wandels nach 1991 betroffen ist: die russischsprachige Minderheit. In Estland gehören dieser über ein Drittel der Bevölkerung an. Von den insgesamt 35 Prozent Einwohnern nicht-estnischer Herkunft stammt die Mehrzahl aus Russland (25,6

36 Bis 2001 stieg der Anteil marginal auf 6,3 Prozent. European Commission (a) (Anm. 13).

37 W. Weidenfeld/W. Wessels, (Hrsg.), Europa von A bis Z, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2002, S. 433.

38 G. Fainshtein/N. Lubenets (Anm. 19), S. 24ff.

39 „Der durchschnittliche Monatslohn stieg um etwa 13 Prozent auf rund 5510 EEK [...] Dabei hat sich die sektorale Lohndifferenzierung erhöht. Im Bereich der Informationstechnologie werden die höchsten Monatsgehälter gezahlt (4. Quartal 2001: 17943 EEK) [...]“. A. Polkowski/P. Plötz, Anhaltendes Wirtschaftswachstum in Estland, Lettland und Litauen, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 82 (2002) 10, S. 632.

40 Vgl. Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Auswirkungen der Erweiterung auf die Industrie, Brüssel, Februar 2003, S. 10.

Prozent).⁴¹ Die meisten von ihnen kamen in der Zeit zwischen 1945 und 1989 nach Estland.⁴² Viele nahmen Schlüsselpositionen in Partei, Staatsapparat und Militär ein oder arbeiteten in privilegierten Stellungen in angesehenen Industriezweigen.⁴³ Nach der Unabhängigkeit Estlands wurde neu definiert, wer die estnische Staatsbürgerschaft erhielt. Da die nach 1940 Eingewanderten und ihre Nachkommen diese nicht automatisch, sondern nur nach einem schwierigen Einbürgerungsverfahren bekamen (dabei stellten vor allem die komplizierten Sprachtests eine große Hürde dar), die meisten aber auch nicht die russische Staatsbürgerschaft annehmen wollten, gab es eine hohe Zahl von Staatenlosen.⁴⁴ Heute stellen diese einen Anteil von etwa 12,5 Prozent der Bevölkerung dar, für die sich schon allein deshalb Probleme ergeben, da sie nach der estnischen Minderheitendefinition nicht als Angehörige solcher gelten (nur Staatsbürger) und von den Schutzbestimmungen ausgeschlossen werden. Auf politisch-rechtlicher Ebene verhinderte die Staatenlosigkeit die politische Partizipation. So waren Nicht-Esten von sämtlichen Wahlen ausgeschlossen und konnten im September 1992 weder an den Parlamentswahlen noch am Volksentscheid über die neue estnische Verfassung teilnehmen. Der Ausschluss vom Wahlrecht bedeutet natürlich auch den Vorbehalt aller politischen Ämter und Mandate für Esten, die auch im Parlament überrepräsentiert waren. 1993 verbesserte sich diese Situation durch das Zugeständnis des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen für alle Einwohner Estlands. Trotzdem bekamen Nicht-Esten nach dem Ausländergesetz von 1993 nur auf fünf Jahre begrenzte Aufenthaltserlaubnisse, was sich durch die somit produzierte Unsicherheit über das zukünftige Bleiberecht negativ auf die Integration der russischsprachigen Bevölkerung auswirkte.⁴⁵

Die meisten Nicht-Esten leben in Tallinn und im Nordosten. In der Hauptstadt betrifft dies etwa die Hälfte der Einwohner, in nordöstlichen

41 Statistical Office of Estonia, Statistical Database (Anm. 1), European Commission, Regular Report (Anm. 13), S. 31.

42 A. Kirch, Estonian Report on Russian Minority, The Institute for European Studies, Tallinn 2001, www.ies.ee, S. 1.

43 G. Hanne/E.-C. Onken/N. Götz, Ethnopolitik, in: H. Graf/M. Kerner (Hrsg.), Handbuch Baltikum heute, Nordeuropäische Studien 14, Berlin 1998, S. 307.

44 D. Bungs, Die Rückkehr Estlands, Lettlands und Litauens nach Europa (1989-1999), in: A. U. Gabanyi/K. Schroeder (Koord.), Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformation im östlichen Europa, München 2002, S. 178.

45 G. Hanne u. a. (Anm. 43), S. 311 ff.

Städten leben oft über 90 Prozent Personen russischer Herkunft.⁴⁶ Die regionale Ungleichheit in Estland betrifft daher insbesondere die russischen Einwohner im Nordosten. Die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen ist bei den Nicht-Esten im Vergleich zu den Esten signifikant höher.⁴⁷ Als Erklärungen für den Verlust von Arbeit bei vielen Nicht-Esten nach 1990 werden Entlassungen aufgrund der Sprache, neuer Bestimmungen, die beinhalten, dass alle Angestellten im öffentlichen Dienst Esten sein müssen, sowie strukturelle Veränderungen (Auflösen alter Betriebe, Rationalisierungen) genannt.⁴⁸ Damit verbunden sind soziale Probleme wie Alkoholabhängigkeit, Aggressivität oder Entfremdung vom estnischen Staat. Außerdem waren gerade Personen ohne Staatsangehörigkeit von Leistungen der sozialen Fürsorge des Staates ausgeschlossen.⁴⁹

Verglichen mit der Ausgangssituation der Minderheiten zu Beginn der Unabhängigkeit Estlands hat sich die Lage für die Betroffenen in mehreren Bereichen verbessert. Dies ist nicht zuletzt aufgrund der Einflussnahme internationaler Organisationen, wie der EU, geschehen, die zur Entschärfung des Konflikts beigetragen haben.⁵⁰ Zum war Estland nach der Unabhängigkeit bemüht, in die internationale Gemeinschaft eingebunden zu werden und hatte – nicht zuletzt als Sicherheit vor dem Nachbarn Russland – ein starkes Interesse, EU-Mitglied zu werden. Voraussetzungen dafür waren unter anderem die Ratifizierung internationaler Abkommen z. B. über die Nichtdis-

46 H.-M. Birckenbach, *Preventive Diplomacy: Conclusions from International Intervention into the Estonian and Latvian Conflicts over Citizenship*, in: SCHIFF-Texte Nr. 44, Kiel 1997, S. 6.

47 Open Society Institute, *Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme Integration in Estonian Society 2000-2007*, Budapest 2002, S. 219 ff.; Council of Europe, *ECRI's Country-By-Country Approach: Report on Estonia*, CRI(99)2, 26.1.1999, Strasbourg; *Estonian Human Development Report (EHDR) 1998*, S. 60ff.; *Estonian Human Development Report (EHDR) 2001*, Tallinn Pedagogical University/Institute for International and Social Studies, www.iiss.ee/nhdr, S. 54ff: Arbeitslosigkeit bei Frauen ist besonders durch ihre ethnische Herkunft bestimmt, wobei ebenso Alter, Bildung und Wohnort eine Rolle spielen. Insgesamt ist demnach das Risiko, arbeitslos zu werden für Frauen, die außerhalb Tallinns wohnen (vor allem im Nordosten) am höchsten.

48 G. Hanne u. a. (Anm. 43), S. 324; *EHDR 1998* (Anm. 47); O. Nørgaard/L. Johansen (Anm. 16), S. 163.

49 *Estonian Human Development Report (EHDR) 2001* (Anm. 47), S. 36 ff.; H.-M. Birckenbach, *Fact-Finding: Ein Instrument friedensfördernder Menschenrechtspolitik. Erfahrungen aus dem Konflikt um die estnische und lettische Staatsbürgerschaft*, in: PFK-Texte Nr.27, Kiel 1994, S. 11.

50 H.-M. Birckenbach, *Preventive Diplomacy* (Anm. 46), S. 9.

kriminierung von Minderheiten.⁵¹ Außerdem erzeugte die internationale Gemeinschaft ein bestimmtes Maß an Druck auf die Regierung, was unter anderem zu Vereinfachungen der Sprachtests, der Ausgabe von „Ausländerpässen“ und Arbeitserlaubnissen in fast allen Sektoren, der Bereitstellung von offiziellen Informationen in Russisch sowie dem Erhalt von Sozialleistungen führte.⁵² Die EU unterstützte diese Maßnahmen im Rahmen des PHARE-Programms durch die Bereitstellung von Studienmaterialien, Weiterbildung von Lehrern und Sprachcamps für russischsprachige Kinder.⁵³ Problematisch erscheint nach wie vor die Vernachlässigung sozioökonomischer Probleme der Minderheiten sowie die offizielle Auffassung der estnischen Regierung, Integration als einseitige Anpassung der russischsprachigen Bevölkerung zu betrachten.⁵⁴ Der von der EU aufgebaute Druck könnte daher beschleunigend auf die Lösung dieser Probleme wirken.

Schlussfolgerungen

Die vielfältigen sozialen und ökonomischen Veränderungen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerung und führten zu neuen Differenzierungen. Im Gegensatz zu den jungen urbanen und besser gebildeten Gruppen mit steigendem Lebensstandard, gehören Beschäftigte in der Landwirtschaft und in Teilen der Industrie, Geringqualifizierte und Rentner zu den „Transformationsverlierern“.⁵⁵ Der Status des Einzelnen während der Transformation in Mittel- und Osteuropa hatte entscheidende Auswirkungen auf die Haltung zu solch kritischen Fragen wie dem Beitritt zur Europäischen Union. Hierbei sind für Estland besonders die sicherheits- und stabilitätspolitischen Gesichtspunkte von entscheidender Bedeutung. Aufgrund der wenigen Jahre als unabhängiger Staat (1918–1940 und 1991 bis heute) war das Spannungsverhältnis zwischen den Vorteilen durch einen Beitritt und dem Verlust von Souveränität ein wichtiger Punkt in der politischen Debatte zum EU-Beitritt.

Im Hinblick auf die Rolle Estlands im internationalen Handel bleibt festzuhalten, dass es in Estland einen Bedeutungswandel der einzelnen Investiti-

51 K. Raik, *Towards Substantive Democracy? The Role of the European Union in the Democratisation of Estonia and the other Eastern Member Candidates*, Tampere 1998, 88ff.

52 H.-M. Birckenbach, *Fact-Finding* (Anm. 49), S. 8; Council of Europe (Anm. 47).

53 A. Kirch (Anm. 42), S. 9f.; Office for European Integration (OEI), *National Program for the Adoption of the Acquis 2002-2002. Education, Training and Youth*, Tallinn, www.eib.ee/files/18_education.pdf (15.01.2003).

54 Open Society Institute (Anm. 47), S. 197ff.

55 K.-O. Lang, *Die baltischen Staaten vor den Toren von EU und NATO*, FES-Analyse, Stabsabteilung, Bonn, Februar 2003, <http://library.fes.de>, S. 5.

onsmotive gibt. Das Anreizpotenzial des Lohnniveaus wird aufgrund steigender Einkommen abnehmen. Dafür wird die Expansion des estnischen Marktes an Attraktivität gewinnen. Die zu erwartende Zunahme der politischen und wirtschaftlichen Stabilität Estlands durch den EU-Beitritt könnte ebenfalls ein positives Signal an Investoren aussenden. Positiv wird sich der EU-Beitritt auch auf die Handelsbeziehungen zu Russland auswirken, da aufgrund von Vereinbarungen mit der EU eine diskriminierende Zollpolitik gegenüber einem Mitgliedsstaat der Union nicht angewandt werden darf. Die Bedeutung Estlands als Produktionsbasis für Exporte nach Russland wird zunehmen. Trotz der Bedeutungsverschiebungen, die sich für die Investitionsmotive ergeben, könnten ADI daher quantitativ eher noch ansteigen.

Trotzdem existiert in Estland ein zunehmendes Wohlstandsgefälle zwischen prosperierenden städtischen Zentren und stagnierender ländlicher Peripherie. Vor allem die Hauptstadt Tallinn und die Universitätsstadt Tartu sind es, die ausländisches Kapital anziehen und in denen die Infrastruktur schneller modernisiert wird. In peripheren Regionen hingegen führen Restrukturierungsprobleme in der Landwirtschaft oder in brachliegenden Industriezweigen oft zu einer Kombination aus hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Löhnen. Infrastrukturmaßnahmen, die von der EU gefördert werden, könnten zur Verminderung bestehender Disparitäten führen, wenn dadurch Transportkosten gesenkt und der Zugang zu peripheren Regionen erleichtert wird. Unternehmen könnten sich dann zunehmend in diesen Regionen ansiedeln – eine Tendenz, die schon heute zu erkennen ist. Dadurch könnten die bestehenden Muster regionaler Spezialisierung verändert werden. In einem solchen Szenario profitierten die peripheren Regionen von der Ansiedlung neuer Industrien bzw. dem Wachstum bestehender Branchen. Die geringe Größe des Landes erweist sich dabei als Vorteil.

Durch den bevorstehenden EU-Beitritt haben sich bereits jetzt schon positive Effekte im Bereich der Minderheitenpolitik ergeben. Neben den errungenen politischen Rechten, die vor allem den Staatenlosen zu Gute kamen, steht Estland jedoch vor großen Herausforderungen, um die unterschiedlichen Chancen und Lebensbedingungen aller Einwohner Estlands anzugleichen. Die politische, ökonomische und institutionelle Stabilisierung, die mit dem Beitritt einhergeht, könnte daher bestehende regionale, sektorale und soziale Unterschiede abbauen helfen.