

## Integrationsmotor Estland

Das estnische Parlament setzt ein klares Signal in der Verfassungsdebatte

Daniela Kietz / Andreas Maurer

Vor dem Hintergrund einer an Fahrt gewinnenden Debatte über die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) hat sich das estnische Parlament am 8. Februar in erster Lesung für das Gesetz zur Ratifikation des VVE ausgesprochen. Die endgültige Ratifizierung soll noch vor Ende der österreichischen Präsidentschaft im Juni 2006 erfolgen. Diese Entscheidung fällt nicht ohne Grund zu genau diesem Zeitpunkt. Mittlerweile haben fast alle Staats- und Regierungschefs ihre ganz unterschiedlichen Ausgangspositionen für die Debatte der nächsten Monate vorgestellt – von Merkels Vorschlag eines Zusatzprotokolls über die soziale Dimension der EU bis hin zu Chiracs Plädoyer für die Umsetzung nur weniger Teile des Vertrages. Aber es herrscht noch lange keine Klarheit darüber, wie mit dem VVE weiter verfahren werden soll, welche Erfolgchancen die vorstellbaren Optionen haben und entlang genau welcher Linie sich ein Kompromiss herausbilden wird.

Während eine Reihe von Regierungen den Vertrag zunächst für tot erklärt hat, beharren insbesondere diejenigen, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, auf einer Fortsetzung der Ratifizierung des VVE in seiner jetzigen Form bzw. auf Nachverhandlungen, um den Vertragstext geringfügig zu ändern und mit Zusatzerläuterungen zu versehen. Andere plädieren für umfangreichere Nachverhandlungen oder aber für das Herausschneiden einzelner Vertragselemente auf Grundlage des gültigen Vertrages von Nizza. Nach sechs Monaten der Reflexion über das Vertragsprojekt ist dessen Zukunft völlig offen.

Mit Österreich, Finnland, Deutschland, Portugal sowie Slowenien treten sukzessive eine Reihe von Regierungen die EU-Präsi-

dentschaft an, die die Ratifizierung des Vertrages unterstützen. Die österreichische Präsidentschaft will bis zum Sommer 2006, wenn die Staats- und Regierungschefs eine Zwischenbewertung der Reflexionsphase durchführen, einen ›Ratifizierungsfahrplan‹ vorlegen. Die Wahlen in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2007 sowie der erwartete Wechsel an der Regierungsspitze Großbritanniens und die unklare Position der europaskeptischen Parteien in Tschechien tragen zur Unberechenbarkeit der momentanen Situation bei.

Genau in dieser Situation wollen die estnische Regierung und das Parlament mit der Ratifizierung des Vertrages im Zeitfenster um den nächsten Europäischen Rat ein klares politisches Bekenntnis zu einer

handlungsfähigeren und demokratischeren EU ablegen. Sie möchten damit auch ein positives Signal an diejenigen Mitgliedsstaaten senden, in denen die Ratifikation noch aussteht. Estland will nach Aussage seines Außenministers Urmas Paet zeigen, »dass wir bereit sind, über tagtägliche Belange hinauszudenken und den Herausforderungen an die EU gegenüberzutreten.«

## **Estland und die EU**

### **Wirtschaftlicher Musterknabe auf Euro-Kurs**

Estland avancierte in den neunziger Jahren zum Modelland unter den zehn Beitrittskandidaten: dank einer schnellen Transition zu demokratischen politischen Institutionen und marktwirtschaftlichen Strukturen mit einem hohen Grad an makroökonomischer Stabilität. Kein anderer Beitrittskandidat tauschte ehemalige Sowjetkader so konsequent durch eigene, junge Kräfte aus und setzte bereits in den frühen neunziger Jahren zügig eine Währungsreform und umfassende marktliberale Wirtschaftsreformen durch. Die Entwicklung des »baltischen Tigers« ist aufgrund des wirksamen Abbaus von Handelsschranken, schneller und effizienter Privatisierung, niedriger Einheitssteuer, stabiler Währung, niedrigen Staatsdefizits und sogar im EU-10-Vergleich anhaltend hohen Wirtschaftswachstums eine einmalige Erfolgsgeschichte liberaler Wirtschaftspolitik. Durch sie ist Estland zur wettbewerbsfähigsten Ökonomie in Mittelosteuropa geworden.

Das Land gehört daher auch zur ersten Gruppe der neuen EU-Staaten, die im Juni 2004 dem europäischen Wechselkursmechanismus II beigetreten sind – der Vorstufe des Eurobeitritts, der für Januar 2007 anvisiert ist. Auch auf den Beitritt zum Schengenraum 2007, der die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU sowie eine gemeinsame Außengrenzkontrolle gegenüber Drittstaaten gewährleistet, drängen die Regierungschefs Estlands und der beiden anderen baltischen Länder gemeinsam.

### **Umfassender Elitenkonsens**

Unter den politischen Eliten Estlands herrscht eine grundsätzlich positive, integrationsfreundliche Einstellung gegenüber der EU vor. Diese gründet auf der historisch bedingten Einsicht, dass nur die Integration in Nato und EU das wünschenswerte Maß an Sicherheit, gesellschaftlicher Modernisierung und wirtschaftlicher Prosperität garantiert. Aus diesem parteiübergreifenden Konsens resultiert die große Stabilität der estnischen Außen- und Wirtschaftspolitik. Trotz häufiger Regierungswechsel bekennt sich jede Regierung klar zur Europäischen Union.

Ausgeprägt euroskeptische Ansichten finden sich lediglich in Kleinstparteien an den extremen Enden des politischen Spektrums. Verhalten europakritisch zeigten sich in der Vergangenheit gelegentlich die ländlich-bäuerliche Volksunion und die links der Mitte angesiedelte Zentrums-partei. Ihre Kritik war vor allem innenpolitisch motiviert, um Teile der europaskeptischen Wählerschaft für sich zu gewinnen. Bei beiden Parteien wirkte sich jedoch die Regierungsteilnahme mäßigend auf die europapolitische Einstellung aus.

Entsprechend pocht Tallinn nicht eigen-sinnig auf estnische Interessen. Im Gegenteil, die Rolle des Blockierers bei divergierenden Interessen im Ministerrat wäre mit der beanspruchten Rolle des integrationspolitischen Vorreiters in der Gruppe der neuen EU-Staaten nicht vereinbar. Bereits die Größe des Landes und die begrenzten personellen Ressourcen machen es notwendig, kompromiss- und konsensfähig zu agieren – ein Charakteristikum, das sich bereits im gesamten Beitrittsprozess und auch seit dem Beitritt erkennen lässt. Weil Estland seinen wirtschaftlichen Wohlstand und die erreichte Sicherheit eng mit dem Erfolg der Zusammenarbeit innerhalb der EU verbindet, ist eine handlungsfähige und effiziente EU in seinem vitalen Interesse.

Insofern wird auch der VVE als das bestmögliche Ergebnis eines langen Aushandlungsprozesses gesehen. Der Konsens über die Ratifizierung des VVE umfasst alle

größeren Parteien. Die im VVE erzielten Reformen, wie die starke Vereinfachung der Verträge, die vertiefte Integration in der Justiz- und Innenpolitik und die Institutionenreformen im Europäischen Parlament und im Ministerrat, werden unter Verweis auf die verbesserte Handlungsfähigkeit und Demokratisierung der EU explizit begrüßt. Aufgrund seiner starken Nato-Orientierung tritt Estland zwar eher zurückhaltend in der GASP/ESVP auf, unterstützt aber ausdrücklich die Änderungen des VVE in diesem Bereich, da auch hier eine Verbesserung der Fähigkeit zum Außenhandeln der EU erwartet wird.

### **Einstellungen der Bürger zur EU**

Im Unterschied zu den kompromissbereiten pro-europäischen Eliten gilt die estnische Bevölkerung als eher euroskeptisch. Tatsächlich wies vor dem Beitritt nur Lettland im Durchschnitt noch geringere Zustimmungswerte auf als Estland. Auch nach dem Beitritt ist Estland im Ländervergleich im unteren Viertel angesiedelt. Sieht man von den indifferenten Antworten auf die Frage nach der allgemeinen Einstellung zur EU ab, dann zeigt sich aber ein deutlicher Anstieg der positiven Voten: der Anteil der ablehnenden Stimmen ging um 11 Prozent auf seither konstante 10 Prozent zurück. Die »Nettounterstützung« des EU-Projekts weist also eine eher positive Tendenz auf. Der Großteil der Esten verhält sich indes neutral oder ist einfach desinteressiert. Die in der Gesellschaft verankerte neutral-indifferente Grundhaltung beruht sicherlich auch auf dem historisch bedingten generellen Misstrauen der Esten gegenüber staatlichen Institutionen und der Politik auf allen Ebenen.

Die Verbreitung europaskeptischer Orientierungen in einer Bevölkerung ist ein sehr komplexes Phänomen, das in den neuen wie den alten Mitgliedstaaten nicht so sehr von der Substanz der Mitgliedschaft in der EU, sondern stärker vom sozioökonomischen Kontext der Mitgliedschaft und

der Darstellung europapolitischer Prozesse durch die nationalen Regierungen bestimmt wird. Eher sporadisch und zufällig spielen EU-bezogene Inhalte in die Bewertung von Politik hinein. Im Falle Estlands kommt hinzu, dass das Land durch eine jahrhundertelange, unter anderem schwedische und russische Fremdbeherrschung geprägt ist. Daher sind Teile der estnischen Gesellschaft eher skeptisch, wenn es um die Abgabe von Souveränität an eine »Union« geht, ohne dass sie dabei jedoch ihre europäische Identität in Frage stellen würden.

Die Zustimmung zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags stieg in den letzten zwölf Monaten kontinuierlich von 31 auf 52 Prozent an. 59 Prozent der befragten Esten begründen ihre Zustimmung dabei mit der erwarteten größeren Handlungsfähigkeit der Union.

### **Ausblick**

Im Nachgang der Erweiterung wurde des Öfteren die Frage aufgeworfen, was die neuen Mitgliedstaaten substantiell zur EU beitragen. Im gleichen Atemzug wurde ihr zurückhaltender Einsatz auf europäischer Ebene bemängelt; allein bei der Verteilung von Finanzmitteln träten sie als Partner mit klaren Prioritäten und Verhandlungspräferenzen auf. Dass dieser Vorwurf sich kaum an die baltischen Staaten richten kann, haben diese nicht zuletzt mit ihrer Haltung zum Verfassungsvertrag bewiesen. Litauen war der erste Mitgliedstaat überhaupt, der den Vertrag ratifizierte, und Lettland gehörte zur Gruppe jener Staaten, die unmittelbar nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden ein positives Zeichen setzten und den Vertrag im Lichte der Ratifikationskrise bewusst annahm.

Und nun sind es die estnische Regierung und das Parlament, die das seit Juni 2005 geltende Moratorium zur Ratifikation des VVE einseitig aufgekündigt haben und das Momentum der intensivierten Debatte über den Vertrag nutzen, um mit der Ratifizierung gegen Ende der österreichischen Präsi-

dentschaft ein deutliches politisches Bekenntnis zur Union und zum VVE abzugeben – ein Bekenntnis, das selbst in einigen der älteren Staaten noch aussteht.

### **Die Dynamik nutzen!**

Estland ist damit der erste Staat, der seit der neu entfachten Verfassungsdebatte den Sprung ins kalte Wasser der Ungewissheit über die Zukunft des VVE wagt. Estland könnte damit insbesondere ein Signal an den engen Kooperationspartner Finnland senden. Da Finnland im Sommer 2006 eine von der Verfassungsdebatte überschattete Ratspräsidentschaft antreten wird, wäre die Ratifizierung des Vertrages durch das Parlament in Helsinki eine starke Ausgangsposition.

Das Voranbringen des VVE wird unter den jetzigen Rahmenbedingungen auch zu den Prioritäten der ab Januar 2007 amtierenden deutschen Ratspräsidentschaft gehören müssen. Möglich wäre in diesem Zeitrahmen die Unterstützung der bzw. Ermunterung zur Ratifizierung in Schweden, aber auch in Portugal und Irland. Gegenüber Großbritannien, Tschechien und Polen sollte Deutschland sowohl auf Regierungs- wie auf Parlamentsebene das offene Gespräch über einen festen Zeitplan zur Ratifikation des VVE suchen. Es hilft gegenwärtig weder den Befürwortern noch den – zumeist versteckten – Gegnern des VVE, die Antwort auf die Frage nach der Zukunft des Vertrages durch eine verlängerte, letztlich nicht auf ein Ergebnis orientierte Debatte über die »Zukunft Europas« auf den Sankt Nimmerleinstag zu vertagen.

Auch der Verweis darauf, dass man die anstehenden Wahlen in Frankreich und den Niederlanden abwarten müsse, um die Ratifikationsfrage des VVE zu klären, hilft wenig. Denn bereits jetzt könnte man auf der Ebene der Parlamente, Fraktionen und Parteien versuchen, die potentiellen Akteure der beiden Staaten in die Pflicht zu nehmen und sie in den Fahrplan für das weitere Vorgehen beim VVE einzubinden. Immerhin: Mit dem mehrfach öffentlich

für den VVE ausgestellten Totenschein haben sich führende Vertreter der amtierenden niederländischen Regierung klar positioniert.

Nichts spräche also dagegen, wenn der Bundestag und die politischen Parteien Deutschlands Stellungnahmen der niederländischen Opposition einwerben würden. Ähnliches gilt für Frankreich: Auch hier haben sich Vertreter der gegenwärtigen Regierungsmehrheit klar gegen den VVE (Chirac) bzw. für ein Aufschnüren des Vertrages (Sarkozy) ausgesprochen. Seitens der Opposition sind entsprechende Voten bislang ausgeblieben. Es mag verständlich sein, dass sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keiner der Bewerber um das Amt des französischen Staatspräsidenten bzw. um die Übernahme der Regierungsgeschäfte offen auf die eine oder andere Richtung festlegen lassen will. Die deutsch-französischen Beziehungen zwischen den Parlamenten und Parteien dürften aber soweit gediehen sein, dass es möglich sein müsste, unterhalb der Schwelle öffentlicher Bekenntnisse für das weitere Vorgehen berechenbare Positionen zu ermitteln.

Ein wichtiges Zeichen der Unterstützung für das Bemühen der deutschen Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates wäre in diesem Zusammenhang sicherlich die baldige förmliche Unterzeichnung des deutschen Ratifikationsgesetzes durch den Bundespräsidenten, auch wenn die unterzeichnete Urkunde vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Klage des Bundestagsabgeordneten Gauweiler nicht hinterlegt werden kann. Mit der kürzlich abgeschlossenen Ratifizierung des VVE im flämischen Regionalparlament und dem baldigen Abschluss des Verfahrens in Estland wäre dies ein guter Moment für das noch ausstehende, politisch belastbare Bekenntnis Deutschlands zum VVE.

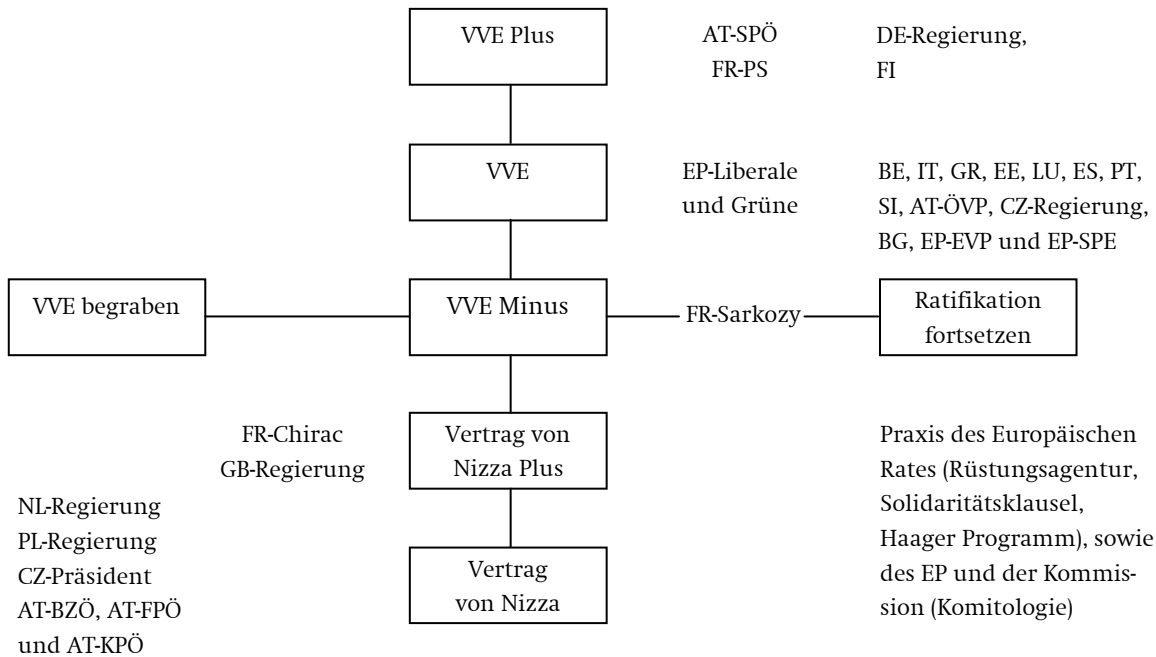
© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

**Haltungen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) und zum Ratifikationsprozess, Februar 2006**



**Abkürzungen:**

AT-BZÖ Bündnis Zukunft Österreich	EP-SPE Sozialdemokratische Partei Europas
AT-FPÖ Freiheitliche Partei Österreichs	ES Spanien
AT-KPÖ Kommunistische Partei Österreichs	FI Finnland
AT-ÖVP Österreichische Volkspartei	FR Frankreich
AT-SPÖ Sozialdemokratische Partei Österreichs	FR-PS Sozialistische Partei Frankreichs
BE Belgien	GB Vereinigtes Königreich
BG Bulgarien	GR Griechenland
CZ Tschechische Republik	IT Italien
DE Bundesrepublik Deutschland	LU Luxemburg
EE Estland	NL Niederlande
EP Europäisches Parlament	PT Portugal
EP-EVP Europäische Volkspartei	PL Polen
	SI Slowenien

**Tabelle**

**Einstellungen der Bevölkerung Estlands zur EU-Mitgliedschaft**

Jahr (Herbst / Sommer)	Zustimmung	Ablehnung	Weder/noch	Weiß nicht
99/00 Winter	29	13	45	13
2001 H	33	14	38	15
2002 S	35	20	31	14
2002 H	31	16	42	11
2003 S	31	16	42	10
2003 H	38	16	37	8
2004 S	31	21	39	9
2004 H	52	10	36	3
2005 S	48	10	39	4
2005 H	41	11	42	5

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage von Eurobarometer-Daten.