



Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 5 (2005)

Die Estnische Ministerialverwaltung am Beispiel der Landwirtschaft: Ein Musterfall der neuen EU-Mitgliedsländer?

Astrid Böddener

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

**Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“
Heft 5**

Herausgeber: Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
 Hochschuldozent Dr. Jochen Franzke

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
 Postfach 60 15 53
 14415 Potsdam
 Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
 e-mail: ubpub@rz.uni-potsdam.de
 <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

ISSN 1860-028X

ISBN 3-937786-90-2
978-3-937786-90-2

© Universitätsverlag Potsdam, 2005

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Autoren / Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Einleitung	6
1 Grundstrukturen der Ministerialverwaltung in Estland	7
1.1 Staatsaufbau und die Rolle der Ministerialverwaltung im Regierungssystem.....	7
1.2 Organisations- und Personalstruktur der Ministerialverwaltung	10
1.3 Reformen der Zentralverwaltung auf lokaler Ebene	14
1.4 Reformen der Zentralverwaltung im Öffentlichen Dienst	16
2 Landwirtschaftspolitik und Agrarsektor in Estland	19
2.1 Geschichte und Struktur des Estnischen Agrarsektors.....	19
2.2 Produktionsstrukturen	23
2.3 Landwirtschaftspolitik im Zeitraum 1990-2005	24
2.4 Der Einfluss landwirtschaftlicher Interessengruppen	29
3 Strukturveränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung	32
3.1 Geschichte des Landwirtschaftsministeriums	32
3.2 Strukturen im Landwirtschaftsministerium.....	34
3.2.1 Organisationsstrukturen.....	34
3.2.2 Personalstrukturen.....	38
3.2.3 Der Haushalt der Landwirtschaftsverwaltung.....	41
3.3 Entwicklungen im nachgeordneten Bereich.....	44
3.3.1 Die Landwirtschaftsagentur.....	45
3.3.2 Andere nachgeordnete Behörden im Landwirtschaftsbereich	46
4 Die Landwirtschaftsverwaltung im EU-Beitrittsprozess	48
5 Schlussfolgerungen	51
Literatur	53
Hinweis zur Reihe	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die estnischen Regierungen	11
Tabelle 2: Hierarchieebenen in den estnischen Ministerien.....	13
Tabelle 3: Anteil des estnischen Landwirtschaftssektors am BIP.....	24
Tabelle 4: Übersicht über die estnischen Landwirtschaftsminister.....	26
Tabelle 5: Führungsebenen im Landwirtschaftsministerium bis 14. 9. 2004	38
Tabelle 6: Personal im Landwirtschaftsministerium 2003.....	41
Tabelle 7: Anteil des Landwirtschaftsbudgets am Staatshaushalt (in Prozent)	42
Tabelle 8: Haushaltsmittel für den Landwirtschaftsbereich 2002.....	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Struktur des Landwirtschaftsministeriums 1996 - 2001	36
Abbildung 2: Organigramm des Landwirtschaftsministeriums 2004	39

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CEFTA	Central European Free Trade Area
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europäische Commission (englische Abk.)
EIO	European Integration Office
EKP	Estnische Kommunistische Partei
ESSR	Estnische Sozialistische Sowjetrepublik
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agricultural Organisation of the United Nations
FAPA	Foundation of Assistance Programmes for Agriculture
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	General Department
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GÖD	Gesetz über den öffentlichen Dienst
GSr	Gesetz über die Staatsregierung
IACS	Integrated Administration and Control System
ICT	Information Communication Technology
MOE	Mittel- und Osteuropa
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
NGO	Non-governmental Organisation
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy
PM	Ministerpräsident (Prime Minister)
PRIA	Landwirtschaftliches Register- und Informationsamt (estnische Abk.)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
Verf.Est	Verfassung Estlands
WTO	World Trade Organization

Einleitung

Sommer 1993: Der Kleinstaat im Nordosten Europas ist am Tiefpunkt der Transformation angelangt. Im zweiten Jahr der Eigenstaatlichkeit kam es sowohl in Industrie als auch in der Landwirtschaft zu einem verheerenden Produktionseinbruch. Die umfangreichen Lieferungen nach Russland setzten fast vollständig aus. Die durch Restitution und Privatisierung selbständig gewordenen Neubauern schlachteten anteilig erhaltenes Vieh aus der Auflösung von Genossenschaftsbetrieben. Sie konnten es in ihren kleinen privaten Höfen nicht unterbringen und vor allem ihre Produkte nicht mehr gewinnbringend verkaufen. Felder lagen brach, da die ver Hundertfachen Treibstoffkosten unbezahlbar waren. Der Landwirtschaftssektor litt unter enormen Liquiditätsproblemen und veralteten Maschinen. Hinzu kam die einsetzende Konkurrenz von meist billigeren Erzeugnissen aus dem Ausland, die im Gegensatz zu den einheimischen Produkten von der Bevölkerung stark nachgefragt wurden. Der Sektor war international nicht konkurrenzfähig und auch auf dem heimischen Markt in Schwierigkeiten geraten. Die Zukunft auf dem Land war ungewiss.¹

Sommer 2003: Die estnische Landwirtschaft erwirtschaftete das zweite Jahr einen Mehrwert und ist Nutznießer überdurchschnittlich vieler Transferleistungen aus den vorbereitenden Beitrittsprogrammen der Europäischen Union (EU). Durch die harte Austeritätspolitik in Estland haben nur die am besten wirtschaftenden Betriebe die Anfangsjahre überstanden. Rückblickend war das Gesundschumpfen des Sektors einer politischen Rationalität der nach der Unabhängigkeit neu an die Macht gekommenen Regierenden geschuldet. Sie konnten aufgrund des chronischen Finanzmangels im Staatshaushalt nicht auf die Unterstützung der Landwirtschaft setzen sondern auf eine kostengünstigere Versorgung durch die von der EU subventionierten ausländischen Nahrungsmittel. Der einheimische Markt wurde, und das ist in dieser umfassenden Form einmalig für Transformationsländer, völlig geöffnet (Laar 2002: 134). Nicht zuletzt deshalb konnte Tallinn mit Brüssel die zahlreichen Erweiterungskapitel inklusive dem schwierigen Kapitel 6 des *acquis communautaire*, das Landwirtschaftspolitik betrifft, planmäßig im Dezember 2002 auf den EU-Gipfel in Kopenhagen beenden. Zudem wurde Estland von der Europäischen Kommission als aussichtsreiches Testfeld für den komplizierten administrativen Umbau jenes Sektors erkoren, der noch immer den größten Anteil am EU-Budget beansprucht.²

¹ Eine Analyse des Niedergangs aus volkswirtschaftlicher Sicht s. Brandt et.al. 1998: 14-21.

² Interview mit Norbert Sagstetter, dem PHARE Projektleiter in der Vertretung der Europäischen Union in Tallinn am 2. Februar 2003

Der bemerkenswerte Transformationspfad der zentralstaatlichen Verwaltung in Estland von der Sowjetbürokratie hin zum mustergültigen EU-Beitrittsland wird im Folgenden anhand des Landwirtschaftsministeriums beschrieben. Für dieses Gebiet gibt es im Gegensatz zu den bekannteren und gut recherchierten Aspekten der Transformation wie Demokratisierung, Wirtschaftsombau und Außenpolitik noch keine Fallstudie. Daher wird hier die Entwicklung der staatlichen Verwaltung im Zeitverlauf anhand des Wandels der estnischen Agrarpolitik und Landwirtschaftsverwaltung nachvollzogen. Am Ende werden Schlussfolgerungen formuliert und verdeutlicht, dass viele Erkenntnisse über das eigentliche Untersuchungsland hinausgehen und ebenso für andere Transformationsländer in MOE gelten. Der Redaktionsschluss dieses Heftes ist September 2005, spätere Entwicklungen werden nicht weiter berücksichtigt.

1 Grundstrukturen der Ministerialverwaltung in Estland

1.1 Staatsaufbau und die Rolle der Ministerialverwaltung im Regierungssystem

Die Republik Estland wurde 1991 nach fast fünfzigjähriger Zwangseingliederung in die UdSSR wieder zum eigenständigen Nationalstaat. Die Loslösung vom Sowjetsystem erforderte eine Neuorientierung in allen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen, inklusive der Modernisierung der Personal- und Organisationsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. Dieser schwierige Transformationspfad, verursachte neben vielen Erfolgen hohe soziale Kosten, vor allem auf dem Lande. Der Druck der existentiellen Erfordernisse des Systemwechsels und Staatsneubaus verursachte auch widersprüchliche Maßnahmen, um sich aus den alten Machtstrukturen zu befreien. In der Vergangenheit gab es dabei kaum Orientierungspunkte. Während der ersten Unabhängigkeit von 1918 bis 1941 lag die Regierungsgewalt zunächst in einem allmächtigen Konventssystem, um dann zum Präsidenten bzw. „Staatsältesten“ überzugehen, um gegen Ende wieder zurückzuschwenken (Uibopuu 1994: 2). Zu Sowjetzeiten hatte der durch eine gleichgeschaltete „Volksvertretung“ gewählte „Oberste Rat“ mit den Parteispitzen der Kommunistischen Partei (KP) der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ESSR) die Richtlinienkompetenz, welche allerdings weitgehend von Moskau gesteuert wurde. Angesichts seiner eklatanten Defizite war dieses System mit Gorbatschows

Reformen hin zu mehr Demokratie nicht mehr zu halten. Das letzte, am 18. März 1988 in semi-demokratischen Wahlen berufene Parlament der ESSR bestätigte in einem Beschluss, dass die sowjetische Herrschaft ab 1944 die Eigenstaatlichkeit der Republik Estlands keineswegs beendet habe und daher wieder hergestellt werden müsse (ibid.: 24). Innerhalb eines Jahres gab ein Konvent der Republik Estland eine neue Verfassung³, die am 28. Juni 1992 von 92% der Wahlberechtigten angenommen wurde. Die Inhalte der estnischen Verfassung wurden ohne größere Kontroversen innerhalb des estnischen Parlaments oder innerhalb der Bevölkerung Estlands festgeschrieben. Einzig das Gesetz über die Staatsbürgerschaft bereitete einige Diskussionen, da das dort festgelegte Prinzip von *jus sanguinis* die Marginalisierung der seit Kriegsende massenhaft im Land angesiedelten und bis dato privilegierten Sowjetbürger zur Folge hatte. Es besagt, dass alle Nichtesten, die nach 1944 ins Land kamen und deren Nachkommen die Staatsbürgerschaft erst auf Antrag und nur mit bestimmten Sprach- und Landeskennnissen erhalten. Nach wie vor gibt es über zehn Prozent der Bevölkerung, die keine festgelegte Staatsbürgerschaft haben.⁴

Estland hat sich zügig und ohne nennenswerte Krisen zu einer parlamentarischen Demokratie entwickelt. Es gibt eine repräsentative Präsidentschaft, eine starke Legislative mit Einkammernparlament, dem 101 Abgeordnete umfassenden Riigikogu mit einer Legislaturperiode von vier Jahren, sowie eine Exekutive bestehend aus Ministerpräsident und Ministern, die die Regierung der Republik bilden. Der Premierminister wird nach den Parlamentswahlen auf entsprechenden Vorschlag des Staatspräsidenten vom Riigikogu bestätigt. Die Regierungsmitglieder werden vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Premiers ernannt. Die Organisation der Exekutive geschieht in der Staatskanzlei. Es herrscht strikte Gewaltenteilung. Am Anfang war jedoch das politische Gefüge Estlands geprägt von einer sehr einflussreichen Präsidentschaft durch die starke Persönlichkeit des ersten Präsidenten Lennart Meri. Dadurch wies Estland in der Verfassungspraxis Züge eines parlamentarisch-präsidentiellen Mischsystems auf (Lagerspetz/ Maier 2002: 97). Das höchste Verfassungsorgan, der Staatspräsident, ist Staatsoberhaupt und oberster Befehlshaber der Streitkräfte der Republik Estland. Der Präsident wird vom Riigikogu oder von einer Wahlversammlung bestehend aus den Mitgliedern des Riigikogu, sowie aus Vertretern der Räte der lokalen Gebietskörperschaften für eine fünfjährige Amtsperiode gewählt. Er proklamiert vom Parlament verabschiedete Gesetze nach Abstimmung mit der Verfassung und internationalen Übereinkünfte, besitzt das Initiativrecht

³ Sie fußt v.a. auf der estnischen Verfassung von 1922, ist aber auch angelehnt an das bundesdeutsche Grundgesetz von 1949, vermutlich aufgrund der Beratertätigkeit Roman Herzogs (Meurs 2001: 64).

⁴ Information zur Bevölkerung und Integrationsfragen finden sich auch auf der Internetseite der Estnischen Botschaft in Berlin unter http://www.estemb.de/lang_6/rub_92/rub2_248

bei Verfassungsänderungen und ein suspensives Vetorecht. Die Verfassung setzt nur den Rahmen der Präsidentschaft, während die Ausgestaltung dem Amtsinhaber überlassen bleibt.

Nach dem 1995 verabschiedeten Gesetz über die Staatsregierung (GSr) liegt laut § 77 ein Großteil der Organisationsaufgaben des Premiers und der Regierung bei der Staatskanzlei. Diese Regierungszentrale steht ein Leiter vor, der vom Premier bestellt wird. Dieser sogenannte *Riigikantsler* ist gemäß dem Gesetz zum Öffentlichen Dienst (GÖD) von 1995 außerdem als Oberhaupt für die Wettbewerbs- und Evaluierungskommissionen des höheren Staatsdienstes vorgesehen und darf Beamte berufen bzw. abberufen, Gesetze auf Rechtskonformität hin prüfen und unterzeichnen, sowie dem Ministerpräsidenten Vorschläge zu Verwaltungsfragen der Exekutive unterbreiten. In Estland werden Regierungsentscheidungen nicht nur vom Ministerpräsidenten, sondern auch von den zuständigen Ministern und vom Leiter der Staatskanzlei unterschrieben.

Des Weiteren gehören zum estnischen Regierungssystem noch der Staatsgerichtshof (das estnische Verfassungsgericht), der Rechtskanzler und seit Februar 2000 auch in Personalunion Ombudsmann nach skandinavischem Vorbild (vgl. State Chancellery of the Republic of Estonia 2004: 6; auch www.oiguskantsler.ee). Er überprüft die Umsetzung der Rechtsvorschriften, den Rechnungshof und hat die wirtschaftliche Aufsicht über die Staatsorgane und das Staatsvermögen.

Der oben beschriebene Aufbau der Organisationsstruktur der Ministerialverwaltung ähnelt dem in Kontinentaleuropa. Der Ressortzuschnitt umfasst die üblichen Ministerien für Inneres, Justiz, Wirtschaft, Auswärtige Beziehungen, Soziales, Bildung, Verteidigung und Landwirtschaft, wobei er in der Transformationszeit zu Beginn der 1990er Jahre weniger stabil war. Zudem wurden relativ häufig Regierungsbeauftragte in der Staatskanzlei eingesetzt, zumeist im Rang von Ministern ohne Geschäftsbereich. Deren gesonderte Aufgaben werden vom Ministerpräsidenten bestimmt, um wichtige Reformvorhaben zu realisieren.⁵ Momentan gibt es nur den seit 1997 geschaffenen Posten des Ministers für Bevölkerung und Minderheiten. Ein Minister, zuständig für Regionalpolitik, wechselte nach der Veränderung im GSr vom 8. April 2004 als gleichberechtigter Minister für Regionalpolitik in das Innenministerium. Diese Doppelspitze innerhalb eines Ministeriums ist für Estland und Europa ungewöhnlich. Zeitweise existierten die Ministerien für den Staatsschatz („Privatisierungsministerium“), sowie das Ministerium für Bauwesen, Kommunikation und Transport. Für Landwirtschaft existiert ein „klassisches“ Ministerium, welches allerdings nicht gekoppelt mit Verbraucherschutz

⁵ Minister ohne Geschäftsbereich gab es allein vier in der ersten Laar Regierung: für Reformen, für Energiepolitik, für Bevölkerung (insbesondere Minderheiten) und für die Verhandlungen mit der Sowjetunion. In der Regierung von PM Vähi gab es kurzzeitig Minister für die Bereiche Kultur und für Europa.

oder Umweltpolitik ist, wie vielfach in Westeuropa üblich. Die wichtigsten Ministerien sind diejenigen, die den größten Teil vom Staatshaushalt und Steuereinnahmen handhaben, allen voran das Finanzministerium. Kurzum, die Rolle der Ministerialverwaltung im Regierungssystem ist die der vollziehenden Gewalt.

1.2 Organisations- und Personalstruktur der Ministerialverwaltung

Nach der Unabhängigkeit wurden Aufbau und Arbeitsweise der Exekutive relativ spät in Gesetzen festgehalten. Es dauerte einige Zeit, bis sich feste Regeln der Koordinationsmechanismen innerhalb der Regierung sowie innerhalb und zwischen den Ministerien etablierten. Estland konnte nur bedingt die Organisationsstrukturen der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen aufgreifen, da das damalige System deutlich autoritäre Züge angenommen hatte. Ebenso wurden keinerlei Strukturen aus dem oktroyierten, ein halbes Jahrhundert andauernden totalitären Sowjetsystem in das neue Staatsgefüge übernommen (Smith 1998; Raun 2001).

Die Regierung der Republik⁶ besteht wie üblich aus Ministerpräsident und Ministern, die ihre Exekutivmacht in Ministerien und/oder durch von der Regierung bestellten Agenturen ausüben. Aufgaben und Arbeitsweise ergeben sich aus den Paragraphen 86-101 der Verfassung und aus dem Gesetz über die Staatsregierung. Letzteres definiert in 109 Paragraphen die Arbeitsweise der Exekutive, etwa den Aufbau des Regierungskabinetts, die Kompetenzen des Premiers und der einzelnen Minister. Die Funktionen der Exekutive sind im GSR unterteilt in verschiedene Gebiete, die den Ministerien zugeordnet sind. Derzeit gibt es in Estland dreizehn Ministerposten und elf Ministerien. In den Jahren seit der Unabhängigkeit gab es zwölf Regierungswechsel. Dennoch gab es keine politische Destabilisierung. Das ist ein wichtiges Kriterium für die Leistungsfähigkeit der Exekutive in Estland, die dank programmatischer und personeller Kontinuität trotz der häufigen Regierungswechsel bestand. Somit kann Regierungsstabilität für Estland angeführt werden (vgl. Dahlmann 2002). Die folgende Tabelle listet alle Regierungen und deren Premiers der letzten 15 Jahre seit der Unabhängigkeit auf.

⁶ Der Begriff „Kabinetts“ wird in Estland nicht benutzt, sondern „die Regierung der Republik“.

Tabelle 1: Übersicht über die estnischen Regierungen

Dauer	Regierungschef/ PM	Regierungskoalition
05/1990-01/1992	Edgar Savisaar (Übergangsregierung)	Volksfront
01/1992-10/1992	Tiit Vähi	Koalitionspartei
10/1992-11/1994	Mart Laar	Pro Patria Estnische Nationale Unabhängigkeitspartei Gemäßigte
11/1994-04/1995	Andres Tarand (Übergangsregierung)	Pro Patria Estnische Nationale Unabhängigkeitspartei Gemäßigte
04/1995-11/1995	Tiit Vähi	Koalitionspartei Estnische Ländliche Volkspartei Zentrum
11/1995-12/1996	Tiit Vähi	Koalitionspartei Estnische Ländliche Volkspartei Reformpartei
12/1996-03/1997	Tiit Vähi (Minderheitsregierung)	Koalitionspartei Estnische Ländliche Volkspartei
03/1997-03/1999	Mart Siiman (Minderheitsregierung)	Koalitionspartei Estnische Ländliche Volkspartei Progressive
03/1999-01/2002	Mart Laar	Vaterlandsunion Reformpartei Gemäßigte (Sozialdemokraten)
01/2002-04/2003	Siim Kallas	Reformpartei Zentrumspartei
04/2003-03/2005	Juhan Parts	Res Publica Reformpartei Volksunion
04/2005-	Andrus Ansip	Reformpartei Volksunion Zentrumspartei

Quelle: eigene Zusammenstellung nach <http://www.riik.ee/et/valitsus>

In Estland wurde bisher keines der amtierenden Bündnisse in Parlamentswahlen bestätigt (Lippert/ Umbach 2005: 51 ff.). Daher spielt der Präsident öfter als in etablierten EU Mitgliedsländern eine herausragende Rolle. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn er die Person benennt, die als zukünftiger Premierminister eine funktionstüchtige Regierungsmannschaft zusammenstellen soll.⁷

Die obige Tabelle zeigt, dass Estnische Regierungen bisher immer Koalitionen waren, was die Entscheidungsfindung erschwert. Oft handelt es sich bei den Estnischen Regierungen

⁷ Dies ist heikel. Bei der letzten Parlamentswahl im März 2003 wurde Präsident Rüütel vor die Frage gestellt, was die Staatsverfassung in § 89 mit dem ersten Satz meint, dass der Präsident der Republik innerhalb von 14 Tagen nach dem Rücktritt der alten Regierung einen Kandidaten für das Ministerpräsidentenamts designieren wird, der die Aufgabe erhält, eine neue Regierung zu bilden. Die Kriterien dazu stehen nicht im Verfassungstext. Sein Vorgänger Meri war der Ansicht, dass diejenige Koalition gebildet werden sollte, die erfolgreicher regieren würde und ernannte aus diesem Grund schon einmal einen Kandidaten nicht aus der größten Fraktion.

um Minderheitenkoalitionen, ein Merkmal, was Estland übrigens mit mehreren anderen Reformländern wie Schweden, Finnland und den Niederlanden teilt (vgl. auch Jahn 2002). Der einzelne Abgeordnete mit seiner Stimme im Parlament zählt mehr als Parteiloyalität oder die in Majoritätsregierungen übliche Fraktionsdisziplin. Die politische Führungskraft des Regierungschefs von Minderheitenkabinetten ist daher besonders gefragt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Minderheitsregierung von Mart Siimann (1997-1999) die geprägt war von zumeist parteilosen Experten und nach weniger als der Hälfte der Legislaturperiode gescheitert ist. Sein Nachfolger, erneut Mart Laar, setzte danach bewusst auf die Stärkung der politischen Führungsspitze in den Ministerien. Seitdem finden die Kabinettsrunden ohne die ministeriellen Verwaltungschefs, also ohne die Kanzler der jeweiligen Ministerien, statt (Velthuis 2001: 4).

Den Ministern wurden außerdem politische Berater zur Seite gestellt. In diesem Zusammenhang erfolgte unter Siim Kallas noch eine weitere wichtige Entwicklung. Mit dem Ziel die Minister enger an die Regierungsparteien zu binden, wurde eine Änderung des GSR am 17.7.2003 verabschiedet, die einen Vize- oder Hilfsminister (Abiminister) einführt. Allerdings bleibt es den Ministern überlassen, einen Vizeminister zu ernennen. Bisher wurde diese Position nur im Sozialministerium und im Umweltministerium, seit September 2005 auch im Finanzministerium besetzt. Voraussichtlich folgt bald das Landwirtschaftsministerium, da all diese Ressorts eng mit den Richtlinien der EU zu tun haben und sich die Minister dementsprechend häufig in Brüssel aufhalten. Für sie eine adäquate Vertretung vor Ort zu haben, war laut der Angaben aus den Interviews ein weiteres Motiv für die Einführung der Vizeminister.

Tabelle 2: Hierarchieebenen in den estnischen Ministerien

Hierarchieebene (dt. Termini)	Position und Aufgaben
Minister	<u>Minister</u> : Repräsentant des Staates ernannt durch Präsident auf Vorschlag des PM für die Zeit der Amtsausübung (PSA § 21/2/5) ernannt der Minister: - Berater des Ministers (ministri nõunik) - Assistent des Ministers (ministri abi)
Politische Leitung	<u>Vizeminister/ abiminister (Staatssekretär)</u> : ernannt durch Minister für bestimmte Verwaltungsbereiche für die Zeit der Amtsausübung (PSA § 21/2/5) - Berater des Ministeriums/ ministeeriumi nõunikud
Verwaltungsleitung	<u>Kanzler/ kantsler</u> : ernannt auf Vorschlag des Ministers von der Regierung für 5 Jahre (PSA § 21/2/5) Stellvertreter des Ministers, hat Verwaltungsleitung, Dienstaufsicht des Personals, Beförderung und Rekrutierung, koordiniert Abteilungen, Kooperation mit nachgeordneten Behörden u. Institutionen, sowie Politikentwicklung
Abteilungen	<u>Vizekanzler/ asekansler (Abteilungsleiter)</u> : unbefristete Stelle, wird ernannt vom Minister auf Vorschlag des Kanzlers, ist Schnittstelle zwischen ihm und der Verwaltung, leitet ein oder mehrere Referate (osakond), hat einen <i>Assistenten der Abteilungsleitung/ asekansleri abi</i> <u>Referatsleiter/ osakonna juhataja</u> : ernannt auf Vorschlag des Kanzlers durch den Abteilungsleiter, unbefristet lt. PSA <u>Büroleiter/ büroo juhataja</u> - <i>Berater/ nõunik</i> : v.a. konzeptionelle Aufgaben - <i>Chefspezialist/ peaspetsialist</i> : Fachaufgaben - <i>Spezialist/ spetsialist</i> : wie oben, aber als Juniorposition - <i>Statistiker/ analist</i>

Quelle: Eigene Darstellung

Die in Estland sehr schmale politische Führungsebene des Ministeriums besteht also nur aus dem Minister, dem Vizeminister und einigen parteinahen Beratern im Ministerbüro. Die Positionen in den Fachebenen sind unpolitisch besetzt. Sie verteilen sich auf die Abteilungen, welche wiederum untergliedert sind in sogenannte Büros, die den deutschen Referaten in Ministerien ähneln. Die Position des Kanzlers (vergleichbar dem deutschen verbeamteten Staatssekretär) ist nicht politisch besetzt. Der Verwaltungsapparat bleibt verständlicherweise von den beinahe jährlich stattfindenden Koalitionswechseln nicht unberührt. Das liegt unter anderem auch daran, dass sich neue Regierungen von den Vorgängern nicht zuletzt in Verwal-

tungsangelegenheiten unterscheiden wollen.⁸ Deshalb ist es wichtig, dass die Organisation des Ministeriums dem Kanzler als unpolitischen Beamten und Generalisten obliegt. Er ist zuständig für die Personalangelegenheiten und die organisatorischen Abläufe in allen Abteilungen. Ihm unterstehen direkt die Abteilungen der inneren Verwaltung, also Finanzen, Recht und Public Relations. Die ebenfalls unpolitisch besetzten Vizekanzler sind Spezialisten, welche über die inhaltlichen Abteilungen des Ministeriums wachen. Dieser Aufbau ist durch seine politische Neutralität im Vergleich zu westeuropäischen Verwaltungssystemen ungewöhnlich (Jann 2004: 606ff.).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es aufgrund der Orientierung an ausländischen Vorbildern oder eigener vorsozialistischer Traditionen der Länder gewählt wurde. Das stärkste Motiv hierfür scheint jedoch der Gegenentwurf zur alles durchdringenden Politisierung des öffentlichen Dienstes unter dem staatssozialistischen Nomenklatursystem zu sein (Temmes/ Sootla 2004: 28). Allerdings ist zu vermuten, dass trotz des Anspruchs, den öffentlichen Dienst zu entpolitisieren, politische Stellenbesetzungen vorkommen, was Auswirkungen auf die wahre Handlungsfähigkeit der unpolitischen Verwaltungschefs hätte. Es fehlt an einem ausgebauten Mechanismus zur Vermittlung zwischen politischer Führungsarbeit und der Arbeit der Beamten in den Ministerien (Randma 2005). Dies bedeutet nicht zuletzt eine dezentrale Steuerung innerhalb der Ministerien. Aufgrund der vor allem von PM Mart Laar geübten Kritik, dass dies zu einem Kontrollverlust der Regierung über die Ministerien führt, wurde im Jahre 2003 durch seinen Nachfolger Siim Kallas eine Gesetzesänderung erlassen. Diese ermöglichte die Einführung des politisch nominierten Vizeministers.

1.3 Reformen der Zentralverwaltung auf lokaler Ebene

Estland ist seit 1991 wieder ein unitarischer Zentralstaat. Davor war das politisch-administrative System in der gesamten UdSSR konform und ignorierte völlig die sozialen, kulturellen und siedlungsstrukturellen Ausprägungen seiner Teilrepubliken. Das Wirken regionaler Verwaltungen war in der Entscheidungsfreiheit selbst auf lokaler Ebene eng begrenzt. Die Zwänge im Staatssozialismus brachten durch den Verlust des eigenen Hofes und Bodens, der traditionellen Lebensweise und Werte eine Krise der estnischen Dorfkultur mit sich, die bis heute ihre Auswirkungen hat (Unwin 1994: 246). Kleinbauern wurden zwangskollektiviert und viele Großbauern wurden als sogenannte „Kulaken“ nach Sibirien deportiert, was viele

⁸ Interview mit Prof. Wolfgang Drechsler in Tartu am 31. Januar 2003.

nicht überlebten. Das traditionell agrarisch geprägte Land wurde durch die neue Sowjetmacht in rabiater Weise industrialisiert. Ein Beispiel ist der Ausbau der Ölschieferproduktion, die weite Landstriche zerstörte. Es waren Pläne für die Erweiterung des hochgradig umweltschädlichen Phosphatabbaus, die 1987 zu ersten landesweiten Protesten gegen die Sowjetherrschaft führten, was zur Geburtsstunde des Unabhängigkeitsprozesses wurde (Lieven 1993: 220).

Die Vernachlässigung der Peripherie war auch nach der Unabhängigkeit ein Problem, denn der Staatsaufbau innerhalb der Zentralverwaltung hatte Priorität. Jedoch wird in § 14 der estnischen Verfassung (Verf.Est.) die lokale autonome Selbstverwaltung festgelegt. Mit der Unabhängigkeit wurden die Kommunen nach einem halben Jahrhundert dementsprechend ebenfalls selbstständig. Die Strukturen der nunmehr politisch und administrativ unabhängigen Lokalregierungen mussten mühsam aufgebaut werden. Hinzu kommt, dass viele Dienstleistungen von den Kommunen übernommen wurden, welche früher im Verantwortungsbereich von großen Kolchosen oder Staatsbetrieben lagen. Darunter fallen etwa Kindergärten, Schulen, medizinische Versorgung, Kulturhäuser, aber auch Aktivitäten von Vereinen, Museen etc. Mit dem Gesetz über den Aufbau der Lokalverwaltungen von 1993 wurden zwei Ebenen festgelegt: Zum einen 15 Landkreise und 6 kreisfreie Städte, zum anderen 205 ländliche Gemeinden und 42 Kleinstädte (Hillebrecht 1996: 45). Die Regionalparlamente erhielten im Zuge der Territorialreform 1993 den Status einer nationalen Behörde mit einem von der Regierung auf Vorschlag des Premiers berufenen Regionalbeamten, dem Gouverneur, an der Spitze (GSr § 83/1). Eine umfassende Gebietsreform scheiterte jedoch an der Freiwilligkeitsklausel in der Verfassung, auf die sich die betroffenen Gemeinden stützen konnten. So ist es eine Frage der Zeit, dass sich die Anzahl kommunaler Verwaltungen verringert. Die territoriale Verwaltungsreform und Konsolidierung kommunaler Verwaltungen ist aber nicht nur durch Widerstände in den Gemeinden, sondern auch durch die fehlende politische Einigung innerhalb der Koalitionspartner schwierig.⁹

Mit der Annahme der „Europäischen Charta der Lokalen Selbstverwaltung in Städten und Gemeinden“ durch den Riigikogu wurden 1994 durch eine Verfassungsergänzung der Lokalverwaltung mehr Rechte zuerkannt. Es musste dafür gesorgt werden, dass die erforderliche Verwaltungskapazität zur Um- und Durchsetzung des Gemeinsamen Besitzstandes auf regionaler Ebene vorhanden ist, um den Eintritt in die Europäische Gemeinschaft zu erleichtern. Jedoch war und ist aufgrund der extremen Abhängigkeit der Gemeinden vom Staatshaushalt das Gut der lokalen Finanzautonomie de facto eingeschränkt. Gewisse finanzielle

⁹ Interview mit der Leiterin des Amtes für den Öffentlichen Dienst, Kaie Karniol, im Februar 2004 im Finanzministerium)

Anreize für die sich zusammenschließenden Gemeinden sollte die geplante Reduktion von bisher 247 auf 80-90 Kommunen fördern. Aus Kostengründen soll es zukünftig nur noch eine Ebene geben. Ziel ist dabei eine Aufwertung und Bündelung lokaler Kräfte durch den Zusammenschluss (Ministry of Finance 2003).

1.4 Reformen der Zentralverwaltung im Öffentlichen Dienst

Der Staatsaufbau in Estland ging einher mit einem exemplarischen Strukturwandel hin zum freien Markt. Seit der Unabhängigkeit 1991 hat sich aber auch der Öffentliche Dienst radikal gewandelt. Nirgendwo sonst in den post-kommunistischen Staaten kam es zu einem regelrechten Elitenwechsel. Dies geschah durch die junge Generation und durch Entlassung vieler Nichtesten aus dem Dienst im Zuge der Abschaffung des sowjetischen Patronatssystems, sowie die Einführung neuer Regeln und Standards (u.a. sprachliche Anforderungen, welches viele russischsprachige Beamte disqualifizierte). Dennoch hinterließ die kommunistische Vergangenheit mit ihren legacies eine schwere Bürde. Die Exekutive war ebenso wie alle anderen Institutionen im Land „sowjetisiert“. Statt einer genuinen Pluralität der einzelnen Sowjetrepubliken waren die nationalen Ministerien spezialisierte Branchenministerien mit sehr engem Ressortzuschnitt. Zudem gab es die vielen Kommissionen, d.h. Gremien besetzt von parteitreuen „Experten“ (z.B. für Getreidehandel). Diese staatlichen Behörden übten rein administrativ-technokratische Aufgaben für Implementierungszwecke aus. Und auch die Minister waren eher Technokraten als Politiker ohne viele Möglichkeiten für eigene politische Steuerung. Der gesamte Staatsapparat definierte sich v.a. über die Unterordnung zu Direktiven des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei. Als kontraproduktiv vor allem für die Landwirtschaft erwiesen sich der rigide Fünfjahresplan und auch die ideologisierte Sichtweise des Landlebens, welche die Selbsthilfekräfte einer Dorfgemeinschaft untergrub (Feest 2000).

Die Transformationsanstrengungen wurden nicht zuletzt von Exilesten beschleunigt, welche praktische Erfahrungen aus westlichen Demokratien mitbrachten, was, gepaart mit der Kenntnis der diffizilen Landessprache, einen wesentlichen Vorteil ausmachte. Es gelang einer sehr jungen Führungselite die Umsetzung innovativer Ideen, die selbst in etablierten EU-Mitgliedsstaaten nicht selbstverständlich sind. Bekannt geworden ist vor allem die Etablierung einer funktionierenden Informationsgesellschaft und E-Government in fast allen Bereichen der Verwaltung. Mit diesen Reformen wurde Estland trotz seiner geringen Größe auch

international bekannt.¹⁰ Traditionell wissen die Esten um die Gefährdung ihrer kleinen Gemeinschaft von weniger als einer Million und sind vermutlich deshalb flexibler im Umgang mit Neuerungen, da sie „letztlich keine andere Wahl“ haben.¹¹ Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, da Estland zur Zeit des EU-Beitritts nur etwa ein Drittel des BSP im Vergleich zum EU-Durchschnitt aufwies. Präsident Meris pointierter Slogan vom “estnischen Nokia” verkörpert die von der Gesellschaft getragene Vision, dass exzellente Expertise und deren Umsetzung in einem Feld, nämlich ICT (information and communication technology) zum Motor für das ganze Land werden kann. Der wirtschaftlich boomende Nachbar Finnland, der Anfang der 1990er ebenfalls eine schwerwiegende Transformationsphase bewältigte, war in dieser Beziehung ein prägendes Beispiel für die Esten. Die Chance des Neuanfangs wurde von der Verwaltung so konsequent wie möglich genutzt und von Anfang an wurden die Möglichkeiten von ICT in Verbindung mit der Reform des öffentlichen Dienstes sowie der Entwicklung strukturschwacher Regionen angewendet. Da das Gesetz öffentlich freien Zugang zu allen Informationen verlangt, wird jede Institution veranlasst, nicht nur alles zu sammeln, sondern darüber hinaus auch mit anderen Datenbanken zu vernetzen. Beispielsweise wird die Steuererklärung schon mit den vorhandenen Daten „vorgefüttert“, ehe der Bürger sie zumeist online bearbeitet und zu 90% über das Internet abgeschickt.

Die Zentrale Koordinierungsstelle für den Öffentlichen Dienst in Estland ist die Abteilung für den Öffentlichen Dienst, welche dem Generaldirektor der Staatskanzlei untersteht. Unter der Regierung Parts wurde das ebenfalls dort befindliche Amt für die Reform der öffentlichen Verwaltung aufgelöst und dessen Funktionen auf verschiedene Ministerien (u.a. Finanzministerium) verteilt. Erhofftes Ziel ist die Erhöhung der Steuerkapazitäten (zentrale Überwachung, Koordinierung und Kontrolle) und Beschleunigung von Entscheidungsprozessen, die zu Unterschieden in der Leistung des öffentlichen Dienstes führen (EU-Monitoringbericht vom 4.11.2003). Hinsichtlich der Verfahrensweisen entwickelt sich der estnische öffentliche Dienst laut EU-Monitoringberichten im Einklang mit europäischen Normen. Die derzeit geltenden Gesetze zum öffentlichen Dienst wurden erst seit Mitte der 90er Jahre erlassen. Davor gab es keine explizite Rechtsgrundlage für die zentralstaatliche Administration. Die Arbeit der Verwaltung und ihre Rahmenbedingungen wurden im Gesetz

¹⁰ Es gehört wohl zu den „kleinsten voll funktionstüchtigen Staaten der Welt“ (Vortrag von Ivar Tallo am 26.6.2004 in Potsdam).

¹¹ Daniel Vaarik, Direktor des Pressebüros der Regierung, sagte 2004: „Wir sind ein kleines Land und auch bei uns ist die Unterhaltung öffentlicher Strukturen nicht billiger als anderswo. E-Government bietet uns die Möglichkeit unseren Verwaltungsbetrieb erheblich effizienter zu gestalten. Unsere Bürgerinnen und Bürger wissen das.“ (im online Forum www.politik-digital.de)

des Öffentlichen Dienstes (GÖD) von 1995 festgelegt.¹² In den öffentlichen Dienst kann angestellt werden, wer Bürger der Estnischen Republik ist, mindestens 21 Jahre alt (im kommunalen Dienst 18 Jahre) und estnisch im gesetzlich festgelegten Umfang spricht. Ein bestimmtes Qualifikationsprofil kann als ergänzende Voraussetzung bestimmt werden. Nach einer Neueinstellung ist in der Regel eine bis zu sechsmonatige Probezeit vorgesehen. Der einzustellende Beamte muss bei seiner Ernennung einen Diensteid unterschreiben.¹³

Der Öffentliche Dienst ist politisch neutral, d.h. gleichzeitige Führungspositionen in einer Partei sind ausgeschlossen (§ 70 GÖD Begrenzung der Zugehörigkeit zu einer Partei) und es ist nach § 66 GÖD untersagt, an Streiks teilzunehmen. Weiterhin ist Verschwiegenheit Pflicht. Zu den Zielen in der geplanten Neuauflage des Gesetzes gehört die noch schärfere Trennung zwischen dem unparteiischen öffentlichen Dienst und der Politik. Seit einigen Jahren gibt es auch einen Ethikkodex für estnische Beamte im Rahmen des Gesetzes zur Korruptionsbekämpfung. Nach § 59 GÖD hat der Angestellte seine Dienstpflicht rechtzeitig, gewissenhaft und uneigennützig zu erfüllen. Darüber hinaus hat der staatlich Angestellte die dienstlichen Rechtsnormen und Verordnungen einzuhalten, sowie, ohne eine besondere Anordnung abzuwarten, Aufgaben abzuarbeiten, die sich aus seiner Dienststelle ergeben, mit Ausnahme der in §§ 62 Abs. 1 und 63 Abs. 1 genannten Fälle (rechtswidrige Verfügungen etc.). Im Gegensatz zu kommunalen Angestellten dürfen höhere Staatsbeamte auch nicht Mitglieder einer erwerbswirtschaftlichen Vereinigung sein. Besonders streng ist § 75 GÖD, welcher die Beamten verpflichtet, ihre wirtschaftlichen Verhältnisse jährlich zu deklarieren. Dabei müssen sie eine Aufstellung von Posten wie Fahrzeuge, Wertpapiere und Geschenke über den Wert von drei Monatsgehältern deklarieren. Die Gehälter werden in der Presse veröffentlicht, ebenso wie die Namen jener Personen, die ihre wirtschaftlichen Verhältnisse nicht deklariert haben.

Stellenbesetzungen über die für eine kleine Gesellschaft üblichen Netzwerke sind gängig. Diese fehlende Transparenz wird als Schwachstelle im Einstellungs- und Beförderungsverfahren in den Regelmäßigen Berichten der Kommission immer wieder als eine Gefahr für die Unparteilichkeit kritisiert. Weiter verbessert werden muss auch die Transparenz in Personalangelegenheiten und die Koordinierung zwischen den Behörden. Beispielsweise ist das Besoldungsverfahren nicht transparent, da ein Großteil aus Prämien und Zulagen wie Dienstautos und Handys besteht. Dies liegt an den dezentralen Zuständigkeiten für Personal und

¹² Allerdings ist das am 25. Januar 1995 vom Parlament verabschiedete Gesetz erst am 1. Januar 1996 in Kraft getreten, da der Finanzminister aufgrund der ungesicherten Finanzierbarkeit einiger Bestimmungen sein Veto dagegen eingelegt hatte (Hillebrecht 1996: 89).

¹³ Der Wortlaut ist wie folgt: „Ich schwöre, die verfassungsmäßige Ordnung Estlands zu wahren und die Aufgaben, zu denen das mir anvertraute Amt mich verpflichtet, gewissenhaft und genau zu erfüllen. Ich bin mir bewusst, dass ich für die Verletzung der Amtspflichten gesetzlich zur Verantwortung gezogen werde.“

Management. Ministerien und Behörden legen Gehälter einzeln fest, so dass sich in der Praxis erhebliche Unterschiede ergeben (Randma 1999). Ausschreibungen fördern den Wettbewerb der Kandidaten, wobei es oftmals nicht genügend qualifizierte Bewerber gibt. Diese bevorzugen häufig die Privatwirtschaft. Von den 23 062 Planstellen im Jahr 2002 für Angestellte der Zentralverwaltung waren 13% nicht besetzt. Die große Mehrheit, nämlich 91,5% aller Angestellten, arbeiten in Ministerien und nachgeordneten Behörden und nur 4,5% in Kreisverwaltungen und 4% bei Verfassungsinstitutionen. Hinzu kommen noch die ca. 5000 Bediensteten der Kommunalverwaltungen. Die Personalfluktuation ist mit 12-14% relativ hoch, auch wenn davon ca. ein Drittel auf Beförderungen und Versetzungen entfallen. Der estnische öffentliche Dienst war Anfang des Jahrtausends relativ jung - über die Hälfte ist jünger als 40 und über ein Drittel jünger als 30 Jahre (Europäische Kommission 2002).

2 Landwirtschaftspolitik und Agrarsektor in Estland

2.1 Geschichte und Struktur des Estnischen Agrarsektors

Seit 1710 bis zum Ende des 1. Weltkriegs waren die Esten Untertanen des russischen Zarenreiches. Vorher gehörten sie unter die schwedische und noch früher unter die dänische Krone. Das Land wurde aber durch die deutschbaltische Oberschicht bis ins 20. Jahrhundert hinein in einer mehr oder weniger intakten Feudalordnung administriert. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam diese Ordnung durch eine starke Russifizierungspolitik und vor allem durch das „nationale Erwachen“ einer estnischen Bürgergesellschaft zunehmend ins Wanken (Wistinghausen 2004). Wie dem auch sei, Landwirtschaft wurde in nennenswerter Größenordnung vor allem auf Gütern der Deutschen betrieben, nur wenige Esten besaßen Grund und Boden (Gilly 2001). Nach dem Ersten Weltkrieg kam es zur staatlichen Unabhängigkeit Estlands. Die Landwirtschaft entwickelte sich sehr gut und war auch auf europäischer Ebene ein wichtiges Agrarexportland, insbesondere für Milchprodukte. Die neue, nationalstaatliche Politik änderte jahrhundertealte Gegebenheiten und feudaler Großgrundbesitz wurde zum großen Teil enteignet.

Zu Sowjetzeiten blieb trotz Verstaatlichung und Zwangskollektivierung private bäuerliche Kleinproduktion in geringem Umfang und als Nebenerwerbswirtschaft erhalten. In Estland hatten alle Arbeiter von Sowchosen und Kolchosen Anspruch auf die private Nutzung von 0,5 ha. Ein großer Teil der in den sechziger und siebziger Jahren in Estland erzielten Pro-

duktionszuwächse entfiel auf die private Nebenwirtschaft. Sie umfassten 1989 ganze 4,5% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche aber lieferten erstaunliche 21,3% der gesamten landwirtschaftlichen Produktion (Alanen 1996: 143). Dabei entsprach die Ausstattung der Betriebe mit Technik und Hilfsmitteln nicht den ökonomischen und ökologischen Anforderungen an eine moderne Landwirtschaft. Schwere körperliche Arbeit prägte das Arbeitsleben auf dem Land. Ein weiteres Problem ergab sich daraus, dass Sowchosen und Kolchosen vorher auch soziale und gesellschaftliche Aufgaben wahrnahmen. Viele dieser zusätzlichen Dienstleistungen in den Gemeinden brachen nun weg. Im Staatssozialismus standen Betriebe unter politischen und ideologischen Imperativen und erreichten einen Spezialisierungsgrad und eine Größe, die unter ökonomischen Kriterien nicht vertretbar waren. Im Vergleich zu westlichen Industrienationen hatte dies eine geringere Produktivität der sozialistischen Landwirtschaft durch deren Modernisierungsrückstand im Ausrüstungsniveau, dem fehlenden Leistungsanreiz und den Organisationsproblemen im Betriebsablauf zur Folge.

Die zu Beginn der Transformation vorhandene Agrarstruktur der ESSR bildete die ökonomische Ausgangsbasis des heutigen Landwirtschaftssektors in Estland. Sie war fest im sowjetischen Wirtschaftssystem integriert und hatte die höchste Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen pro Einwohner aller Sowjetrepubliken. Bis zu 40% der Milch- und Fleischproduktion wurden abgeführt (Penkaitis 1996: 151). Der Beitrag der Landwirtschaft an der Wirtschaft lag 1989 bei erheblichen 19,7% und der Erwerbstätigenanteil lag bei 12,9%. Dies entsprach in etwa 10 Arbeitskräften pro 100 ha, wovon nur 5 in der Hauptproduktion beschäftigt waren (vgl. Claasen 2002: 82ff.). Das Statistikamt Estlands gibt für das Jahr 1990 als die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft mit 140.000 Personen an, die sich dann auf nur 30.8000 im Jahr 2004 verringert hat. Man kann vorab sagen, dass der estnische Landwirtschaftssektor damit den Verlauf des Sektors in Westeuropa nachgegangen ist, allerdings weitaus abrupter. Neben dem Einbruch der Beschäftigungszahlen steht dafür auch der Einbruch des Agrarsektors am BIP (s. Tabelle 3).

1989 gab es 200 Kolchosen (Kollektivbetriebe) und 129 Sowchosen (Staatsbetriebe). Das frühere System landwirtschaftlicher Großbetriebe hat sich Anfang der 1990er stark verändert. Etwa hatte sich die Zahl der Produktionseinheiten schon in den ersten Jahren verdreifacht. Werkstätten, Getreidezentren und andere Dienstleistungen arbeiteten nunmehr getrennt von der Agrarproduktion. Die Landwirtschaftsproduktion fiel 1994 auf 8,6% des BIP, im Vorjahr waren es noch 9,4% und betrug insgesamt nur noch 60,8% der Produktion von 1991. Ende der 1990er sank der Anteil an der Gesamtwirtschaft auf 3,7% und der Anteil der Arbeitnehmer respektive auf 5,2% (Daten der OECD 1996). Erstmals seit Transformationsbeginn

meldet die Landwirtschaft im Jahre 2001 keine Verluste; die Agrarproduktion erhöhte sich um 4,0% und wächst seitdem weiter (Plötz/ Polkowski 2002: 68).

Die 1988 bis 1991 verabschiedeten Gesetze die effizienteres Wirtschaften ermöglichen sollten, beinhalteten die Wiedereinführung der Privatwirtschaft und den Betrieb von Bauernhöfen. Dabei sind die baltischen Republiken weiter vorgeprescht als es der Sowjetführung lieb war, indem sie den ehemaligen Eigentümern Boden zurückgaben. Landwirtschaft in der Perestroikazeit war das Labor, wo man die neuen Rahmenbedingungen mit Marktmechanismen und Privatvermögen zuerst einführte. Die ersten Familienbetriebe entstanden schon 1988 und hatten eine Durchschnittsgröße von 23,1 ha. Faktisch sind die Betriebe aber größer, da viele als Bauern registrierte Eigentümer ihr Land inoffiziell verpachteten (Penkaitis 1996: 151). Sowohl die Unternehmensneugründungen als auch die fortbestehenden landwirtschaftlichen Betriebe standen mit der Unabhängigkeit und der Öffnung des Marktes vor erheblichen Modernisierungsinvestitionen, um den etwa 10-15 Jahre betragenden technischen Rückstand im Vergleich zu westlichen Betrieben wettzumachen. Jedoch versagte die staatliche Agrarpolitik mit ihrer Landwirtschaftsverwaltung vor allem dabei, den neuen Betrieben Zugang zu Kapital für ertragssteigernde Investitionsgüter wie Maschinen etc. zu eröffnen. Man beließ es bei den prinzipiellen Entscheidungen zur Restitution und Privatisierung während die praktische Unterstützung weitgehend ausblieb. Dringend benötigte Investitionen wurden nicht ermöglicht, jedoch konnten auch Ausländer Land erwerben, weshalb in die estnische Landwirtschaft mehr Geld floss als in die der Nachbarländer (ibid: 152). Außerdem ist zu beachten, dass es nur ungenügendes Wissen und fehlende Erfahrungen bezüglich marktwirtschaftlicher Mechanismen und komplexer privatbäuerlicher Produktionsprozesse seitens der Produzenten und Beamten gab, die die Transformation auf dem Land erschwerten (Interview mit Vizekanzler Ruve Schank im November 2004 im Landwirtschaftsministerium).

Zusammenfassend kann die Transformation des institutionellen Rahmens des estnischen Landwirtschaftssektors in drei Schritten umrissen werden:

- Neue Eigentums- und Verfügungsrechte durch die Privatisierung staatlichen Eigentums. Im Zuge der Landwirtschaftsreform waren im Jahr 1995 mehr als 13.000 Bauernhöfe registriert (rund 15% der Agrarfläche), allerdings mit durchschnittlich nur 23ha und mangelhafter Ausstattung (Ministry of Agriculture 1997). Die Privatisierung hatte Kosten und Unsicherheit erzeugt, insbesondere bei den Verfahrensweisen.
- Eng mit dem Prozess der Privatisierung verbunden ist die Dekollektivierung, die von bloßer Umwandlung der Rechtsform bis zur Zwangsauflösung bestehender Großbetriebe

reichte. Erst 2001 war dieser komplizierte Prozess abgeschlossen und sogenanntes „unteilbares Eigentum“, v.a. in ehemaligen Viehzuchtzentren in Form von GmbHs geschaffen. Deren Durchschnittsgröße beträgt um die 500 ha (Reetz 2002).

- Von Bedeutung sind zudem externe Faktoren wie die ökonomischen Rahmenbedingungen eines offenen Systems (Billigimporte). Das betrifft neben den Preisen für Agrar- im Vergleich zu Industriegütern auch Fragen der Inflation, Kreditmöglichkeiten, das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte¹⁴ und Unternehmen, stabile Währungen und eine funktionierende Geldordnung, die in Estland seit der erfolgreichen Währungsreform vom Sommer 1992 gegeben war. Die anfangs aus dem Lot geratene Angebots- und Nachfragerelation auf dem estnischen Agrargütermarkt beruhigte sich Ende der 1990er zunehmend.

Die Landwirtschaftspolitik Estlands war in den Anfangsjahren nicht gerade von Konsistenz geprägt, sondern davon, die Land- und Ernährungswirtschaft vor dem Ruin zu bewahren. Die für den Landwirtschaftssektor geschaffenen Übergangsregeln wie etwa die „weiche“ Bodenreform entsprangen trotz der Weichenstellung auf Privatisierung und Restitution letztendlich noch dem Interesse für den Erhalt größerer Produktionseinheiten.¹⁵ Dies sollte eine gewisse Bestandssicherung in der Landwirtschaft garantieren. Dabei ist jeder Betrieb ein Einzelfall. Die Probleme lagen in der übereilten Transformation ohne notwendiges Kapital und in der Folge die drastische Personalreduzierung. Unsicherheit hinsichtlich der geltenden Rahmenbedingungen und Implementierungsprobleme erschwerten zudem den Neuanfang, genauso wie die unterbrochenen Wirtschaftsbeziehungen zu Russland und ungewöhnliche Dürren in den Jahren 1992 und 1994 (Penkaitis 1996: 151).

¹⁴ Zum Vergleich: Monatsgehälter in der IT Branche gegenüber der Landwirtschaft im 4. Quartal 2001: 17.943 EEK gegen 4.162 EEK. Der monatliche Mindestlohn, den etwa 15% bis 20% der abhängigen Beschäftigten beziehen, wurde um knapp 15% auf 1.600 EEK von 2000 bis 2003 angehoben (ca. 30% des Durchschnittslohnes, Ziel ist die Anhebung auf 40%). Daten von Plötz/ Polkowski 2002.

¹⁵ Laut Europäischer Kommission (www.europe.eu.int/comm/agriculture) kommt die Rückgabe von Grund und Boden an die Alteigentümer oder ihre Erben nur sehr schleppend voran. Letztlich werden wohl nur ein Viertel des Landes zurückgegeben. Im Januar 1997 gab es in Estland 898 landwirtschaftliche Betriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 450 ha, 22 722 private Bauernhöfe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 22 ha und 45 000 Kleingärten (family plots) mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 4 ha. 1992 haben die Großbetriebe noch 75% des Getreides erzeugt, 1997 belief sich ihr Anteil auf 46 %. Zu diesem Zeitpunkt entfielen bereits 41 % auf die privaten Bauernhöfe. Die landwirtschaftlichen Großbetriebe spielen weiterhin eine wichtige Rolle bei der Tierproduktion mit einem Anteil von 57 % bei Milch, 70 % bei Schweinefleisch, 48 % bei Rindfleisch und 64 % bei Eiern. Auch die Kleingärten sind vor allem bei der Tierproduktion von Bedeutung.

2.2 Produktionsstrukturen

Zu den Stärken der estnischen Landwirtschaft gehören ein gut entwickeltes Zuchtsystem insbesondere bei Milch- und Schweinefleischproduktion, eine weitgehend kultivierte Landschaft und eine Bereitschaft zu natürlichen, traditionellen Methoden sowie eine dem Optimum nahe Beschäftigungsquote. Es haben sich Unternehmen mit guten Entwicklungsmöglichkeiten etabliert, v.a. durch Preisvorteile im Binnenmarkt und beim Export von Getreide, Schweinefleisch und Kartoffeln (Reetz 2002). Der Sektor basiert nach wie vor auf Großstrukturen, wenn auch mit anderen Rechts- und Betriebsform als die Kolchosen. In Form von GmbHs sind die besten Betriebe aus der Sowjetzeit auch heute noch im Geschäft.

Die Negativliste ist hingegen länger und wird nur langsam im Zuge des EU Beitritts abgebaut. Wegen des niedrigen Preis- u. Subventionsniveaus wird wenig investiert (2,5 bis 3 mal weniger als in EU-15). Zu den veralteten Produktionsmitteln kommt die noch geringe Effektivität der Betriebe auch in den verarbeitenden Betrieben, zu niedrige Qualitätsstandards, mangelhafte Ausbildung, instabile Preise bei Produktionseinkauf, Schwierigkeiten mit der Einhaltung von Umweltvorschriften und vieles mehr. Seit 2004 haben sich jedoch die Rahmenbedingungen etwas verbessert. Es gab ein Plus von 54% bei den landwirtschaftlichen Einkommen. Darüber hinaus resultiert das überproportionale Wachstum des Imports (82% der Importe stammen aus Staaten, mit denen Estland ein Freihandelsabkommen hat) in eine anhaltende Belastung für die landwirtschaftliche Produktion. Auch die geringen Preise, die langfristige Planungen und Investitionen erschweren, drücken auf das Produktionsergebnis. Zudem zwingt die nur langsame Umsetzung der Landreform die Bauern zu Pachtverträgen, die ebenfalls keine langfristigen Perspektiven bieten (ibid).

In den nächsten Jahren wird sich der Landwirtschaftssektor in der EU bewähren müssen. Durch eine effektive Intensivierung der Landwirtschaft werden vermutlich weitere Arbeitskräfte entlassen. Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird verringert von weit über eine Million auf unter 900.000 ha, da wenig ertragreiche Gebiete aufgeforstet werden. Auszubauen sei ebenfalls die mit realen Marktchancen verbundene alternative Landwirtschaft (Rural Development Plan 2000-2006). Die makroökonomischen Daten im Zeitverlauf spiegeln die Entwicklung des Sektors zusammenfassend wieder. Sie zeigen zu Beginn der 1990er eine für MOE typische, weit über dem EU Durchschnitt liegende Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion, die dann kontinuierlich an Boden verliert und sich an den Durchschnittswert der EU-15 anpasst, der bei etwa 2% liegt.

Tabelle 3: Anteil des estnischen Landwirtschaftssektors am BIP

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Brutto-Inlands-Produkt (in %)	7,76	6,71	5,13	4,81	4,03	3,55	3,14	2,87	2,83	2,52	2,33	2,46

Quelle: http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Economy/Economy.asp

Die Tabelle zeigt den Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion bis 2003. Es folgten kaum merkliche Anzeichen einer einsetzenden Trendwende im Beitrittsjahr 2004, wo nach dem Tiefpunkt des Jahres 2003 eine geringfügige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion am BIP festzustellen ist. Ob tatsächlich der Beitritt zur EU eine Wende darstellt für die bis dato an Wirtschaftskraft stetig verlierende Estnische Landwirtschaft, ist noch nicht mit Sicherheit zu behaupten. Es scheint jedoch, dass in diesem Jahr der Niedergang erstmals gestoppt wurde und ein, wenn auch sehr verhaltenes, Wachstum einsetzte.

2.3 Landwirtschaftspolitik im Zeitraum 1990-2005

Um die Landwirtschaftspolitik in Estland zu verstehen, ist ein Blick auf die Akteure unabdingbar, denn die estnische Politik ist eher personell als politisch geprägt. Innerhalb der Elite des Landes findet sich keine enge Bindung an den Landwirtschaftsbereich. Im Gegenteil, unter PM Laar (1992-1994) soll es Überlegungen gegeben haben, das Landwirtschaftsministerium als Abteilung an das Wirtschaftsministerium anzugliedern.¹⁶ Durch Laar kamen Ideen von Milton Friedman ins Regierungsprogramm von Isamaa, wie der Verzicht auf Subventionen für die Wirtschaft, die Förderung des Wettbewerbs und die Abschaffung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, sowie eine offene und liberale Agrarpolitik. Besonders innovativ war dabei die Abschaffung der Körperschaftssteuer, der Einkommens- und Ertragssteuer auf Re-Investitionen im Jahr 2000 (Laar 2003: 244). Angestellte in Staatsbetrieben und der Landwirtschaft, sowie vom Staatsbudget abhängige Mitarbeiter im Öffentlichen Sektor hatten bei dieser Politik oftmals das Nachsehen und verloren ihre Jobs. Andererseits brachte die konsequente Weichenstellung der Regierung Laar und deren Verzicht auf Subventionen vergleichsweise früh die erhoffte Trendwende im Wirtschaftswachstum. Der damit verbundene Umbau der Produktionsstruktur verlief in Estland viermal so schnell wie im Westen, d.h. in

¹⁶ Interview mit dem Vizekanzler des Landwirtschaftsministeriums Andres Oopkaup am 3.2.2003.

zehn, gegenüber vierzig Jahren (ibid. 250). Die Talsohle der Transformation wurde im Laufe des Jahres 1994 durchschritten, so schnell wie nirgendwo in MOE und unter enormen sozialen Kosten, v.a. auf dem Land:

“Like other post-communist countries in both Eastern Europe and the former Soviet Union with a strong rural base, agriculture has all but collapsed in Estonia. Vast tracts of formerly cultivated land now lie destitute, surrounded by the decaying infrastructure of the former collective farms – cattle sheds, barns and management facilities. [...] The collapse of the collectives has brought with it the disintegration of social networks. Many rural people in Estonia now live in small, isolated communities often comprising a few homesteads eking out a living by subsistence farming. The disintegration of their previous social arrangements means that people have difficulty forming the kind of groups and associations needed to breath life into the workings of a modern democracy. Inevitably, this means that politics is conducted by small cliques many of which drift from one indistinguishable party to another. Civil society lies still-born in much of Estonia.” (BHHRG Country Report Estonia 2003)

Erstaunlicherweise kam es aber anders als in Polen kaum zu Bauernprotesten. Die Umsetzung der Landwirtschaftspolitik verlief vor allem auf der Ebene lokaler Akteure. Kommissionen waren vor Ort verantwortlich für die Implementierung der nach neuen Gesetzen definierten Regeln der Bodenreform, der Restitution oder Privatisierung eines jeden Flurstücks, Hofes oder Betriebes. Bei fast der Hälfte der Privatisierungen kam es zu Streitigkeiten, die dann speziell vom Landwirtschaftsministerium geschickte Krisenmanager schlichteten. Durch dieses sehr partielle Vorgehen ist die Akzeptanz der neu geschaffenen Strukturen recht hoch (Claasen 2002: 160ff.).

Die neue Politikergeneration der 1990er schien der Landwirtschaft keine sehr starke Stimme zu geben. Dass sich die ausgesprochen liberal-gelagerte Gesinnung der Eliten in Estland aber seit der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen geändert hat, zeigt auch die Wahl von Arnold Rüütel, Mitglied der Landpartei Rahvaliit (Volksunion) zum zweiten Präsidenten des Landes im Herbst 2001. Erst die nach drei unentschieden verlaufenden Wahlgängen im Parlament einberufene Wahlversammlung votierte dann für Rüütel. Dies war nicht zuletzt dank dessen, dass die Stimmen von Seiten der Landbevölkerung im estnischen Wahlsystem bei dieser Gelegenheit überproportional gewertet werden (BHHRG 2004). Der damals 72jährige war schon zu Sowjetzeiten oberster Repräsentant der ESSR und führte das Land geschickt in die Autonomie. Zuvor war der gelernte Agrarökonom langjähriger Leiter der Landwirtschaftshochschule in Tartu.

In Estland ist ein stabiles parteipolitisches Spektrum noch immer nicht vollständig ausgeprägt und das hat auch Folgen für die Landwirtschaftspolitik. Die innenpolitischen Konstellationen wechseln durch regelmäßiges Scheitern der Koalitionsregierungen ständig. Mit den sich verändernden politischen Rahmenbedingungen war ebenso die Landwirtschaftspolitik vielen Wechseln unterworfen, ohne dass sie davon profitierte. Die Zielsetzungen wur-

den oftmals nicht ausreichend umgesetzt und die Qualität der Landwirtschaftspolitik sollte sich erst mit der Aufnahme der EU Beitrittsverhandlungen Ende der 1990er ändern.¹⁷ Zwar lässt sich eine gewisse Konsolidierung im Laufe der Zeit an der Verringerung der Fraktionen im Parlament ablesen. Aber alles in allem konnten die ländlichen Parteien ihre anfänglichen Wahlerfolge aufgrund der inneren Zersplitterung nicht in politisches Kapital verwandeln und sie sind dann auch in anderen Parteien aufgegangen. Es ergibt sich dabei folgendes Bild:

Tabelle 4: Übersicht über die estnischen Landwirtschaftsminister

Dauer	Regierungskoalition	Landwirtschaftsminister (mit Parteizugehörigkeit)	Politische Ziele
Bis 1990	KP ESSR	Vello Lind seit 1981	Unterstützung der Großbetriebe
05/1990- 01/1992	Volksfront	Vello Lind (bis 13.02.1991) Harri Õunapuu (seit 13.02.1991)	Restrukturierung und Reformen
01/1992- 10/1992	Koalitionspartei	Aavo Mölder (seit 19.02.1992)	Marktorganisation, Land- und Eigentumsreform
10/1992- 11/1994	Pro Patria Estn. Unabhängigkeitspartei Gemäßigte	Jaan Leetsar (Landzentrumspar- teie)	Familienbetriebe und Genossenschaftswesen; Idee der protektionistischen Agrarpolitik (erfolglos)
11/1994- 04/1995	Pro Patria Estnische Nat. Unab. partei Gemäßigte	Aldo Tamm (Gemäßigte)	Unterstützung der Familienbetriebe
04/1995- 11/1995	Koalitionspartei Estn. Ländl. Volkspartei Zentrum	Ilmar Mändmets (parteilos – Politik der Koalitionspartei)	Unterstützung der wirtschaftlichen Agrarunternehmen durch Investitions- subventionen
11/1995- 12/1996	Koalitionspartei Estn. Ländl. Volkspartei Reformpartei	Ilmar Mändmets (parteilos)	
12/1996- 03/1997	Koalitionspartei Estn. Ländl. Volkspartei	Ilmar Mändmets (parteilos)	
03/1997- 03/1999	Koalitionspartei Estn. Ländl. Volkspartei Ent- wicklungspar- teie	Andres Varik (erster Agrarminister einer Landpartei)	
03/1999- 01/2002	Vaterlandsunion Reformpartei Gemäßigte (Soz. dem.)	Ivari Padar (Sozialdemokrat)	Umsetzung der EU-Standards und GAP-Prinzipien
01/2002- 04/2003	Reformpartei Zentrumspartei	Jaanus Marrandi (Zentrumspartei)	Umsetzung der GAP-Prinzipien und – Instrumente
04/2003- 03/2004	Res Publica Reformpartei Volksunion	Tiit Tammsaar (Rücktritt) (Volksunion)	Förderung des ländlichen Raumes statt nur Landwirtschaftsentwicklung Übernahme der GAP
04/2004- 04/2005	Res Publica Reformpartei Volksunion	Eester Tuiksoo (ehem. Reformpartei, seit Antritt Volksunion)	Übernahme der GAP, Problem mit anormalen Übergangsmengen bei Zu- cker (unterliegt hoher Strafe)
04/2005-	Reformpartei Volksunion Zentrum	Eester Tuiksoo	Unterstützung agr. Kleinbetriebe u. agr. Innovation, Subventionszahlun- gen wie im EU Vertrag vereinbart

Quelle: eigene Zusammenstellung nach <http://www.riik.ee/et/valitsus> und mit Hilfe von M. Olju, Tallinn

¹⁷ Interview mit dem Vertreter der Europäischen Kommission, Norbert Sagstetter

Die Landwirtschaftsminister setzten im Zeitverlauf teilweise recht unterschiedliche Akzente, wie wir aus obiger Tabelle entnehmen können, und die im Folgenden ergänzt werden.¹⁸ Vello Lind, seit 1981 im Amt, blieb auch nach den ersten halbwegs freien Wahlen zum Obersten Sowjet 1990 und dem Sieg der Volksfront unter MP Edgar Savisaar Minister für Landwirtschaft. Zu seinen wichtigsten Zielen gehörte der Bau von Dienstleistungszentren auf dem Land. Nicht umsetzen konnte Lind nach eigenen Angaben die Zusammenführung der Ämter für Fischerei, Wald und Boden. Im Februar 1992 folgte Harri Õunapuu, in dessen Amtszeit die Freigabe der Preise fiel. Auch dieser Minister konnte die Zusammenführung der Ämter nicht umsetzen. Auch konnte er nicht verhindern, dass die Privatisierungspolitik zunächst viele Landbewohner zur Aufnahme der Landwirtschaft auf winzigen Höfen veranlassete, welche nicht zuletzt durch die grassierende Inflation unwirtschaftlich waren.

Nachfolger wurde Aavo Mölder, damals Minister in der Übergangsregierung von Tiit Vähi, dem zwischen Februar und Oktober 1992 nur wenig Zeit verblieb, so dass in seiner Amtszeit kaum etwas im Bereich Landwirtschaftspolitik geschah. Jaan Leetsar wurde daraufhin in der konservativ-liberalen Regierung von Mart Laar zum Landwirtschaftsminister berufen. In seiner Amtszeit wurde im Wesentlichen die Landreform durchgeführt, in deren Folge ausländisches Kapital nach Estland floss, aber nur wenige Esten ein nennenswertes Eigentum erwerben konnten. Leetsar kritisierte den Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik. Er veranlasste Gesetze über den Verbraucherschutz und die Marktordnung. Jedoch geschah bis zum Ende seiner Amtszeit nichts, was die Agrarerzeuger hätte ökonomisch auffangen können.

Für weniger als ein halbes Jahr war Aldo Tamm Minister der Übergangsregierung von Andres Tarand. Er vermochte der Landwirtschaftspolitik keine neuen Impulse zu geben.

Unter Tiit Vähi wurde 1995 der parteilose Ilmar Mändmets Landwirtschaftsminister. Mit ihm kam eine neue politische Richtung an die Macht, die erstmals eine Strategie für Ländliche Entwicklung debattierte. Die neue Regierung war nicht mehr so kategorisch auf die freien Kräfte des Marktes orientiert und verabschiedete ein dringend notwendiges Hilfsprogramm für die Landwirtschaft, welches zudem im vollen Umfang WTO-Prinzipien entsprach. Organisatorisch änderte sich einiges. Es wurde mit der Angleichung an EU-Standards begonnen und alle mit der Lebensmittelkontrolle beschäftigten Stellen zusammengefasst. Dazu gehört die Vorbereitung der Gesetzestexte bezüglich Qualitätskontrolle, Vereinheitlichung der Handelsabkommen und der Marktregulierung. Dagegen gelang es dem Minister nicht, eine

¹⁸ Angaben nach Reetz (2002). Die Landwirtschaftspolitik der Minister ab 2001 wurde ergänzt durch Roomet Sormus, Mitarbeiter für Fragen der Landwirtschaftspolitik in der Europaabteilung der Staatskanzlei in Tallinn.

Landcharta als gesellschaftliche Vereinbarung zur Unterstützung der heimischen Landwirtschaft durchzusetzen. Der seit 2001 amtierende Präsident Arnold Rüütel, der damals dem gleichen politischen Lager angehörte, brachte diese Idee wieder ins politische Geschehen.

Nach dem Rücktritt von Ministerpräsident Vahi im März 1997 kam PM Mart Siimann, ebenfalls ein Mann der sozial-konservativen Koalitionspartei, an die Macht. Es war das Jahr in dem Estland in die „Erste Welle“ der EU-Beitrittsländer aufgenommen wurde. Das Ministerium wurde deshalb grundlegend reformiert. Mit Andres Varik als Agrarminister gelang es erstmals eine finanzielle Unterstützung für Landwirte von der Regierung zu erwirken durch günstige Kredite und Unterstützungszahlungen pro Milchvieh und beackerte Fläche. Dies geschah mit Hilfe der Weltbank. Obgleich das ein signifikanter Zuwachs war, konnte es dennoch nicht den Einkommensrückgang der Bauern aufhalten. Besonders das Krisenjahr 1998 führte vor Augen, dass eine unilateral offene liberale Wirtschaft und eine unter schwierigen nordischen Bedingungen operierende Landwirtschaft nicht ohne weiteres zusammenpassen. Es war also ein wichtiger Schritt, als erstmals die Landwirtschaft auch als eine politische Priorität benannt wurde, was eindeutig mit dem EU-Beitrittsprozess zusammenhängt. Dagegen konnte der Minister nicht durchsetzen, Schutzzölle einzuführen, die sich seiner Ansicht nach hätten vor allem gegen die massenhaften EU Produkte richten müssen. Eingeführt wurden sie nur für Länder, mit denen der Handel eher gering ist (GUS). In Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen wurde eine bilaterale Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern aufgenommen und verstärkt an Gesetzestexten und Entwicklungsprogrammen gearbeitet.

Bei der Wahl 1999 gewannen wieder die konservativen und liberalen Kräfte unter Mart Laar. Unter der Ägide eines Sozialdemokraten, Ivari Padar, wurde der Landwirtschaftliche Entwicklungsplan für 2000-2006 durchgesetzt und das Landwirtschaftsministerium erfolgreich restrukturiert. Damit wurde die Voraussetzung zum Zugang zu Vorbeitrittsprogrammen geschaffen sowie weitere strukturelle Anpassungen, v.a. im nachgeordneten Bereich, in der Forschung, Umwelt und Ausbildung. Das Handelsabkommen mit der EU in 2000 sowie die daraus resultierende vermehrte Zusammenarbeit förderten eine positive Entwicklung des Sektors und einen Produktionsanstieg.

2001 stürzte die Regierung Laar und das Ministerium kam in die Hände von Jaanus Marrandi von der Zentrumspartei. Es wurde unter ihm in Kontinuität zu seinem Vorgänger und mit verstärkter Unterstützung externer Berater aus der EU geführt. Seine Amtszeit endete mit der Abwahl der Regierung Kallas zu den Parlamentswahlen 2003. Es folgte Tiit Tammisaar im April 2003. Er kam vom kleinen Koalitionspartner Volksunion, der als eher links in der ansonsten rechtsliberale Dreierkoalition des *Res Publica* Gründers und ehemaligen Rech-

nungshofpräsidenten Juhan Parts bezeichnet werden kann. Als offiziell wurde, das jahrelang staatliche Getreidereserven gestohlen worden, legte er sein Amt nieder.

Die heutige Ministerin ist die einst der Reformpartei angehörende, nun parteilose ehemalige Landwirtschaftshandelskammerpräsidentin Eester Tuiksoo. Mit dem von der Volksunion bestellten Posten nahm sie auch das entsprechende Parteibuch an. Als 18 Monate später die Regierung kurz vor Ostern 2004 zerbrach, hatte sie sich schon so einen guten Namen gemacht, dass sie unter der neuen Koalition von Reformpartei, Zentrumsparlei und Volksunion das Landwirtschaftsressort behielt.

2.4 Der Einfluss landwirtschaftlicher Interessengruppen

Obige Zusammenstellung verdeutlicht, dass die Agrarpolitik in der von den zumeist urban geprägten Regierungsmitgliedern vernachlässigt wurde und zudem personell nicht so stark besetzt war. Daher konnten in den 1990ern die Politiker und Interessengruppen des Sektors marginalisiert werden.¹⁹ Im Gegensatz zu den Bedürfnissen der Agrarerzeuger waren die Interessen der Nahrungsmittelindustrie weitaus besser vertreten. In der wichtigen Anfangszeit während der Laar Regierung (1992-1994) war die allgemeine Auffassung, dass die Landwirtschaft wie alle anderen Wirtschaftszweige in freien Konkurrenzverhältnissen selbständig agieren müsse. Zwar versprach die Vorgängerregierung unter Vähi (1992-1992) der Landwirtschaft größere Aufmerksamkeit, hatte letztendlich dazu aber auch keine Ressourcen freisetzen können. Für die Parteienpolitik war das Thema von erstaunlich geringer Priorität. Die aktuellen Fragen gingen eher um die Art und Weise des Staatsaufbaus.

Eine der ersten Initiativen war 1993 die Schaffung des „**Landwirtschaftlichen Unterstützungsfonds**“ (MES), maßgeblich durch das Ministerium. Er wird fast ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert und erreicht 1994 ein Volumen von ca. 11 Millionen ECU (176 Million EEK). Der Anlass war, dass für estnische Bauern erstmals eine amerikanische Getreidehilfe zur Verfügung stand und es keine Stelle gab, wohin die estnischen Bauern und Produzenten diese Hilfe zurückzahlen konnten. Die Einrichtung des Fonds wurde dann die einzige

¹⁹ Neben den bereits erwähnten ersten Präsidenten des Landes Lennart Meri und Mart Laar, der erste und jüngste Ministerpräsident, die beide maßgeblich zur Stabilisierung des jungen Staates beitrugen aber mit Landwirtschaft wenig anfangen konnten, gibt es noch als herausragende Persönlichkeiten die Parteivorsitzenden der populistischen Zentrumsparlei Edgar Savisaar (zeitweise und jetzt wieder Talliner Bürgermeister und zweimal Ministerpräsident) und Siim Kallas (ebenfalls ehemaliger Ministerpräsident und Direktor der Nationalbank), der der liberalen Reformpartei vorsteht. Die Landparteien brachten - anders als etwa in Polen - bisher keine starken Führungspersönlichkeiten hervor. Eine Ausnahme ist seit dem Jahr 2000 Präsident Rüütel.

Finanzierungsquelle für landwirtschaftliche Betriebe, da die Kredite der Banken mit ca. 23% unerschwinglich waren bzw. ihnen gar keine Kredite zur Verfügung gestellt wurden. Daher trat der Fond als beleihungswürdiger Kreditnehmer auf, dessen staatlich abgesicherte Garantien die Banken veranlassten, zu einem Zinssatz von 5% Geld zu verleihen (Penkaitis 1996: 100). Die Größenordnung beträgt zwei bis fünf Millionen EEK. Über die Vergabe entscheidet der Vorstand, bestehend aus fünf Personen, bei Summen darüber entscheidet der gesamte Beirat, bestehend aus elf Personen aus Landwirtschaft und Politik. Mit den durch den Fond vermittelten günstigen Krediten bzw. durch Garantien des Fonds können Land und andere dringend benötigte Produktionsmittel erworben werden. Der Fond lebt von den Zinsen seines Stammkapitals, welches aus dem Staatshaushalt bzw. aus dem Landwirtschaftsministerium stammt und zu einem weit geringeren Anteil von der Zentralbank kommt. Vertreter beider Einrichtungen sind im Vorstand bzw. Beirat. 1997 wurde der MES mit einem weiteren landwirtschaftlichen Unterstützungsfond zusammengelegt, der die Kredite von landwirtschaftlichen Betrieben ebenfalls mit Garantien deckte. Seit 2002 unterliegt die Arbeit des Fonds dem neuen Konkurrenzgesetz, welches wiederum auf der EU Regulation Nr. 63 beruht und in seinem Artikel 30 besagt, dass alle Produzenten unter den gleichen Bedingungen operieren sollen. Seitdem müssen die günstigen landwirtschaftlichen Kredite von MES auch durch das Finanzministerium bestätigt werden, welches die Tätigkeit etwas erschwert.²⁰

Des Weiteren gibt es noch einige andere Organisationen des Dritten Sektors im Landwirtschaftsbereich. Die Partizipation und Bereitschaft zur Selbstorganisation auf Ebene der Zivilgesellschaft sind in Estland im Gegensatz zum Parteienengagement etwas besser ausgeprägt. (Lagerspetz/ Maier 2002: 59). Jedoch sollte die folgende Aufzählung (basierend auf Reetz 2002) der Verbände im Landwirtschaftssektor nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich vielfach um wenig aktive Organisationen handelt, die oft eher das Attribut eines Vereins verdienen. Solche gibt es in großer Zahl außerdem.

Die **Landwirtschafts-Handelskammer** (*Eesti Põllumajandus Kaubanduskoda*) wurde in Anlehnung an die schon bestehende Industrie- und Handelskammer am 28. Juni 1996 als Vereinigung der Landwirtschaftsproduzenten und der Nahrungsmittelindustrie mit Hilfe des Ministeriums ins Leben gerufen. Hauptfunktionäre dort kommen größtenteils aus der Landwirtschaftsverwaltung.²¹ Es wird angestrebt, die Kammer als eine Art Dachverband für die zahlreichen agrarischen Verbänden auszubauen. 1997 wurde die Tätigkeit der Kammer durch Mitgliedschaft eines noch weiteren Kreises von Organisationen aus den Bereichen

²⁰ Interview in 2003 mit Vorstandsmitglied Jan T. Blank

²¹ Der Vorsitzende Aavo Mölder ist ein früherer Landwirtschaftsminister, ein weiterer früherer Landwirtschaftsminister, Aldo Tamm, sitzt im Beirat.

Handel und Ausbildung deutlich erweitert. Der Verband setzt sich zum Ziel, die Zusammenarbeit dieser Gruppen zu stärken und den nationalen wie internationalen Handel zu fördern, z.B. durch die Teilnahme an internationalen Messen, sowie durch PR Arbeit. Außerdem führt die Kammer eine Qualitätsbewertung der Produkte durch, die mit dem Signet als „Anerkannter Estnischer Geschmack“ ausgezeichnet werden. Unter Leitung der Kammer finden Runde Tische über Getreide-, Milch- und Fleischproduktion statt. Die Zusammenkünfte sind einmal jährlich oder teilweise auch einmal pro Quartal. Teilnehmer sind Vertreter der entsprechenden Organisationen und Experten. Übrigens war Landwirtschaftsministerin Eester Tuiksoo vor ihrer Ernennung Präsidentin der Landwirtschaftshandelskammer (Interview in der Landwirtschaftlichen Handelskammer mit Olavi Kreen im Januar 2003).

Der **Zentralverband der estnischen Landwirtschaftsproduzenten** (*Eesti Põllumajandustootjate Keskliit*) vertritt große Produzenten im Landwirtschaftsbereich. Er hat im Gebäude des Landwirtschaftsministeriums einen Raum gemietet, was eine gewisse Nähe zu den Entscheidungsträgern nahe legt. Im Ministerium wurde eine mögliche Beeinflussung des Verbands auf die Politik jedoch negiert. (Reetz 2002)

Der ältere **Zentralverband der estnischen Bauern** (*Eesti Talupidajate Keskliit*)²², gegründet am 22. Januar 1989²³, hat derzeit rund 5000 Mitglieder und vertritt die zumeist noch in der Perestroikazeit entstandenen Kleinstbetriebe. 1993 richtete der Verband einen Beratungsdienst für Bauern ein, d.h. verschiedene Beratungszentren in den Regionen, welche aus dem Staatshaushalt finanziert wurden.²⁴ Ab 1996 erhielten sie Unterstützung durch das PHARE Programm. Ein weiteres Betätigungsfeld des Verbandes war die Organisation und Distribution gebrauchter Landmaschinen aus dem westlichen Ausland, v.a. Skandinavien. Der Verband hat eine Jungbauernsektion.

Neben Dutzenden anderer Kleinstverbände ist noch eine Initiative des Dritten Sektors zu erwähnen, die in der Transformationszeit entstand, der sogenannte **Landvolkkongress**. Der erste fand im März 1994 statt, der zweite im November 1994, der dritte im März 1997 und der bislang letzte im Mai 2001.²⁵ Dessen „Estnische Charta des Landlebens“, ein fünfseitiger Text

²² Zum Zentralverband gehören unter anderem: Estnischer Verband der Privatwald- und Tallinner Waldbesitzer, die Vereinigung Estnischer Landfrauen, Estnische Jungbauern, Estnische Milch und Viru Fleischgenossenschaft.

²³ Erster Vorsitzender war von 1989 bis 1990 der spätere Landwirtschaftsminister Aldo Tamm.

²⁴ In der Sowjetzeit gab es solche Dienste nicht, auch nicht im Ministerium, da die Staatsbetriebe selbst Agrarökonomien und sonstige Spezialisten aus den verschiedensten Bereichen angeheuert oder eingestellt hatten.

²⁵ Laut Reetz beklagte der Vorsitzende des Bauernverbands in Tartu, Jaan Sõpra, dass es noch keinen Kongress gegeben habe, zu dem die Regierung nicht durch einen Vertreter habe wissen lassen, dass man die Beschlüsse des Kongresses zur Kenntnis nehmen und politisch berücksichtigen werde, dies aber nicht tat. Ebenso habe kein Kongress begonnen, ohne dass nicht jeder Redner beklagt hätte, wie wenig die Beschlüsse des letzten

von 1994, betont die Bauerntradition und ihre Bedrohung durch ausländisches Kapital und Massenkultur. Der Forderungskatalog beinhaltet die staatliche Stützung der heimischen Landwirtschaft, um die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln aus Eigenproduktion zu garantieren. Der gesamte Text ist laut Reetz von einer eher konservativen Vorstellung geprägt und wohl selbst auf dem Land nicht konsensfähig (Reetz 2002).

3 Strukturveränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung

3.1 Geschichte des Landwirtschaftsministeriums

Durch die übergeordneten Entwicklungen des 20. Jahrhunderts durchlief die Landwirtschaftsverwaltung gemeinsam mit dem Land zahlreiche Umgestaltungen.

Nach der Estnischen Unabhängigkeit 1918 wurde das Estnische Landwirtschaftsministerium im Zentrum von Tallinns Altstadt gegründet, wo es bis heute residiert. Es implementierte eine Regierungspolitik der Bodenreform, die einherging mit der weitgehenden Enteignung des Großgrundbesitzes, der an estnische Kleinbauern verkauft wurde.

Unter der Sowjetmacht kam es Ende der 1940er Jahre zur Zwangskollektivierung, d.h. Enteignung des Bodens in „allgemeines Eigentum“ in Form von Kolchosen und Sowchosen (Genossenschaften und Staatsgüter). Dabei gehörte die estnische Agrarverwaltung zu den fortgeschrittensten der UdSSR, die als erste die Naturallöhne für Landarbeiter 1959 abschaffte. Die Landwirtschaft wurde mechanisiert und industrialisiert um die Ballungszentren Leningrad und Moskau mit Milch und Fleisch beliefern zu können. Die Hälfte aller Mustergüter der UdSSR waren in Estland, das unionsweit auch die höchsten Löhne und die höchste Produktivität des Sektors aufweisen konnte (Järvesoo 1973: 153).

1988-1991 kam mit dem Niedergang der Sowjetordnung bis zur Unabhängigkeit ein Aufbruch zur Marktwirtschaft. Das sowjetische Agrarkomitee wurde im Frühjahr 1988 in ein Landwirtschaftsministerium umgewandelt, das planende und lenkende Funktionen zurückerrhielt (Claasen 2002: 146). Durch die Wiedereinrichtung des eigenständigen Ministeriums konnte es etwa die Staatsaufträge inklusive der Zuteilung von Ressourcen selbstständig ausführen. Bei den Bediensteten blieb es hier im Gegensatz zu anderen Ministerien wie Verteidigung, Inneres und Finanzen bei einer gewissen Konstanz, da der Landwirtschaftsbereich wäh-

Kongresses vollzogen wurden. Insbesondere hatte der damalige Landwirtschaftsminister, Aldo Tamm, schon anlässlich des ersten Kongresses angeregt, alle Beteiligten mögen eine Dachorganisation gründen.

rend Gorbatschows Glasnost- und Perestroikapolitik ein Testfeld für Reformen war, die sich dann mit der Unabhängigkeit weiter behaupten konnten. Nachdem der zunehmend disfunktionale Dirigismus von Staat und Partei und die sich verschlechternde Qualität und Quantität der sozialistischen Produktion unter Gorbatschow öffentlich debattiert werden konnten, wurden Ende der 1980er per Gesetz die ersten Weichen für einen Wechsel der Besitzverhältnisse gestellt. Das wichtigste Beispiel hierfür ist die Einführung privatwirtschaftlicher Betriebe. Die Landwirtschaft wurde zum Vorreiter von Systemveränderungen durch das Gesetz über die Kooperativen 1988, jedoch war das nicht ausreichend, um sie so effizient wie im westlichen Europa zu gestalten.

Die Jahre nach der Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit 1991-1996, die geprägt von radikalen Wirtschaftsreformen waren, brachten eine Marginalisierung des Landwirtschaftsministeriums. Die neuen Strukturen sahen Landwirtschaft lediglich als kleinen Teil der Gesamtwirtschaft. Die Hauptaufgabe in dieser Zeit war die Weiterentwicklung der Privatisierungsgesetze, sowie der Umsetzung der neuen Politik der Restitution (Kein/ Tali 1996: 144). Sie wurde in einer konservativ-liberalen Majoritätsregierung unter Laar von einem Minister ohne Portfolio für Reformen in Angriff genommen. Der seit 1944 rechtswidrig enteignete Boden wurde restituiert und die wieder selbständig gewordenen Bauern konnten Maschinen, Anlagen und Transportmittel aus den Beständen von Kolchosen kaufen, sofern sie das Geld hatten. Jedoch fehlte es an unternehmerischer Erfahrung und an institutionellen Rahmenbedingungen wie Kreditvergabe, Marktschutz und Absatzgarantien. Zudem gab es seitens der Administration keine klaren Vorgaben und keinerlei Unterstützung in einem wirtschaftlich fragilen Umfeld. Das Landwirtschaftsministerium konnte dem Verfall des Sektors nicht nennenswert begegnen und war zu Beginn der Transformation recht einflusslos. Viele der neuen Kleinbetriebe verschwanden vom Markt.

Bei der 1991 begonnenen Landreform machte sich bemerkbar, dass es keine erfahrenen Juristen im Landwirtschaftsministerium gab, die widersprüchliche Rechtsgüter wie Restitution und Bestandsschutz austarieren konnten. Durch die frühe Systemtransformation des Sektors noch zu Sowjetzeiten entstand eine Rechtsunsicherheit. Die Gesetze aus den Zeiten der ESSR, die auf dem Prinzip der Neugründung von Privatbauernhöfen durch Kauf fußten, widersprachen den Gesetzen der wiedererstandenen Estnischen Republik, die auf dem Prinzip der Restitution fußten. Dies führte neben den widrigen makroökonomischen Rahmenbedingungen der Transformation zum Niedergang des Sektors. Der Einfluss des Ministeriums auf die politischen Akteure blieb gering. In der ultraliberalen Wirtschaftspolitik der ersten Jahre gab es kaum Mittel für staatliche Subventionen und es gab keine Programme zur ländlichen

Entwicklung. Im Landwirtschaftsministerium spiegelten dementsprechend Abteilungen, wie jene für Ökonomie deutlich die utilitaristische Einstellung wieder. Ebenso zeugt die Abteilung für Wissenschaft und Ausbildung von den neuen Prioritäten, die Innovation und Bildung als Schlüssel für die Zukunft des Landes betrachteten. Letztendlich aber müssen die Ergebnisse der landwirtschaftlichen Ministerialverwaltung in der Transformation kritisch betrachtet werden. So ist die 1991 begonnene Landreform noch immer nicht abgeschlossen.²⁶

Die nächste, äußerst wichtige Etappe waren die Jahre 1997-1999. In dieser kurzen Zeit kam es zur gründlichen Verankerung aller Strukturen entsprechen der EU Erfordernisse. Seit dem Gipfel von Luxemburg 1998 stand die Perspektive für Estland als erste der ehemaligen Sowjetrepubliken auf eine EU-Mitgliedschaft fest. Seitdem kamen zahlreiche Twinning-Berater aus etablierten Mitgliedsstaaten als Langzeitexperten nach Ausschreibungen der Kommission in viele Ministerien und Behörden des Landes. Die Landwirtschaftsverwaltung Estlands war überdurchschnittlich aktiv als Partner für Twinning-Projekte. Im Ergebnis stieg dort die Qualität der Politikberatung und der Analysekapazitäten.²⁷

Die jüngste Etappe betrifft die Jahre ab 2000 und ist gekennzeichnet von einem Erstarren dank der Europäisierung. Neben den Abteilungen für Recht und Verwaltung wurde auch jene für Außenbeziehungen, Internal Audit und Fischerei dem Kanzler selbst unterstellt. Letztere wurde vom Büro zur Abteilung aufgewertet, da Fischfang ein nach wie vor wichtiger und außenpolitisch brisanter Wirtschaftszweig des Ostseeanrainers ist. Hier geschah der Abschluss des Kapitels nur unter Vorbehalt.

3.2 Strukturen im Landwirtschaftsministerium

3.2.1 Organisationsstrukturen

Nach Artikel 94 der Verfassung soll das jeweilige Ministerium alle Aspekte seines Regierungsbereiches organisieren und überwachen, und die entsprechenden Verwaltungseinheiten unter einem Dach vereinen. Im Gesetz über die Regierung findet man unter Artikel 3 „Mitglieder der Regierung“ den Landwirtschaftsminister an 8. Stelle. Genauer beschrieben ist der Aufbau des Landwirtschaftsministeriums in Artikel 64. Die inhaltliche Arbeit wird dort mit folgenden Aufgaben festgelegt: Vorbereitung und Implementierung des nationalen Entwick-

²⁶ Interview mit Vizekanzler Ruve Schank im November 2004 im Landwirtschaftsministerium)

²⁷ Interviews mit Norbert Sagstetter, Gordon Fyfe und Jens Skau im Februar 2003 in Tallinn und Tartu

lungsplans für die Landwirtschaft mit den entsprechenden Maßnahmen; Garantie der landwirtschaftlichen Produktion; Regelung des Landwirtschaftssektors und der nationalen Getreidereserven; Pflanzenschutz, Veterinärmedizin, agronomische Forschung, Aus- und Weiterbildung sowie die Vorbereitung und Anpassung der für den Bereich notwendigen Gesetzgebung. Die genannten Aufgaben spiegeln sich in den jeweiligen Abteilungen und Büros des Ministeriums wieder. Einige rein technische Aspekte sind aber auch in Agenturen und Inspektionen ausgelagert, auf die weiter unten noch eingegangen wird. In den Statuten der Ministerien sind die Aufgaben und Kompetenzen einer jeden Einheit exakt definiert, um besseren Kontakt zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsbehörden zu ermöglichen. Ein großer Verlust für das Ministerium war 1995 die Abgabe der Verwaltungshoheit über Grund und Boden an das Umweltministerium. Des Weiteren wurde die landwirtschaftliche Ausbildung auf Hochschulniveau im Jahre 1997 dem Bildungsministerium zugeteilt. Die Organisation der Weiterbildung in drei nationalen Schulungszentren für den Agrarbereich obliegt aber weiterhin dem Landwirtschaftsministerium.

Im Folgenden werden die einzelnen Verwaltungsbereiche des Ministeriums für die kritischen Jahre 1996 bis 2001 aufgelistet und anschließend analysiert.

Abbildung 1: Die Struktur des Landwirtschaftsministeriums 1996 - 2001

12.11.1996	25.11.1997	17.03.2000	30.11.2000	3.04.2001
Abt. Ökonomie (K)	Abt. Allgemein (K)	Abt. Verwaltung (K)	Abt. Verwaltung	Abt. Verwaltung
Abt. Buchhaltung			Abt. Innenkontrolle (Audit) (K)	Abt. Innenkontrolle (Audit)
Abt. Recht (K)			Abt. Entwicklung (K)**	Abt. Fischerei
Abt. Allgemein (K)		Abt. Recht (K)	Abt. Recht	Abt. Recht
Abt. Regionalentw. (VK)	Abt. Entwicklung des ländlichen Raumes (A)	Abt. Entwicklung des ländlichen Raumes (LE)	Abt. Entwicklung des ländlichen Raumes	Abt. Entwicklung des ländlichen Raumes
Abt. Wissenschaft und Ausbildung (VK)				
Abt. Auslandsbeziehungen (VK)	Abt. Auslandsbeziehungen und Handel (A)	Abt. Öffentliche- und Auslandsbeziehungen (K)	Abt. Öffentliche- und Auslandsbeziehungen	Abt. Öffentliche- und Auslandsbeziehungen
		Abt. Lebensmittelindustrie und Agrarhandel (LH)	Abt. Lebensmittelindustrie und Agrarhandel	Abt. Lebensmittelindustrie und Agrarhandel
Abt. Ländliche Wirtschaft (K)	Abt. Landwirtschaft (W)*	Abt. Landwirtschaft (LE)	Abt. Landwirtschaft	Abt. Landwirtschaft
Abt. Veterinärmedizin und Lebensmittel (K)	Abt. Veterinärmedizin und Lebensmittel (W)	Abt. Veterinärmedizin und Lebensmittel (LH)	Abt. Veterinärmedizin und Lebensmittel	Abt. Veterinärmedizin und Lebensmittel

Quelle: Darstellung von R. Sormus anhand der Statuten des Landwirtschaftsministeriums

* Abteilung Landwirtschaft war zuständig für Lebensmittelindustrie

** Abteilung Entwicklung war zuständig für gemeinsame Fischereipolitik der EU

VK – Abteilung ist zugeordnet unter dem Vize-Kanzler

K – Abteilung ist zugeordnet direkt unter dem Kanzler

A – Abteilung ist zugeordnet unter dem Vize-Kanzler für Auslandsbeziehungen

W – Abteilung ist zugeordnet unter dem Vize-Kanzler für Wirtschaft

LE – Abteilung ist zugeordnet unter dem Vize-Kanzler für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

LH – Abteilung ist zugeordnet unter dem Vize-Kanzler für Lebensmittel und Handel

Die obige Liste geht zurück auf die Angaben aus den im Staatsanzeiger (Riigi Teataja) veröffentlichten Statuten. Sie regeln als Folgegesetz die interne Struktur, also die gesamte horizontale und vertikale Organisation und institutionelle Arrangements in der Landwirtschaftsverwaltung. In den Statuten kann man die Merkmale und Aufgabenverteilungen der jeweiligen Ministerialverwaltung in ihrem Kernbereich, sowie in den Agenturen und Behörden des nachgeordneten Bereichs ablesen. Inhaltlich unterscheidet man die Hauptaufgaben zwischen Europäischer Integration und interner Eigenverwaltung. Die intra-organisatorische Struktur, also die Zu- und/oder Abnahme von Abteilungen und Büros ist nicht zuletzt auch ein „Machtindikator“ für die einzelnen Bereiche innerhalb des Ministeriums.

Da die Statuten erst ab 1996 zugänglich sind, erfolgt eine Analyse von diesem Zeitpunkt an. Für Estland bedeutet das Jahr 1996 auch deshalb eine Zäsur, da durch das im Sommer 1995 geschlossene und 1996 in Kraft getretene Assoziationsabkommen mit der Europäischen Union die Grundlage für den Beitritt schuf. Dies war auch Anlass für die umfangreiche Umstrukturierung des Landwirtschaftsministeriums 1997 und die größeren Reformen von 2001 und 2004, wie im weiteren Verlauf in Abbildung 2 dargestellt werden wird.

Das Landwirtschaftsministerium wurde zum Ende der 1990er so umorganisiert, dass die europäischen Aufgaben in einem übersichtlichen Kontext institutionalisiert werden konnten. So wurde eine neue Abteilung für die Entwicklung des ländlichen Raumes geschaffen. In allen Abteilungen wurden bis dato die EU Belange dezentral bearbeitet und es wurde eine eigene Abteilung für Europäische Integration verzichtet. Da mit Aufnahme der Beitrittsverhandlungen 1998 nunmehr alle Abteilungen damit Berührung bekamen, wurde zunächst ein Büro für Europafragen in der Abteilung für Internationale Beziehungen geschaffen. Diese war schon zuvor für die Koordination landwirtschaftlicher Hilfsprogramme aus dem Ausland zuständig. Die Dienstleistungsaufgaben des Ministeriums wurden zunehmend an nachgelagerte Behörden abgetreten. Dementsprechend wurde 1997 die Struktur des Ministeriums verändert.

Die Anzahl der Abteilungen wurde seit 2000 von sieben auf neun erhöht und die Aufgaben neu verteilt, um Überlappungen zu verhindern. Seitdem sind die beiden Vizekanzler für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie für Lebensmittel- und Agrarhandel im Amt. Seit 2004 sind noch einmal zwei hinzugekommen. Grund für diese Umstrukturierung war, den in 19 Kapitel untergliederten EU- Beitrittsverhandlungen optimal entsprechen zu können. In dem für Landwirtschaftspolitik besonders ausführlichen Kapitel 7 sind diese Bereiche eindeutig definiert.

Bemerkenswert durchsetzungsfähig und stabil erwiesen sich im Laufe der Jahre folgende Abteilungen: Recht, Landwirtschaft (bis 1997 ländliche Wirtschaft), Veterinärwesen

und Lebensmittelhygiene, sowie Auslandsbeziehungen. Die anderen Abteilungen sind relativ instabil oder wurden neu formiert: Wissenschaft und Ausbildung (ging 1997 an das Bildungsministerium), Ökonomie und Buchhaltung (ging 1997 an die Zentralabteilung, die wiederum ab 2000 in Verwaltung umbenannt wurde). Über die Zeit variiert der Unterschied der Abteilungen bezüglich Einfluss, Personalausstattung und Aufgabenumfang beträchtlich. Dies betrifft ebenso einige Büros. Beispielsweise ist das Büro für Agrarhandel von Personal und Ausstattung sowie Aufgabenkompetenz her nicht unwichtiger als die Abteilung Fischerei. Eine gesonderte EU Integrationsabteilung sollte ab 2003 existieren, behielt aber bis 2004 den Status eines Büros mit nur drei Mitarbeitern und wurde dann mit der Reform von September 2004 zu einer Abteilung aufgewertet, ohne dass sich dabei die Mitarbeiterzahl erhöht hätte.

3.2.2 Personalstrukturen

Wie die anderen Ministerien, so ist auch das estnische Landwirtschaftsministerium in seiner Hierarchie pyramidenförmig aufgebaut und besteht aus folgenden Ebenen:

Tabelle 5: Führungsebenen im Landwirtschaftsministerium bis 14. 9. 2004

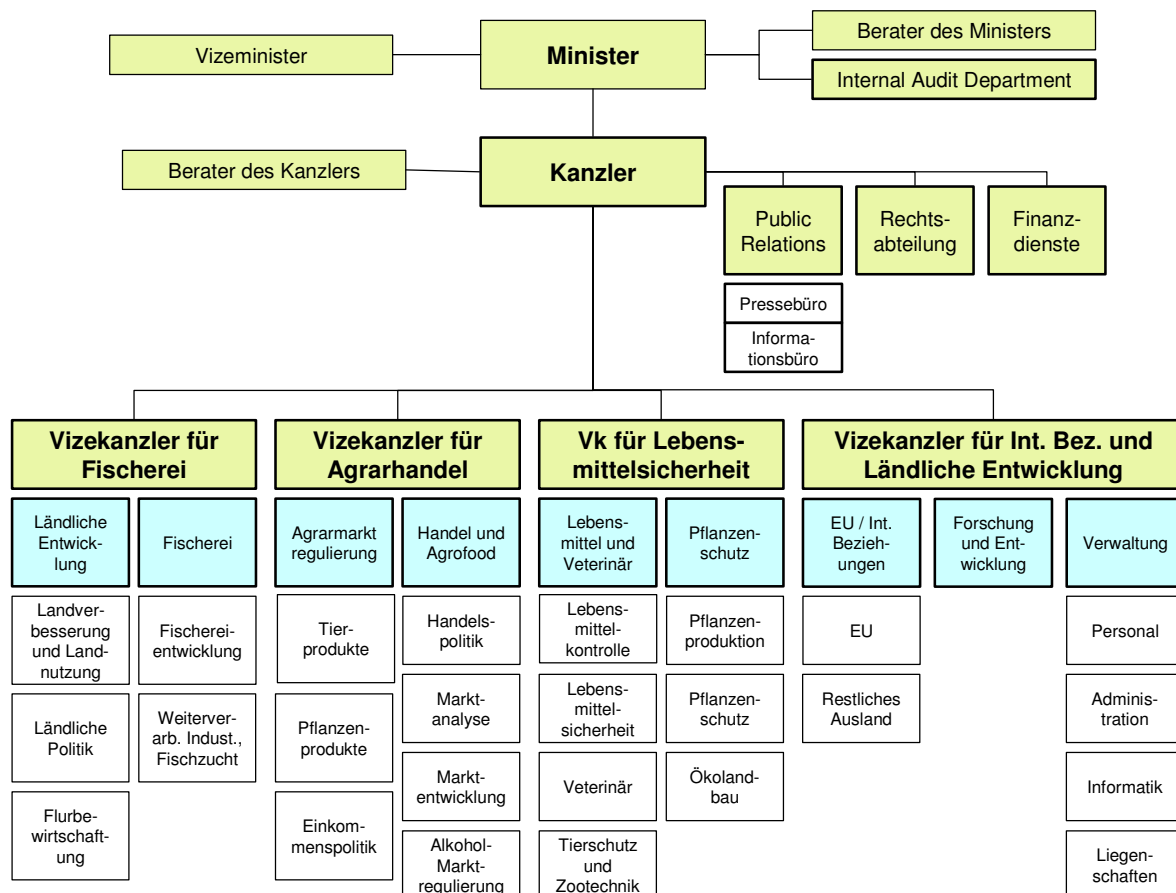
Ebene	Funktion	Politischer Posten
Minister	Leitet politisch und strategisch das Ministerium	ja
Vize- oder Hilfs- minister ²⁸	„rechte Hand“ des Ministers und zuständig für bestimmten Fachbereich, bislang vakant geblieben	ja
Kanzler	Verwaltung, Organisation, Personal- und Rechtsaufsicht, Leitung der drei administrativen Abteilungen	nein
Vizekanzler (vier)	Bereichsaufsicht und Strategieentwicklung, Leitung von zwei bis drei Abteilungen	nein
Abteilungsleiter (neun, später 13)	Fachkompetenz	nein

Quelle: eigene Darstellung anhand des Statute of the Ministry of Agriculture, Regulation no 264 of the Government of the Republic of July 30, 2004

²⁸ Gesetz vom 17.7.2003

Die Leitungsebene des Ministeriums besteht aus Minister und Verwaltungsleiter, dem Kanzler. Auf der nächsten Stufe kommen die Vizekanzler gefolgt von den Abteilungsleitern. Der Vizeminister soll laut Gesetz von 2001 zur effizienteren Steuerung der Ministerialverwaltung eingesetzt werden, um die politische Ebene, die an Einfluss gewinnen soll, zu stärken. Wann man im Landwirtschaftsministerium diese Besetzung vollzieht, ist jedoch offen und nicht zuletzt eine Frage der Ressourcen (Interview mit Ruve Schank, Vizekanzler, im November 2004). In der folgenden Abbildung 2, die die Struktur des Landwirtschaftsministeriums ab dem 14.9.2004 darstellt, ist der Vizeminister, obgleich noch vakant, schon graphisch berücksichtigt. In den beiden obersten Ebenen ist die politische und administrative Leitung abgebildet, gefolgt von der Abteilungsleiterenebene bestehend aus vier Vizekanzlern. Die verschiedenen Unterabteilungen berichten an die für sie zuständigen Vizekanzler wie abgebildet. Der Kanzler übt eine direkte Aufsicht über die drei für alle Ministerien üblichen Abteilungen wie Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsabteilung und Finanzdienste aus. Die besonders wichtige Abteilung für Internal Audit ist direkt beim Minister angegliedert.

Abbildung 2: Organigramm des Landwirtschaftsministeriums 2004²⁹



²⁹ eigene Darstellung auf der Basis des Statuts des Landwirtschaftsministeriums vom 30.7.2004 (Verordnung der Regierung Nr. 264)

Die Übersicht über die estnischen Landwirtschaftsminister (vgl. Tabelle 4), die bei Amtsantritt ihr Parlamentsmandat abgeben, zeigt einen relativ häufigen Wechsel und eine breite Streuung der Parteizugehörigkeit. Bis auf die Partei der Volksunion der jetzigen Ministerin stellte noch keine Partei mit ländlichen Wurzeln vorher den Agrarminister. Bisher waren es die Zentrums- und sozialdemokratische Parteien oder es handelte sich um parteilose Kandidaten. Da die ideologische Polarisierung der estnischen Parteien nicht stark ist, zerbrechen Koalitionen weniger an Sachfragen als an Fragen der Personal- bzw. Machtpolitik. Dabei gab es auch Minister, die einen Regierungswechsel „überlebten“. Bisher mussten zwei Landwirtschaftsminister aufgrund von Skandalen zurücktreten. Aber vor allem aufgrund häufiger Regierungswechsel in Estland änderte sich auch die Führung des Ministeriums öfter. Interessant ist, dass in den Jahren zwischen 1990 und 2003 die durchschnittliche Amtsdauer eines Landwirtschaftsministers mit 536 Tagen deutlich niedriger lag als im Mittel aller Minister, das 693 Tage betrug. Hingegen ist mit nur 477 Tagen die durchschnittliche Amtsdauer der gesamten Regierung noch niedriger (Müller-Rommel/ Fettelschoss 2004). Zumeist kommen die Minister aus der Landwirtschaft und sind selber Produzenten. Aber nach Angaben von externen Beobachtern gibt es durchaus politische Grabenkämpfe innerhalb des Landwirtschaftsministeriums, auch wenn darauf in den Interviews mit den Ministerialbeamten nie die Rede kam.³⁰ Personalveränderungen sind daher nicht zuletzt auf politische Konstellationen zurückzuführen. Höhere Beamte des Ministeriums kommen nicht zuletzt deshalb auf wichtigen Auslandsposten zum Einsatz. Manche von ihnen sind auf diese Art auch aus dem innenpolitischen Feld „weggelobt“ worden.³¹ Probleme der Personalstrukturen betreffen nach Meinung der Mitarbeiter den Mangel an hochqualifizierten Fachkräften, die nicht selten nach Brüssel abwandern. Es besteht ein enormer Weiterbildungs- und Anpassungsdruck durch die Europäisierung (Sprachen etc.). Den Mitarbeitern werden dementsprechende Weiterbildungsangebote gemacht, die auch stark nachgefragt werden.

Inwiefern sich die Anzahl der Beschäftigten im Landwirtschaftsministerium über die Jahre geändert hat, muss hier noch offen bleiben. Es scheint aber, dass trotz der Aufstockung im Zuge des EU Beitritts die Mitarbeiterzahlen im Ministerium selbst relativ konstant bleiben, da einerseits die Neueinrichtung von Agenturen das Personal „abzieht“, andererseits die Rekrutierung schleppend verläuft und Planstellen unbesetzt bleiben. Im Jahr vor dem EU Beitritt stellt sich die Personalverteilung wie folgt dar:

³⁰ Interview in der Botschaft der Europäischen Kommission in Tallinn, 3. Februar 2003

³¹ Das Landwirtschaftsministerium hat Vertreter bei der Europäischen Union in Brüssel, bei der WTO und UNO in Genf, bei FAO in Rom und bei der Regierung der Nachbarrepublik Lettland.

Tabelle 6: Personal im Landwirtschaftsministerium 2003

Abteilungen	Planstellen
Verwaltung	37
Recht	13
Außenbeziehungen	17
Ländliche Entwicklung	27
Landwirtschaft	24
Veterinärwesen	19
Lebensmittelindustrie	15
Audit	3
Fischereiwesen	7
nicht zugeordnete bzw. übergeordnete Arbeitseinheiten:	k. A.
Büro des Ministers	2
Technisches Personal (Portiers, Fahrer, Putzfrauen)	k. A.
Gesamt (ohne technisches Personal und Ministerbüro)	162

Quelle: eigene Darstellung nach www.agri.ee

Personalmangel besteht noch im Rechtsbereich, wo der Bedarf in den letzten Jahren enorm angestiegen ist. Allein 1998 wurden über 80 Gesetzestexte entworfen. Über die Jahre dürften es an die 500 Gesetze und Verordnungen sein, die vom Landwirtschaftsministerium vorbereitet und vom Parlament verabschiedet wurden.³²

3.2.3 Der Haushalt der Landwirtschaftsverwaltung

Der Anteil des Landwirtschaftsministeriums am Staatshaushalt ist in den letzten Jahren merklich angestiegen. Dabei ergibt sich die folgende Aufteilung:

³² Interview mit dem Kanzler des Landwirtschaftsministeriums am 28.1.2003.

Tabelle 7: Anteil des Landwirtschaftsbudgets am Staatshaushalt (in Prozent)

Jahr	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anteil des Landwirtschaftsbudget am Staatshaushalt (in Prozent)	2,6	2,1	2,5	3,6	2,5	2,3	2,8	3,2	6,1	6,3

Quelle: Finanzministerium unter www.fin.ee und für 1995-1997 Tarand, K.

Hierbei ist eindeutig ersichtlich, dass 1999 die Weichen in Sachen EU-Beitritt, erheblich mehr Mittel für das Landwirtschaftsministerium bereitgestellt wurden. Mit dem Beitritt 2004 verdoppelte sich nochmals der Anteil der Landwirtschaftsausgaben, was mit dem in der EU praktiziertem Prinzip der Kofinanzierung von Subventionen und anderen Finanzmitteln der Strukturentwicklung zusammen hängen dürfte. Bis zum Beitritt 2004 litt der Sektor chronisch an fehlenden Investitionen, die nun von den Agenturen ausgezahlt werden. Dieses zusätzliche Geld ermöglichte der Landwirtschaft die aus der Tabelle ersichtliche Trendwende. Mit dem durch die EU Integration verbesserten Zufluss finanzieller Mittel werden die enormen Lücken geschlossen, die jahrzehntelang entstanden sind und durch den Systemumbruch von der Kollektiv- auf die Privatwirtschaft noch verschärft wurden: Investitionen in Maschinen, marode Gebäude und andere Produktionsmittel, die man bis vor kurzem nur sehr provisorisch am Laufen halten konnte.

Daher kann man davon ausgehen, dass die Landwirtschaft unter den neuen Förderungsbedingungen auch zukünftig einen verstärkten Anteil am BSP ausmachen wird. Im Folgenden wird beispielhaft die Ausgabenstruktur des Estnischen Staatshaushalts für den Landwirtschaftsbereich für das Jahr 2002 aufgelistet:

Tabelle 8: Haushaltsmittel für den Landwirtschaftsbereich 2002

Budgetposten des Landwirtschaftsministeriums 2002	Haushaltsmittel (in EEK)
Staatshaushalt insgesamt	34 329 436 000
Landwirtschaftsministerium	614 944 300
Lohnkosten	6 109 900
Bodenverbesserung	22 232 500
Bauüberwachung	1 430 600
Wissenschaftliche Institutionen	10 436 000
Beratungszentrum Jänedä	9 246 100
Museen	6 188 500
Veterinär- u. Lebensmittelinspektion	64 680 000
Veterinär- u. Lebensmittellaboratorium	29 109 200
Inspektion für Pflanzenzucht	29 108 100
Pflanzenkontrolle	22 300 500
Schlepperregister	17 445 200
PRIA	32 085 600
Zentrum für Leistungskontrolle	12 177 700
Verwaltungsinvestitionen	46 290 000
Andere Kosten	15 260 000
Summe	946 684 200

Quelle: eigene Darstellung nach Gesetz über den Staatshaushalt 2002 (Erfassung durch R. Sormus)

Das Budget des Ministeriums ist selbst für Mitarbeiter schwer zu erfassen, da sich „die Grundlagen der Zusammensetzung jedes Jahr verändern“.³³ Das Landwirtschaftsministerium erstellt einen Budgetvorschlag und leitet diesen an das Finanzministerium, welches die Grenzsummen vorgegeben hat und das Budget bestätigt. Man hält sich dabei an die Regierungsprioritäten und es ist sehr wahrscheinlich, dass vieles gestrichen wird, was das Landwirtschaftsministerium vorschlägt. Ein weiterer interessanter Punkt in diesem Zusammenhang ist, dass aufgrund der in der estnischen Ministerialverwaltung dezentral vom Minister festgelegten Gehälter im Vergleich zu den anderen Ministerien im Landwirtschaftsministerium am geringsten ist.³⁴

³³ Telefongespräch mit einem Büroleiter am 21.6.2003

³⁴ Die genauen Angaben dazu sind laut Aussage eines Ministerialbeamten aus der jährlichen Liste in Äripäev im Dezember zu entnehmen.

3.3 Entwicklungen im nachgeordneten Bereich

Der Umbau der Strukturen im Ministerium brachte auch eine weitere, von Brüssel herangebrachte Entwicklung der Einrichtung nachgeordneter Behörden. Diese landwirtschaftlichen Agenturen und Inspektionen sind im Staatshaushalt unabhängig veranschlagt und sehr gut ausgestattet. Es gibt kaum Koordinierungsschwierigkeiten mit dem Ministerium und es kam nicht zu gegenseitigen Blockaden zwischen Ministerium und Agenturen, wie es etwa in Polen der Fall war.

Seit der Eigenstaatlichkeit gibt es „Inspektionen“ und „Ämter“ für die Politikumsetzung um die Ministerien zu entlasten. Die Gründung von Agenturen erfolgte teilweise bereits in der frühen Transformationsphase und wurde teilweise durch die EU-Integration angeregt. Beispielsweise sind die vielen Inspektionen direkte Umwandlungen ihrer sozialistischen Vorgänger, wie etwa im Falle der Pflanzenschutzinspektion. Deren Eigenständigkeit stieg Ende der 1990er Jahre mit der Umwandlung vieler Inspektionen in die gewichtigeren Ämter, die mit eigener Struktur und eigenem Budget ausgestattet sind. Die Anleitung erfolgt über spezifische Anforderungen und die Operation im Globalbudget erlaubt mehr Flexibilität. Hingegen ist das Landwirtschaftliche Register- und Informationsamt als direkte Reaktion auf die EU-Beitrittsanforderungen entstanden. In Estland hatten die Agro-Unterstützungsfonds aus sozialistischer Zeit, die man mit Einschränkungen als Vorgänger heutiger Agenturen betrachten mag, im neuen System zunächst keinen Bestand. Da die Regierung mit dem Kurs der radikalen Haushaltsdisziplin der Landwirtschaft kaum Geld zur Verfügung stellte, konnte es, anders als in Polen, auch nicht zu einer erwähnenswerten Umwidmung öffentlicher Mittel kommen. Dementsprechend spielten auch staatliche Agenturen im Landwirtschaftsbereich, die in der Regel solche Transferleistungen handhaben, keine Rolle. Dies änderte sich erst mit den Beitrittsverhandlungen 1998 und der Anforderung, konkrete Strukturen für die Zahlungs- und Implementierungsstellen der EU-Programme, so dass es zu einem regelrechten Agenturen-Gründungsboom kam.

Die Rechtsform der Agenturen ergibt sich wie jene der Inspektionen und Behörden aus dem 3. Abschnitt des GSr „Exekutivbehörden“ und definiert in Artikel 39 deren Hauptfunktion damit, die vollziehende Staatsgewalt auszuüben. Nach Art. 43 sind die Verwaltungsbehörden da, um Dienste zu leisten. Sonstige Verwaltungsbehörden können durch eine Gesetzesinitiative entstehen, nämlich durch die Annahme einer Satzung, welche die Kompetenzen definiert, sowie die Festlegung eines Haushalts und Siegels durch das Parlament. Die aus dem Staatsbudget teilweise über das Budget des Landwirtschaftsministeriums finanzierten Regie-

rungsbehörden werden durch den Minister laut Gesetzesverordnung eingerichtet, umstrukturiert und ggf. aufgelöst. Sie müssen der Regierung jährlich in einem formalen Bericht Rechenschaft über die Erlangung der gesetzlich festgelegten Zielvorgaben ablegen und die Finanzmittel abrechnen. Die Mitarbeiter von Agenturen sind wie in den Ministerien Beamte oder Bedienstete (*ametnikud ja teenistujad*). Der Leiter oder Generaldirektor einer Agentur wird in gesetzlich bestimmter Weise meist auf Vorschlag des entsprechenden Ministers durch den Premierminister berufen.

Die Differenzierung zwischen Organisationen auf der zentralstaatlichen Ebene umfasst neben Agencification auch andere Formen der Auslagerung öffentlicher Aufgaben aus dem Kernbereich der Ministerialverwaltung. So werden beispielsweise viele technische Abläufe, wie die Entwicklung und Wartung der hausinternen Datensysteme von kleinen Software-Dienstleistern übernommen. Alles in allem verläuft die Entwicklung für den Auf- und Ausbau staatlicher Agenturen innerhalb der estnischen zentralstaatlichen Verwaltung positiv und scheint noch nicht abgeschlossen zu sein.

3.3.1 Die Landwirtschaftsagentur

Im Fall einer landwirtschaftlichen Zahlstelle war Estland im Vergleich zu anderen Beitrittsländern mustergültig bei der Einführung von dieser EU-konformen Agentur. Das **Landwirtschaftsregister und Informationsamt** (*Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, PRIA*) wurde 2000 aufgrund einer Änderung von § 64 des Regierungsgesetzes auf der Grundlage des Estnischen Katasteramtes in Tartu gegründet. Es ist zuständig für die Implementierung der von der EU ausgeschriebenen SAPARD-Programme (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Seit dem Beitritt betreut es auch die Interventionseingriffe am Markt für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung der Europäischen Union, EAGFL (*Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft*). Das Amt ist außerdem zuständig für die Einführung der in der Landwirtschaftsverwaltung angewendeten EU Buchhaltungsprogramm IACS (*Integrated Administration and Control System*). Darüber hinaus führt es weiterhin die Bodenregister des estnischen Staates.

PRIA wird geleitet von einem Generaldirektor, welchem drei Vizedirektoren sowie die Berater und die Abteilung Internes Audit unterstehen. Die Vizedirektoren sind zuständig für bestimmte Bereiche, für Register und IT, für SAPARD und für die Unterstützungsprogramme inklusive Kontroll- und Finanzabteilung, sowie für Information, Entwicklung und Verwal-

tung. Wie im Ministerium, so ist auch die Agentur in verschiedene Büros untergliedert, von denen bis zu sechs den jeweiligen Abteilungen zugeordnet sind. Mit wachsender Bedeutung wuchs die Zahl der Bediensteten in PRIA von anfänglich unter hundert auf über 300. Das sind mehr Mitarbeiter als im Tallinner Landwirtschaftsministerium. Die Agentur hat Zweigstellen in allen 15 Landkreisen, wo die Boden- und Tierregister angelegt werden, die SAPARD-Anträge in Empfang genommen und von wo aus Sanitätskontrollen durchgeführt werden.

Estland war als erstes Beitrittsland in der Lage, direkt Finanzen aus Brüssel abzurufen (EU-Monitoringbericht 1999). Das Landwirtschaftliche Register- und Informationsamt, hat somit eine zentrale Stellung in der Administration übernommen. Es wurde allerdings auch durch die Delegation der EU Kommission in Tallinn als „showcase“ aufgebaut und massiv mit EU-Mitteln unterstützt.³⁵ Als EU-Zahlstelle für die Landwirtschaft genießt PRIA ein hohes Ansehen innerhalb des Sektors. Bezüglich der Finanz- und Personalausstattung übertraf es schon im 3. Jahr seiner Existenz das Heimatministerium. Ähnlich den zahlreichen Agenturen in Schweden befindet sich auch PRIA weitab von der Hauptstadt in Tartu. Hier scheint aber statt des üblichen Arguments der Regionalentwicklung die in der Universitätsstadt befindliche nationale Landwirtschaftsakademie mit ihren Experten und qualifiziertem Personal ausschlaggebend gewesen zu sein. Es gibt eine starke Rückkopplung mit dem Ministerium. Blockaden aufgrund von Zuständigkeitskonflikten o.ä. blieben bislang aus. Von PRIA Mitarbeitern wurde lediglich angemerkt, dass das Ministerium nicht schnell genug dringend notwendige Verordnungen erlassen konnte.³⁶ Die größten Probleme der Agentur waren anfänglich, dass nur sehr wenige Produzenten SAPARD Anträge stellten, da die Auflagen viel zu hoch und die Anforderungen zu unverständlich waren. In der Zwischenzeit hat sich das sehr verbessert, es gibt gegen einen geringen Kostenbeitrag professionelle Hilfe beim Ausfüllen der Formulare (PRIA 2005).

3.3.2 Andere nachgeordnete Behörden im Landwirtschaftsbereich

Darüber hinaus bestehen eine Reihe anderer nachgeordnete Behörden im Landwirtschaftsbereich.³⁷ Die **Rassenzuchtinspektion** (*Tõuaretusinspeksioon*) wurde am 30. Oktober 1991 geschaffen und hat die Arbeit am 1. Januar 1992 aufgenommen. Es gibt eine Verwaltungsabteilung mit dem Leiter, dem Hauptbuchhalter einem Hauptspezialisten und einem Mitarbeiter

³⁵ Interview Sagstetter am 2. Feb.2003

³⁶ Interview mit dem Direktor von PRIA Matti Kermas im Februar 2003

³⁷ Auflistung auf Grundlage der unveröffentlichten Länderstudie zur Estnischen Landwirtschaftsverwaltung von Axel Reetz, Potsdam, September 2002.

für Personalfragen. In der Kontrollabteilung arbeiten ein Hauptspezialist und drei Hauptinspektoren sowie ein Inspektor. In der Abteilung für genetische Ressourcen arbeiten der Leiter und zwei Hauptspezialisten. Diese Institution war im Gespräch für eine etwaige Privatisierung, da das Ministerium aus Effizienzgründen für eine möglichst umfassende Auslagerung sonstiger Aufgaben ist. Allerdings ist dies zum Schutz des dort gesammelten Genmaterials aller estnischen Haustiere doch nicht geschehen.³⁸

Die **Pflanzenschutzinspektion** (*Taimetoodangu Inspeksioon*) in Tallinn beschäftigt sich mit Pflanzenschutzmitteln, der Pflanzengesundheit, Dünger, Sortenkontrolle, Zertifizierung von Saatgut, Gartenwirtschaftsprodukten und Biolandwirtschaft.

Das **Zentrum für Leistungskontrolle** (*Jõudluskontrolli Keskus*) ist für die Effektivitätskontrolle bei der Tierhaltung verantwortlich und für die Kontrolle der Produktion der Viehhaltung und Rohmilchproduktion. Das Amt hat 126 Mitarbeiter verteilt auf Hauptabteilung, Abteilung für Infotechnologie, Labor für Milchanalyse, Datenbank, Abteilung für Kontrolle und Ausbildung. Das Vieh wird genetisch bewertet und die Rohmilchproduktion unabhängig bewertet und gemessen. Das Zentrum verteilt entsprechende Kontrollzertifikate. Der Außendienst schult und berät die Kunden sowie die Kontrollassistenten. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Vorschriften bei der Durchführung von Kontrollen überwacht.

Das **Zentrum für landwirtschaftliche Untersuchungen** (*Põllumajandusuuringute Keskus*), ehemals Zentrum für die Kontrolle von pflanzlichem Material (*Taimse Materjali Kontrolli Keskus*) wurde am 1. Januar 1998 anstelle der Samen- und Sorteninspektion (*Seemne ja Sordikatse Inspeksioon*) sowie Inspektion für Pflanzenschutz und -quarantäne (*Taimkaitseameti Taimekarantiini Inspeksiooni*) gegründet. Das Zentrum ist in internationalen Organisationen und der Zusammenarbeit mit den baltischen Nachbarn im Baltic Grain Network involviert, welches künftig eine zentrale und einheitliche Bewertung des Kornes ermöglichen soll.

Das **Veterinär- und Lebensmittellabor** (*Veterinaar- ja Toidulaboratoorium*) in Tartu wurde 1998 aus dem früheren Veterinärlabor und regionalen Veterinärlabors gebildet und verfügt über sechs regionale Einrichtungen. Das Labor arbeitet eng mit dem Veterinär- und Lebensmittelamt (VTA) zusammen.

Neben diesen Ämtern gibt es weitere Zentren, Labore und Büros sowie wissenschaftliche Einrichtungen und Museen, die dem Landwirtschaftsministerium unterstellt sind. Es handelt sich dabei um 13 Meliorationsbauüberwachungs- und Untersuchungsbüros (*Maaparanduse Ehitusjärelvalve ja Ekspertiisibüroo*), die staatliche Meliorationspläne auf dem Land

³⁸ Interview in Tartu mit dem Generaldirektor von PRIA am 3.1.2003.

implementieren, Informationen zusammentragen und beraten. Des Weiteren gibt es das 1994 gegründete Estnische Landwirtschaftsinstitut (*Eesti Maaviljeluse Instituut, EMVI*), das Bildungs- und Beratungszentrum Jänedä (*Õppe- ja Nõuandekeskus*), das Sortenzuchtinstitut Jõgeva (*Jõgeva Sordiarituse Instituut*) sowie drei Museen: das C.R. Jakobson Museum, das Estnische Milchwirtschaftsmuseum (*Eesti Piimandusmuuseum*) und das Landwirtschaftsmuseum (*Põllumajandusmuuseum*).

4 Die Landwirtschaftsverwaltung im EU-Beitrittsprozess

Von der Europäischen Kommission wurden Estlands Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung des *acquis communautaire* als gut bewertet. Weitreichende Fortschritte in diesem Bereich haben wesentlich zum Gelingen der estnischen Transformation beigetragen, insbesondere zu dessen politischer und wirtschaftlicher Stabilisierung. Diese Entwicklung schuf wiederum ein günstiges Umfeld für die Reform der zentralstaatlichen Verwaltung. Estland gehört heute zu den erfolgreichsten Transformationsländern im osteuropäischen Vergleich (siehe u.a. ausführliches Datenmaterial in Weidenfeld 2001: 598-599; Economist vom 15.10.2005: 32). Dies zeigt sich auch am EU-Beitrittsprozess, wo es Estland gelang 1998 als einziges Land der ehemaligen Sowjetunion in die „Luxemburg 6“, der „Ersten Welle der Beitrittsstaaten“, zu gelangen. Inzwischen ist Estland mit den beiden anderen baltischen Republiken in einer Gruppe von 10 Staaten am 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union geworden. Neben diesen Prozessen, die man unter dem Stichwort Modernisierung zusammenfassen kann, unterliegt Estland, wie andere MOE Staaten ebenfalls, dem Europäisierungsprozess. Es ist nicht einfach, verschiedene Entwicklungen nur dezidiert dem einen oder anderen zuzuordnen. In der Landwirtschaftsverwaltung lassen sich jedoch nachweisbar die neuen Einflüsse aus Brüssel ablesen. Struktur- und Regionalpolitik etwa müssen nun mit der EU abgestimmt werden um z.B. an Vorbeitrittsprogrammen teilnehmen zu können. In der estnischen Landwirtschaft besteht daher ein besonders hoher Anpassungsdruck, da die hohe Regeldichte der GAP die liberale estnische Wirtschaftspolitik konterkariert und eine Bürokratisierung mit sich brachte. Während man in den EU Staaten versuchte, durch Hierarchieabbau, Deregulierung und Privatisierung die bürokratische Regelsteuerung zu verringern, war die Staatsadministration in Estland gerade dabei, einen „schlanken“ Staat zu verwirklichen. Bereits abgebaute Zölle und Agrarsubventionen mussten wieder eingeführt werden. Institutionell erforderte der Beitritt konkrete Maßnahmen, die für den Landwirtschaftssektor in Kapitel 7 des *acquis communau-*

taire ausgeführt sind. Sie veränderten Verwaltung und Gesetzgebung im Agrarbereich nachhaltig. In wenigen Jahren musste die Legislative eine Flut von Gesetzesnovellen verabschieden, die unter normalen Bedingungen Jahrzehnte brauchen würden. Für den Staatshaushalt entstanden zusätzliche Belastungen durch das Prinzip der Kofinanzierung und die Anforderungen der EU-Sozialcharta. Beim Aufeinandertreffen von Strukturen der EU auf die noch nicht fest etablierten postkommunistischen Institutionen kam es dann in der Folge zu den bereits beschriebenen Veränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung Estlands.

Jedoch hängen Richtung und Ausmaß der neuen EU-Strukturen nicht zuletzt von Koordinierung und Organisationsgeschick vor Ort ab. In Estland schien man besonders motiviert zu sein, eine schnellstmögliche Integration zu verwirklichen und somit die Konsequenzen bezüglich Politik und Verwaltung offensiv anzugehen. Als kleines Land konnte Estland keine Verhandlungsmasse und -macht in die Beitrittsverhandlungen einbringen wie das etwa bei Polen zu spüren war. Fest steht jedoch, dass Estland von 2000 bis 2002 mit 168–213 Millionen Euro überdurchschnittlich viele Zuwendungen seitens der EU erhielt (Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 1999: 9) Die Form der Zusammenarbeit reicht von Dialog bis zu Co-option von Langzeitberatern. Das PHARE-Programm der EU diente anfangs der institutionellen Unterstützung der Transformation, übernahm aber dann immer stärker Aufgaben der Beitrittsvorbereitungen.

Der Beitritt zur Europäischen Union setzte dann auch den Fokus für die estnische Landwirtschaftspolitik. Demzufolge bestand das Ziel in der Anpassung der Normen an die Brüsseler Standards. Das bedeutete letztendlich eine größere Konkurrenzfähigkeit der estnischen Produktion, die Regulierung des Handels, die Gewährleistung der Qualitätsnormen der EU inklusive aller damit in direkter Verbindung stehenden Bereiche wie Veterinärmedizin und Sanitärkontrolle in Produktion und Verarbeitung. Die Strategie der Landwirtschaftspolitik in den Jahren 2000 bis 2003 zielte daher auf die Steigerung der Effektivität und die Orientierung auf die Erfordernisse des Europäischen Binnenmarktes, auf stabile Preise, auf die Gewährleistung der Viehzucht mit heimischen Futtermitteln und, im Gegensatz zur Anfangszeit, auf die Versorgung der Einwohner mit einheimischen Nahrungsmitteln. Des Weiteren war die Unterstützung der ländlichen Wirtschaft, die schrittweise Übernahme der Prinzipien der Landwirtschaftspolitik des Europäischen Binnenmarktes und die Orientierung auf Produkte mit einem hohen Mehrwert auf dem Binnen- wie auf dem internationalen Markt zum großen Teil Brüssel zu verdanken. Hinzu kommt die Ausarbeitung und Implementierung eines Um-

weltprogramms.³⁹ Als Mittel zur Umsetzung dienten Zölle, die Unterstützung der Vermarktungsorganisationen der Landwirtschaft sowie den staatlichen Einkauf der landwirtschaftlichen Produktion. Darüber hinaus folgen Direktzahlungen in Form von Subventionen und Kompensationen sowie Steuervergünstigungen. Der Staat greift zudem verstärkt indirekt ein und zwar durch die Unterstützung von Ausbildung, Forschung und sonstiger technischer Ausstattungen.

Zu den weiteren Integrationsschritten der Landwirtschaftspolitik gehört wie beschrieben die Anpassung der Verwaltung an die Normen der EU. Eine Folge war die Gründung des Amtes für Landwirtschaftsregister und Information. Seit dem 1. Januar 2000 wurde die Gesetzgebung angepasst, um Richtlinien der WTO und der EU zur gemeinsamen Marktregelung zu entsprechen. Die finanzielle Unterstützung der Landwirtschaftsorganisationen erfolgte größtenteils im Rahmen der Vorbereitung durch die entsprechenden Verwaltungsinstrumente, wie etwa Einführung der Milchquote.

Eine für Estland neue Dimension war die Unterstützung von Produzenten solcher Produkte, die auch in der Landschaftspflege von Bedeutung sind wie Kornanbau, Milchproduktion und Schafzucht, sowie in Ausnahmefällen auch von Betrieben, die der dringenden Entwicklung bedürfen, was in Vorbereitung der Finanzverwaltung auf die Subventionen im Rahmen der EU geschah. Gefördert wird außerdem der Natur- und Landschaftsschutz. Umweltfreundliche Maßnahmen auf dem Land werden, unterstützt. Antragsteller erhalten bis zu 50% ihrer Investitionen, wenn sie für Maßnahmen die der Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Landwirtschaftssektor dienen investieren und bis zu 75%, wenn ihre Investitionen zur Erfüllung von Umweltschutzvorschriften dienen. Ebenfalls bis zu 50% EU Gelder erhalten Maßnahmen zur Qualitäts- und Effektivitätssteigerung. Das Geld kommt dann im Rahmen des SAPARD-Programms durch die Kofinanzierung teils von der EU, teils vom Staat. Dieses Prinzip funktioniert in Estland zufriedenstellend. Von außen herangetragene Strukturen wurden somit Bestandteil für das Landwirtschaftsministerium. PRIA ist dabei nur das deutlichste Beispiel. Erst durch die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Sommer 1998 wurde dem Landwirtschaftsministerium ermöglicht, innerhalb der estnischen Regierung offensiv zu agieren. Politisch wurde damit sein Status enorm aufgewertet.

³⁹ Laut National Programme for the Adoption of the Acquis unter www.agri.ee

5 Schlussfolgerungen

Auch in einem Kleinstaat wie Estland ist die Struktur der Ministerialverwaltung in ihrer Gesamtheit diversifiziert und erfüllt die volle Bandbreite an Staatsaufgaben. Das hier beschriebene Beispiel des Landwirtschaftssektors verdeutlicht dies, denn anhand von Politikfeldern wird die Struktur der estnischen Zentralverwaltung am Besten nachvollziehbar.

Wie anfangs ausgeführt wird, ist die Exekutive vom jeweiligen Ministerpräsidenten angeleitet und verantwortet. Seine Autorität ist nicht zuletzt von seinem Standing innerhalb von Regierung und Partei abhängig. Jedoch sind die estnischen Minister nicht ihm, sondern nur dem Parlament gegenüber verantwortlich. Ist die Opposition schwach oder zeigen die Parteien keine ausgeprägte Polarisierung wie es in Estland der Fall ist, schlägt sich das in großer Durchsetzungskraft der Regierungsbeschlüsse nieder, so etwa am Anfang der Transformation unter der Führung von Premierminister Laar mit dem „big bang approach“ zur Neuorientierung des Landes in einer sehr liberal gestalteten Marktwirtschaft. Für die estnische Landwirtschaftspolitik und Agrarverwaltung dauerte es einige Jahre, bis sie sich mit eigenem Gewicht innerhalb der Regierungspolitik bemerkbar machen konnte. Dies geschah unmittelbar im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Estlands zusammen.

Die Europäisierung der estnischen Verwaltung ergab sich aus der Prioritätensetzung der estnischen Politik, die im Zuge der Neuorientierung Estlands weg von Russland hin zur EU und NATO als oberstes Ziel hatte. Die wirtschaftliche und politische Westangliederung ließ anfangs die Bedürfnisse der Landwirtschaft völlig außen vor. Letztendlich war es dann die Hinwendung zum Westen, die den zuvor vernachlässigten Sektor wieder Auftrieb gab. Dies geschah dank der Adaption des institutionellen Rahmens an die zur Annahme detailliert formulierten EU-Standards. Welche Spezifika Estland dabei zeigte, wird abschließend noch einmal zusammengefasst:

Erstens, es handelte sich um einen radikaler Neuaufbau statt Reform eines bestehenden Systems. Anders als vielen MOE-Ländern schlug Estland mit der Unabhängigkeit den naheliegenden Weg der Reform eines schon bestehenden Systems aus. Es konnte dabei nur auf einige wenige Innovationserfahrungen, v.a. auf dem Gebiet der Landwirtschaft während Perestroika und Glasnost aufbauen. In Estland als ehemaliger Sowjetrepublik bestand neben der Herausforderung einer Transformation vom Staatssozialismus zur marktwirtschaftlichen Demokratie noch jene der Staatsneugründung. Dabei war eine bloße Umgestaltung der Sowjetministerien nicht ausreichend, da ein nicht reformierbares System nicht reformiert werden könne (Sootla 2000). Vielmehr hatte man es mit einem Staatsaufbau und radikalen Neuanfang

zu tun. Dieser wurde durch mehr oder weniger intensive Wechselwirkungen der Akteure mit Handlungsspielräumen, verschiedenen legacies (Sowjet- und Zwischenkriegszeit) und anderen Einflüsse wie der EU-Osterweiterung determiniert. In diesen Prozess hatte man bewusst kaum „Gepäck“ in Form überkommener Praktiken mitgenommen, da ohnehin vieles neu gestaltet wurde (u.a. das Bankensystem) und ein umfassender Elitenwechsel hin zur jüngeren und jüngsten Generation erfolgte. Bezüglich der Landwirtschaft waren die radikalen Eingriffe in Vermögensverhältnisse ohne signifikante Widerstände möglich, da dort die sonst sehr starke russische Elite nicht so präsent war wie auf anderen Gebieten.

Zweitens, Reformen im Agrarsektor wurden im Vergleich zur Privatisierungs- und Restitutionspolitik erst sehr spät angegangen. Die Landwirtschaftsverwaltung kümmerte sich mangels politischer Unterstützung nur mit starken Verzögerungen um Strukturanpassungen, aber dann sehr konsequent. Obwohl in EU-internen Reformdebatten umstrittenen, wurde die GAP in den zukünftigen EU Ländern dennoch eingeführt, nicht zuletzt weil das Unterstützungsniveau der alten Länder nicht eins zu eins eingeführt wird sondern weit niedriger ausfällt.

Daraus ergibt sich, dass Estlands Landwirtschaftssektor zweifach durch eine Transformation ging: Die estnische Landwirtschaftspolitik, die mit ihrem laissez-faire Ansatz zunächst am wenigsten kompatibel zur Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in allen Beitrittsländern war, vollzog in ihrer Annäherung an die europäischen Strukturen eine neuerliche Kehrtwende. Die estnische Landwirtschaft durchlief nicht nur den Übergang von zentralstaatlicher Planwirtschaft der Sowjetunion zu einer auf Privateigentum beruhenden, fast ungesteuerten Agrarordnung, die lediglich auf der „Eigenkoordination“ des freien Marktes setzte wurde abgelöst von einer erneut streng regulierten und supranational ausgehandelten europäischen Agrarordnung (GAP). Dieser Prozess brachte einen nachhaltigen Statusgewinn für das Landwirtschaftsministerium mit sich.

Letztlich kann man von einer erfolgreichen Europäisierung sprechen. Mit PRIA gelang es, eine vorbildliche Zahlstelle für das SAPARD Programm und die finanziellen Mittel im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, E-AGFL zu errichten. Dass Estland als erstes Land solch eine Institution erfolgreich aufzubauen vermochte, ist nicht allein der Leistungsfähigkeit der estnischen Verwaltung gutzuschreiben. Tallinn wurde dabei massiv von Brüssel unterstützt und in der tat als Musterfall für die anderen EU Beitrittsländer aufgebaut. Aber dies wurde möglich, weil das estnische Landwirtschaftsministerium die sich eröffnenden Möglichkeiten für Sonderhilfen im Zuge des EU-Beitrittsprozesses zu nutzen wusste. In den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommissi-

on werden der Verwaltung der Republik Estland nicht zuletzt aufgrund dieser positiven Erfahrungen gute Zensuren erteilt.

Literatur

Gesetze

- Euroopa Ühenduste Komisjoni, kes esindab Euroopa Ühendust, ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud Eesti Vabariigi põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelse programmi mitmeaastase rahastuslepingu ratifitseerimise seadus, Riigi Teataja II, 2001, 14, 68. (Gesetz über die Ratifizierung des mehrjährigen Finanzabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Estland für das Entwicklungsprogramm der estnischen Landwirtschaft und des Landlebens vor dem EU Beitritt)
- Kinnisaja omandamise kitsendamise seadus, Riigi Teataja I, 2003, 23, 145. (Gesetz über die Beschränkungen beim Erwerb von Grundbesitz und Land)
- Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, Riigi Teataja I, 2000, 82, 526. (Gesetz über die Regulierung des Landlebens und des Agrarmarktes)
- Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seadus, Riigi Teataja I, 2002, 16, 93. (Gesetzesänderung über die Regulierung des Landlebens und des Agrarmarktes)
- Seadus "2003. aasta riigieelarve", Riigi Teataja I, 07.01.2003, 3, 18. (Gesetz über den Staatshaushalt des Jahres 2002)
- Seadus "2002. aasta riigieelarve", [<http://www.fin.ee/?id=946>], (01.06.2003). (Gesetz über den Zusatzhaushalt für das Jahr 2002)
- Seadus "Riigi 2002. aasta lisaeelarve", Riigi Teataja I, 20.06.2002, 51, 315. (Gesetz über den zweiten Zusatzhaushalt für das Jahr 2002)
- Seadus "Riigi 2002. aasta teine lisaeelarve", Riigi Teataja I, 14.10.2002, 82, 483. (Gesetz über den Staatshaushalt 2002)
- Seadus "2001. aasta riigieelarve", Riigi Teataja I, 2001, 4, 11. (Gesetz über den Staatshaushalt 2001)
- Seadus "2000. aasta riigieelarve", Riigi Teataja I, 2000, 1, 1. (Gesetz über den Staatshaushalt 2000)
- Seaduse "2000. aasta riigieelarve" muutmise seadus, Riigi Teataja I, 2000, 55, 364. (Veränderung des Gesetzes über den Staatshaushalt 2000)
- Seadus "1999. aasta riigieelarve", Riigi Teataja I, 1999, 3, 49. (Staatshaushalt 1999)
- Seadus "Riigi 1999. aasta lisaeelarve", Riigi Teataja I, 14.07.1999, 59, 614. (Zusatzhaushalt 1999)
- Verfassung (englisch) unter <http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>

Statuten des Landwirtschaftsministeriums und der Agenturen

- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I, 1995, 9, 72.
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I, 1996, 80, 1441.
- Põllumajandusministeeriumi põhimäärus, Riigi Teataja I, 2000, 22, 128.
- Vabariigi Valitsuse 12. novembri 1996. a. määruse nr. 282 «Põllumajandusministeeriumi põhimääruse kinnitamine» muutmise, Riigi Teataja I, 1997, 85, 1444.
- Vabariigi Valitsuse 17. märtsi 2000. a määruse nr 85 «Põllumajandusministeeriumi põhimäärus» muutmise, Riigi Teataja I, 2000, 91, 588.
- Vabariigi Valitsuse 17. märtsi 2000. a määruse nr 85 «Põllumajandusministeeriumi põhimäärus» muutmise, Riigi Teataja I, 2001, 36, 210.

Monographien und Aufsätze

- Alanen, Ilka (2002): Privatisierung und Sowjetgeist. Die Zukunft der ländlichen Räume in den baltischen Republiken, Berlin
- BHHRG (2004): Estonia Country Report, <http://www.bhrg.org/CountryReport.asp?CountryID=31>
- Brandt, Hartmut et al. (1998): Agricultural Development in Estonia. Options under EU Accession, Reports and Working Papers No. 11/1998, German Development Institute (GDI) Berlin
- Claasen, Ralf (2002): Jenseits des Sonderfalls, Aachen
- Dahlmann, Olaf (2002): Regierungsstabilität in Estland, Diplomarbeit, Universität Potsdam [elektronisch 2005]

- im Internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/opus/volltexte/2005/519/>
- Europäische Kommission (1999): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Europäische Kommission (2003): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Feest, David (2000): Terror und Gewalt auf dem estnischen Dorf, in: *Osteuropa* 50, 6, 656-671
- Gilly, Seraina (2001): *Der Nationalstaat im Wandel, Estland im 20. Jahrhundert*, Bern
- Hillebrecht, Andreas (1996): *Entwicklung und Struktur der Kommunalen Selbstverwaltung in Estland*, Königstein
- Jahn, Detlef (2002): *Koalitionen in Dänemark und Norwegen: Minderheitsregierungen als Normalfall*, in: Kropp, Sabine/ Schüttemeyer, Suzanne/ Sturm, Roland (Hrsg.): *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen, S. 219-247
- Jann, Werner (2004): *Die Entwicklung der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa – organisationstheoretische Zugänge und Hypothesen*, in: Benz, Arthur/ Siedentopf, Heinrich/ Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Berlin, S. 593-612
- Järvesoo, Elmar (1973): *Die Estnische Landwirtschaft während der Sowjetperiode 1945-1972*, in: *Acta Baltica*, Bd. 13, S. 134-154
- Kein, Alar/ Tali, Veiko (1995): *The Process of Ownership Reform and Privatisation*, in: Lugus, Olev and Hachey, George. A. (eds.): *Transforming the Estonian Economy*, Tallinn
- Laar, Mart (2002): *Das Estnische Wirtschaftswunder*, Tallinn
- Lagerspetz, Mikko/ Maier, Konrad (2002): *Das politische System Estlands*, in: Ismayr, Wolfgang: *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, 69-107
- Lieven, Anatol (1993): *The Baltic Revolution*, New Haven and London
- Lippert, Barbara/ Umbach, Gabi (2005): *The Pressure of Europeanisation From post-communist state administrations to normal players in the EU system*, Berlin
- Meurs, Wim van/ Berg, Eiki (2001): *Estland*, in: Weidenfeld, Werner: *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*, Bd. 2, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 63-85
- Ministry of Agriculture (1997-2004): *Overview 1996-2003 (published yearly)*, Tallinn
- Ministry of Finance (2003): *Yearbook*, Tallinn
- Penkaitis, Norbert (1996): *Die Agrarwirtschaft der baltischen Staaten auf dem Weg in die Marktwirtschaft*, Berlin
- Plötz, Peter/ Polkowski, Andreas (2002): *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Estland, Lettland und Litauen*, HWWA-Report Nr. 219, Hamburg
- PRIA (2005): *Estonian Agricultural Registers and Information Board 2000-2005*, Tartu
- Randma, Tiina (1999): *Civil Services and State Administration (CSSA) Country Report: Estonia for OECD/SIGMA*, Paris
- Randma, Tiina (2005): *Estonian Central Government: Made in Estonia? Unveröffentlichte Studie*, Potsdam.
- Raun, Toivo (2001): *Estonia in the 1990s*, in: *Journal of Baltic Studies* 32/1, S. 19-42
- Reetz, Axel (2002): *Die Entwicklung der Landwirtschaftsverwaltung in Estland*, unveröffentlichte Studie, Potsdam
- Smith, David J. (1998): *Estonia: Independence and European Integration*, London, New York
- Sootla, Georg (2001): *Dilemmas in Institutionalisation of Structures of Democratic Governance in the Course of Radical Versions of CEE Countries*, EGPA conference paper, Vaasa
- State Chancellery of the Republic of Estonia (2004): *Public Administration in Estonia*, Tallinn
- Uibopuu, Henn-Jüri (1994): *Die Kompetenzen der estnischen Staatsversammlung nach der Verfassung von 1992*, Salzburg
- Unwin, Tim (1994): *Structural Change in Estonian Agriculture: from command economy to privatization*, in: *Geography*, 79 Jg., Nr. 344
- Velthut, Annika (2001): *Prime Minister's Roles and Sources of Authority in Cabinet Decision-Making: The Case of Estonia*, NISPAcee Conference Paper, Riga
- Weidenfeld, Werner (2001): *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*, Bd. 1-2, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Weiterführende Literatur

- Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (2001): *Cabinets in Eastern Europe*, New York
- EBRD Transition Report (2002): *Agriculture and rural transition*, London
- EU-Kommission 30.1.2002: *Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP*, Diskussionspapier, Brüssel
- EU-Kommission Generalsekretariat (2002): *Europäischer Rat Brüssel, 24./25. Oktober 2002 Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel

- Europäische Kommission (1996): The CAP and Enlargement, Luxemburg
- Europäische Kommission (1998): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Europäische Kommission (2000): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Europäische Kommission (2001): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Europäische Kommission (2002): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
- Europäische Kommission GD Landwirtschaft (1998): Lage und voraussichtliche Entwicklung der Landwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Zusammenfassender Bericht
- Europäische Kommission, GD Erweiterung (2001): Twinning in der Praxis, Brüssel
- European Commission Directorate-General for Agriculture (2002): Agricultural Situation in the Candidate Countries, Country Report on Estonia, Brüssel
- Fock, Achim (2000): Integrating Estonia into the European Union: Quantitative Analysis of the Agricultural and Food Sector, Kiel
- Frohberg, Klaus/ Pogonietz, Witold-Roger (Hrsg.) (1998): The Importance of Institutions for the Transition in Central and Eastern Europe with Emphasis on Agriculture and Food Industry, Kiel
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: Journal of European Public Policy, 8. Jg., Nr. 6, S. 1013-1031
- Ismayr, Wolfgang (2002): Die politischen Systeme Osteuropas, Wiesbaden
- Koester, Ulrich (2002): Institutional Changes and Rural Development in the CEEC and CIS Region, Working Paper FAO, Rome
- OECD (1996): Review of Agricultural Policies: Estonia
- OECD/ SIGMA (1999): Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Estonia, Paris.
- OECD/ SIGMA (1999): SIGMA-Baselines – Control and Management System Baselines for European Union Membership, Paris
- OECD/ SIGMA Papers No. 17 (1997): Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia, Albania, Paris
- Randma, Tiina (2001): Civil Service Careers in Small and Large States. The Cases of Estonia and the United Kingdom, Baden-Baden
- Sootla, Georg/ Temmes, Markku (2004): Models of Administrative Reform Institutions in a Transition Environment, Helsinki
- Speer, Benedikt (2001): Das SIGMA-Programm der OECD. Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa?, in: König, Klaus/ Adam, Markus (Hrsg.): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
- Steen, Anton/Ruus, Jüri (2002): Change of Regime – Continuity of Elites? The case of Estonia, in: East European Politics and Societies, 16 Jg., H. 1, S. 223-248
- Sturm, Roland (1997): Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 157-201
- Viks, Külli (2002): Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia, Working Paper, im Internet: <http://www.iep-berlin.de/forschung/moe-europaesierung/publikationen/viks-europeanisation-estonia.pdf>
- Wistinghausen, Henning von (2004): Im Freien Estland, Köln

Hinweis zur Reihe

In der Reihe Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ sind bisher erschienen:

Heft 1 (2004)

Stefanie Tragl

Landwirtschaftsverwaltung in Polen. Verzögerte Reformen in einem instabilen politischen Umfeld

Heft 2 (2005)

Stefanie Tragl

The Development of Polish Telecommunications Administration (1989-2003)

Heft 3 (2005)

Olaf Dahlmann

Government Stability in Estonia: Wishful Thinking or Reality?

Heft 4 (2005)

Jochen Franzke

Managing Sectoral Transition. The Case of Slovak Agricultural Administration

Die Hefte sind unter folgender Adresse erhältlich:

Universität Potsdam
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
Hochschuldozent Dr. habil Jochen Franzke
PSF 900 327, D 14439 Potsdam
Tel.: +49/(0)331/ 977- 3414
Fax: +49/(0)331/ 977- 3302
franzke@uni-potsdam.de

Download unter http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/index.htm