

UNIVERSITÄT POTSDAM
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Diplomstudiengang Verwaltungswissenschaft



DIPLOMARBEIT



Regierungsstabilität in Estland

vorgelegt von

Olaf Dahlmann
Stahnsdorfer Str. 154 b
14482 Potsdam

Matrikel-Nr. 133186

Gutachter:
Dr. habil. Jochen Franzke
PD Dr. Sabine Kropp

Potsdam, den 8. Juli 2002

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	III
Übersicht über die estnischen Parteien.....	IV
I. EINLEITUNG.....	1
II. FORSCHUNGSSTAND.....	4
2.1. Konzeptionelle Grundlagen zur Regierungsstabilität.....	4
2.1.1. Demokratietheorie und Regierungsstabilität	4
2.1.2. Regierungsstabilität als Notwendigkeit einer zeitlichen Kontinuität von Regierungen.....	5
2.1.3. Definition von Regierungsstabilität.....	7
2.1.4. Bedeutung von Regierung und Regierungsstabilität	8
2.1.5. Kritik gegenüber dem Konzept der Regierungsstabilität	9
2.2. Regierungsstabilität als Forschungszweig der Politikwissenschaft	11
2.2.1. Bisheriger Forschungsstand	11
2.2.2. Zwei Ansätze der Regierungsbildung	12
2.2.2.1. „Office Seeking“-Ansätze	12
2.2.2.2. „Policy-Seeking“-Ansätze	14
2.2.3. Koalitionsbildung und Regierungsstabilität	15
2.2.4. Bisherige Untersuchungen zur Regierungsstabilität	16
2.3. Transformationstheoretische Grundlagen.....	19
2.3.1. Theoriebildung der osteuropäischen Transformation: Probleme und Abgrenzung	20
2.3.2. Akteurstheoretischer Ansatz.....	21
2.3.3. Phasen der Transition: Liberalisierung, Demokratisierung, Konsolidierung.....	22
III. ENTWICKLUNG EINES MODELLS ZUR MESSUNG VON REGIERUNGSSTABILITÄT AM BEISPIEL ESTLAND.....	24
3.1. Das System der Regierung und dessen Stabilität	24
3.2. Notwendigkeit eines erweiterten Ansatzes.....	25
3.2.1. Institutionelle Komponente	25
3.2.2. Core Executive Studies.....	28
3.3. Hypothesen für eine Regierungsstabilität in Estland.....	29
3.4. Zur Vorgehens- und Zählweise.....	32
IV. UNTERSUCHUNG DER REGIERUNGSSTABILITÄT: REGIERUNGEN IN ESTLAND SEIT 1992	34
4.1. Historischer Rückblick	34
4.1.1. Vorsozialistische Vergangenheit: Demokratie-Erfahrung von 1920-1940	34
4.1.2. Die Übergangsphase 1989-1992: Liberalisierung und Demokratisierung	35
4.1.3. Übersicht über die Regierungen 1992-2002.....	39
4.1.3.1. Die Regierung Mart Laar 1992-1994	40
4.1.3.2. Die Regierung Andres Tarand 1994-1995	41
4.1.3.3. Die Regierung Tiit Vähi 1995	41

4.1.3.4. Die Regierung Tiit Vähi 1995-1996.....	42
4.1.3.5. Die Regierung Tiit Vähi 1996-1997.....	43
4.1.3.6. Die Regierung Mart Siimann 1997-1999	43
4.1.3.7. Die Regierung Mart Laar 1999-2002	43
4.1.4. Zusammenfassung der bisherigen Regierungen seit 1992	45
4.2. Anwendung des Modells auf Estland.....	46
4.2.1. Konstitutionelle Rahmenbedingungen	46
4.2.1.1. Struktur des Regierungssystems	46
4.2.1.2. Bedeutung von Wahlsystemen.....	49
4.2.1.3. Exkurs: Wahlsysteme in Osteuropa.....	51
4.2.1.4. Struktur des estnischen Wahlsystems.....	53
4.2.2. Parteiensystem	56
4.2.2.1. Exkurs: Parteiensysteme in Osteuropa	56
4.2.2.2. Bewertung des Parteiensystems	60
4.2.2.3. Parteiensystem in Estland	63
4.2.2.3.1. Konstitutionelle Grundlage des estnischen Parteiensystems und deren Auswirkung.....	63
4.2.2.3.2. „Anti-party system“ und „kaleidoscopic parties“	64
4.2.2.3.3. Ausgestaltung des estnischen Parteiensystems nach Parteifamilien.....	66
4.2.2.3.4. Fragmentierung.....	67
4.2.2.3.5. Polarisierung.....	70
4.2.2.3.6. Stabilität des estnischen Parteiensystems	72
4.2.2.3.7. Zusammenfassung	73
4.2.3. Parlament.....	75
4.2.3.1. Ausgestaltung und allgemeine Kompetenzen des Parlaments	75
4.2.3.1.1. Ausschüsse	77
4.2.3.1.2. Fraktionen.....	79
4.2.3.1.3. Abgeordnete	81
4.2.3.2. Verhältnis zwischen Parlament und Regierung: Institutionalisierte Kompetenzen des Riigikogu.....	83
4.2.3.2.1. Investiturrechte	84
4.2.3.2.2. Misstrauensvotum.....	85
4.2.3.2.3. Parlamentsauflösung.....	87
4.2.4. Regierung.....	88
4.2.4.1. Kabinettsstruktur	88
4.2.4.2. Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten.....	90
4.2.4.3. Administrative Strukturen des Ministerpräsidenten.....	92
4.2.4.4. Estnische Minister von 1992 bis 2002.....	94
4.2.4.5. Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung	96
4.2.5. Politische Elite.....	99
4.2.5.1. Personelle Aspekte	99
4.2.5.2. Inhaltliche Aspekte	103
V. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN	106
VI. LITERATURVERZEICHNIS	
VII. DATENANHANG	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die bisherigen Regierungen	39
Tabelle 2: Schranken für die ungeteilte Souveränitätsausübung des Riigikogu 1998	47
Tabelle 3: Gruppierung von politischen Parteien nach Parteifamilien.....	61
Tabelle 4: Parteifamilien und ihre Stärke bei den Parlamentswahlen in Estland (nach Klingemann 1994)	67
Tabelle 5: Anzahl gehaltener unterschiedlicher Positionen (1992-2002)	95

Abkürzungsverzeichnis

BPA	Bureau of Public Administration
EIO	European Integration Office
EKP	Estnische Kommunistische Partei
ESSR	Estnische Sozialistische Sowjetrepublik
MOE	Mittelosteuropa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PMO	Büro des Ministerpräsidenten (Prime Minister's Office)
VerfEst	Verfassung der Republik Estland
WEU	Westeuropäische Union (Western European Union)

Übersicht über die estnischen Parteien

Name	Estnischer Name	Abk.
Estnische Koalitionspartei	Eesti Koonderakond	EK
Estnische Landvolkpartei	Eesti Maarahva Erakond	EME
Estnische Reformpartei	Reformierakond	RK
Estnische Vereinigte Volkspartei	Eestimaa Ühendatud Rahvapartei	EÜR
Estnische Volkspartei: Zusammenschluss im Oktober 1999 aus Estnischer Landvolkpartei und Koalitionspartei.	Eestimaa Rahvaliid	ER
Estnische Zentrumspartei	Eesti Keskerakond	K
Estonian Christian Democratic Union	Eesti Kristlik Demokraatlik Liit	EVKE
Fortschrittspartei: Abspaltung von der Zentrumspartei im Mai 1996	Arengupartei	AP
Konservative Volkspartei	Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	EKR
Liberaldemokratische Partei	Eesti Liberaaldemokraatlik Partei	EL
Moderate	Moodukad	M
Republikanische und Konservative Volkspartei	Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond	VKR
Unabhängigkeitspartei	Eesti Rahvusliku Soltumatuse Partei	ERSP
Vaterlandsunion (Wahlallianz)	Isamaa	I
Volksfront	Eestimaa Rahvarinne	---
Wahlallianz aus (EK) + (EME) für die Wahl 1995	Koonderakond ja Maarahva Ühendus	KMÜ

I. EINLEITUNG

Mehr als ein Jahrzehnt nach dem Umbruch in Osteuropa gelten mittlerweile viele der osteuropäischen Staaten als konsolidierte Demokratien. Einige dieser Staaten haben mit Hinblick auf die Chance eines Beitritts zur westeuropäischen Gemeinschaft, hier ist vor allem der Beitritt zur Europäischen Union (EU) und zur NATO zu nennen, immense nationale Anstrengungen unternommen. Dabei gilt es, eine „dreifache Transformation“ zu bewältigen, die durch ein „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ gekennzeichnet ist (Meurs/ Berg 2001: 63). Die Gleichzeitigkeit besteht dabei aus der Transformation hin zu Marktwirtschaft, zur Demokratie und zum Nationalstaat. Neben wirtschaftlichen Kriterien ist die politische Stabilität eines Landes primäre Voraussetzung eines EU-Beitritts. Politik kann dabei als eine Rahmenbedingung der Transformation betrachtet werden, innerhalb derer sich der wirtschaftliche aber auch gesellschaftliche Wandel vollzieht.

Dabei kommt den Regierungen der Staaten eine immens hohe Bedeutung zu. Regierungen bestimmen die Zukunft ihres Landes und sind eine Konstante im gesellschaftlichen Leben. In den jungen Demokratien Osteuropas kommt hinzu, dass Staat und Gesellschaft im Umgang mit den neuen, demokratischen Spielregeln kaum oder nur geringe Erfahrungen aufweisen können. Es ist zu beobachten, dass die anfängliche Euphorie des Umbruchs mittlerweile in vielen Staaten zumindest bei Teilen der Gesellschaft in Unmut und Enttäuschung umschlägt.

Dies ist auch bei den Wahlergebnissen osteuropäischer Staaten zu beobachten. Das osteuropäische Parteiensystem ist durch eine hohe Fragmentierung gekennzeichnet, so dass die Bildung einer verlässlichen Regierung, verlässlich im Sinne von stabil, eine enorme Aufgabe für die Beteiligten darstellt. Dennoch sind die Staaten Osteuropas in ihrer Entwicklung sehr unterschiedlich. Einige der jungen Demokratien gelten heute als Musterland der Transformation und sind weitgehend konsolidiert. Die Möglichkeit des Beitritts zur Europäischen Union hat sie enorme Anstrengungen unternommen lassen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine stabile politische Führung. Doch gibt es für eine stabile Regierung relevante Faktoren und wie sind diese ausgeprägt?

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Regierungsstabilität in Osteuropa am Beispiel Estland zu untersuchen. Estland gehört im osteuropäischen Vergleich zu den erfolgreichsten Transformationsländern und bietet sich als ehemalige Sowjetrepublik und Anwärter einer künftigen Mitgliedschaft der Europäischen Union, die auch politische Stabilität voraussetzt, als Untersuchungsobjekt an. Zudem ist Estland von einer vergleichsweise hohen Anzahl von

Regierungswechseln geprägt, während dem System selbst und damit auch den Regierungen Stabilität zugewiesen wird.

Die dabei relevante Fragestellung ist, wodurch sich Regierungsstabilität auszeichnet und wie sie sich letztlich bewerten lässt. Zeichnet sich Regierungsstabilität allein durch die durchschnittlichen Häufigkeiten von Regierungswechseln aus? Dieser Ansatz berücksichtigt in keinerlei Hinsicht weitere Faktoren, die das politische Leben und somit die Regierung eines Landes bestimmen, noch geht er auf landesspezifische Besonderheiten im Einzelnen ein.

In Kapitel II soll daher auf die konzeptionellen Grundlagen zur Regierungsstabilität eingegangen und die Ergebnisse bisheriger Forschung beleuchtet und gewürdigt werden. In einem zweiten Schritt soll zudem auch auf den aktuellen Forschungsstand der Transformationstheorie eingegangen werden, da diese in Bezug auf die Regierungsstabilität und die Wichtigkeit eines akteurtheoretischen Ansatzes essentiell ist.

Kapitel III versucht dann aus den bisherigen Ansätzen - hier sind vor allem die institutions- und akteurtheoretischen Ansätze zu nennen - und unter Zuhilfenahme weiterer zusätzlicher Indikatoren ein detailliertes Analysekonzept zur Messung von Regierungsstabilität zu entwickeln. Regierungsstabilität wird dabei als umfangreiches Einflussmodell unterschiedlichster Indikatoren dargestellt, die nicht nur die Stabilität, sondern sich selbst auch untereinander beeinflussen.

Bevor in Kapitel IV eine Überprüfung des entwickelten Analysekonzepts am Beispiel der Republik Estland erfolgt, werden im Rahmen eines kurzen historischen Rückblicks die vorsozialistische Demokratie-Erfahrung Estlands sowie die Zeit des Umbruchs und Übergangs von 1989 bis 1992 beleuchtet, da hier wichtige Aspekte zum Verständnis der heutigen estnischen Politik begründet liegen. In einem weiteren Schritt erfolgt dann die Anwendung des in Kapitel III entwickelten Analysekonzepts auf Estland. Anhand von fünf entwickelten Indikatoren werden die bisherigen Regierungen Estlands näher beleuchtet und ihre Stabilität bewertet.

Ziel der Arbeit ist es, die institutionelle und akteursspezifische Komponente um eine Betrachtung im Rahmen der Core Executive Studies zu erweitern. Dabei sind das Parteiensystem, das Parlament, die Regierung und die politische Elite des Landes sowie das Wahlrecht als konstitutionelle Voraussetzung spezifische Indikatoren für Regierungsstabilität. Sollten die genannten Institutionen durch einen geringen Austausch ihrer Mitglieder geprägt und zudem stark spezialisiert sein, so bilden sie einen stabilen Faktor für die Regierungsarbeit.

Ein häufiger Wechsel des Ministerpräsidenten an sich ist noch kein ausreichendes Anzeichen von Instabilität, vielmehr setzt sich die Stabilität einer Regierung aus zahlreichen, sich auch untereinander beeinflussenden institutionellen und akteursspezifischen Faktoren zusammen. Das hier entwickelte Modell soll schließlich zur Beantwortung der Frage führen, ob die Regierungen der vergangenen zehn Jahre in Estland Stabilität aufweisen.

II. FORSCHUNGSSTAND

2.1. *Konzeptionelle Grundlagen zur Regierungsstabilität*

In der vorliegenden Untersuchung werden die Regierungen der Republik Estland seit 1992 auf ihre Stabilität untersucht. Doch was bedeutet Regierungsstabilität und welche Dimensionen besitzt der Begriff? Hier besteht für die vorliegende Arbeit Ab- und Eingrenzungsbedarf sowie die Notwendigkeit einer Definierung der Problematik. Daher soll zunächst kurz auf die demokratie-theoretischen Aspekte des hier verwendeten Begriffs „Regierungsstabilität“ und anschließend auf die Notwendigkeit einer zeitlichen Kontinuität von Regierungen eingegangen werden. Anschließend soll dann eine Definition des Begriffes für die Verwendung in der Untersuchung gefunden werden.

2.1.1. **Demokratiethorie und Regierungsstabilität**

Der Begriff der „Regierungsstabilität“ ist aus demokratiethoretischer Sicht zunächst widersprüchlich. Regierungen sollten zum einen ein gewisses Maß an Stabilität aufweisen, um auf diese Weise eine effektive Arbeitsweise zu garantieren. Zum anderen muss aber auch die Möglichkeit eines Wechsels der Regierung möglich sein. Aufgrund dessen konstatiert Linz: „Voters in democracy seem to share both a desire for continuity and stability and a readiness for weariness with too much of it and a yearning for change” (Linz 1998: 28). Wie kann nun eine ideale Regierungsdauer aussehen bzw. gibt es sie überhaupt?

Harfst (2001: 1) weist darauf hin, dass zur Beantwortung dieser Frage ein Rückbezug auf grundlegende demokratische Prinzipien notwendig sei und geht dabei auf Dahls Responsivität als demokratisches Grundprinzip zurück (1971).¹

Um Responsivität sicherzustellen, müsse ein demokratisches System zwei Anforderungen entsprechen: Zum einen ist dies die Durchführung von Wahlen, zum anderen muss die Opposition akzeptiert sein und die Möglichkeit haben, „mit der Regierung in einen fairen Wettbewerb zu treten und sie unter Umständen abzulösen“ (Harfst 2001: 1).

„The idea of electing someone for life to exercise effective power, or representatives for unlimited time (without ever having to stand again for election) does not fit into our thinking

¹ Dahl (1971) erläutert sein Konzept der Responsivität maßgeblich in Kapitel I (S. 1-16)

about democracy“ (Linz 1998: 19). Die Aussage konstatiert folglich, dass Wahlen grundsätzlich einen Wechsel der Exekutive implizieren können, dieser aber nicht zwingend erfolgen muss. „The relation between efficacy, the capacity to solve problems, and legitimacy is modified largely by the time perspective of the citizens“ (Linz 1998: 20). Es wird deutlich, dass Regierungen in Bezug auf ihre Amtsdauer grundsätzlich durch die Durchführung von regelmäßigen Wahlen beschränkt sind. Wichtiges Kennzeichen ist demnach, dass sich die Gewählten in einem festgelegten Turnus in Wahlen dem politischen Wettbewerb stellen müssen. Wettbewerb impliziert demnach kompetitive Wahlen, weshalb Linz des Weiteren anführt, dass zwar auch so genannte „semi- or pseudo-democracies“ regelmäßige Wahlen abhalten, doch diese eben nicht kompetitiv seien (Linz 1998: 20). Hierin unterscheidet sich also die Demokratie von anderen Regierungstypen.

In repräsentativen Demokratien wird die Regierung nicht direkt vom Volk sondern aus dem Parlament heraus gewählt. Somit kommt dem Parlament als Institution und den Parteien als Akteur eine bedeutende Stellung zu, auf den Stellenwert soll im weiteren Verlauf noch eingegangen werden. Eine eingesetzte Regierung sollte letztlich die dauerhafte Unterstützung seitens der sie stellenden bzw. unterstützenden Parteien erfahren und grundsätzlich eine gesamte Legislaturperiode im Amt verbleiben. Somit würde die Regierung durch die dann folgende reguläre Wahl am Ende der Legislaturperiode bestätigt, in ihrer Zusammensetzung verändert oder aber abgelöst werden.

2.1.2. Regierungsstabilität als Notwendigkeit einer zeitlichen Kontinuität von Regierungen

Regierungen werden, das zeigte der vorherige Abschnitt, durch Wahlen zeitlich begrenzt. Prinzipiell kann eine Regierung nach dieser Auffassung auch über einen Zeitraum von mehr als einer Legislaturperiode im Amt verbleiben, jedoch muss sie sich aus demokratietheoretischer Sicht über Wahlen erneut einer Mehrheit vergewissern. Wahlen legitimieren auf diese Weise Regierungen für einen bestimmten Zeitraum, Verantwortung zu übernehmen, so dass konstatiert werden kann: „Democracy is government pro tempore“ (Linz 1998: 19). Die Amtsperiode selbst ist wiederum durch die jeweilige Verfassung vorgegeben.

Folglich würde eine „ideale“ Regierungsdauer, die im vorliegenden Sinne als stabil bezeichnet werden würde, genau die in der Verfassung verankerte Dauer einer Legislaturperiode umfassen. Regierungsstabilität bezieht sich demzufolge nur auf die Stabilität einer Regierung innerhalb einer Legislaturperiode. Im vorliegenden und genauer zu

untersuchenden Fall Estlands wäre die zeitliche Begrenzung für eine Regierung somit die Dauer von vier Jahren (§ 60 VerfEst).² Für die Regierungsstabilität lässt sich auf diese Weise aus demokratietheoretischer Sicht eine zeitliche Obergrenze definieren.

Doch existiert neben dieser in der wissenschaftlichen Debatte unbestrittenen Betrachtung auch ein zeitlich festgelegtes Minimum für Regierungen? Ab welcher Zeitdauer gelten Regierungen, die nicht eine gesamte Legislaturperiode im Amt verbleiben als noch stabil bzw. schon als instabil? Nach den bisherigen Erkenntnissen müssten Kabinette, die weniger als eine Legislaturperiode im Amt bleiben, prinzipiell als instabil gelten.

Regierungen benötigen für die Umsetzung ihrer Vorhaben und Programme prinzipiell Zeit. Eine ungeschriebene Regel gesteht Regierungen daher nach Amtsantritt einen Einarbeitungszeitraum von einhundert Tagen zu (vgl. Linz 1998: 35). Um ein zeitliches Minimum von Amtszeiten zu definieren, ist dieser Vorschlag keineswegs zu kurz, dennoch verdeutlicht er, dass Regierungen auch zunächst in ihr Amt und ihre Aufgabe hineinwachsen müssen. Für die Umsetzung einer wie auch immer ausgerichteten Politik einer Regierung gilt es, administrative und politische Strukturen zu implementieren, Gesetze zu verabschieden und nicht zuletzt auch die Bereitstellung von Finanzmitteln zu beschließen. Schließlich sollte auch noch der Regierung „die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ergebnisse ihrer Politik zu beobachten, um im Zweifelsfall Korrekturen anbringen zu können“ (Harfst 2001: 1).

Linz gelangt zu der Auffassung, dass eine Regierung einer Vielzahl von „cycles“ unterliegt, also bestimmten Kreisläufen, die in den „electoral-democratic process“ miteinfließen (Linz 1998: 33). Neben z.B. dem wirtschaftlichen, sozialen und internationalen „cycle“ ist vor allem der Finanzhaushalt wichtig. Linz merkt an, dass eine Regierung mit Amtsantritt zumeist den Haushalt ihrer Vorgängerin übernehmen muss und auf diese Weise kaum Spielraum zur Realisierung eigener Politikschwerpunkte und Programme besitzt: „A government may come into power to operate at least until the next budget making process within the constraints decided by its predecessor and it might leave its successor with the budget designed for continuing in power“ (Linz 1998: 33). Wie bereits erwähnt, sollte der Regierung die Möglichkeit gegeben werden, ihre eigene Politik einzuschätzen und gegebenenfalls auch zu korrigieren. Diese Korrekturen schließen die Finanzmittel nicht aus, so dass daher eine Regierung auch einen zweiten eigenen Haushalt verabschieden müsste. In föderalen Systemen muss zudem noch die Konsensfindung innerhalb der zweiten parlamentarischen Kammer berücksichtigt werden.

² Die Verfassung wird in der vorliegenden Arbeit nach Roggemann (1999) zitiert, der die Verfassung der Republik Estland in Paragraphen und nicht in Artikel untergliedert.

Es wird deutlich, dass sich in Bezug auf die Amtszeit eines Kabinetts ein Minimum nur schwer finden lässt. Sofern sich also eine Mindestregierungszeit überhaupt definieren lässt, erscheint aufgrund der angesprochenen Bewertungsaspekte ein minimaler Zeitraum von zwei Jahren sinnvoll.

2.1.3. Definition von Regierungsstabilität

Oft können aus den verschiedensten Gründen Kabinette die ihnen konstitutionell zustehende Amtszeit nicht voll ausschöpfen. Obgleich zwar durchaus ein Wunsch nach Wechsel der Regierung besteht, werden nur kurz amtierenden Kabinette ausgesprochen kritisch betrachtet: „Short lived cabinets are regarded as ineffective policy-makers“ (Lijphart 1984b: 165). Die Instabilität von Regierungen oder kurze Kabinettszeiten werden daher nicht nur prinzipiell als negativ angesehen, sondern gelten auch als Indikator für Systemkrisen oder als Anzeichen für ein potenzielles Zusammenbrechen des politischen Systems (Linz 1978: 110ff.). Diese Meinung wird nicht nur von der Öffentlichkeit geteilt, sondern auch von der Wissenschaft unterstützt. Das Hauptargument ist hier vor allem, dass „it [government instability] prevents the formulation and consistent implementation of public policies“ (Linz 1998: 28).

Dem gegenüber ist festzuhalten, dass wechselnde Regierungen durchaus in der Lage sein können, wachsende und aufeinander folgende Probleme qualitativ besser und schneller zu lösen, als dies eine einzelne, stabile Koalition oder Minderheitsregierung ohne jegliche Unterstützung bewerkstelligen könnte (vgl. Williams 1964: 426ff.). Auch für Sartori können Regierungen „long lived and impotent“ in folgendem Sinne sein: „Stable government may be a facilitating condition, but is certainly not a sufficient condition for effective government“ (Sartori 1997: 113). Daher, so Linz, müsse man sich die Frage stellen, „if stability and continuity of leadership and cabinets in coalition governments, and long terms in office by the same people, necessarily mean better government in terms of policy outputs“ (Linz 1998: 28).

Es wird anhand dieser Aussagen deutlich, dass sich Regierungsstabilität nicht allein am zeitlichen Überleben einer Regierung festmachen lässt, sondern dass vielmehr auch die Effektivität betrachtet werden muss. Dennoch gilt es festzuhalten, dass prinzipiell stabile Regierungen im Vergleich zu instabilen Kabinetten eine potenziell höhere Effektivität aufweisen (vgl. Sartori 1997: 113; Harfst 2001: 2). Doch gerade die Effektivität der Regierungsarbeit erhält in Osteuropa aufgrund des Systemwechsels eine herausragende Stellung. Auf den durch die Transformation für osteuropäische Regierungen bedingten

Problemdruck und dadurch entstehende spezifische Faktoren wird im nächsten Kapitel ausführlicher einzugehen sein.

Doch wie lassen sich nun die Begriffe stabil und instabil definieren? Laver/Shepsle (1998) geben hierüber Auskunft. Demnach ist als stabil anzusehen, „[i]f a government can survive dramatic changes in its political environment while still managing to hold on the reins of power [...]“ (Laver/Shepsle 1998: 28). Instabil definiert sich im Umkehrschluss, “[i]f a government cannot survive even quite small changes to the environment in which it originally took office [...]“ (ebenda). Somit gilt es, den jeweiligen Kontext zu betrachten und zu beurteilen, der einerseits ein Kabinett zunächst in die Regierungsverantwortung gebracht hat und es andererseits schließlich zur Niederlegung der Amtsgeschäfte zwingt.

Grundsätzlich jedoch orientiert sich die Definition von Stabilität und Instabilität an der bereits diskutierten, konstitutionell vorgegebenen Zeitdauer einer Legislaturperiode.

2.1.4. Bedeutung von Regierung und Regierungsstabilität

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, befanden sich die osteuropäischen Staaten in einem so genannten „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Meurs/Berg 2001: 63). Die Gleichzeitigkeit bezieht sich dabei auf die Systemtransformation zur Demokratie, auf die wirtschaftliche Transformation in Richtung Marktwirtschaft und nicht zuletzt auf den Aufbau des Nationalstaates.

Außerdem haben einige der osteuropäischen Staaten mit Hinblick auf die Chance eines Beitritts zu westeuropäischen Gemeinschaften immense nationale Anstrengungen unternommen. Hier sind vor allem die Möglichkeiten des Beitritts zur Europäischen Union (EU) und zur NATO zu nennen. Die Politik respektive die Regierung muss dabei als der entscheidende Akteur der Transformation betrachtet werden: Sie setzt politische Vorgaben und ist für deren Umsetzung verantwortlich. Auf diese Weise kann die Politik als ein umrahmendes und ausschlaggebendes System betrachtet werden.

Gerade für die Transformationswelle in Osteuropa ist es jedoch kennzeichnend, dass die Politik und somit die Regierungen der neuen Staaten externer Beeinflussung unterliegen, die in diesem Maße bei früheren Transformationswellen nicht vorlag.

„In other words, today’s neo-democracies have much less time to „catch up“ and many fewer degrees of freedom in dealing with their respective citizenries. [...] And, even if the demands of their own citizens could somehow be deferred, neo-democratic politicians would still be hit with deadlines imposed by such external “conditioners” as the International Monetary Fund, the European Union, or the Organization for Security and Cooperation in Europe“ (Schmitter/Santiso 1998: 74).

Auf diese Weise wird deutlich, welche Stellung Regierungen im osteuropäischen Transformationskontext besitzen. Zum einen obliegt ihnen, den Transformationsprozess nach innen und nach außen zu gestalten. Die Bedeutung von Regierungsarbeit und Regierungen in Transformationsstaaten ist daher besonders hoch, ebenso auch die Erwartungen an diese, da ihnen letztlich die Umsetzung der Transformation obliegt. Dennoch droht immer das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“, in das sie verstrickt werden können. Die Anforderungen an Regierungen sind folglich besonders hoch, ebenso der Stellenwert ihrer Arbeit.

Zum anderen gehen gerade von internationalen Organisationen, wie eben genannt, zum Teil detaillierte Vorgaben aus, die eine jeweilige Regierung kaum beeinflussen kann. Dennoch gilt es, Entscheidungen zu treffen und gegenüber dem Wähler zu rechtfertigen. Gerade hieran scheitern häufig Kabinette in Osteuropa. Dennoch sind Regierung und Parlament die demokratisch legitimierten Institutionen eines Staates, denen es obliegt, Entscheidungen zu fällen und zu implementieren. Regierungen bleiben somit auch weiterhin ein Entscheidungsgremium, dessen Stabilität und Arbeitsweise von wissenschaftlichem Interesse ist.

2.1.5. Kritik gegenüber dem Konzept der Regierungsstabilität

Wie bereits aus den bisherigen Erkenntnissen ersichtlich, ist das Konzept der Regierungsstabilität in der wissenschaftlichen Debatte keineswegs einheitlich ausgestaltet. Des Weiteren besteht auch nur unzureichende Klarheit über die Bedeutung und Interpretation der Ergebnisse. Welcher Nutzen verbirgt sich hinter „Stabilität“? Wie bereits konstatiert, sind stabile Regierungen potenziell effektiv und wie Harfst bestätigt, „[j]e instabiler eine Regierung, desto geringer ihr Effektivitätspotential“ (Harfst 2001: 2).

Dennoch gibt es in der wissenschaftlichen Debatte Kritiker des Konzepts der Regierungsstabilität, die vor allem die Frage nach dessen Nutzen diskutieren.

Siegfried (1956) hat für die Vierte Französische Republik in den Jahren 1946 bis 1958 die häufigen Regierungswechsel untersucht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das französische System zur damaligen Zeit von einer beträchtlichen Kontinuität des Regierungspersonals gekennzeichnet war und dadurch auch eine Kontinuität hinsichtlich der Regierungsarbeit gegeben gewesen sei.

Hier setzt die Kritik von Linz an, der gerade diese Kontinuität bezweifelt: „We may ask, therefore, if stability and continuity of leadership and cabinets in coalition governments, and

long terms in office by the same people, necessarily mean better government in terms of policy outputs“ (Linz 1998: 28).

Wie bereits im Unterpunkt der Begriffsdefinition von Regierungsstabilität (Kapitel 2.1.3) angesprochen, könnten wechselnde Regierungen wachsende und aufeinander folgende Probleme durchaus qualitativ besser und schneller lösen (vgl. Williams 1964: 426ff.). Dies liegt nach Linz vor allem daran, dass aufgrund von Koalitionsdisziplin und gegenseitiger Rücksichtnahme Probleme erst gar nicht politisch angegangen werden (vgl. Linz 1998: 28). Aufgrund dessen spricht sich Linz durchaus für einen Wechsel der Koalition innerhalb einer Legislaturperiode aus, denn „Alternation within a coalition may be as good as alternation as the result of an election“ (Linz 1998: 28). Linz stellt vielmehr die Frage, ob Stabilität von Kabinetten nicht vielmehr sogar als Fetisch bezeichnet werden könne, „[...] something valued in and of itself“.

Doch wie verhält es sich nun in Osteuropa? Sind hier häufig wechselnde Regierungen von Vorteil um den gewaltigen Problemdruck und Reformstau im oben genannten Sinne zu bewältigen? Holmes (1997) befürwortet hier klar eine starke und stabile Regierung. Diese sei vielmehr sogar notwendig, um die bereits beschriebene dreifache Transformation zu bewältigen, denn anders als in bereits konsolidierten Gesellschaften könnten sich die Regierungen Osteuropas keineswegs auf entwickelte Zivilgesellschaften stützen, vielmehr seien sie erst im Aufbau (Holmes 1997: 3). Da auf diese Weise keine Transformation von „unten“, also von der Zivilgesellschaft ausgehend, erfolgen könne, läge somit die Hauptaufgabe der Transformation bei der Regierung. Sie müsse die politischen Programme entwickeln und letztlich auch durchsetzen können, um auf diese Weise den Prozess der Transformation von „oben“ her zu lenken.

Auch Sartori steht dem Konzept der Regierungsstabilität kritisch gegenüber und weist darauf hin, dass prinzipiell stabile Regierungen auch als effektiv angesehen werden (vgl. Sartori 1997: 113). Diese Sichtweise sei jedoch nicht gerechtfertigt, da Regierungen langlebig und untätig zugleich sein können: „[...] their duration over time is by no means an indicator and even less an activator of efficiency or efficacy“ (Sartori 1997: 113). Sartori wendet sich damit gegen die Annahme, dass die „mere duration“ eines Kabinetts per se für eine effektive und effiziente Regierungsarbeit stünde. Damit spricht er sich gegen eine Verwendung des Konzeptes von Powell (1982) aus, der in seiner Publikation versucht, anhand von Regierungsstabilität als relevanten Faktor anschließend die Stabilität und Qualität von demokratischen Systemen zu beurteilen. Doch es gilt: „Stable democracy (i.e., regime stability) is one thing, stable government quite another thing“ (Sartori 1997: 113). Im Rahmen

einer stabilen Regierung kann diesbezüglich eben nicht nur die „mere duration“ Betrachtungsschwerpunkt sein, sondern es muss vielmehr gelten, hier einen breiten Ansatz zu finden, der detailliert auf die die Regierung bestimmenden Faktoren eingeht, diese berücksichtigt und letztlich bewertet.

2.2. *Regierungsstabilität als Forschungszweig der Politikwissenschaft*

2.2.1. Bisheriger Forschungsstand

Die Stabilität von Regierungen war innerhalb der Politikwissenschaft eher selten Ziel wissenschaftlicher Untersuchungen. Obgleich die Regierungsstabilität als eine wichtige und grundlegende Thematik in Bezug auf ihre Effektivität gilt, stand bisher zumeist der Vorgang der Regierungs- und Koalitionsbildung im Vordergrund politikwissenschaftlicher Untersuchungen. Das wissenschaftliche Augenmerk war somit auf die Parteien als Akteure gerichtet und betrachtete diese unter dem Gesichtspunkt der Effektivität. Deshalb soll der bisherige Forschungsstand hier kurz dargelegt werden.

Das Ziel der meisten bis dato erfolgten Untersuchungen waren die Bedingungen für die Bildung einer Regierung; sie betrachteten detailliert die Parlamentsparteien, die als Akteure bei der Regierungsbildung handeln. Als Vertreter gelten hier vor allem Blondel (1968) und Duverger (1973).

Diese Ansätze schließen im Umkehrschluss auf die Regierungsstabilität. So konstatiert Blondel im Rahmen seiner Untersuchung, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Parteiensystem und der Regierungsstabilität gebe: Je mehr Parteien im Parlament vertreten seien, desto instabiler seien die Regierungen. Duverger (1973) stützt diese Aussage, in dem er die Meinung vertritt, dass ein fragmentiertes Parteiensystem prinzipiell Koalitionen notwendig mache und dass innerhalb dieser immer wieder Spannungen und Konflikte herrschen würden. Somit würde grundsätzlich die Gefahr eines Koalitionsbruchs bestehen, der das Ende der Regierung zur Folge hätte. Koalitionsregierungen würden demnach also stärker als Einparteienregierungen zum Auseinanderbrechen tendieren.

Der Schwerpunkt der Untersuchungen liegt daher auf der Koalitionsforschung. Was bewegt Parteien überhaupt, Koalitionen einzugehen? Hier gibt es zwei Erklärungsansätze, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen, bevor auch auf die zu betrachtenden institutionellen

Komponenten der Regierungsstabilität eingegangen wird. Letztlich steht dann noch eine kritische Bewertung der bisherigen Ansätze und Studien zur Regierungsstabilität aus.

2.2.2. Zwei Ansätze der Regierungsbildung

2.2.2.1. „Office Seeking“-Ansätze

Der „Office-Seeking“-Ansatz stellt den Machtwillen von Parteien und deren Streben nach politischen Ämtern in den Vordergrund.

„[P]oliticians [...] never seek office as a means of carrying out particular policies; their only goal is to reap the rewards of holding office per se. [...] [P]arties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies” (Downs 1957: 28).

Downs beschreibt mit dieser Aussage prägnant, welche Gründe für Parteien letztlich im Vordergrund stehen, sich an Wahlen zu beteiligen. Als primäres Ziel stünde demnach die Maximierung der Kabinettsposten für die eigene Partei im Vordergrund. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass somit nur die Bildung von Mehrheitskabinetten möglich ist, da für eine Oppositionsmehrheit aufgrund des „Office-Seeking“-Aspektes die Bildung einer Minderheitsregierung kein Ziel darstellen kann. Dem Ansatz nach würde aber die Bildung einer Minderheitsregierung für die Partei gerade den Ausschluss von Regierungsämtern bedeuten.³

In Bezug auf die Regierungsbildung wurde die Rational-Choice-Theorie von Riker (1962) und Gamson (1961) weiterentwickelt. Koalitionsverhandlungen sind demnach als Wettbewerb zu betrachten, bei dem die Verteilung der Kabinettsposten im Vordergrund steht. Ziel einer jeden Partei ist es dabei, zunächst als Koalitionspartner zur Verfügung zu stehen und in den stattfindenden Verhandlungen die Anzahl der eigenen Kabinettsposten zu erhöhen. Doch gerade weil sich jede Partei einen maximalen Anteil an Posten sichern möchte, können aus

³ Dem „Office-Seeking“-Ansatz liegt die Rational-Choice-Theorie zugrunde, die ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften entwickelt wurde. Soziales und politisches Handeln wird demnach durch die Wahl zwischen verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten bestimmt. Ausgehend vom Individuum, das rational und daher zu einer konsistenten Zielverfolgung in der Lage ist, ist es das Ziel, den Nutzen im Rahmen der Entscheidungsfindung zu maximieren. Nach Ostrom wird der erwartete Nutzen mit den erwarteten Kosten der Handlungen verglichen und dementsprechend die Vorgehensstrategie gewählt (Ostrom 1991: 243). Die Theorie lässt sich auf politische Entscheidungsprozesse übertragen, im Zentrum der Betrachtung steht dann anstelle des handelnden Individuums der politische Akteur. Der spieltheoretische Ansatz im Rahmen der Koalitionsbildung wurde von Riker (1962) entwickelt. Seither werden die Studien zu Regierungsbildung und Koalitionsforschungen von diesem Ansatz dominiert. Rikers „size principle“- und „policy distance“-Theorie haben in der Folge eine Welle von Untersuchungen zu Kabinettsbildung und Regierungsstabilität hervorgerufen. Mitte der 1980er Jahre kam dieser Ansatz jedoch in die Kritik. Demnach wären stochastische Modelle zur Erklärung von Regierungsstabilität fruchtbarer und im Ergebnis aussagekräftiger (vgl. auch Browne, Frensdreis, Gleiber 1984, 1986; Robertson 1983).

den Verhandlungen nur so genannte „Minimal Winning“-Koalitionen entstehen. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass eine siegreiche Koalition nur aus der minimalen Anzahl der notwendigen Parlamentssitze besteht, also mindestens 50 Prozent der Gesamtsitze plus einen weiteren. Somit werden nur Koalitionen eingegangen, die diesem Kriterium genügen und dabei keine weiteren Parteien einbeziehen. Denn dies würde nach der Rational-Choice-Theorie den Nutzen, nämlich die Zahl der Kabinettsposten, für jede der beteiligten Parteien reduzieren: „In [...] zero sum games [...], participants create coalitions just as large as they believe will ensure winning and no larger“ (Riker 1962: 32f.). Die Gefahr einer solchen Koalition besteht darin, dass das Ausscheiden einer Partei den Verlust der Mehrheit zur Folge hätte und die Koalition gefährden würde (vgl. Riker 1962: 40). An dieser Stelle führt Leiserson an, dass die Parteien neben einer Minimierung der notwendigen Parlamentsmehrheit auch die Anzahl der Koalitionspartner selbst gering halten möchten: „[...] there is a tendency for each actor to prefer to form a [winning coalition] with as few members as possible“ (Leiserson 1968: 775). Gründe hierfür sind vor allem, dass „negotiations and bargaining are easier to complete, and a coalition is easier to hold together, ceteris paribus, with fewer parties [...]“ (ebenda: 775).

Ein möglicher Einwand, den es beim Ansatz des „Office Seeking“ noch zusätzlich zu berücksichtigen gilt, ist, dass einzelne Ministerposten für Parteien einen Mehrwert haben. Dies ist in zweierlei Hinsicht der Fall. Zum einen können sich Ministerposten untereinander in puncto Bedeutsamkeit unterscheiden. So sind Umweltminister und Außenminister sicherlich von ihrem Wert her unterschiedlich zu bewerten. Zum anderen ist es aber auch möglich, dass eine Partei ein bestimmtes Ministerium für sich beansprucht, da eine inhaltliche Nähe zu ihrer Programmatik besteht (so z.B. in Deutschland bei den Grünen in Bezug auf das Umweltministerium).

Hier zeichnet sich bereits die Schwierigkeit ab, Parteien und ihr Verhalten nur auf das Besetzen von Kabinettsposten zu reduzieren. Zwar ist „Office Seeking“ ein durchaus relevanter Aspekt, doch ausreichend kann dies allein nicht sein:

„Thus, even when member parties [of a coalition] could not care less about policy, they do face the need to generate particular outputs while in office [...]. It is just not possible for a government minister to sit around in a permanent pink cloud of euphoria, simply enjoying the sheer delight of being a minister. The job description includes an obligation to pretend, at least, to run the country. This means that a politician driven only by the purest of office-seeking motivations must to a certain extent camouflage these, even after having succeeded in getting into office“ (Laver/Schofield 1990: 37f.).

Es wird deutlich, dass eine derartige Einstellung und Konzentrierung auf das Amt nicht dauerhaft bestimmend sein kann. Vielmehr scheint das Streben nach Regierungsämtern auch

von politisch geprägten Motiven geleitet zu sein. Dies stünde jedoch der in diesem Kapitel eingangs genannten These Downs (1957) entgegen.

2.2.2.2. „Policy-Seeking“-Ansätze

Der Policy-Seeking-Ansatz betrachtet im Rahmen der Koalitionstheorie die politisch-programmatische Komponente von Regierungsbildungen und bildet auf diese Weise einen Gegensatz zum office-seeking. Axelrod (1970) kommt zu der Schlussfolgerung, dass es sich demnach um „Minimal Connected Winning“-Koalitionen handelt. Koalitionen werden demnach zwischen Parteien geschlossen, die sich programmatisch nahe stehen. Auf diese Weise lässt sich das Konfliktpotenzial, das aus programmatischen Differenzen entstehen kann, deutlich minimieren und die Zusammenarbeit vereinfachen und effektiver gestalten. Ein Vertreter dieses Ansatzes ist vor allem Swaan (1973): „A different coalition theory could start from the assumption that actors strive to join coalitions of minimal ideological diversity, rather than to maximise payoffs in terms of cabinet portfolios“ (Swaan 1973: 74). Auch Axelrod (1970) gelangt zu dem Ergebnis, die Minimierung politischer Transaktionskosten spiele bei der Koalitionsbildung eine nicht unerhebliche Rolle.

Swaan (1973) spricht sich für die von Riker (1962) favorisierte „Policy Distance“-Theorie aus und verbindet auf diese Weise zwei Aspekte von Parteien im Rahmen der Regierungsbildung. Zum einen gehen demnach Parteien von der Prämisse aus, eine höchstmögliche Anzahl von Kabinettsposten für sich zu erreichen. Zum anderen ist es aber auch Ziel künftiger Koalitionsparteien, die „Policy Distance“, also ihre ideologischen Distanzen, zu minimieren. Auf diese Weise kann jeder Koalitionspartner einen möglichst hohen Anteil seiner Programmatik in das Regierungsprogramm einbringen.

Es wird deutlich, dass keiner der beiden Ansätze per se in Anspruch nehmen kann, allgemeingültig zu sein. Vielmehr kommt es zu einer Kombination beider Richtungen: „Coalition activity in parliaments takes the form of a mixed-motive game, in that interaction between the party groups finds its expression both in conflict and cooperation“ (Hogwood 1999: 21).

2.2.3. Koalitionsbildung und Regierungsstabilität

Es wird deutlich, dass den Parteien im Rahmen der Koalitionsbildung großer Einfluss auf die Regierungsstabilität an sich zukommt. Aus diesem Grund folgt in Kapitel IV.2.2 eine ausführliche Untersuchung des estnischen Parteiensystems und der Parteifamilien.

An dieser Stelle soll kurz auf den Zusammenhang zwischen der Koalitionsbildung und der Regierungsstabilität eingegangen werden. Koalitionen benötigen zur Verwirklichung ihrer politischen Vorstellungen eine gewisse Zeitdauer. Die Koalitionstheorie orientiert sich daher auch in ihren Untersuchungen in zweierlei Richtungen: Zum einen steht die Erklärung der Bildung und Zusammensetzung im Vordergrund, zum anderen werden aber auch die Zusammenhänge zwischen der Zusammensetzung und der Stabilität der Koalitionen betrachtet. Als Vertreter sind hier vor allem Warwick (1979) und Lijphart (1984c) zu nennen. Nach ihrer Definition seien kleinste siegreiche Koalitionen stabiler im Vergleich zu Minderheits- oder übergroßen Koalitionen. Dodd (1976) und Lijphart (1984b) konnten zunächst auch empirisch belegen, dass Einparteienregierungen stabiler als Koalitionsregierungen waren. Hinsichtlich der Koalitionsdauer waren die „minimal winning“-Koalitionen stabiler als Minderheits- oder überdimensionierte Koalitionsregierungen. Dagegen belegte Strom, dass die durchschnittliche Amtsdauer von Minderheitsregierungen im Vergleich zu der von Mehrheitskoalitionen weniger abweicht als bis dahin angenommen (Strom 1985: 742).

Bezüglich der programmatischen Nähe von Koalitionsparteien wurde in den Ansätzen die übliche Links-Rechts-Einteilung verwendet. Jun (1994) verweist jedoch darauf, dass es sinnvoller erscheine, „zur Erfassung der Koalitionsstabilität die ideologische Homogenität bzw. Heterogenität einer Koalitionsregierung mit dem Kriterium der Überbrückung ideologischer Trennungslinien zu bestimmen“ (Jun 1994: 55). Folglich sollten die Parteien in „Lager“ eingeteilt werden, um auf diese Weise aufzuzeigen, dass sich Koalitionen oftmals in ein und demselben „Lager“ bilden (vgl. Jun 1994: 55). Jun schlägt daher eine Eingruppierung hinsichtlich Linksparteien versus bürgerliche Parteien oder säkulare versus klerikale Parteien vor. Diese Vorgehensweise soll mit der speziell für den osteuropäischen Kontext modifizierten Einteilung in einzelne Parteifamilien nach Klingemann (1994) auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung übernommen werden. Jun konstatiert, dass „der einen solchen Einfluss ausübende Grad der ideologischen Homogenität [...] den empirischen Daten zufolge größeren Einfluss auf die Koalitionsstabilität [hat] als der auf einer Links-Rechts-Dimension

gemessene Abstand zwischen zwei Parteien“ (Jun 1994: 55f.). Zudem seien für die Stabilität und Dauer von Koalitionsregierungen auch Charakteristika des Parteiensystems von Bedeutung. Daher wird in der vorliegenden Untersuchung zunächst auf die spezifischen Besonderheiten der osteuropäischen Parteiensysteme eingegangen, bevor eine intensive Analyse der estnischen Parteienlandschaft erfolgt.

Neben diesen deterministisch geprägten Untersuchungen, „conditioned by features of the government fixed at the time of its formation“ (Laver/Shepsle 1998: 30), existiert noch ein stochastisches Modell. Vertreten wird dies von Browne, Frensdreis und Gleiber (1984, 1986, 1988). Für sie agiert die Regierung permanent in einer Umgebung von so genannten „critical events“, von denen jedes dieser Events in einer bestimmten Konstellation einzeln in der Lage sein kann, die Regierung zu Fall zu bringen. Grundlage des theoretischen Modells der drei Autoren ist dabei, dass sich jede Regierung bei der Bildung in einem Gleichgewicht („equilibrium“) befindet und „that the duration of this government can be mode[l]led by treating it as if it is forced to survive bombardment by critical events, any one of which has some probability of destroying the government equilibrium“ (Laver/Shepsle 1998: 31). Ist das Gleichgewicht der Regierung durch ein solches Event gestört, kann dies das Ende der Regierung bzw. der Koalition bedeuten.

Alle Modelle zur Erklärung der Regierungsstabilität von Koalitionsregierungen haben trotz teils interessanter Ergebnisse nur eine bedingte Aussagekraft (vgl. Browne/Frensdreis/ Gleiber 1986). Jun konstatiert, dass es nicht gelungen sei, mehr als dreißig Prozent der Varianz der Regierungsdauer auf diese Weise zu erklären (vgl. Jun 1994: 56).

2.2.4. Bisherige Untersuchungen zur Regierungsstabilität

Die Stabilität von Regierungen ist in der Politikwissenschaft auffällig selten ins Zentrum wissenschaftlicher Untersuchungen gerückt worden, obgleich es selbstverständlich ein Bereich ist, der ausführlicherer Studien bedarf.

Die bisherigen Studien, die auch schon in den letzten Unterkapiteln angesprochen wurden, konzentrieren sich primär auf die Bildung von Regierungen und betrachten dabei die Rolle der Parteien. Die Stabilität von Regierungen wird dagegen meist partiell behandelt, während Dodd (1976) in seiner Analyse jedoch explizit die Stabilität von Kabinetten mit einbezieht. Die „office seeking“- und „policy seeking“-Ansätze der bisher zitierten Arbeiten greift er dabei auf und stellt zudem auch die Ausgestaltung des Parteiensystems und das Kriterium der „minimal winning“-Koalition in den Mittelpunkt seiner Untersuchungen. Dieser Aspekt stelle

eine „base line“ in der vergleichenden Koalitionsforschung dar (vgl. Dodd 1976: 37). Welches Gewicht das „minimal winning“-Kriterium jedoch besitze, hänge von den jeweils spezifischen Bedingungen des Parteiensystems ab. Nach Dodd komme jedoch auch der Fragmentierung des Parteiensystems große Bedeutung zu, da eine zunehmende Zahl von Parteien deren Informationssicherheit prinzipiell senke. Parteien besitzen nach Dodd einen generellen Einigungswillen. Für Dodd ist dieser jedoch eine Funktion der politisch-ideologischen Polarisierung innerhalb des Parteiensystems. Eine zunehmende Polarisierung bewirke eine Schwächung des Verhandlungswillens. Aufgrund dessen würde in schwach polarisierten - ideologisch also nicht weit auseinander liegenden - Parteiensystemen mit starker Fragmentierung die Bildung großer bzw. übergroßer Koalitionen gefördert. Durch die Vergrößerung ihrer parlamentarischen Mehrheit versuchen die Parteien vielmehr, die aus der starken Fragmentierung entstehende Informationsunsicherheit auszugleichen. Im Umkehrschluss fördere eine starke Polarisierung, also ein starker ideologischer Konflikt innerhalb des Parteiensystems, die Bildung von Minderheitsregierungen. Grund hierfür ist, wie bereits im Rahmen des policy-seeking erwähnt, die Notwendigkeit einer grundsätzlichen programmatischen Nähe von Koalitionsparteien. Somit stellt für Dodd der Koalitionsstatus der Parteien die wichtigste Grundlage für die Stabilität von Regierungen: „A critical element of cabinet durability is the coalitional status of the cabinet. The more a cabinet deviates from minimum winning status, the less durable it will be“ (Dodd 1976: 174). Dodds Untersuchung läßt sich also wie folgt zusammenfassen: Da der Koalitionsstatus abhängig von der Fragmentierung und der Polarisierung des Parteiensystems ist, ist also auch die Stabilität einer Regierung in gleicher Weise hiervon abhängig: „[...] the coalitional status of cabinets is at least partially a function of the parliamentary party system whereas cabinet durability is a function of cabinet coalitional status“ (Dodd 1976: 142f.).

Sanders/Herman (1977) bestätigen im Rahmen ihrer Untersuchung die Ergebnisse Dodds. Auch sie kommen zu der Feststellung, dass der Mehrheitsstatus der Regierung, die Anzahl der die Regierung stellenden Parteien und die relative Stärke der Antisystemparteien am stärksten die Stabilität einer Regierung beeinflussen würden (vgl. Sanders/Herman 1977: 370f.). Allerdings betrachten sie nicht die Konfliktdimensionen innerhalb der Regierung oder des Parlaments, sondern konzentrieren sich auf die Existenz und Größe von Antisystemparteien. Denn die Existenz einer solchen Antisystempartei könne letztlich mit dem Vorhandensein einer prinzipiellen Konfliktlinie zwischen den Parteien verglichen werden.

Auch Warwick geht in seiner Studie auf den Koalitionsstatus ein. Demnach ließen sich etwa 50 Prozent der Varianz von der Regierungsdauer seiner repräsentativen Stichprobe mit den

vier Variablen Mehrheitsstatus, Zahl der Koalitionsparteien, „minimal winning“-Status und ideologische Konflikte zwischen den Regierungsparteien erklären (vgl. Warwick 1979: 472).

Mitte der 1980er Jahre kommt zu den bisher erläuterten deterministischen Ansätzen ein stochastisches Modell hinzu. Wie bereits im Kapitel II.2.3 im Rahmen der Koalitionsbildung und Regierungsstabilität beschrieben, geht dies maßgeblich auf Browne, Frenreis und Gleiber (1984; 1986; 1988) zurück. Demnach wird das Gleichgewicht einer Regierung permanent durch so genannte kritische Events gefährdet. Wird das Gleichgewicht nicht wieder erreicht, so zerbricht die Regierungskoalition. Auch Robertson (1983) spricht sich für ein solches stochastisches Modell aus.

Mit Warwick (1995) erschien eine umfassende Publikation zur Thematik der Regierungsstabilität, die den bisherigen Forschungsstand ausführlich beschreibt. Warwick bezieht sich dabei auf das stochastische Modell und entwickelt es anhand eines zu operationalisierenden „set of independent variables“ weiter: „The result of the empirical analysis is a best-fitting statistical model“ (Laver/Shepsle 1998: 30). Bis dahin waren die meisten Diskussionen über „government duration“ von zwei Ansätzen geprägt: „They have been heavily inductive in their logic and they have concentrated upon government duration as the key variable to be explained performed“ (ebenda: 29).

Es lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die bisherigen Untersuchungen zur Regierungsstabilität die Struktur des Parteiensystems, vor allem das der Parlamentsparteien, zur Grundlage haben. Der Ansatz, anhand der Parteien den Prozess der Regierungsbildung zu untersuchen und über diesen auf die Stabilität von Regierungen zu schließen, hat im Ergebnis zahlreiche wertvolle Ergebnisse erbracht. Diese wurden im vorliegenden Unterpunkt bereits erwähnt.

Es fehlt jedoch nach Laver/Shepsle auch weiterhin ein „theoretical model of what causes one government equilibrium to be replaced with an alternative“ (Laver/Shepsle 1998: 30). Ohne ein solches Modell sei es nicht möglich, eine umfassende Studie zum „survival of governments“ in parlamentarischen Demokratien zu geben. Beide Autoren sprechen sich vielmehr für einen notwendig detaillierten Ansatz aus, der über den „purely account of government survival“ hinausgeht, denn dieser allein würde stets zu kurz reichen (ebenda: 31). Daher sprechen sich beide dafür aus, „the way forward is not to continue the inductive search for stability-inducing attributes, but rather is to derive a rigorous theoretical model that builds upon and extends the idea that a government must be in equilibrium at the moment of formation by virtue of the simple fact that it formed“ (ebenda: 31). Beide nehmen daher eine

gleichgewichtige Regierung als Ausgangssituation und analysieren den Einfluss von Schocks anhand festgelegter Schlüsselvariablen.⁴

Schließlich ist noch Harfst (2001) zu erwähnen, der in seiner Studie die Regierungsstabilität in 16 osteuropäischen Staaten untersucht. Harfst verbindet in seiner Untersuchung das Parteiensystem mit einer institutionellen Perspektive im Rahmen des „constitutional engineering“.⁵ Da seine Arbeit für die vorliegende Untersuchung in nicht unerheblichem Maße von Bedeutung ist, soll auf dessen Untersuchung in Kapitel III im Rahmen der Entwicklung eines Modells zur Messung von Regierungsstabilität ausführlicher eingegangen werden.

Es wird deutlich, dass bis heute für die Messung von Regierungsstabilität ein einheitlicher Ansatz fehlt, der über die Rolle und Bedeutung der Parteien hinausgeht. Es bleibt zu betonen, dass die bisherigen Ansätze auf die Messung von Regierungsstabilität in westlichen Demokratien beschränkt waren. Für die osteuropäische Situation muss jedoch zusätzlich zu den beschriebenen Problematiken der Messung auch eine Berücksichtigung transformationsspezifischer Besonderheiten erfolgen. Im Folgenden soll daher zunächst kurz auf den aktuellen Stand der Transformationsforschung eingegangen und der bisherige Forschungsstand in Bezug auf die osteuropäischen Regierungsstabilität zusammengefasst werden. In Kapitel III wird schließlich der Versuch unternommen werden, ein komplexes Modell zur Messung von Regierungsstabilität in Osteuropa zu finden, anhand dessen sich letztlich die Regierungen Estlands überprüfen lassen können.

2.3. Transformationstheoretische Grundlagen

Nachdem im vorangegangenen Unterpunkt auf die demokratietheoretischen Grundlagen der Regierungsstabilität, die Ansätze zu deren Messung und die bisherige Untersuchungen eingegangen worden ist, soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die Transformationstheorien gegeben werden. Die Transformationsforschung muss an dieser Stelle kurz erwähnt werden, da es sich einerseits in der vorliegenden Untersuchung um die Betrachtung eines Transformationslandes handelt, die Theorie andererseits aber auch wichtige Grundlagen für den hier behandelten Kontext bietet.

⁴ Dies sind für die Autoren 1) die Parteiloyalität zu den Leitlinien der Politik, 2) die Schwerpunktverteilung der Partei auf diese Leitlinien, 3) die Verteilung der Parlamentssitze und 4) die Spielregeln zur Unterstützung der Entscheidungsfindung der Regierung seitens der Partei (Laver/Shepsle 1998: 35).

⁵ Beim „constitutional engineering“ handelt es sich um die Betrachtung der Auswirkungen konstitutioneller Faktoren auf das Regierungssystem. Sartori beschäftigt sich im Rahmen dessen intensiv mit dem Wahlsystem und betrachtet ausführlich die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive.

Nach einer kurzen Zusammenfassung des aktuellen Forschungsstandes wird dann auf ein Untersuchungsmodell für Estland in Kapitel III übergeleitet.

2.3.1. Theoriebildung der osteuropäischen Transformation: Probleme und Abgrenzung

Nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa ist die Transformationsforschung auch heute noch dadurch gekennzeichnet, dass es „aufgrund der gegenwärtigen Forschungslage keine Theorie gibt, die allein in der Lage wäre, die ungeheure Komplexität von Transformationsvorgängen adäquat zu erfassen“ (Sandschneider 1996: 25). Sandschneider spricht sich daher für einen „interdisziplinären theoretischen Pluralismus“ aus (ebenda: 25). Betrachtet werden sollen seiner Meinung nach drei Ebenen der Transformationsforschung: 1) eine Makroebene, auf der anhand systemtheoretischer Konzeptionen Modelle zur Erfassung und zur vergleichenden Analyse unterschiedlicher Prozesse der Transformation entwickelt werden können, 2) eine Mesoebene, auf der das Zusammenwirken von institutionen- und elitentheoretischen Ansätzen den Analysemittelpunkt bilden und schließlich 3) eine Mikroebene, auf der letztlich transformationsbezogenes Individualverhalten betrachtet wird (vgl. Sandschneider 1996: 25). Sandschneider spricht sich dafür aus, alle drei Analyseebenen in die jeweiligen Untersuchungen zu integrieren, um so zu einer aussagekräftigen Transformationstheorie zu gelangen. Ziel Sandschneiders ist es, mittels eines tragfähigen Ansatzes „regional und zeitlich unterschiedliche Transformationsvorgänge analytisch so zu erfassen, dass mögliche Elemente einer allgemeinen Transformationstheorie erkennbar werden, die nicht nur ex post beschreibend, sondern vielleicht sogar ex ante erklärend eingesetzt werden können“ (Sandschneider 1996: 25f.).

Für eine solche Kombination der Betrachtungsebenen spricht, dass deren exakte Abgrenzung häufig nicht möglich ist bzw. Schwierigkeiten aufwirft. Die einzelnen Ebenen greifen vielmehr in einander über und beeinflussen sich gegenseitig. Auch die vorliegende Untersuchung wird sich daher für einen kombinierten Ansatz zur der Messung von Regierungsstabilität aussprechen.

2.3.2. Akteurstheoretischer Ansatz

Mit Erscheinen der mehrbändigen Publikation „Transition from Authoritarian Rule“ begründeten die Autoren O’Donnell/Schmitter (1986) eine neue Schule der Transformationsforschung. Sie sprachen sich für eine akteursorientierte Ausrichtung der Transformationsforschung aus, des Weiteren müssen an dieser Stelle auch Karl/Schmitter (1991) und Przeworski (1986; 1991) als einflussreichste Akteurstheoretiker in der Transformationsforschung genannt werden. Jedoch gewinnen O’Donnell/Schmitter (1986) sowie Karl/Schmitter (1991) ihre Hypothesen und Typologien induktiv aus ihrer Analyse Südeuropas und Lateinamerikas, während Przeworski deduktiv im Rahmen des Kosten-Nutzen-Kalküls von rational handelnden Akteuren vorgeht.

Im Gegensatz zu früheren Forschungsrichtungen betrachtet der akteursorientierte Ansatz nicht strukturelle oder systembedingte Voraussetzungen der Demokratisierungsprozesse. Stattdessen beleuchtet er ausschließlich den Vorgang des Wechsels von autoritären Systemen hin zu demokratischen Ordnungen. Dabei werden die politischen Prozesse als „Folge des interaktiven strategischen Handelns der Akteure bzw. ihrer politischen Kosten-Nutzen-Rechnungen“ verstanden (Schmidt-Schweizer 2001: 45). Im Blickpunkt des Ansatzes stehen vor allem die subjektiven Interessen, Zielsetzungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen der herrschenden und der oppositionellen Eliten (vgl. Schmidt-Schweizer 2001: 45). Dagegen werden objektive Faktoren, hier sind sozioökonomische Bedingungen sowie politisch-institutionelle Strukturen zu nennen, nicht betrachtet und folglich in den Ansatz nicht mit einbezogen.

An diesem Punkt setzt jedoch genau die Kritik gegenüber dem akteurstheoretischen Ansatz an. Merkel (1996b) stellt die Frage, ob es letztlich einen Königsweg in der Transformationsforschung geben könne. Da Merkel das Modell der Akteurszentrierung nicht für den einzig gangbaren Weg hält, befürwortet er eine Verknüpfung von System-, Struktur- und Akteurstheorien (vgl. Merkel 1999: 107ff.; auch Beyme 1994: 39ff.). Gleichzeitig sprechen sich beide Autoren jedoch dafür aus, bei der Untersuchung von politischen Systemtransformationen prinzipiell vom akteurstheoretischen Ansatz auszugehen, die übrigen Ansätze sollen dabei der Bestimmung des Handlungskontextes dienen. Auch Bos (1996) befürwortet diese Vorgehensweise und favorisiert wie Merkel den deduktiven Ansatz Przeworskis, da dieser „die handlungstheoretische Argumentation puristischer durchhält und

sich damit auf einem vergleichbaren Abstraktionsniveau wie die systemtheoretischen Ansätze befindet“ (Merkel 1996b: 315).

2.3.3. Phasen der Transition: Liberalisierung, Demokratisierung, Konsolidierung

Zentrum der Betrachtung im Rahmen des akteurstheoretischen Ansatzes ist ein so genanntes „Drei-Phasen-Modell“, das wesentlich von der Rational-Choice-Theorie von Adam Przeworski (1991) beeinflusst worden ist. Dabei bilden Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung (Huntington 1991) die entscheidenden Stadien des Übergangs vom autoritären System hin zu einer demokratischen Ordnung.

Die Liberalisierungsphase ist durch das Aufkommen von Krisen und einem damit verbundenen Aufkommen von realistischen Alternativen hinsichtlich der politischen Ordnung gekennzeichnet. Die herrschende Elite spaltet sich dabei in eine grundsätzlich veränderungsbereite Gruppe (so genannte Softliner) und eine konservative, den alten Vorstellungen verhaftete Gruppierung (Hardliner). Die Softliner sind dadurch gekennzeichnet, dass sie ihre Handlungen so ausrichten, eine drohende Systemkrise mit Zugeständnissen gegenüber der Bevölkerung zu überwinden. Der autoritäre Herrschaftsanspruch wird dabei gelockert bzw. es werden Freiheitsrechte erweitert. Es gilt jedoch an dieser Stelle anzumerken, dass sich im Rahmen einer erfolgreichen Liberalisierung die herrschende Elite „mit einer eigendynamischen innenpolitischen Entwicklung, d.h. mit einer zivilgesellschaftlichen „Pluralisierungslawine““ konfrontiert sehen muss und vor die Entscheidung gestellt werden wird, entweder Repressionsmaßnahmen oder aber weitergehende Schritte einer Demokratisierung einzuleiten (Schmidt-Schweizer 2001: 45).

Zur Demokratisierung kann es nach dem akteurstheoretischen Ansatz im Sinne Przeworskis jedoch nur kommen, wenn „die Ablösung vom alten Regime [...] aus der Verständigung zwischen Reformern unter den alten Regimeeliten und den Gemäßigten innerhalb der Opposition“ erfolgt (Merkel 1996b: 318). Dabei muss es den Softlinern gelingen, die Hardliner entweder zur Zustimmung zu bewegen oder sie zu „neutralisieren“ (ebenda). Die Beweggründe für die Softliner, sich auf eine Demokratisierung einzulassen, beruhen nicht zuletzt auf einer Kosten-Nutzen-Rechnung und der, wenn auch letztlich illusorischen Vorstellung, die eigene Macht und Privilegien auf diese Weise sichern zu können (Schmidt-Schweizer 2001: 45).

Dritte und letzte Phase des akteurstheoretischen Ansatzes stellt schließlich die Konsolidierung der Demokratie dar. Die Konsolidierung beginnt 1) mit der erfolgreichen Einsetzung einer aus

freien, allgemeinen und gleichen Wahlen gebildeten Regierung und 2) mit der Akzeptanz der ausgehandelten Institutionenordnung (vgl. Schmidt-Schweizer 2001: 45). Allerdings bleibt im Rahmen des akteurstheoretischen Ansatzes die system- und strukturbezogene Frage unbeantwortet, wann letztlich ein demokratisches System als konsolidiert gelten kann.

Die Einteilung in die genannten drei Phasen stößt jedoch auch auf Kritik: „Die Trinität der Phasen, die in der dritten Demokratisierungswelle (Huntington 1991) seit 1974 in Südeuropa entwickelt wurde - Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung - erwies sich in Osteuropa als wenig brauchbar“ (Beyme 1997a: 23). So merkt Beyme an, dass eine klassische Liberalisierungsphase nur für die wenigsten Staaten auszumachen und auch die Demokratisierungsphase „seltsam geschrumpft“ sei (Beyme 1997a: 24). Vielmehr sei die Konsolidierung das neue Paradigma. Hier setzt die vorliegende Arbeit an, wenn die Stabilität der Regierungen untersucht werden soll.

III. ENTWICKLUNG EINES MODELLS ZUR MESSUNG VON REGIERUNGSSTABILITÄT AM BEISPIEL ESTLAND

3.1. Das System der Regierung und dessen Stabilität

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat ein hohes Interesse an der Frage, unter welchen Bedingungen Systeme ihre Stabilität und damit ihre Existenz aufrechterhalten können. David Easton formulierte im Rahmen seiner systemtheoretischen Forschungen bereits die Leitfrage: „How can any political system ever persist whether the world be one of stability or of change?“ (Easton 1967: 15). Doch wie kann diese Stabilität gemessen werden? In der vorliegenden Untersuchung steht die Regierungsstabilität Estlands seit 1992 im Vordergrund der Betrachtung. Es erscheint an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass es sich bei Stabilität prinzipiell um keinen statischen Systemzustand handelt, sondern um eine Systemeigenschaft, „die ganz wesentlich von dem Vorhandensein von Systemfähigkeiten zum kontrollierten Umgang mit endogenen und exogenen Anreizen“ geprägt ist (Sandschneider 1996: 29). Mit Blick auf Ashby lässt sich ein System als eine Ganzheit aus zuvor festgesetzten Strukturen und Regeln definieren, die Akteure im Sinne von Organisationen, Individuen und Gruppen „innerhalb eines Systems in eine geordnete Beziehung zueinander setzen, die sich wiederum als Liste von Variablen mit ihren jeweiligen Zustandswerten beschreiben lässt“ (Sandschneider 1996: 29; vgl. auch Ashby 1963: 40). Nun sind soziale Systeme und somit auch politische, offen und komplex gestaltet, so dass hier keine linearen oder statischen Stabilitäts- und Gleichgewichtsmodelle greifen. In diesem Kontext bedeutet „Stabilität“ für ein System, dass

„es nach einer durch exogene und/oder endogene Anreize ausgelösten Störung wieder zu einem homöostatischen Fließgleichgewicht zurückfindet, das durch fortgesetzte und koordinierte Fluktuation seiner Variablen in dem Sinne gekennzeichnet ist, dass keiner der involvierten Systemkomponenten (Akteure) eine Veränderung der bestehenden, bzw. nach einer Störung der neu erreichten strukturellen und funktionalen Arrangements anstrebt“ (Sandschneider 1996: 29).

Ein System muss demnach also permanent auf Anreize reagieren und in einen ausgeglichenen Zustand zurückfinden. Die Wirkung eines solchen Reizes ist dabei von mehreren Faktoren abhängig: die Funktionalität des Systems und die entsprechende Wirkung der Anreize sind zeitabhängig (Sandschneider 1996: 30). Sandschneider unterscheidet zudem eine Makro-

Stabilität des Gesamtsystems und eine Mikrostabilität der jeweiligen Komplementärsysteme. Zwar ist anzumerken, dass sich Sandschneider (1996) transformationstheoretisch dem Begriff der Stabilität nähert, doch die Kernaussagen und Ergebnisse können zweifelsfrei auch für diese Untersuchung in Bezug auf die Regierungsstabilität verwendet werden. Dazu sollen die Regierungen der Republik Estland von 1992 bis 2002 im Rahmen von fünf Faktoren untersucht werden, die als Komplementärsysteme zu betrachten sind: Dies sind die konstitutionellen Rahmenbedingungen, das Parteiensystem, das Parlament, die Regierung und die politische Elite.

3.2. *Notwendigkeit eines erweiterten Ansatzes*

Die vorliegende Arbeit spricht sich für eine Kombination des institutionellen und akteurstheoretischen Ansatzes mit den Core Executive Studies aus. Nur so kann eine umfassende Untersuchung aller relevanten Aspekte von Regierungsstabilität gewährleistet werden. Die bisherigen Ansätze verfolgten, dass wurde auch bereits in der Zusammenfassung des Forschungsstandes erwähnt, die Bedingungen für die Bildung einer bestimmten Regierung und beachteten aufgrund dessen detailliert die Parlamentsparteien, die als Akteure bei der Regierungsbildung handeln. Hier gelten vor allem Blondel (1968) und Duverger (1973) als Vertreter.

In Bezug auf die Erklärung der Transformation hat sich weiterhin in den letzten zwei Jahrzehnten, auch hierauf wurde bereits eingegangen, der akteurstheoretische Ansatz durchgesetzt. Im Vordergrund der Betrachtung stehen somit vor allem die subjektiven Interessen, Zielsetzungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen der herrschenden und der oppositionellen Eliten (vgl. Schmidt-Schweizer 2001: 45). Unter die akteursspezifische Komponente fallen daher in dieser Untersuchung die Parteien und die politische Elite. Da im bisherigen Verlauf der Studie hinreichend auf den akteurstheoretischen Ansatz eingegangen worden ist, soll an dieser Stelle die institutionelle Sichtweise erläutert werden.

3.2.1. *Institutionelle Komponente*

Der Institutionalismus geht von der Annahme aus, dass sich politisches Handeln rational vollzieht und versucht, eine Maximierung des Nutzens zu erreichen. Grundlage des Institutionalismus bildet somit die bereits angesprochene, auf politische

Entscheidungsprozesse übertragene Rational-Choice-Theorie. Das Handeln von Akteuren kann jedoch durch institutionelle Regeln beeinflusst und beschränkt werden.

Göhler gibt in seiner Arbeit eine Definition für den Begriff Institutionen, die hier übernommen werden soll. Demnach sind Institutionen „relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion“ und stellen in diesem Kontext „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen“ dar (Göhler 1994: 22). Institutionen sind geprägt von einem „set of rules governing the number of decision makers, allowable actions and strategies, authorized results, transformations internal to decision situations, and linkages among decision situations“ (Kiser/Ostrom 1982: 191). Erlaubte Handlungen werden demnach durch institutionelle Arrangements festgelegt und schränken die Handlungsfreiheit von Akteuren grundsätzlich ein. Zudem weisen Institutionen eine relative Stabilität auf und sind von einer gewissen zeitlichen Dauer geprägt: „[I]hre Stabilität beruht auf einer temporären Verfestigung von Verhaltensmustern“ (Göhler 1994: 22).

Grundsätzlich sind Institutionen durch folgende Eigenschaften geprägt, die für die vorliegende Arbeit von besonderer Bedeutung sind:

- 1) Institutionen bestimmen die Einflussmöglichkeiten von Akteuren. Immergut führt an dieser Stelle an, dass nicht die prinzipielle Existenz von Interessengruppen relevant sei, sondern ihr konstitutioneller Kontext, der entweder Handlungsmöglichkeiten bietet oder aber solche unterbindet (vgl. Immergut 1998: 17).
- 2) Institutionen beeinflussen zudem auch die Präferenzen von Akteuren. Wie Scharpf konstatiert, stehe nicht allein die Kosten-Nutzen-Berechnung einer Handlung im Vordergrund, sondern in hohem Maße auch die Orientierung der durch den institutionellen Rahmen vorgegebenen Möglichkeiten (vgl. Scharpf 1997: 12).
- 3) Schließlich strukturieren Institutionen Interaktion: Sie stellen einen Rahmen zur Konfliktlösung und können auf diese Weise auch das Ergebnis beeinflussen, da sie Hierarchien bzw. Handlungssequenzen setzen (vgl. Scharpf 1997: 1).

Anhand der beschriebenen Eigenschaften von Institutionen wird deutlich, dass institutionelle Arrangements einen wichtigen Einfluss auf Ergebnisse von Entscheidungsprozessen haben, da sie den Akteuren Handlungsmöglichkeiten bieten. Diese können die Stabilität einer Regierung einerseits fördern, andererseits ihre Stabilität aber auch gefährden.

Gegenüber dem institutionellen Ansatz gibt es in der wissenschaftlichen Debatte immer wieder Zweifel an dessen Übertragbarkeit auf Osteuropa. Hier sind die Institutionen bei

weitem nicht in dem Maße etabliert, wie dies in Westeuropa der Fall ist. Häufig wird daher die Wirklichkeit der Demokratie auch seitens der Bevölkerung negativ beurteilt (Fuchs/Roller 1994). An dieser Stelle sei jedoch auf Merkel et al. verwiesen, die eine Übertragbarkeit des Ansatzes wie folgt befürworten:

„Die Bedeutung dieser ersten Institutionalisierungsphase für die Stabilisierung der Demokratie ergibt sich [...] aus der empirischen Erkenntnis, daß konstitutionelle Organe und politische Institutionen, sind sie erst einmal etabliert, schon nach kurzer Frist eine starke endogene Tendenz zum Einfrieren optimaler wie suboptimaler Arrangements entwickeln“ (Merkel/Sandschneider/Segert 1996: 12f.).

Für die vorliegende Untersuchung ergibt sich aus der Kombination von akteurstheoretischem und institutionellem Ansatz der Vorteil, sich auf dauerhafte Konfigurationen des politischen Systems zu beziehen, wonach Verfassungen per definitionem stabil und daher schockresistent sind. Verfassungen wirken somit in dreierlei Hinsicht: Sie definieren Regeln und Abläufe für die Akteure um mit einer Regierung zusammenzuarbeiten oder gegen sie vorzugehen, schließlich stellt die Verfassung auch die Zusammenarbeit zwischen den Parteien auf ein verlässliches Fundament.

Diesen Ansatz verfolgt Harfst in seiner Arbeit sehr intensiv. Dabei verwendet er die drei institutionalisierten Parlamentsrechte Investiturrecht, Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung, die einen erheblichen Einfluss auf die Regierungsstabilität besitzen, da die Stabilität einer Regierung von einer dauerhaften Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit abhängt (Harfst 2001: 9ff.). Dieser Ansatz soll auch in der auf Estland gerichteten Untersuchung als Ansatz dienen. Doch, und dies ist gegenüber Harfst durchaus kritisch anzumerken, zielt ein solcher nur auf die Parlamentsrechte und Fragmentierung des Parteiensystems ausgerichteter Ansatz für die Untersuchung eines Landes sicherlich zu kurz. Harfst betrachtet vergleichend 16 osteuropäische Staaten mit insgesamt 88 Regierungen und bescheinigt Estland im Ergebnis Regierungsinstabilität. Für eine solche vergleichende Untersuchung muss ein möglichst vereinfachender und auf alle Länder verwendbarer Index angewendet werden. Doch für eine Einzelfallbetrachtung ist dies nicht ausreichend.

Daher soll in der vorliegenden Arbeit das Regierungssystem Estlands anhand von insgesamt fünf Variablen untersucht werden, auf die in Kapitel III.3 in Form von für diese Arbeit verwendbaren Hypothesen eingegangen werden soll.

3.2.2. Core Executive Studies

Der dieser Untersuchung zugrunde liegende Ansatz soll zudem um die Core Executive Studies erweitert werden. Diese stellen eine intensive und detaillierte Betrachtung der inneren Arbeitsweise und der organisatorischen Dynamik der Regierung und Verwaltung dar, berücksichtigen aber zudem auch das Verhältnis von Politikern zur Bürokratie und wiederum der Bürokratie zur Gesellschaft (Pierre 1995: 3). Als Vertreter sind hier vor allem Jon Pierre (1995a; 1995b), Patrick Dunleavy und Rod Rhodes (1990; 1995) sowie Michael Laver und Kenneth Shepsle (1994; 1996) zu nennen.⁶ Auch Jean Blondel und Ferdinand Müller-Rommel (1988; 2001) sowie Aberbach, Putnam und Rockman (1981) haben hier wertvolle Ergebnisse beigetragen.

Auch in der für Estland spezifischen Analyse sollen die Core Executive Studies eine theoretische Grundlage für die Betrachtung darstellen.⁷ Dies wird in der Weise erfolgen, dass in Kapitel IV.2.4 die Regierung auch unter den Aspekten Kabinettsstruktur, Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten, administrative Strukturen des Ministerpräsidenten und Entscheidungsfindung innerhalb des Kabinetts untersucht werden wird. Nicht zuletzt spielen die Rolle des Ministerpräsidenten und die Fluktuation sowie die Kompetenz der Minister eine entscheidende Rolle.

Auf diese Weise soll versucht werden, detaillierte Einblicke in das estnische Regierungssystem zu bekommen. Auch die Regierungsmitglieder werden einer detaillierten Analyse unterzogen.

„If we are able to say how cabinet government can meet more successfully the challenges which it faces, what needs to be grasped is not just the bare bones of the structure – the relationship between Government and Parliament, the nature of collective responsibility – but also the delicate manner in which the different elements of the cabinet system combine” (Blondel 1988: 4).

Blondel betont jedoch, dass solch eine Untersuchung der Regierungen eine komplexe Analyse erfordert, „[s]o complex that few efforts have been made to examine carefully the multitude of elements which need to be taken into account if we are to describe adequately, and subsequently attempt to explain, the behaviour of these executives” (Blondel 1988: 15).

⁶ Einen detaillierten und prägnanten Ein- und Überblick über Forschungsstand und Ziele sowie Problematiken hinsichtlich der vergleichenden Verwaltungsforschung gibt Jon Pierre (1995a, 1995b).

⁷ An dieser Stelle sei auf Goetz/Wollmann (2001) verwiesen, die in ihrem Aufsatz intensiv auf die Institutionalisierung der „central ministerial executive“ in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen eingehen. Im Rahmen dessen beschreiben sie ausführlich die Position der Exekutiven zu Zeiten des Kommunismus' und die durch dessen Zusammenbruch entstehende „political core executive“ (Goetz/Wollmann 2001: 867f.).

Es ist daher wichtig darauf zu verweisen, dass es nicht im Interesse des Untersuchungsansatzes liegt, Abläufe der estnischen Regierung bis in das kleinste Detail zu verfolgen. Stattdessen geht es bei dem zugrunde liegenden Ansatz darum, Regierungsstabilität als ein Einflussmodell institutioneller und akteursspezifischer Faktoren zu beschreiben und diese auch anhand von Theorien und Konzepten der Core Executive Studies nachzuweisen. Im Rahmen dieses Einflussmodells kann jedoch keine umfassende Analyse des estnischen Regierungssystems geleistet werden, da dies Thematik und Rahmen der vorliegenden Arbeit bei weitem überschreiten würde. Daher werden Besonderheiten des Systems und Elemente der Core Executive Studies nur in dem Maße erwähnt, wie es dem Ziel der Arbeit dient. Die Core Executive Studies, dies muss eingehend betont werden, dienen der vorliegenden Untersuchung als Hilfsmittel, stellen jedoch nicht den Schwerpunkt der Betrachtung dar. Dies erfordert vielmehr eine weitergehende und eigenständige Untersuchung.

Es erscheint jedoch sinnvoll, auf die Theorien und Schlussfolgerungen der Core Executive Studies an den eigentlichen Untersuchungspunkten einzugehen und diese hier nicht komplex darzustellen. Den Aufbau der Arbeit würde dies in erheblichem Maße verzerren und eine unübersichtliche Darstellung zur Folge haben.

3.3. Hypothesen für eine Regierungsstabilität in Estland

Nachdem in den bisherigen Kapiteln auf frühere Untersuchungen und Studien von Regierungsstabilität und deren theoretische Konzeption hinreichend eingegangen wurde, soll nun die Entwicklung und Aufstellung von Hypothesen für die Regierungsstabilität in Estland erfolgen. Diese werden dann in Kapitel IV anhand der bereits genannten Faktoren konstitutionelle Rahmenbedingungen, Parteiensystem, Parlament und Regierung detailliert überprüft. Schließlich soll auch im Rahmen einer kurzen Abhandlung auf die politische Elite sowie die politische Kultur in Estland eingegangen werden. Damit entspricht der Forschungsansatz dieser Studie in Ansätzen dem systemtheoretischen Konzept von Easton (1975). Dieser betrachtet politische Systeme als selbstregulierende Systeme mit bestimmten funktionalen Mechanismen für die Sicherung ihrer Anpassungs- und Steuerungsfähigkeit. Von zentraler Bedeutung seien hierbei die Leistungen des politischen Systems aufgrund seiner Fähigkeit, Interessen zu bündeln bzw. zu aggregieren. Aufgrund dieser Fähigkeit könnten politische Systeme Legitimität für unterschiedliche Systemebenen erzeugen, die Easton in die Ebene der regierenden Eliten, in die Ebene des politischen Regimes (konstitutionelle Spielregeln und Institutionen) und letztlich in die des Nationalstaates im

Sinne seiner territorialen und kulturellen Integrität einteilt (vgl. auch Widmaier/ Gawrich/ Becker 1999: 18). Easton betrachtet also in erster Linie Stabilitätsbedingungen politischer Systeme und teilt sie in die genannten Untergruppen auf.

Die Grundidee der vorliegenden Arbeit ist, dass sich Regierungsstabilität nicht anhand des bloßen Zählens von Regierungen und deren durchschnittlicher Verweildauer in Monaten konstatieren lässt. Regierungsstabilität ist stattdessen ein komplexes System, das sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Komplementärsysteme zusammensetzt, die sich in der vorliegenden Untersuchung wiederum in den einzelnen bereits genannten Faktoren widerspiegeln. Die Messung von Regierungsstabilität erfordert ein umfassendes Modell, das auch Komplementärsysteme berücksichtigt.

„Das politische System überlagert nicht alle anderen Teil-, oder hierarchisch untergeordnete „Sub“-Systeme, es ist vielmehr als Komplementärsystem zu verstehen, das [...] ebenso wie andere Komplementär- bzw. Teilsysteme in seiner spezifischen Operationsweise autonom und operativ geschlossen ist und dennoch wechselseitigen Abhängigkeiten dadurch ausgesetzt ist, daß alle Komplementärsysteme füreinander Umwelt sind und mithin Ereignisse produzieren, die für andere Komplementärsysteme und das Funktionieren des Gesamtsystems relevant sein können“ (Sandschneider 1996: 27).

Betrachtet wird im Rahmen der Untersuchung nur das politische System inklusive seiner Subsysteme, gesellschaftliche Aspekte werden indessen nur am Rande in Bezug auf die politische Kultur miteinbezogen. Das wirtschaftliche System findet dagegen keinerlei Beachtung.

Im Folgenden wird die vorliegende Arbeit den Versuch unternehmen, eine Kausalkette aufzubauen: Das Wahlrecht hat Auswirkungen auf das Parteiensystem eines Staates und umgekehrt. Es herrscht somit zwischen beiden eine Wechselbeziehung. Fragmentierte Parteiensysteme bedingen jedoch in der Regel Koalitionsregierungen, die aufgrund von internen Spannungen und Konflikten eher zum Zusammenbruch neigen und somit Instabilität fördern, anders als dies bei Einparteienregierungen der Fall ist (vgl. Duverger 1973).

Obgleich Estlands Parteiensystem relativ stark fragmentiert ist, so die Hypothese, hat der Fragmentierungsgrad einen nur geringen Einfluss auf die Regierungsstabilität, da das Parteiensystem kaum polarisiert ist. Vielmehr, so eine weitere Hypothese, verfolgen die Parteien einen einheitlich marktwirtschaftlich und hinsichtlich der EU und NATO westorientierten Kurs. Differenzen bestehen hier in nur sehr geringem Ausmaß. Prinzipiell habe ein konsolidiertes Parteiensystem auch Einfluss auf die Regierungsstabilität.

In Bezug auf die russische Minderheit besteht in Estland zwar kein offener Konflikt, vielmehr existieren Vorurteile, doch aufgrund eines nur eingeschränkt zugestandenen Wahlrechts ergeben sich demokratietheoretische Bedenken. Diese können jedoch im Rahmen der vorliegenden Studie nicht behandelt werden. Die Arbeit vertritt die These, dass bei einer

künftigen Liberalisierung des estnischen Staatsbürgerschaftsrechts und damit einhergehend auch einer Liberalisierung des Wahlrechts, sich der ethnische Konflikt innerhalb des Parteiensystems als Cleavage etablieren wird. Zu beachten ist dabei, dass eine Übertragung des Ansatzes von Lipset/Rokkan (1967) nicht ohne weiteres möglich ist, sondern vielmehr ein eigenes, auf osteuropäische Besonderheiten eingehendes Modell anzuwenden ist.

Als zweiter Cleavage könnte sich zudem der Konflikt zwischen Stadt und Land etablieren, der aufgrund der sozialen Unterschiede auch den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital in sich vereint. Das estnische Parteiensystem zeige, so eine weitere Hypothese, anfängliche Tendenzen einer eigenen Cleavage-Bildung und einer prinzipiellen Stabilisierung.

Aufgrund dieser Stabilisierung des Parteiensystems ist davon auszugehen, dass dies auch Auswirkungen auf das Parlament als solches hat. Bisher ist das Parlament von zahlreichen Abspaltungen und Fraktionswechseln geprägt, die eine Mehrheitsfindung nicht immer einfach gestalten.

Bezüglich des Parlaments und der Regierung ist jedoch, so eine weitere Hauptthese der vorliegenden Arbeit, von einer relativen Konstanz der Mitglieder des Riigikogu und der Regierung auszugehen, was sich als stabilisierend auswirkt. Dieser Ansatz geht zurück auf Siegfried (1956), der von einer Kontinuität des Regierungspersonals auch auf eine Kontinuität hinsichtlich der Regierungsarbeit schließt. Ein relativ geringer Austausch der politischen Elite wirke sich - übertragen auf Estland - gerade in einem Transformationsland auf besondere Weise stabilisierend aus. Estland, so die Annahme, ist zum einen durch ein spezialisiertes und erfahrenes Regierungspersonal gekennzeichnet, das durch einen hohen Bildungsgrad und eine Spezialisierung hinsichtlich des Regierungsamtes geprägt ist. Aufgrund dieser beiden Kennzeichen komme es in Estland zu einer Zirkulation der politischen Elite, die die Stabilität der Regierung positiv beeinflusst. Zum anderen impliziere der Wechsel des Ministerpräsidenten nicht automatisch auch den Austausch sämtlicher Ministerposten.

Die Untersuchung versucht, Regierungsstabilität anhand einer logisch strukturierten Kausalkette zu begründen. Ausgehend von konstitutionellen Rahmenbedingungen werden zunächst das Wahlrecht und anschließend das Parteiensystem betrachtet. Beide stehen in wechselseitiger Beziehung zu einander. Das Parteiensystem wiederum beeinflusst in starkem Maße die Zusammensetzung des Parlaments, aus dem schließlich die Regierung hervorgeht. Nicht zuletzt muss zumindest ansatzweise die politische Kultur angesprochen werden. Die einzelnen Betrachtungsschwerpunkte sind Komplementärsysteme im oben genannten Sinn und haben somit direkten Einfluss auf den Untersuchungsschwerpunkt „Regierungsstabilität“. Nicht zuletzt soll aufgezeigt werden, dass eine nicht unerhebliche Anzahl der bisher

stattgefundenen Regierungswechsel aufgrund persönlicher Verfehlungen der Ministerpräsidenten oder politischer Skandale erfolgten, die jedoch keineswegs systemimmanente Ursachen hatten. Die Haupthypothese lautet daher, dass Estland trotz zahlreicher bisher erfolgter Regierungswechsel dennoch Regierungsstabilität aufweist. Als Grundmodell dient die Annahme von Regierungsstabilität als Komplementärsystem mit den in diesem Absatz beschriebenen Teilhypothesen.

3.4. Zur Vorgehens- und Zählweise

In der vorliegenden Arbeit werden die Regierungen Estlands nach Einführung der estnischen Verfassung 1992 betrachtet. Der Zeitraum zwischen 1990 und 1992 wird der Vollständigkeit halber erwähnt, jedoch kann aufgrund des Übergangs von der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ESSR) zur parlamentarischen Demokratie Estland dieser Zeitraum nicht unter den gleichen Gesichtspunkten bewertet werden. Vielmehr findet dieser Zeitabschnitt im Rahmen eines historischen Rückblicks Berücksichtigung. Die Zählung der einzelnen Regierungen und die Beantwortung der Frage nach der Regierungsstabilität in Estland beginnt somit im Jahr 1992 und endet mit der Amtsübernahme von Ministerpräsident Siim Kallas im Januar 2002. Sofern von Relevanz, wird seine Regierung innerhalb der vorliegenden Arbeit immer wieder Erwähnung finden, sie geht in die eigentliche Zählung der estnischen Regierungen aber nicht mehr ein. Im Rahmen der Untersuchung werden folglich insgesamt sieben Regierungen seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1992 und ein Zeitraum von insgesamt zehn Jahren betrachtet. Die gewonnenen Erkenntnisse sind somit nicht kurzzeitige Erscheinungen, sondern vielmehr eine realistische Einschätzung und letztlich auch eine fundamentierte Bewertung der Stabilität estnischer Regierungen.

„Durability is counted from the forming of a government until either it is dissolved or new elections are held, whichever comes first. If the parties in the government change, or when a party split changes the coalition from majority to minority [...], a new government is held to begun.“ (Powell 1982: 144)

Für die Zählung der einzelnen Regierungen wurden daher folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- Eine Regierung endet prinzipiell mit der Wahl eines neuen Parlaments (vgl. Sanders/Herman 1977: 353).
- Als Regierungswechsel zählt auch, wenn ein neuer Ministerpräsident gewählt wird oder eine Partei die Koalition verlässt oder ihr beitrifft, sich also die Zusammensetzung der Regierung hinsichtlich der sie stellenden Parteien verändert. Ebenso zählt auch der Wechsel von einer Mehrheitsregierung hin zu einer Minderheitsregierung. Bei einem

Wechsel des Ministerpräsidenten sei zudem noch angemerkt, dass in der vorliegenden Untersuchung keine Unterscheidung zwischen „politischen“ und „nicht-politischen“ Gründen erfolgt (Lijphart 1984: 268), da „a resignation generally changes the political situation in some significant aspects“ (Woldendorp/Keman/Budge 1993: 5).

- Weiterhin liegt ein Regierungswechsel dann vor, wenn gegen den Ministerpräsident ein Misstrauensvotum erfolgreich initiiert wurde. Treten jedoch einzelne Minister zurück oder werden sie im Rahmen einer Kabinettsumbildung ausgetauscht, so liegt kein Regierungswechsel vor. Dagegen zählt die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber einem einzelnen Minister nach § 97 VerfEst nicht als Regierungswechsel. Zwar handelt es sich hier um ein erhebliches Machtinstrument des Parlaments gegenüber der Regierung, dennoch hat diese Möglichkeit prinzipiell keinen direkten Einfluss auf die Gesamtausrichtung und -stabilität der Regierungspolitik. Das Misstrauensvotum gegenüber einem einzelnen Minister wird später Erwähnung finden, es stellt sich dabei auch die Frage, wie häufig dieses Instrument bereits in der Realität angewendet wurde. Des Weiteren finden Veränderungen innerhalb des Aufgabenbereichs der Minister keine Berücksichtigung (vgl. Dodd 1976: 122).

Zudem ist die Parteienlandschaft in Estland durch eine starke Bildung von Wahlallianzen gekennzeichnet. Auch hier gilt es, eine einheitliche Zählweise zugrunde zulegen.

- Wahlallianzen werden in der vorliegenden Untersuchung einheitlich als eine „Partei“ gezählt, weil „die in Wahlbündnissen gemeinsam kandidierenden Parteien sich in der Regel auch auf eine gemeinsame programmatische Plattform geeinigt haben“ (Klingemann 1994: 22)

Nachdem in den letzten beiden Kapiteln ausführlich auf bisherige Studien und theoretische Ansätze in Bezug auf Regierungsstabilität eingegangen wurde, soll im folgenden Kapitel IV nun konkret auf den estnischen Fall Bezug genommen werden. Hier steht die Überprüfung der angeführten Hypothesen auf der Grundlage einer intensiven Ausarbeitung der fünf Kriterien (konstitutionelle Rahmenbedingungen, Parteiensystem, Parlament, Regierung und politische Elite) im Vordergrund.

IV. UNTERSUCHUNG DER REGIERUNGSSTABILITÄT: REGIERUNGEN IN ESTLAND SEIT 1992

4.1. *Historischer Rückblick*

4.1.1. **Vorsozialistische Vergangenheit: Demokratie-Erfahrung von 1920-1940**

Im Folgenden soll im Rahmen einer kurzen historischen Rückblende auf die Entwicklung des baltischen Staates Estland eingegangen werden, da hieraus ein besseres Verständnis hinsichtlich der heutigen Entwicklungen und des Nationalbewusstseins Estlands gewonnen werden kann.

Nach jahrhundertelanger Fremdherrschaft durch Dänen, Schweden und Russen wurde am 24. Februar 1918 die erste estnische Republik ausgerufen, die vom Deutschen Reich nicht anerkannt wurde und bis zu dessen Zusammenbruch im November 1918 von deutschen Truppen besetzt war. Wie Dellenbrant konstatiert, resultierte der Einfluss der fremden Mächte, in einer „inability of the Baltic nations to form their own political and social structures“ (Dellenbrant 1994: 74). Am 2. Februar 1920 verzichtete schließlich Sowjetrussland im Friedensvertrag von Tartu auf seine Souveränitätsrechte in Estland und erkannte die Grenzen des Staates an.⁸ Es erfolgte daraufhin der Aufbau der estnischen Republik mit stark ausgeprägten Kompetenzen des Parlaments.

Jedoch lässt sich nach Maier „für die dreißiger Jahre [...] auch in Ostmitteleuropa die Hinwendung zu autoritären Regierungs- und Herrschaftsformen feststellen“ (Maier 1998: 19). Im März 1934 erfolgte in Estland ein Staatsstreich durch Präsident Konstantin Päts, der eine präsidential-autoritäre Regierung errichtete, die bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs an der Macht blieb. Durch den Staatsstreich sollte eine Machtergreifung des außerparlamentarisch agierenden rechtsradikalen Verbandes der Freiheitskämpfer verhindert werden, der per Referendum 1933 eine Verfassung hin zum extremen Präsidialismus durchgesetzt hatte (vgl. Mattusch: 122). Zwar stützte sich das neu errichtete Regime Päts auch auf das Militär, aber ebenso auf einen „ausgehandelten Konsens“ mit den ehemaligen Parteien, die dann 1935 verboten wurden. Nach Mattusch ist das damit entstandene Regime weniger diktatorisch einzuordnen als in Litauen und Lettland, weshalb die Autorin für den Begriff der „autoritären Präsidentialdemokratie“ plädiert (Mattusch: 122). Mit den Wahlen im Jahr 1936 wurde das veränderte politische System Estlands demokratisch legitimiert.

⁸ Die Daten sind einheitlich entnommen aus Maier (1998).

Durch den deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt (Hitler-Stalin-Pakt) und die geheimen Zusatzprotokolle wurde das Baltikum der Sowjetunion zugesprochen. Im Juli 1940 erfolgte der Einmarsch sowjetischer Truppen, am 6. August 1940 wurde Estland förmlich als sowjetische Teilrepublik (ESSR) in die Sowjetunion eingegliedert. Bereits kurze Zeit darauf begann eine „massive Sowjetisierung“, die durch Verbannungen, Inhaftierungen und Hinrichtungen unter der estnischen Bevölkerung gekennzeichnet war (Maier 1998: 19).

Während der deutschen Okkupation von 1941 bis 1944 und der darauf folgenden erneuten sowjetischen Besetzung gelang rund 70 000 Esten die Flucht in westliche Länder, hauptsächlich nach Schweden, Deutschland, Großbritannien, Kanada und die USA. Die Exil-Esten werden (deshalb finden sie hier Erwähnung) in Bezug auf die Übergangsphase 1988 bis 1992, die Unabhängigkeit und auch das Staatsbürgerschaftsrecht wiederum von Bedeutung für die vorliegende Arbeit sein.

Estland war, abgesehen vom Zeitraum der Eigenständigkeit 1918 bis 1940, immer von fremden Mächten okkupiert. Dennoch besaß Estland bis zur Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1992 eine Exilregierung. Diese ging vom letzten amtierenden Ministerpräsidenten Estlands Jüri Uluots aus, der laut der Verfassung Estlands die Amtsgeschäfte des bisherigen und von den Sowjets deportierten Präsidenten Konstantin Päts übernahm. Nach Uluots Tod im schwedischen Exil setzte sich die Institution der Exilregierung fort, die per se nur symbolisch agierte. Dennoch stand sie für eine Kontinuität der Republik Estland.

„Even more important than the government in exile were the determined expression of the will of the Estonian people and the decision of Western governments to recognize the continuity of the Republic of Estonia. [...] Even if the existence of the Estonian government in exile did not decisively influence the positions of foreign governments, it undoubtedly had a strong influence in Estonia, helping to gain support for the idea of continuity among the real carriers of the continuity of Estonia, its citizens.” (Mälksoo 2000: 315)

Auf die Zeit des politischen Umbruchs soll im Folgenden nun kurz eingegangen werden, da diese stets berücksichtigt werden sollte, wenn heutige Politik und immenser Reformwille des baltischen Staates beurteilt werden.

4.1.2. Die Übergangsphase 1989-1992: Liberalisierung und Demokratisierung

Der Zeitraum von 1989 bis 1992 ist in Estland durch den Systemübergang von der bisherigen Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ESSR) zur parlamentarischen Demokratie geprägt. Nicht zuletzt wurde mit der Machtübernahme Michail Gorbatschows im Jahr 1985 und mit den Reformvorhaben Glasnost und Perestroika ein Prozess ausgelöst, der zum

Zusammenbruch der Sowjetunion und zur Unabhängigkeit der baltischen Staaten führen sollte.

Estlands Unabhängigkeitsbewegung entstand jedoch aus an sich zunächst nicht politisch motivierten Gründen. 1987 lösten die Pläne Moskaus für den estnischen Tagebergbau eine Welle des Protests aus. Der Schieferabbau im Nordosten Estlands sollte nach diesen Plänen verstärkt werden, mit der Folge, dass rund ein Drittel des estnischen Territoriums zur Industriewüste verkommen wäre (vgl. Maier 1998: 20). Es formierte sich eine zunächst unpolitische Ökologiebewegung, um auf diese Weise Protest zu äußern. Unterstützt wurde der Protest gegenüber Moskau nicht zuletzt durch die von Gorbatschow initiierte Politik von Glasnost und Perestroika, die erstmals eine gesellschaftliche Koordinierung des Protestes ermöglichte. Mit der Problematik des Tagebaus bot sich der Protestbewegung „an ecological issue, that did not look too confrontational, too political, on the surface“ (Lagerspetz/ Vogt 1998: 64). Beide Autoren sehen im Aufkommen der ökologischen Bewegung die Bildung einer Gegenelite, die die Fähigkeit und den Willen der Esten zur Mobilisierung offensichtlich werden ließ. Neben Studenten der Universität Tartu schlossen sich auch prominente Mitglieder der Estnischen Kommunistischen Partei (EKP) dem Umweltprotest an, zu nennen sind hier vor allem Edgar Savisaar und Arnold Rüütel (vgl. Lagerspetz/ Vogt 1998: 64). In ihrer Zusammensetzung ist die Estnische Volksfront durch klassische Dissidenten, Reformkommunisten und national orientierte Bewegungen geprägt (Merkel 1999: 433).

Auch für Lauristin et al. ist die ökologische Protestbewegung Sinnbild einer tief greifenden gesellschaftlichen Veränderung:

„The “phosphate awakening” was not confined to ecological questions. There was suddenly a new mood in the air which amounted to a crisis of confidence. The nation simply did not believe any longer that the party could handle matters in a competent fashion. Quite soon, moreover, there was open talk of a threat not only to Estonia’s nature but to its culture and, indeed, people.” (Lauristin et al., zitiert nach Arter 1996: 94)

Am 13. April 1988 gründete sich aus der ökologischen Protestbewegung heraus die Eestimaa Rahvarinne, die so genannte Volksfront. Nach Lagerspetz und Vogt gilt sie als „umbrella organization for various critical groups“, die selbst aber nie zu einer Partei wurde (Lagerspetz/ Vogt 1998: 64). Auf den Status der Volksfront als Sammelorganisation unterschiedlichster Interessen im Rahmen des Protests gegenüber dem Regime wird im Rahmen der Untersuchung des Parteiensystems eingegangen. Auch die weiteren Entwicklungen der Volksfront werden im weiteren Verlauf noch zu behandeln sein.

Beim Versuch, die in der Volksfront vereinten Gruppierungen politisch zu definieren, sind diese im moderat linken Spektrum oder in der Mitte einzustufen. Nicht zuletzt lag die Ursache hierfür in der Tatsache, dass viele Volksfront-Anhänger der EKP angehörten.

Primäres Ziel der Volksfront war es, „to provide a platform for democracy and to achieve more autonomy, especially economic autonomy, for Estonia within the Soviet Union“ (Lagerspetz/ Vogt 1998: 64). Dabei sollten tatsächliche Konfrontationen mit der Moskauer Führung jedoch vermieden werden. Eine prinzipielle Loslösung und Eigenstaatlichkeit war zunächst keineswegs geplant. Dennoch konstatiert Park, dass „a dual Communist Party-Popular Front power existed at that period in Estonia“ (Park 1995: 295).

Durch diese Konstellation und nicht zuletzt auch durch eine große Anzahl von Sympathisanten erlangten die Volksfrontvertreter eine Mehrheit im Obersten Sowjet der ESSR. Am 16. November 1988 erfolgte die Erklärung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Souveränität gegenüber der Sowjetunion, die erste dieser Art in der UdSSR überhaupt. Damit verbunden war der Vorschlag einer „erneuerten sowjetischen Föderation“ (Maier 1998: 20). Merkel schreibt es der Liberalisierungspolitik Gorbatschows zu, dass die estnischen Kommunisten nicht mit Repressionen, sondern vielmehr mit Konzessionen gegenüber der nationalen Opposition reagierten (vgl. Merkel 1999: 432). In der Folgezeit wurde jedoch deutlich, dass ein Verbleib in der Union immer unwahrscheinlicher wäre, je radikaler die Forderungen der Esten und je strikter die Reaktionen aus Moskau sein würden.

Am 18. März 1990 wählte Estland schließlich auf der Grundlage des 1989 verabschiedeten Wahlgesetzes ein neues Parlament. Die Volksfront konnte sich dabei auf die Unterstützung von 40 Mandaten der insgesamt 105 Sitze im Obersten Estnischen Sowjet berufen (Arter 1996: 113).⁹

Im April 1990 übernahm Edgar Savisaar als Ministerpräsident die Regierungsverantwortung im Sinne der Estnischen Volksfront. Durch die Regierungsübernahme der estnischen Volksfront wurden die alten Regimeeliten jedoch keineswegs von der politischen Macht verdrängt. Die nationalkommunistische Partei verlor zwar stetig an Zustimmung, jedoch gelang es einzelnen KP-Funktionären, sich als „nationalbewusste Führungspersönlichkeiten zu etablieren und in der Volksfront aktiv zu werden“ (Merkel 1999: 433).¹⁰

Am 3. März 1991 ergab eine Volksabstimmung über die Frage der Unabhängigkeit bei 82,9 Prozent Wahlbeteiligung eine Zustimmung von 77,8 Prozent der Bevölkerung (vgl. Henning 1994: 221). Zu beachten ist, dass die russische Bevölkerung bei diesem Referendum von der Stimmabgabe noch nicht ausgeschlossen war, sondern vielmehr „auch ein großer Teil der nichtbaltischen Bevölkerung“ für die Unabhängigkeit gestimmt hatte (Henning 1994: 222).

⁹ Die Anzahl der Sitze im Parlament betrug zu dieser Zeit noch 105 Sitze, da vier dem Militär vorbehalten waren. Nach Wegfall dieses Vorbehaltes umfasst der heutige Riigikogu 101 Mandate.

¹⁰ Hier ist auch Edgar Savisaar zu nennen, der zu dieser Zeit selbst hoher EKP-Funktionär war.

Die Russen stellen auch heute noch rund 30 Prozent der Bevölkerung, sind jedoch aufgrund eines stringenten Staatsbürgerschaftsrechtes von den nationalen Wahlen ausgeschlossen.

Mit dem zunehmenden Zerfall der Sowjetunion veränderte sich auch die Konstellation der einzelnen Akteure im Prozess der nationalen Unabhängigkeit und der Demokratisierung: in dem Maße, in dem einerseits das Sowjetregime als politischer Gegner und gemeinsame Basis der politischen Arbeit zunehmend an Bedeutung verlor, zeigte andererseits die Antiregimekoalition in Estland erste Auflösungserscheinungen. Als Grund hierfür ist die innere Heterogenität der einzelnen Gruppierungen und Flügel zu nennen. Merkel und Steen sehen darin auch die „eigentliche Geburt des estnischen Parteienpluralismus“, der letztlich eine Grundvoraussetzung für eine funktionierende Demokratie sei (Merkel 1999: 434; vgl. Steen 1997: 155ff.).

Gegen Ende des Jahres 1991 kamen erste Rücktrittsforderungen gegenüber Savisaar auf. Seitens der Radikalen und Reformkommunisten wurde Savisaar vorgeworfen, er habe den Unabhängigkeitskurs nicht energisch genug vorangetrieben und würde „Geheimnistuerei“ betreiben.¹¹ Wirtschaftliche Probleme, Lebensmittelknappheit und eine Energiekrise erschwerten zudem die Regierungsarbeit.

Estland erklärte am 20. August 1991 die staatliche Unabhängigkeit und nahm ab diesem Datum auch wieder diplomatische Beziehungen zu anderen Staaten auf.¹² Zeitgleich nahm eine verfassungsgebende Versammlung auf der Grundlage der bis dato existierenden Verfassung von 1938 ihre Arbeit auf.

Ende Januar 1992 kam es schließlich aufgrund der wirtschaftlichen Probleme Estlands und des Erreichens der Unabhängigkeit zu einem Wechsel der von Savisaar geführten Übergangsregierung. Tiit Vähi übernahm mit einem parteilosen Kabinett die Regierung bis zu den Neuwahlen im März 1992.

Die Verfassung wurde am 28. Juni 1992 per Referendum angenommen, im September 1992 folgten die ersten freien Parlamentswahlen der Republik Estland.

¹¹ Munzinger-Archiv/ Internationales biographisches Archiv - Personen aktuell, www.munzinger.de online-Version, 25.04.2002: Savisaar, Edgar

¹² Die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland wurden am 28. August 1991 wieder aufgenommen. Die Akkreditierung des ersten deutschen Botschafters erfolgte bereits am 2. September 1991.

4.1.3. Übersicht über die Regierungen 1992-2002

Regierungen wechseln in Transformationsländern Osteuropas vergleichsweise häufig. Daher sollen zunächst die bisherigen und in der vorliegenden Arbeit zu berücksichtigenden Regierungen der Republik Estland in Tabelle 1 dargestellt werden. Der betrachtete Zeitraum umfasst zehn Jahre, beginnend mit den Wahlen von 1992 und endet mit dem Rücktritt von Ministerpräsident Mart Laar im Januar 2002. Somit werden sieben Regierungen berücksichtigt.

Tabelle 1: Übersicht über die bisherigen Regierungen¹³

Reg.-Nr.	Regierungszeitraum	Regierungsdauer in Monaten	Ministerpräsident (Partei)	Anzahl der Sitze ¹⁴
1.	21.10.1992 - 08.11.1994	24	Mart Laar (I)	51
2.	08.11.1994 - 17.04.1995	5	Andres Tarand (-)	32
3.	17.04.1995 - 06.11.1995	7	Tiit Vähi (EK)	57
4.	06.11.1995 - 21.11.1996	12	Tiit Vähi (EK)	60
5.	21.11.1996 - 17.03.1997	4	Tiit Vähi (EK)	41 (+16)
6.	17.03.1997 - 25.03.1999	24	Mart Siimann (EK)	41 (+16)
7.	25.03.1999 - 28.01.2002	34	Mart Laar (I)	53
8.	28.01.2002 - max. 03/2003	max. 13	Siim Kallas (RK)	46 (+14)

Die achte Regierung Estlands unter der Führung von Siim Kallas kann nicht mehr in die Untersuchung eingehen, da in der vorliegenden Arbeit lediglich die Stabilität der bisherigen Regierungen untersucht wird. Die aktuelle Regierung findet allerdings im Rahmen der abschließenden Bemerkungen noch einmal kurz Berücksichtigung, in denen der Versuch unternommen werden soll, einen Ausblick über die zukünftige Stabilität der estnischen Regierungen zu geben. Nach der der Arbeit zugrunde liegenden Zählweise kann die Amtszeit des Kabinetts Kallas jedoch maximal nur noch 13 Monate betragen, da die Regierung durch die dann turnusgemäß stattfindenden Wahlen im März 2003 beendet werden wird.

Im Folgenden soll nun deskriptiv auf die sieben Regierungen seit 1992 eingegangen werden, um zunächst einen Überblick über die Regierungsarbeit der vergangenen 10 Jahre zu bieten und die spezifischen Gründe für die einzelnen Regierungswechsel darzulegen. Eine

¹³ Quelle der einzelnen Regierungsamtszeiten: <http://www.riik.ee/en/valitsus>, 03.05.2002

¹⁴ Die Zahl in Klammern gibt die Anzahl der Sitze der Partei(en) an, die die entsprechende Minderheitsregierung stützen.

detaillierte Analyse anhand der im entwickelten Modell genannten fünf Faktoren (konstitutionelle Rahmenbedingungen, Regierung, Parlament, Parteiensystem, politische Elite) erfolgt dann im Kapitel IV, 2.

4.1.3.1. Die Regierung Mart Laar 1992-1994

Aus den Wahlen vom 20. September 1992 ging das Wahlbündnis Isamaa, bestehend aus fünf marktwirtschaftlich orientierten Parteien, deutlich als Sieger hervor. Das Wahlbündnis vereinte die liberaldemokratische Partei (Eesti Liberaaldemokraatlik Partei), die Estnische christlichdemokratische Union (Eesti Kristlik Demokraatlik Liit), die Koalitionspartei (Eesti Vabariiklaste Koonderakond) und die konservative Volkspartei (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), eine rechtsgerichtete Partei. Isamaa erlangte insgesamt 29 der 101 Sitze im Riigikogu, zusammen mit den Moderaten (12 Sitze) und der Unabhängigkeitspartei (10 Sitze) bildete man eine Dreierkoalition. Mart Laar, Vorsitzender der Estonian Christian Democratic Party wurde Ministerpräsident, mit 32 Jahren der jüngste Ministerpräsident Europas.

Deutlich wird bereits an dieser Stelle, dass die Koalition aus mehr als den zunächst nur offensichtlichen drei Partnern bestand. Wie bereits angeführt, bestand das Wahlbündnis der Isamaa allein aus fünf Parteien. Bereits hier zeichnet sich eine Fragmentierung des estnischen Parteiensystems ab, auf die im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch näher eingegangen werden soll.

Im Juni 1994 verließen EVKE und EK das Wahlbündnis Isamaa und gründeten eine eigene rechtsgerichtete Partei (Republikanische und Konservative Volkspartei). Gründe hierfür waren Kritik am Führungsstil von Ministerpräsident Mart Laar und, durchaus bedeutender, ein estnisch-israelischer Waffenhandel, der seitens der Koalitionspartner Unstimmigkeiten hervorrief (Arter 1996: 169). Innerhalb der Bevölkerung sorgten die steigende Inflation und der radikal marktwirtschaftliche Kurs der Regierung, die vor allem Bauern und Rentner, aber auch den öffentlichen Dienst benachteiligten, zunehmend für Unmut. Am 26. September trat Mart Laar nach einem gegen ihn erfolgten Misstrauensvotum und einer Regierungszeit von 24 Monaten zurück.¹⁵

¹⁵ Das Misstrauensvotum gegen Mart Laar war Folge eines dubiosen Geschäfts mit russischen Rubeln nach der estnischen Währungsreform. 2,3 Mrd. Rubel waren mit einem damaligen Kurswert von 18 Mio. US\$ für nur 1,9 Mio. US\$ in das mutmaßlich abtrünnige Tschetschenien verschoben worden (Munzinger-Archiv/ Internationales biographisches Archiv - Personen aktuell, www.munzinger.de online-Version, 25.04.2002: Laar, Mart; vgl. auch Lagerspetz/ Vogt 1998: 85).

4.1.3.2. Die Regierung Andres Tarand 1994-1995

Nach dem Misstrauensvotum gegen Mart Laar übernahm der zunächst noch parteilose Andres Tarand die Regierungsgeschäfte und führte die Koalition in nahezu identischer Zusammensetzung bis zu den fünf Monate später stattfindenden turnusmäßigen Wahlen des Riigikogu als Minderheitsregierung. Tarand band zusätzlich die Moderaten in die Regierungsverantwortung mit ein.¹⁶ Die Minister des vorherigen Kabinetts übten weitgehend konstant ihre Ämter als ein so genanntes „caretaker government“ aus (Lagerspetz/Vogt: 1998: 85).¹⁷ Politisch war das Kabinett, wie auch schon die Regierung Laar Mitte-Rechts anzusiedeln.

4.1.3.3. Die Regierung Tiit Vähi 1995

Die Parlamentswahlen im März 1995 gewann mit rund 32 Prozent der Stimmen die KMÜ, ein Wahlbündnis aus Estnischer Bauernunion und Estnischer Koalitionspartei (EK). Die neue Regierung bildete die KMÜ gemeinsam mit der Estnische Zentrumspartei (EME), Ministerpräsident wurde Tiit Vähi von der EK.

Der gemeinsame Wahlsieg von Koalitionspartei und Bauernunion wurde von einigen Beobachtern als Linksruck bewertet (Girnius 1995: 28). Mattusch dagegen betont, dass dies am ehesten auf das erste Kabinett Vähi zutreffen würde, kritisiert aber grundsätzlich die Eingruppierung in das linke und reformkommunistische Spektrum (Mattusch 1996a: 126): Vähi, der in der Übergangszeit Estlands zur Republik bereits 1992 kurzzeitig Ministerpräsident war, sei maßgeblich am Verlassen der Rubelzone und der Einführung der eigenen estnischen Währung beteiligt gewesen. Mattusch nähert sich somit in Bezug auf die Regierung der Links-Rechts-Einteilung mit inhaltlichen, politischen Argumenten und nicht, wie an sich zu erwarten wäre, mittels einer Eingruppierung der sie stellenden Parteien. In der Untersuchung zum estnischen Parteiensystem wird noch darauf einzugehen sein, ob hier tatsächlich ein Linksruck zu konstatieren ist.

Im Oktober 1995 zerbrach die Koalition nach nur sieben Monaten aufgrund des so genannten „Estnischen Watergate“: Der stellvertretende Ministerpräsident und Innenminister Savisaar wurde von Präsident Meri wegen eines politischen Abhörskandals am 10.10.1995 entlassen.¹⁸

¹⁶ Der zuvor parteilose Andres Tarand wird 1996 schließlich Vorsitzender der Moderaten und durch Toomas Hendrik Ilves 2001 abgelöst (Quelle: <http://www.terra.es/personal2/monolith/estonia.htm>)

¹⁷ Siehe auch Aufstellung der estnischen Minister von 1992 bis 2002 im Anhang.

¹⁸ Munzinger-Archiv/ Internationales biographisches Archiv - Personen aktuell, www.munzinger.de online-Version, 25.04.2002: Savisaar, Edgar

Hierbei handelte es sich um Abhöraktionen und Videoaufnahmen in Parlamentsräumen und Gästehäusern der Regierung; zudem hatte Savisaar auch während der Koalitionsverhandlungen im April Unterredungen aufgezeichnet (vgl. Lagerspetz/ Vogt 1998: 85; Reetz 1999: 943). Nach dem erzwungenen Rücktritt Savisaars und dem Ausstieg seiner Estnischen Zentrumspartei aus der Koalition erklärte schließlich das gesamte Kabinett am 12. Oktober 1995 seinen Rücktritt.

Savisaar seinerseits gab auch den Parteivorsitz der Zentrumspartei ab, wurde aber bereits im März 1996 wieder gewählt (Reetz 1999: 943).

4.1.3.4. Die Regierung Tiit Vähi 1995-1996

Neuer Koalitionspartner der KMÜ wurde die Estnische Reformpartei, die bei den Wahlen mit rund 16 Prozent Stimmenanteil 19 Mandate erringen konnte. Die Regierung konnte sich somit auf die komfortable Mehrheit von insgesamt 60 Mandaten berufen, die höchste Mandatszahl die je eine Koalition im zu betrachtenden Zeitraum in Estland besaß.

Die Reformpartei war erst kurz zuvor von Siim Kallas gegründet worden und verfolgte einen strikt marktorientierten und liberalen Kurs. Sie trat für eine Beschleunigung der Privatisierung von Grund und Boden ein, woraus zunehmend Spannungen innerhalb der Koalition, vor allem mit der Bauernunion entstanden (vgl. Mattusch 1996a: 126).

Dennoch sollte die Koalition aus ganz anderen Gründen beendet werden. Grund hierfür waren die lokalen Wahlen. In Tallinn ging die Reformpartei als stärkste Kraft aus den Wahlen hervor und stellte somit für kurze Zeit den Oberbürgermeister. Mittels einer lokalen Gegenkoalition gelang es der Koalitionspartei jedoch, ihren eigenen Kandidaten durchzusetzen. Unstimmigkeiten zwischen den beiden nationalen Koalitionsparteien KMÜ und Reformpartei waren die Folge. Zwar konnten diese Probleme zunächst ausgeräumt werden, dennoch zog sich am 21. November 1996 die Reformpartei endgültig aus der Koalition zurück. Grund hierfür war eine von der KMÜ mit der Zentrumspartei abgeschlossene allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarung, die als „Mißtrauensbeweis für die bestehende Koalition gewertet wurde“ (Reetz 1999: 943).

Nach der dieser Arbeit zugrunde liegenden Zählweise wird eine Regierung unter anderem dann als beendet definiert, wenn eine Partei die Koalition verläßt. Aufgrund dessen dauerte die Amtszeit der zweiten Regierung Vähi nur 12 Monate.

4.1.3.5. Die Regierung Tiit Vähi 1996-1997

Die KMÜ konnte im Anschluss an diese Regierungskrise auch mit der Zentrumspartei letztlich keine neue Koalition bilden und stand somit ohne Partner da. Die Zentrumspartei Savisaars und die Fortschrittspartei (Arengupartei) stützten jedoch Vähis Minderheitsregierung.¹⁹ Reetz führt an, dass alle Verhandlungen einer möglichen Koalition nur zu der Zusicherung der Opposition führten, man werde die Regierung nicht zu Fall bringen (vgl. Reetz 1999: 943). Dennoch kam es letztlich zu einem erfolgreichen Misstrauensvotum aufgrund des Vorwurfs, Vähi habe in seiner früheren Funktion als Stadtrat von Tallinn Wohnungen weit unter Wert und unter Umgehung der Privatisierungsgesetze an die Mieter verkauft. Daran sollen auch etliche Parteianhänger und seine eigene Tochter beteiligt gewesen sein. Vähi beteuerte seine Unschuld, doch aufgrund zahlreicher Rücktrittsforderungen bot er seinen Rückzug an, sobald ein Nachfolger gewählt worden sei.²⁰

4.1.3.6. Die Regierung Mart Siimann 1997-1999

Mart Siimann von der „Koonderakond“ übernahm nach dem Misstrauensvotum gegen Tiit Vähi den Posten des Ministerpräsidenten. Es blieb auch weiterhin bei der von Zentrumspartei und Fortschrittspartei gestützten Minderheitsregierung der KMÜ, die sich durch „geschicktes Taktieren“ Siimanns 24 Monate lang bis zu den Wahlen im März 1999 im Amt hielt (Vinage 1999/2000: 137). Dies stellt einen beachtlich langen Zeitraum für eine Minderheitsregierung dar, bedenkt man, dass selbst Regierungen mit deutlicher Mehrheit in Estland häufig nach kurzer Amtszeit ein Ende beschieden war.

4.1.3.7. Die Regierung Mart Laar 1999-2002

Bereits im Vorfeld der Wahlen von 1999, die auch von den ausländischen Medien intensiv beachtet wurden, ging man davon aus, dass es der Koalitionspartei Mart Siimanns nicht gelingen würde, die 5%-Hürde zu überspringen (vgl. Vinage 1999/2000: 140). Dagegen wurde Savisaars Zentrumspartei als stärkste Partei gesehen, letztlich wurde sie es auch mit 28 Mandaten. Vinage führt an, dass bei den Wahlforschern bereits im Vorfeld Einigkeit darüber bestand, dass mit Savisaar keine Regierung gebildet würde. Zwar hatte dieser bereits ein

¹⁹ Im März 1996 scheiden 7 Abgeordnete aus der Zentrumspartei aus und bilden Mai 1996 fortan eine eigene Fraktion (Fortschrittspartei). Da Fortschrittspartei und Zentrumspartei jedoch die Arbeit der KMÜ-Regierung stützen, sind die Mandate hier gemeinsam zu betrachten (16 Mandate).

²⁰ Munzinger-Archiv/ Internationales biographisches Archiv - Personen aktuell, www.munzinger.de online-Version, 25.04.2002: Vähi, Tiit

Wahlbündnis mit der sozialistischen Landvolkpartei geschlossen, doch würde ihm dies nach den Umfragewerten keine Mehrheit verschaffen. Zudem war es unwahrscheinlich, dass Präsident Meri Savisaar mit der Regierungsbildung beauftragen würde, war er doch als Innenminister über den zuvor beschriebenen Abhörskandal gestolpert.

Es zeichnete sich stattdessen eine Koalitionsbildung mit drei Partnern ab: Der Vaterlandsunion, der Estnischen Reformpartei und den Moderaten wurden in den Umfragen rund 45 Prozent der Stimmen prognostiziert (Vinage 1999/2000: 140). Dies sollte sich im Wahlergebnis widerspiegeln. Während die genannte Dreierkoalition für tief greifende Reformen und einen soliden Wirtschaftskurs stand, versuchte Savisaar die Verlierer der Transformation und die Enttäuschten anzusprechen.

Die Wahlvorhersagen bestätigten sich erstaunlich genau. Vinage führt an, dass es sich um eine Wahl der Persönlichkeiten gehandelt habe, da sich die Parteiprogramme nur in einigen Punkten der Innen- und Wirtschaftspolitik, außenpolitisch jedoch gar nicht unterschieden hätten (Vinage 1999/2000: 141). Savisaars Partei ging nicht zuletzt als stärkste Kraft aus den Wahlen hervor, weil er mit seiner Programmatik die Enttäuschten und Verlierer ansprach. Doch zur Durchsetzung seiner politischen Vorstellungen fehlte ihm nach den Wahlen ein geeigneter Koalitionspartner, zudem wurde vom Präsidenten die stärkste Partei nicht mit der Regierungsbildung beauftragt (ebenda: 143).

Aufgrund dessen kam es zu der bereits in den Vorhersagen vermuteten Koalition der nahezu gleichstarken Parteien Vaterlandsunion, Estnische Reformpartei und Moderate. Mart Laar (Vaterlandsunion) wurde mit der Regierungsbildung beauftragt und übernahm das Amt des Ministerpräsidenten.

Die Regierung Mart Laar blieb bisher am längsten im Amt, trat aber nach 34 Monaten Amtszeit zurück. Beobachtern zufolge gab es allerdings keinen Grund, warum die Koalition nicht die volle Legislaturperiode bis März 2003 im Amt bleiben sollte. Mitte Dezember 2001 hatte Laar bereits seine Rücktrittsabsichten bekannt gegeben. Grund hierfür war wieder einmal, wie bereits beim zweiten Kabinett Vähi 1995-96, eine kommunalpolitische Gegebenheit, die die Koalition belastete. Die Reformpartei leitete im Herbst 2001 im Stadtrat von Tallinn eine Zusammenarbeit mit Savisaars Zentrumspartei ein, so dass dieser letztlich Oberbürgermeister der Hauptstadt wurde. Der Vorsitzende der Reformpartei und bis dato amtierende Finanzminister Siim Kallas versuchte zwar, die Koalition zu retten, doch für Ministerpräsident Laar war der Vertrauensbruch der Reformpartei Grund genug, die Koalition zu beenden (vgl. Gatermann 2002). Nach der Verabschiedung des Haushaltsplans 2002 legte Laar daraufhin im Januar 2002 sein Amt nieder. Eine Amtsniederlegung vor Beschluss des

Haushaltes 2002 hätte dessen Verabschiedung gefährdet und unter Umständen nach § 119 VerfEst zu außerordentlichen Neuwahlen führen können.

Als Nachfolger von Laar wurde Siim Kallas (RK) bestimmt. Stellte zuvor die Vaterlandsunion den Ministerpräsidenten, so ist es nun die Reformpartei in einer Koalition mit der Zentrumsparlei, die von der Eestimaa Rahvaliid, ein im Oktober 1999 erfolgter Zusammenschluss von der Estnischen Landvolkpartei und der Estnischen Vereinigten Volkspartei, gestützt wird.

An der Ausrichtung der nationalen Politik wird dies jedoch nichts ändern, da es hinsichtlich der beiden wichtigsten Fragen, dem NATO- und EU-Beitritt, keine gravierenden Unterschiede gibt.

4.1.4. Zusammenfassung der bisherigen Regierungen seit 1992

Der Überblick über die Regierungen Estlands seit 1992 sollte deskriptiv die Regierungsarbeit und die einzelnen Gründe für deren Wechsel darlegen. Es ging weder um eine Beurteilung der bisherigen Regierungsarbeit noch um die Frage, ob Stabilität oder Instabilität vorherrschend ist. Im Fall der Republik Estland wird deutlich, dass eine Vielzahl von Regierungswechseln aufgrund persönlicher Verfehlungen der Ministerpräsidenten erfolgte und die Ursache nur scheinbar marginal in eigentlich politischen Diskursen zu finden ist. Aufgrund dessen sollen weitere Kriterien angelegt werden, um zu einer Beantwortung der Hypothese zu gelangen, ob häufige Regierungswechsel instabile Regierungen implizieren. Bis zu diesem Punkt der Untersuchung scheint es, dass eine Vielzahl der Wechsel durch persönliche Verfehlungen bzw. durch auf den Einzelfall bezogene Krisen zurückzuführen ist. Dagegen scheinen systemimmanente Gründe für die bis dato erfolgten Regierungswechsel von geringer Bedeutung zu sein. Diese Wechsel sollen im Folgenden nun näher untersucht werden.

4.2. Anwendung des Modells auf Estland

4.2.1. Konstitutionelle Rahmenbedingungen

4.2.1.1. Struktur des Regierungssystems

Im Zusammenhang mit der Betrachtung konstitutioneller Rahmenbedingungen soll die Struktur des Regierungssystems an dieser Stelle nur in dem Maße beschrieben werden, wie es allgemeine Verfahren und Kennzeichen des estnischen Systems betrifft. Die Betrachtung der detaillierten Ausgestaltung kann an dieser Stelle nicht erfolgen, sie wird vielmehr im Rahmen der einzelnen Messfaktoren vorgenommen.

Für die vergleichende Lehre von Regierungssystemen bilden Verfassungen die wichtigste Grundlage, weshalb im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die Verfassung der Republik Estland näher eingegangen werden soll. Auch für den postsozialistischen Kontext bleiben die an den etablierten westlichen Demokratien entwickelten Modelle relevant (vgl. Beichelt 2001a: 123). Die Strukturen von Regierungssystemen lassen sich nach Sartori und auch Lijphart in parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle (Misch-) Systeme einteilen (Sartori 1997: 83; Lijphart 1999: 116f.). Für das parlamentarische System ist die politische Verantwortlichkeit der Regierung ausschließlich gegenüber dem Parlament das entscheidende Merkmal (Brunner 1996: 76).

Estland lässt sich mit der Verfassung von 1992 eindeutig dem Typus des parlamentarischen Regierungssystems zuordnen. Diese Einordnung wird zudem auch von Merkel (1996a; 1999: 140) und Shugart (1996) vorgenommen sowie von Kofmel aus juristischer Sicht bestätigt (Kofmel 1993: 146). Bei der gemeinsamen Betrachtung des politischen und rechtlichen Systems Estlands kommt auch Bollow zu dieser Typologie (Bollow 1998: 89). Im Falle Estlands handelt es sich um ein Einkammersystem (Riigikogu).

Rüb und Brunner gehen bei ihrer jeweiligen Untersuchung weiter, indem sie, neben der reinen Unterscheidung der Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa nach Sartori und Lijphart, noch eine weitere Klassifikation einfügen. Dies ist die konstitutionelle Stärke des Staatspräsidenten in parlamentarischen Systemen (Rüb 2001: 115; Brunner 1996: 113). In Estland, darauf wird im Folgenden noch näher eingegangen, hat der Präsident jedoch keine

weitreichende Kompetenzen in dem Maße, dass diese Klassifikation eine Veränderung an der Einordnung des Regierungssystems bewirken würde.

Damit wird konstatiert, dass es sich bei der Einordnung des Regierungssystems Estlands um eine wissenschaftlich eindeutige und nicht strittige Zuordnung handelt. Beichelt geht im Rahmen seiner vergleichenden Arbeit zusätzlich auf die konkrete Ausgestaltung der Schranken für die ungeteilte Souveränitätsausübung der Parlamente im postsozialistischen Europa ein (Beichelt 2001a: 134ff.).

Die für Estland konstatierten Daten sollen der Übersichtlichkeit wegen in Tabelle 2 kurz dargestellt werden, bevor im Folgenden auf sie eingegangen wird.

Tabelle 2: Schranken für die ungeteilte Souveränitätsausübung des Riigikogu 1998²¹

	Legitimation	Balance of Powers		Inhaltliche Gestaltungsmacht		
	<i>Direkt gewählter Präsident</i>	<i>Regierungsbildung (1)</i>	<i>Auflösungsrecht des (2)</i>	<i>Dekretierungsrecht</i>	<i>Vetorecht (3)</i>	<i>Regierungsarbeit (4)</i>
Estland	0	½	0	0	0	0

- (1) 1 = Präsident ist bei der Regierungsbildung bestimmend; ½ = Einfluss beschränkt sich auf Vorschlagsrecht für den Posten des Ministerpräsidenten; 0 = Parlament ist bei der Regierungsbildung bestimmend.
- (2) Politisch nutzbares Auflösungsrecht infolge von Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Exekutive. 1 = Präsident kann das Parlament auch gegen eine stabile Mehrheit im Parlament auflösen; ½ = Präsident kann das Auflösungsrecht nur unter Ausnutzung instabiler Parlamentsmehrheiten ausüben; 0 = Kein effektives Auflösungsrecht.
- (3) Veto, das mit qualifizierter Mehrheit zurückgewiesen werden muss; ½ = Veto, das mit der absoluten Mehrheit der Stimmen zurückgewiesen werden kann; 0 = kein Veto oder suspensives Veto, das mit der einfachen Mehrheit der Stimmen zurückgewiesen werden kann.
- (4) 1 = starker Einfluss des Präsidenten auf die wichtigsten Bereiche der Innen- und Außenpolitik; ½ = mäßiger Einfluss des Präsidenten oder Einfluss lediglich in wenigen Politikfeldern (z.B. Außenpolitik); 0 = Prärogative des Parlaments in allen relevanten Politikfeldern.

Eine erste Ebene, auf der die Souveränität des Parlaments eingeschränkt werden kann, ist die Legitimation. Das Parlament ist auch in Estland Träger der Souveränität des Volkes und somit in seinen Entscheidungen legitimiert. Die Entscheidungsgewalt der Regierung leitet sich daher formal von der Legitimität des Parlaments ab.

Zudem verfügen einige politische Systeme über direkt gewählte Präsidenten. Diese sind aufgrund der direkten Wahl mit einer konkurrierenden Legitimation ausgestattet. In Estland ist dies nicht der Fall, der Präsident wird dort durch das Parlament bestimmt. Der Kandidat für das Präsidentenamt benötigt nach § 79 VerfEst die Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten des Riigikogu. Kommt diese Mehrheit nach zwei Wahlgängen - die an

²¹ Tabelle wurde mit denen für Estland relevanten Daten gekürzt übernommen aus: Beichelt 2001a: 137

getrennten Tagen erfolgen müssen - nicht zustande, so wird zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten des zweiten Wahlgangs ein drittes Abstimmungsverfahren abgehalten. Kann auch in diesem Fall kein Präsident bestimmt werden, so geschehen im Herbst 2001 bei der Wahl Arnold Rüütels, muss der Vorsitzende des Riigikogu die Wahlversammlung einberufen. Diese besteht aus den Mitgliedern des Parlaments und den Vertretern der örtlichen Selbstverwaltungsräte. Aus diesem Gremium geht der Präsident mit einfacher Mehrheit als gewählt hervor. Die Amtszeit des Präsidenten beträgt fünf Jahre, eine weitere Amtszeit ist zulässig.

Auf einer zweiten Ebene untersucht Beichelt die Verteilung der Machtkompetenzen (balance of powers). Während in einem rein parlamentarischen System die Regierung auf die Unterstützung der Mehrheit der Parlamentarier angewiesen ist, kann ein direkt oder indirekt gewählter Präsident die Kompetenzen des Parlaments beschränken. Im Falle Estlands besitzt der Präsident lediglich das Vorschlagsrecht für den Kandidaten des Ministerpräsidenten.

Unter die Verteilung der Machtkompetenzen ordnet Beichelt zudem das Auflösungsrecht des Präsidenten ein. Im Falle Estlands besitzt der Präsident kein effektives Auflösungsrecht gegenüber dem Parlament.

Die Untersuchung Beichelts geht auf der dritten Ebene auf mögliche Einschränkungen der inhaltlichen Gestaltungsmacht des Parlaments ein. Hier unterscheidet er zwischen Dekretierungsrecht, Vetorecht und Einfluss auf die Regierungsarbeit als solche.

Durch ein Dekretierungsrecht der Exekutiven kann sich parallel zum Parlament eine Konkurrenz im Rahmen der Entscheidungsfindung bilden. Nach der estnischen Verfassung besitzen jedoch weder Präsident noch Regierung ein Dekretierungsrecht.

Hinsichtlich des Vetorechts kann der Präsident nach § 107 VerfEst ein Gesetz unverkündet lassen und an das Parlament zur erneuten Beratung zurückgeben. Nimmt die Staatsversammlung das zurückgewiesene Gesetz erneut an, muss der Präsident dies entweder annehmen oder aber sich an den Staatsgerichtshof wenden. Erklärt der Staatsgerichtshof das Gesetz für verfassungsmäßig, muss der Präsident es auch verkünden. Dem Präsidenten kommt somit nur ein suspensives Veto zu. Auf die eigentliche Regierungsarbeit hat der Präsident keinen Einfluss. In der Beziehung zum Parlament beschränken sich seine Kompetenzen, die in § 78 VerfEst klar umschrieben sind, auf das Vorschlagsrecht für den Kandidaten des Ministerpräsidenten.

Estland stellt auch für Beichelt zweifelsfrei ein rein parlamentarisches Regierungssystem dar. Eine grafische Darstellung des Regierungssystems der Republik Estland befindet sich zur

Übersicht im Anhang. Auf die einzelnen Kompetenzen wird dagegen im Verlauf der Untersuchung in den jeweiligen Kapiteln der einzelnen Faktoren eingegangen.

4.2.1.2. Bedeutung von Wahlsystemen

In Demokratien sind Wahlen der entscheidende Einflussfaktor des Volkes. In seiner Untersuchung des Wahlrechts und Parteiensystems nennt Nohlen insgesamt fünf Merkmale, denen Wahlsysteme entsprechen müssen (Nohlen 2000: 157ff.).

1. Repräsentation: Wahlsysteme müssen eine Repräsentation von allen relevanten Bevölkerungsgruppen leisten, einschließlich der Minderheiten. Weiterhin sollte sich die Gesellschaft auch in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln. Diese Absicht, das zeigen die Erfahrungen der westeuropäischen Parlamentsforschung, ist jedoch nur schwer zu realisieren.

2. Effektivität: Das Wahlsystem sollte in seiner Ausgestaltung effektiv sein und für eine gewisse und angemessene Konzentration hinsichtlich der Anzahl der Parteien und der Bildung stabiler Mehrheiten im Parlament sorgen. Für Nohlen wird die Effektivität vorrangig daran gemessen, ob das Wahlsystem die politische Stabilität fördert oder nicht.

3. Partizipation: Im vorliegenden Kontext soll Partizipation die Möglichkeit des Wählers bedeuten, im Rahmen von Personenwahl oder aber Parteien- bzw. Listenwahl seinen politischen Willen zu äußern.

4. Einfachheit: Schließlich soll auch die Einfachheit des Systems bestimmend sein, auch wenn die Absicht, alle genannten Kriterien im Rahmen eines Wahlsystems zu vereinen, unweigerlich zu komplizierten Abläufen im Detail führt. Dem Wähler sollte bewusst sein, welche Auswirkungen seine Stimme haben kann.

5. Legitimität: Diese bezieht sich zum einen auf das Regierungssystem als Ganzes. Doch auch das Wahlsystem muss legitim sein, damit es selbst wie auch die aus ihm resultierenden Ergebnisse akzeptiert werden kann.

Bei den genannten Aspekten handelt es sich jedoch um grundsätzliche Aspekte und Bedingungen der Wahlsysteme, die hier nicht weiter beachtet werden sollen. In der vorliegenden Arbeit wird dagegen der Aspekt der Beziehung zwischen Wahlsystem und Parteiensystem im Vordergrund stehen.

Die politische und wissenschaftliche Debatte über Wahlsysteme sowie deren Einfluss und Verhältnis gegenüber dem Parteiensystem wird seit jeher kontrovers diskutiert und von drei

Grundfragen bestimmt: Zum einen geht es um die Bedeutung der Wahlsysteme, die Wirkungsrichtung und die Bewertung möglicher Folgen (vgl. Nohlen 2000: 54).

Bei der Frage nach der Bedeutung von Wahlsystemen sind vor allem Lijphart, Nohlen und Sartori zu nennen. Sie stellen die Wichtigkeit von Wahlsystemen in ihren Untersuchungen in den Vordergrund und konstatieren, dass diese lange Zeit eine geringe Rolle spielte (vgl. Sartori 1997: 27). Die Effekte von Wahlsystemen können „be adequately predicted and determined“ (ebenda: 29). Sie wirken in zweifacher Hinsicht: auf den Wähler selbst und auf die Anzahl der Parteien.

„These effects must be assessed separately, for the number of parties does not derive only from the behavior of voters, but also from how their votes are transformed into parliamentary seats“ (Sartori 1997: 32). Die Wirkungen auf den Wähler konstatiert Sartori als einen „constraining effect“.

Den Effekt auf die Anzahl der Parteien nennt Sartori „reductive effect“, er kann zwischen stark und schwach ausgeprägt variieren. Jedoch ist hierfür die Zählweise der Parteien innerhalb des Parteiensystems maßgeblich. Parteien sind für Sartori nur dann relevant, „if it finds itself in a position to determine over time, or at some point in time, at least one of the possible governmental majorities“ oder „relevant parties must [...] have a coalition potential“ (Sartori 1997: 33f.).

Für die vorliegende Arbeit sollen daher nur die Parteien von Relevanz sein, die in den bisher drei Legislaturperioden im Riigikogu vertreten waren. Die Anzahl der Parteien im Parlament ist gerade daher wichtig, weil eine Regierung parlamentarische Mehrheiten repräsentiert und somit die „governing function“ stark durch die Anzahl der sie stellenden Parteien beeinflusst wird (ebenda: 34).

Auch Nohlen/Kasapovic konstatieren einen Wirkungszusammenhang von „zirkulärer Kausalität“ zwischen Wahlsystem und Parteiensystem (Nohlen/Kasapovic 1996: 13). Sie gehen davon aus, dass die Struktur von Parteiensystemen so relevant für die Auswahl des Wahlsystems sei wie auch das Wahlsystem für die Struktur des Parteiensystems (vgl. ebenda: 13). Damit stimmen sie Lijpharts These zu, dass die Option für ein bestimmtes Wahlsystem eine der wichtigsten „constitutional choices“ für junge Demokratien darstelle (Lijphart 1992: 210f.). Weiterhin bemängeln Nohlen/Kasapovic, dass die bisher in der Wahlforschung herrschende Meinung und Einteilung von Wahlsystemen in Mehrheits- und Verhältniswahlsystem mit der vermeintlichen Einführung des Begriffs des Mischwahlsystems impliziert, es gäbe eine dritte Kategorie. Damit werde jedoch nur eine Aussage darüber getroffen, dass es Systeme gibt, die unterschiedliche Elemente der beiden gegensätzlichen

Typologien beinhalten. Auswirkungen auf die politische Repräsentation, auf das Stimmen-Mandat-Verhältnis und das Parteiensystem blieben dagegen jedoch unberücksichtigt. Zunächst soll daher im Rahmen eines Exkurses auf die Genese von Wahlsystemen in postsozialistischen Staaten Osteuropas eingegangen werden, bevor dann auf die Einzelheiten des estnischen Wahlsystems deskriptiv eingegangen wird.

4.2.1.3. Exkurs: Wahlsysteme in Osteuropa

In Osteuropa vollzog sich mit der Transformation des politischen Systems zeitgleich ein Wechsel des Wahlsystems, von nicht-kompetitiven hin zu kompetitiven Wahlen. Somit spielten auch Fragen des Wahlrechts eine wichtige Rolle. Von Duverger bis Sartori und Lijphart ist das Wahlsystem immer wieder als die am stärksten determinierte Kraft für das Parteiensystem angesehen worden. Das alte und dann schließlich abgelöste Regime ist in diesem Bereich der Institutionenwahl bestimmend gewesen. Nohlen weist darauf hin und unterscheidet deshalb zwischen zwei grundsätzlichen Typen von Wahlen: den Vorgründungswahlen und den Gründungswahlen.

Die Vorgründungswahlen zeichneten sich vor allem dadurch aus, dass die noch herrschenden Eliten das Interesse des Machterhalts in den Vordergrund stellten. Nohlen bemerkt, dass die absolute Mehrheitswahl jedoch nur in drei von acht Ländern der alten Herrschaftselite den Wahlsieg sicherte und somit ihr eigentlich implementiertes Ziel nur bedingt erreichte (Nohlen 2000: 222). Stattdessen dominierte bei den Gründungswahlen das Prinzip der Verhältniswahl. Dieser Trend setzte sich zunehmend fort, so dass Nohlen 1999 nur für Weißrussland ein absolutes Mehrheitswahlrecht feststellen konnte. So sind in Osteuropa überwiegend Verhältniswahlssysteme implementiert worden, Kombinationen aus den beiden Wahlsystemtypen Mehrheits- und Verhältniswahl sind dagegen in 6 von insgesamt 18 Fällen vorhanden.²²

Nohlen konstatiert, dass die Verhältniswahl in Osteuropa typologisch betrachtet relativ uniform sei (vgl. Nohlen 2000: 223). Zwar seien im Detail immense Unterschiede auszumachen, prinzipiell überwiegen jedoch die Gemeinsamkeiten: so sind die Wahlsysteme Osteuropas grundsätzlich durch die Verhältniswahl in Wahlkreisen gekennzeichnet - üblich sind hier mittlere bis große Mehrpersonenwahlkreise. Weiterhin ist auch die Verrechnung der Stimmen auf Wahlkreisebene fast überall so gestaltet, dass Restmandate übrig bleiben, die dann schließlich auf nationaler Ebene verrechnet werden. In Osteuropa wird im Vergleich zu

²² Hierunter fallen nach Nohlen (2000) folgende Länder: Albanien, Bulgarien, Kroatien, Litauen, Russland und Ungarn

westeuropäischen Staaten häufiger die lose gebundene Liste praktiziert, die nationalen Listen dagegen sind starr. Durch die Verrechnung der Restmandate auf nationaler Ebene ist es den Parteien möglich, die Parteiführung dem „Wählervotum auf Wahlkreisebene zu entziehen und im Falle der lose gebundenen Liste nicht zu gefährden“ (Nohlen 2000: 223).

Als eine weitere Gemeinsamkeit lässt sich zudem auch feststellen, dass in allen Ländern eine Sperrklausel eingeführt wurde, um so einer Parteiensplittierung vorzubeugen. Die Sperrklausel beträgt in allen von Nohlen berücksichtigten Ländern zwischen 2,5 und 5 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass die Wahlsysteme Osteuropas durch eine Zweiteilung der Mandate gekennzeichnet sind. Dies erfolgt zum einen durch Ein- oder Mehrpersonenwahlkreise, zum anderen durch die nationale Liste, die als landesweiter Wahlkreis betrachtet werden kann und einer Sperrklausel unterliegt.

Die in der Literatur vorherrschende Kritik an den Wahlsystemen in Osteuropa ist ursächlich in der Zersplitterung des Parteiensystems begründet. Nohlen kommt zu der Schlussfolgerung, dass in Osteuropa die politischen Effekte der Wahlsysteme mit herkömmlichen Erwartungen nicht übereinstimmen. Diese Einschätzung ist sicherlich zu teilen. Die osteuropäische Transformation sucht sich vielmehr eigene Entwicklungspfade. So können sicherlich bisherige Erwartungen an die neuen Systeme nicht in dem vollen Umfang eintreten, wie dies in westlichen Demokratien der Fall ist. Nohlen spricht sich jedoch massiv gegen eine Aufgabe des Verhältniswahlrechts und eine Einführung des Mehrheitswahlrechts in Osteuropa aus und sieht darin keinen Ausweg aus der Fragmentierung der Parteienlandschaft. Die Aufgabe des Verhältniswahlrechts würde vielmehr die Etablierung und Stabilisierung von Parteien verzögern. Daher müsse primär die Stabilisierung der Parteien als Organisationseinheit im Vordergrund stehen und einer anschließenden Überwindung der zum Teil starken Fragmentierung vorausgehen. Erst dann könnten die implementierten Wahlsysteme wirklich die Vorteile bringen, die ihnen per se zugeschrieben werden (vgl. Nohlen 2000: 227). Verhältniswahlssysteme sind im Prozess der demokratischen Konsolidierung wohl die angemessenere Form des Wahlsystems, da hier im Rahmen gesetzter Schranken die unterschiedlichen Strömungen Berücksichtigung finden. Des Weiteren unterstützen die Sperrklauseln und das Vorhandensein von Listen den Parteibildungsprozess; sie haben den Vorteil, an jeweilige (landesspezifische) Entwicklungen angepasst werden zu können.

Prinzipiell ist zu bemerken: es wurde kein erprobtes Wahlsystem auf Osteuropa übertragen, vielmehr ist das jeweilige Wahlrecht und damit auch seine Systematik aus Verhandlungen heraus entstanden, nicht selten als Kompromisslösung (vgl. Nohlen 2000: 230).

4.2.1.4. Struktur des estnischen Wahlsystems

Auch beim estnischen Wahlsystem ist die Unterscheidung in Vorgründungs- und Gründungswahlen von Bedeutung, da hier zwei unterschiedliche Systeme angewendet worden sind. Bei den Vorgründungswahlen am 18. März 1990 handelte es sich dabei um das so genannte System des „single transferable vote“. Damit gehört Estland zu den Staaten, in denen dieses System bei nationalen Wahlen angewendet wurde.²³

Die Gründungswahlen am 20. September wurden dann aber im Rahmen des Verhältniswahlsystems umgesetzt, das bis heute nur kleine Veränderungen erfahren hat. Die Wahlen in Estland können zudem seit 1992 als manipulationsfrei angesehen werden (Beichert 2001a: 45).

Nach dem Wahlgesetz vom 11. Juli 1994 besitzt jeder estnische Staatsbürger das aktive Wahlrecht nach Erreichen des 18. Lebensjahres, das passive Wahlrecht jedoch erst ab dem 21. Lebensjahr. Die Wahlen finden im Abstand von vier Jahren immer am ersten Sonntag im März statt.²⁴ Lediglich die erste Legislaturperiode war per Gesetz auf drei Jahre verkürzt worden (Reetz 1999: 932). Außerplanmäßige Wahlen werden vom Präsidenten angesetzt, sofern die Regierung dies in Folge eines Misstrauensvotums gegen sich oder den Ministerpräsidenten vorschlägt. Weitere Gründe für vom Präsidenten angesetzte außerordentliche Wahlen werden im Einzelnen durch die Verfassung geregelt (§§ 89, 97, 105 und 119 VerfEst).

Estland besitzt elf Mehrpersonenwahlkreise mit sieben bis zwölf Mandaten (der Mittelwert beträgt hier 9,2). Die 101 Sitze des Riigikogu werden dabei unter den Wahlkreisen nach der Stärke der jeweiligen wahlberechtigten Bevölkerung vergeben. Dabei können auch unabhängige Kandidaten antreten. Diese müssen entweder von einer Partei, einer Wahlallianz oder einem estnischen Staatsbürger („by any Estonian citizen“) nominiert werden (Lagerspetz/ Vogt 1998: 86). Eine Partei oder eine Wahlallianz muss nicht landesweit mit Wahlkreiskandidaten zur Wahl antreten; sofern sie jedoch in mehr als einem Wahlkreis einen Kandidaten nominiert hat, muss dem nationalen Wahlausschuss eine landesweite Liste mit

²³ Der single transferable vote ist dadurch gekennzeichnet, dass er es dem Wähler erlaubt, die Kandidaten nach seinen eigenen politischen Präferenzen zu ordnen, und zwar in der Weise, wie er sie als gewählt sehen möchte. Als gewählt gelten diejenigen Bewerber, deren Stimmenzahl die Wahlzahl erreichen (die Wahlzahl berechnet sich aus der Formel: $[\text{Stimmen}/\text{Mandate}+1]+1$). Die Stimmen der Bewerber, die die erforderliche Wahlzahl überschreiten, werden durch Umverteilung auf die anderen Kandidaten ebenso berücksichtigt wie diejenigen, die sie unterschreiten (vgl. auch Nohlen/Kasapovic 1996: 31; Nohlen 2000: 470)

²⁴ http://www.riigikogu.ee/hi_elections.html, 30.12.2000

Rangordnung der einzelnen Kandidaten zugehen. Dieser Liste werden dann im Rahmen der verschiedenen Auszählungsrunden die entsprechenden Stimmen zugeteilt. Die Verteilung der Mandate im Riigikogu erfolgt durch „a version of proportional representation based on ‘open’ lists“ (SIGMA 1999: 5). Diese ist durch eine Auszählung auf drei Ebenen bestimmt:

Zunächst wird in den Mehrpersonenwahlkreisen nach lose gebundenen Listen mit Personalstimmgebung gewählt. Auf der Wahlkreisebene ergibt sich somit folgende Stimmenverrechnung: Jeder Kandidat, der die einfache Wahlzahl erreicht, ist gewählt. Auf Wahlkreisebene ist somit ein individuelles Mandat vorhanden.

In einem zweiten Schritt werde die verbleibenden Reststimmen nach Parteilisten bzw. Wahlbündnissen in den Wahlkreisen addiert; übertrifft in diesem Verfahren eine Liste die Wahlzahl, ist der Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen zu der betreffenden Liste beigetragen hat. Dies wird auch als Wahlkreismandat bezeichnet.

Die restlichen Stimmen werden in einem dritten Schritt auf nationaler Ebene addiert. Die Vergabe dieses Nationalen Listenmandats erfolgt nach starren Parteilisten. Bei der Verteilung der nationalen Listenmandate werden allerdings nur solche Parteien berücksichtigt, die entweder mindestens 5 Prozent der im ganzen Land abgegebenen Stimmen oder aber drei individuelle Mandate gewinnen konnten.

Das estnische Wahlrecht hat sich als unnötig kompliziert erwiesen, die angestrebten Ziele könnten auch durch einfachere Regelungen erreicht werden. Auch nach der Wahlreform von 1995 haben sich aber in diesem Punkt kaum Veränderungen ergeben. Hier wurden nur geringfügige Änderungen vorgenommen, unter anderem wurde die Anzahl der Wahlkreise um einen auf elf verringert (vgl. Lagerspetz/ Vogt 1998: 86). Nach Nohlen liegen die Tücken des Wahlsystems darin, das „einige technische Elemente in der Wahlpraxis in Widerspruch zu den Intentionen des Wahlsystems treten“ (Nohlen 2000: 117). Durch das Verfügen über eine Personalstimme kann der Wähler im estnischen System auf diese Weise nicht nur unter Kandidaten verschiedener, sondern auch ein und derselben Partei wählen. Die Zersplitterung der Kandidaturen bewirkt, dass viele Reststimmen verbleiben bzw. nicht in den ersten beiden Verfahren zugeteilt werden können. Diese Mandate werden dann, wie schon erwähnt, landesweit nach starren Parteilisten vergeben.

Nohlen kommt zu folgendem Ergebnis: „Je intensiver der Wähler von seiner Personalstimme [...] Gebrauch macht, desto mehr grenzt er seine Auswahlchance ein, da sich die Zahl der nach starrer Liste vergebenen Mandate erhöht. Da auf dieser Ebene auch noch eine Sperrklausel gilt, bleibt ein hoher Anteil der Stimmen unberücksichtigt.“ (Nohlen 2000: 117).

Das Wahlsystem gehe daher von einer hohen Partizipationschance aus: Je mehr der Wähler sie ergreife, desto weniger Auswahl der Abgeordneten habe er und desto höher werde die „Erfolgswertungsgleichheit“ der Stimmen. Schließlich kommt Nohlen zu dem Schluss, dass, wenn man das Prinzip der Verhältniswahl ernst nähme, sich Zählwert und Erfolgswert der Stimmen einigermaßen entsprechen sollten (Nohlen 2000: 231). Im estnischen System ist dies jedoch nicht der Fall.

Abgesehen von diesen systemimmanenten Besonderheiten kommt beim estnischen Wahlsystem die Frage nach der Inklusivität der Wahlen hinzu. Der russischstämmige Anteil an der Gesamtbevölkerung Estlands beträgt rund 30 Prozent. Nach dem Wahlgesetz sind jedoch nur estnische Staatsbürger bei nationalen Wahlen stimmberechtigt, die russische Bevölkerung besitzt lediglich auf kommunaler Ebene ein aktives Wahlrecht (Meurs/Berg 2001: 68f.).²⁵ Somit sind rund 30 Prozent der Bevölkerung vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dabei stellt sich die Problematik der Exklusion jedoch weniger auf der rechtlichen Ebene, wie Beichelt konstatiert (Beichelt 2001a: 39). Ein bestimmter Anteil der ausländischen Bevölkerung sei demnach in vielen Demokratien von nationalen und lokalen Wahlen ausgeschlossen. Entscheidend sei vielmehr, ob das „Maß der Exklusion [...] zu hoch ist, um den Status der Demokratie zuzugestehen“ (ebenda: 39f.). Diese Fragestellung kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht per se beantwortet werden, dies würde den Rahmen bei weitem übersteigen. Jedoch sei darauf verwiesen, dass der Europarat und die OSZE lange Jahre darauf verwiesen haben, dass hier Änderungsbedarf bestünde. Dem Staatsangehörigkeitsgesetz dagegen wurde jedoch eine „weitgehende Völkerrechtskonformität bescheinigt“ (Thiele 1999: 179).

Während nach dem Erreichen der Unabhängigkeit immense Hindernisse die Einbürgerung der Minderheit unmöglich machten, wurden 1998 gesetzliche Erleichterungen und Änderungen eingeführt - nicht zuletzt auch auf Druck der Europäischen Union, die die Politik Estlands in diesem Aspekt bemängelt hatte. So wird unter anderem in Estland geborenen Kindern die estnische Staatsbürgerschaft zugesprochen, selbst wenn es sich bei den Eltern um Staatenlose im Sinne des Völkerrechts handelt. Die Einbürgerung wird nunmehr vor allem an die

²⁵ Das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene wurde der russischen Bevölkerung vor allem deshalb eingeräumt, da sie in einigen Städten im Nordosten Estlands die Bevölkerungsmehrheit stellen. So leben in Kohtla-Järve nur rund 23 Prozent, in Narva 4 Prozent und in Sillamäe nur 3 Prozent Esten. Bei einem Bevölkerungsanteil von über 90% wäre es auf diese Weise kaum möglich gewesen wäre, ein Kommunalparlament aufzustellen, das den notwendigen gesellschaftlichen Rückhalt besäße. Aufgrund dessen wurde vor den lokalen Wahlen 1993 entschieden, Nichtstaatsbürgern mit Aufenthaltsgenehmigung ein aktives Wahlrecht auf kommunaler Ebene zu gewähren (Kolstoe 1995: 133). Zudem dürfen nur estnische Staatsbürger Mitglied einer Partei sein (Meurs/Berg 2001: 66).

Kenntnisse der Landessprache geknüpft, ein Entgegenkommen an die Anwärter für die Staatsbürgerschaft (vgl. Beichelt 2001a: 42).

Dennoch ist zu bemerken - obwohl Erleichterungen im Rahmen des Staatsbürgerschaftsrechts für die russischen Bevölkerung eingeführt wurden – dass auch in naher Zukunft eine zahlenmäßig große Bevölkerungsgruppe von den Wahlen ausgeschlossen bleibt. Wie bereits angesprochen, fällt diese Thematik in den theoretischen Bereich von Demokratie, sollte aber auch im Rahmen dieser Arbeit nicht unberücksichtigt bleiben, wenn es um die Frage nach der Stellung und den Einfluss der Minderheitsparteien in Estland geht.

Dem Wahlsystem kommt also keine unbedeutende Stellung zu. Es beeinflusst nicht zuletzt, so Klingemann, auch das Parteiensystem, denn „[u]m die Ursachen der Entwicklung der Zahl der Parteien angemessen beurteilen zu können, müsste insbesondere die Ausgestaltung des Wahlrechts in die Betrachtung einbezogen werden“ (Klingemann 1994: 22). Auch Lepsius konstatiert einen Zusammenhang zwischen Wahl- und Parteiensystem mit der Aussage: „Auch das Wählerverhalten [erhalte] in dieser Konsequenz ein Gewicht erst durch die Struktur des Parteiensystems“ (Lepsius, zitiert in Nohlen 2000: 65). Daher soll im Folgenden zunächst auf das osteuropäische Parteiensystem und seine Besonderheiten eingegangen werden, bevor eine detaillierte Analyse des estnischen Parteiensystems erfolgt.

4.2.2. Parteiensystem

4.2.2.1. Exkurs: Parteiensysteme in Osteuropa

Die losen Bündnisse der verschiedenen Oppositionsgruppierungen und Bürgerinitiativen bildeten die Grundlage für die Entwicklung eines Parteiensystems in Osteuropa. Sie stellten, das wurde bereits im historischen Rückblick Estlands angesprochen, so genannte „umbrella organizations“ dar, die programmatisch weitgehend vage ausgerichtet waren und nur auf schwache Organisationsstrukturen zurückgreifen konnten. Unterstützung und Legitimation fanden sie aus dem gegen den Staatssozialismus gerichteten Volkswillen (vgl. Machos 2001: 403).

Für die konkrete Ausbildung eines Parteiensystems sind prinzipiell drei institutionelle Aspekte von Bedeutung, die in der Untersuchung bisher auch ausführliche Erwähnung gefunden haben. Zum einen bedarf es einer Konsolidierung nationaler Grenzen. Diese erfolgte in Estland eindeutig durch die Wiedereinführung demokratischer Prinzipien auf der Basis der Demokratieerfahrungen in den zwanziger und dreißiger Jahren. Das kontinuierliche

Fortbestehen der Nation hatte und hat auch noch heute im Falle Estlands Auswirkungen auf das nationale Bewusstsein. Dennoch darf nicht unerwähnt bleiben, dass unter den Aspekt der Konsolidierung auch das so genannte „nation-building“ fällt. Dies ist in Estland, auch im Hinblick auf die Minderheitenpolitik, keineswegs abgeschlossen, sondern wird vielmehr noch weiter andauern. Zum anderen ist eine zusätzliche wichtige Vorentscheidung die Wahl des Regierungssystems, das bereits kurz angesprochen wurde. Als zweiter institutioneller Aspekt wurde zum anderen das Regierungssystem in seinen Grundzügen umrissen.

In Kapitel IV.2.1.4 wurde schließlich auf das Wahlsystem eingegangen, das die dritte entscheidende institutionelle Variable darstellt. Diese drei Variablen sind nach Beyme als wichtige Vorentscheidungen für das Parteiensystem zu betrachten (Beyme 1997a: 25) und haben bereits ausführliche Erwähnung gefunden.

Zunächst sollen die verschiedenen Theoriemodelle über die osteuropäischen Parteiensysteme vorgestellt werden, anschließend wird die konkrete Ausgestaltung in Estland beleuchtet.

Wie kann eine Betrachtung der Parteiensysteme Osteuropas in einem für diese Arbeit angemessenen Rahmen erfolgen? Worin bestehen letztlich Unterschiede des osteuropäischen Parteiensystems zu denen Westeuropas? Die Materie ist bei weitem umfangreicher als sie hier vorgestellt werden kann. Daher können die relevanten Aspekte nur umrissen und der Forschungsstand exzerpiert werden.

Sartori bietet eine in der Politikwissenschaft unumstrittene Minimaldefinition von Parteien. Demnach ist eine Partei „any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office“ (Sartori 1976: 64). Parteien werden somit als zentrale kollektive Akteure zwischen der Gesellschaft und dem Regierungssystem angesehen.

Die Beschreibung der Entwicklungstendenzen und -abschnitte der Parteiensysteme in Osteuropa erfolgt in der Literatur ohne größere Dissonanzen. Die theoretisch-systematische Deutung von Entstehungs-, Existenz- und Erfolgsbedingungen von Parteien und Parteiensystemen wird dagegen unterschiedlich bewertet. Die verschiedenen Modelle wurden in den meisten Fällen anhand der westlichen Gegebenheiten entwickelt und empirisch in Osteuropa überprüft. Dabei haben sich drei Positionen herauskristallisiert:

Zum einen ist die gesellschaftsstrukturelle Basis des Parteienwettbewerbs zu nennen. Rokkan und Lipset (1967) führen mit der Theorie der social cleavages an, dass die westeuropäischen Parteiensysteme diejenigen Konfliktlinien widerspiegeln, die sich durch die Modernisierung der Gesellschaft ergeben haben. Die Konfliktlinien haben sich letztlich mit der Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts im Parteiensystem verfestigt und wurden anschließend

„eingefroren“. Dieser Zustand brach erst wieder in den 1970ern auf, als sich durch die Etablierung der ökologischen Parteien Veränderungen in der Parteienlandschaft ergaben. Zeitgleich begannen auch die dauerhaften Parteibindungen abzunehmen. Die Cleavage-Theorie betont vor allem die sozialen Grundlagen von Parteiensystemen, so dass diesem Ansatz auch heute noch für die mittel- und langfristige Entwicklung von Parteiensystemen immense Bedeutung zukommt. Die Vertreter dieses Ansatzes für Osteuropa sind neben Beyme (1994: S. 94ff.) auch Körösenyi (1992: 121ff.) und Márkus (1994).

Zum anderen steht dem gegenüber die ältere institutionelle Parteiensystemforschung. Demnach werden institutionelle Weichen im Prozess des Systemwechsels gestellt, weshalb dieser Ansatz dem Wahlsystem einen großen Einfluss auf Struktur und Stabilität des Parteiensystems zuschreibt. Diesen Ansatz vertreten auf Osteuropa bezogen Babst (1992) sowie auch Berglund und Dellenbrant (1992). Grotz betont in Bezug auf Nohlen, dass neuere komparative Forschungen zwar gezeigt hätten, dass „kein deterministischer Kausalzusammenhang zwischen Wahl- und Parteiensystemen besteht“ (Grotz 2000: 43). Jedoch werden in der international vergleichenden Politikforschung Form und Ausprägung des Wahlsystems als eine der wichtigsten Einflussgrößen auf die Struktur des Parteiensystems angesehen (Lijphart 1994: 1).

Im Rahmen eines dritten Ansatzes können Parteiensysteme aber auch im Prozess des Systemwechsels durch unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich von Interessen, politischen Zielen und Wertorientierungen entstehen. Diese These vertritt neben Kitschelt (1992) auch Lindström (1991). Stöss und Segert verweisen jedoch noch auf eine zusätzliche vierte Position nach der „es überhaupt kein allgemeingültiges Deutungsmuster der Parteienentwicklung und erst recht keinen einheitlichen Parteiensystemtyp geben kann, sondern nur verschiedene wissenschaftliche Erklärungsansätze“ (Stöss/Segert 1997: 387). Damit stützen sich beide auf Evans und Whitefield (1993), für die drei Modelle kennzeichnend sind. Parteiensysteme richten sich demnach anhand von sozioökonomischen oder ethnisch-kulturellen Cleavages aus oder basieren auf Issue-Konflikten. Stöss und Segert weisen darauf hin, dass heute die sozioökonomische Konfliktlinie in schon früher wirtschaftlich hoch entwickelten Gesellschaften besonders prägend sei. Die ethnisch-kulturelle Konfliktlinie sei dagegen beispielhaft für heterogene Gesellschaften mit geringerem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau, was besonders für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zutreffend sei. Ob dies auch für Estland zutreffend ist, wird im Unterpunkt IV.2.2 zu klären sein.

Zunächst stehen jedoch die Besonderheiten und Unterschiede osteuropäischer Parteiensysteme im Vergleich zu ihren westlichen Pendanten im Vordergrund. Parteien sind, und auf gleiche Weise Parteiensysteme, für die Funktionsweise von Demokratien von erheblicher Bedeutung.

Segert konstatiert für die osteuropäischen Parteiensysteme jedoch Besonderheiten, die sie in erheblichem Maße von den westeuropäischen Strukturen unterscheiden (Segert 1996: 13): So verweisen viele Autoren auf die auffällig geringen Mitgliederzahlen sowie eine geringe Organisationsdichte der Parteien. Dellenbrant konstatiert in diesem Zusammenhang: „Many are tiny, little more than cliques or groups of followers of individual personalities“ (Dellenbrant 1993: 151). Zudem sind die meisten Mitgliedschaften der Parteien im städtischen Raum zu finden (Mangott 1992: 111). Die geringen Mitgliederzahlen der Parteien haben in der Literatur diverse Begriffe gefunden: So werden sie als „Taxi-“ oder „Sofaparteien“ benannt, Beyme spricht von „Pseudoparteien“ (Beyme 1994: 279). Nur die sogenannten Nachfolgeparteien können sich im Allgemeinen dagegen noch auf eine breite Anzahl von Mitgliedern berufen. Ähnlichkeiten mit Parteien Westeuropas bestehen allenfalls formal, vielmehr seien sie nach Glaeßner „politische Organisationskerne neuer und alter Eliten auf der Suche nach Wählern und einer sozialen Basis“ (Glaeßner 1994: 252).

Des Weiteren sind die osteuropäischen Parteien durch schwache und zudem instabile Beziehungen zu den Wählern gekennzeichnet. Dies liegt ursächlich darin begründet, dass den Parteien eine Mobilisierung der Wähler nur schwer gelingt, nicht zuletzt auch aufgrund des eigenen schwach ausgeprägten Apparates und einer oft nur vagen Programmatik. Die osteuropäischen Parteien sind außerdem stark personalisiert, was eine dauerhafte Etablierung im Parteiensystem nicht fördert.

Glaeßner sieht daneben eine zusätzliche Überforderung von Parteien hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit, die in einer Schwäche des übrigen Institutionengeflechts begründet liegt (vgl. Glaeßner 1994: 262). Auch Grotz sieht im Fehlen bzw. der nur zögerlichen Entwicklung eines funktionsfähigen Verbändewesens die Machtposition von Parteien in Osteuropa zusätzlich gestärkt (Grotz 2000: 29f). Interessen werden direkt an die Parteien herangetragen und stärken somit einerseits die Machtposition der Parteien, andererseits führt dies zu einer prinzipiellen Überforderung, da die Parteien dieser Erwartung aufgrund eines geringen eigenen Unterbaus und häufig fehlender Programmatik nicht bzw. nur schwer nachkommen können. Zu diesem Schluss kommen auch Widmaier et al. in ihrer Beschreibung des osteuropäischen Parteiensystems. Parteien seien daher auch „Superakteure“, die ihre organisatorische und politische Lage nur stabilisieren könnten, wenn sie „die Defizite im

intermediären und staatlichen Bereich durch eigene Anstrengungen und Aktivitäten zu kompensieren“ versuchten (Widmaier/Gawrich/Becker 1999: 178).

Die von den Parteien zu erbringende „Übersetzungsleistung“ zwischen Bürgerinteressen und eigenen Interessen gegenüber dem politischen System wird aufgrund der genannten Überforderung häufig nicht oder nur in Teilen erbracht und vom Wähler schlecht wahrgenommen (vgl. Glaeßner 1994: 266). Beyme konstatiert außerdem, dass nach der langen Einparteienherrschaft Parteien als generell diskreditiert erschienen (vgl. Beyme 1997b: 16).

4.2.2.2. Bewertung des Parteiensystems

Wie lässt sich nun aber ein osteuropäisches Parteiensystem prinzipiell bewerten bzw. auch als konsolidiert einstufen? Ein konsolidiertes Parteiensystem, so eine Hypothese der Untersuchung, beeinflusst letztlich aufgrund des Einflussmodells auch die Regierungsstabilität.

Klaus von Beyme sieht für eine Konsolidierung des Parteiensystems sechs Kriterien. Demnach müssen Parteiensysteme 1) ein Minimum an Extremismus, 2) eine klare Cleavage-Struktur, zudem 3) eine Trennung von territorialer und funktionaler Interessenrepräsentation, 4) einen Rückgang des Faktionalismus, 5) eine geringe Wählerfluktuation (Volatilität) und 6) die Möglichkeit zur Koalitionsbildung als Vorbedingung für ein gewisses Maß von Regierungseffektivität aufweisen können. Beyme betont jedoch, dass es sich hierbei um induktiv beobachtete Merkmale handele, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit im Sinne einer „Abhakliste“ besäßen (Beyme 1997a: 34). Keines der neuen, aber auch der westeuropäischen Parteiensysteme genüge allen sechs Konsolidierungskriterien in Gänze.

An anderer Stelle weist Beyme darauf hin, dass neben der Möglichkeit und Fähigkeit der Koalitionsbildung auch die Notwendigkeit von professionalisierten Parteipolitikern sowie eine Arbeitsteilung zwischen Parteien und Interessengruppen bestehen muss (Beyme 1997b: 28ff). Doch gerade die Interessengruppen, so Glaeßner (1994) und Grotz (2000), sind mehr als ein Jahrzehnt nach dem Systemwechsel noch keineswegs derart institutionalisiert, dass hier eine Arbeitsteilung im westlichen Sinne erfolgen könne.

Um zu einer Bewertung des Parteiensystems in Osteuropa zu gelangen, müssen diese folglich anhand von konkreten Variablen überprüft werden. Die sechs von Beyme vorgeschlagenen Kriterien eignen sich für unsere Untersuchung nur teilweise. Wie Beyme selbst konstatiert, seien auch für westeuropäische Parteiensysteme nicht alle Kriterien immer erfüllt. Zudem

würde eine solch detaillierte Untersuchung für die vorliegende Arbeit zu weit führen und den gegebenen Rahmen sprengen. Doch anhand welcher Kriterien scheint eine Überprüfung sinnvoll?

Einen ersten Ansatz bietet Klingemann. Dieser unterscheidet in seiner Untersuchung die Parteien nach Parteifamilien, die er wie in Tabelle 3 gruppiert: soziokulturelle Parteien, reformierte kommunistische Parteien und neue Programmparteien (Klingemann 1994: 19).

Tabelle 3: Gruppierung von politischen Parteien nach Parteifamilien

Sozio-kulturelle Parteien	Reformierte kommunistische Parteien	Neue Programmparteien
Ethnische Parteien (ETH)	Reformierte kommunistische Parteien (KOM)	Konservative Parteien (KON)
Konfessionelle Parteien (CHR)		Liberale Parteien (LIB)
Bauernparteien (BAU)		Ökologische Parteien (ÖKO)
Nationale/nationalistische Parteien (NAT)		Sozialdemokratische Parteien (SOZ)

Während die soziokulturellen Parteien klassische Erscheinungen des postkommunistischen Systems sind, stellen die neuen Programmparteien den Versuch dar, die klassischen westeuropäischen Cleavage-Strukturen nach Lipset und Rokkan auf Osteuropa zu übertragen und zu integrieren. Für diese drei Parteifamilien legt Klingemann jeweils zuordbare Untertypen fest, so dass er die Parteientwicklungen über Anzahl und jeweilige Stärke beurteilen kann. Die Zuordnung in die jeweiligen Untertypen stützt sich bei Klingemann auf vorhandene Literatur, Quellenanalyse und Experteninterviews. Dabei weist er auch darauf hin, dass es bei der Einordnung zu Unschärfen und Grenzfällen kommt. Diese konnten jedoch aufgrund ihrer Programmatik schließlich relativ problemlos eingegliedert werden. Sofern beim estnischen Parteiensystem gleichartige Schwierigkeiten vorgefunden werden, wird auf diese Problematik im betreffenden Kapitel direkt eingegangen.

Nachteil seiner spezifischen Untersuchung von 1994 ist jedoch, dass von insgesamt 18 untersuchten Ländern nur 10 zu dieser Zeit bereits eine zweite Wahl durchgeführt hatten, so dass das Ergebnis in Gänze nicht die gewünschte Repräsentativität erbringen kann.

Einen zweiten generell überzeugenden Ansatz bietet Grotz (2000: 41). Er unterscheidet in seiner Konzeption drei Analyseebenen, nämlich Fragmentierung, Polarisierung und Institutionalisierung und betont, dass es aufgrund der extremen Dynamik in der osteuropäischen Parteienentwicklung nicht sinnvoll sei, bei einer empirischen Analyse von

festen Strukturtypen auszugehen. Auch Stöss und Segert betonen, dass eine solche Zuordnung keineswegs stabil sei, sondern dass aufgrund von Abspaltungen und Umbildungen sowie Änderungen in der Programmatik das Parteiensystem ständig in Bewegung sei (vgl. Stöss/Segert: 385).

Daher plädiert Grotz für ein induktives Vorgehen, das mittels qualitativer Abstufungen der genannten drei Kriterien die jeweiligen Ausprägungen zu beurteilen versucht. Dabei geht er auch auf die organisatorische und programmatische Struktur sowie die Konflikt- bzw. Kooperationsmuster der Parteien bei z.B. Wahlen, Regierungsbildung und Gesetzgebung ein. Es wird schnell ersichtlich, dass dies im vorliegenden Rahmen nicht erfolgen kann. Was bedeutet das für die vorliegende Untersuchung? Eine Analyse, wie sie Grotz vorschlägt, führt für die Untersuchung der Regierungsstabilität und den Einfluss der Parteien darauf entschieden zu weit. Die notwendige Tiefe und Dichte können hier nicht erbracht werden. Aufgrund dessen soll auf der Basis des von Klingemann vorgeschlagenen Untersuchungsrahmens das Parteiensystem Estlands analysiert werden. Dieses Vorgehen erscheint im gegebenen Falle am sinnvollsten, da auf diese Weise Verschiebungen bei immerhin drei bereits durchgeführten Parlamentswahlen sichtbar werden und die Einteilung der Parteien in die Kriterien auf eine Art und Weise erfolgt, die die Parteien eingrenzt, aber bei der enormen Dynamik des osteuropäischen Systems noch Spielräume beinhaltet. So werden die für die Regierungsstabilität notwendigen Parameter ersichtlich, ohne von Unmengen empirischen Materials an dieser Stelle beeinflusst zu werden.

Als weiteres Argument kann man für das Raster nach Klingemann anführen, dass nach Stöss/Segert ein relativer Abschluss der Demokratisierungsphase und eine erfolgreiche Konsolidierung sich dann konstatieren lassen, wenn ein ausdifferenziertes, jedoch nicht zu stark polarisiertes Parteiensystem entstanden sei. Ein weiteres Kennzeichen sei zudem der „erste allgemein akzeptierte Wechsel von Regierung und Opposition nach dem Machtverlust der Staatspartei“ (Stöss/Segert: 386). Letzteres kann für Estland bestätigt werden. Um jedoch ein ausdifferenziertes und durchaus polarisiertes Parteiensystem aufzuweisen, ist der Vorschlag von Klingemann vollkommen ausreichend.

Im Kapitel IV.2.2.3.3 sollen daher die drei bisher durchgeführten Wahlen in Estland auf diese Weise spezifiziert werden.

4.2.2.3. Parteiensystem in Estland

Wie Mattusch feststellt, lassen sich keine verallgemeinernden Aussagen über die Funktionsfähigkeit der osteuropäischen Parteiensysteme treffen, es muss vielmehr eine landesspezifische Untersuchung erfolgen. Ihrer Einschätzung nach kann ein Parteiensystem dann als funktionsfähig bewertet werden, wenn es „in der spezifischen Situation eines Landes das Finden und Implementieren politischer Entscheidungen ermöglicht“ (Mattusch 1996b: 94). Somit muss ihrer Ansicht nach immer berücksichtigt werden, durch welche Bedingungen das Parteiensystem entstanden ist und geprägt wurde. Deshalb spricht Mattusch sich für die Einteilung in historische und sozialistische und mit dem Transformationsprozess zusammenhängende Faktoren aus. Diese Unterteilung erscheint aus mehreren Gründen sinnvoll. Zum einen finden sich die bei Stöss und Segert (1997) beschriebenen Modelle der westlichen Parteienentwicklung deckungsgleich auch bei ihr wieder. Zum anderen lässt sich diese Unterscheidung auch mit den von Klingemann vorgenommenen Gruppierung in Einklang bringen und bekräftigt auf diese Weise das Raster für die vorliegende Untersuchung. Ziel der konkret auf Estland bezogenen Untersuchung des Parteiensystems ist es nicht, einen bestimmten dominierenden Faktor herauszuarbeiten, sondern zu untersuchen, ob das System funktionsfähig im oben zitierten Sinne ist. Dabei werden die einzelnen Aspekte der Fragmentierung, Stabilität und Polarisierung als jeweilige Momentaufnahme anhand der erfolgten Wahlen betrachtet, da ein Parteiensystem keineswegs stabil, sondern, wie bereits erwähnt, einer ständigen Dynamik ausgesetzt ist. Anhand dieser Aspekte soll das System charakterisiert werden. Grundlage hierfür ist die Ausgangshypothese, dass ein differenziertes Parteiensystem (im Sinne von fragmentiert) zusammen mit einem gering polarisierten System die Grundlage einer stabilen Regierung bildet.

4.2.2.3.1. *Konstitutionelle Grundlage des estnischen Parteiensystems und deren Auswirkung*

Estlands Unabhängigkeitsbewegung entstand, darauf wurde im historischen Rückblick dieser Arbeit bereits eingegangen, aus an sich zunächst nicht politisch motivierten Gründen. Vielmehr lösten 1987 die Pläne Moskaus für den estnischen Tagebergbau eine Welle des Protestes aus, der sich in der beschriebenen Art und Weise ausbreitete und sich in der „umbrella organization“ der Volksfront formierte. Mit dem Erreichen der Unabhängigkeit

brach die Bewegung aufgrund ihrer Heterogenität jedoch auseinander. In Folge dessen entwickelte sich zunehmend ein Parteienpluralismus, der jedoch keineswegs mit dem des westeuropäischen Parteiensystems verglichen werden kann und darf.

Der Entwicklungsprozess des Parteiensystems ist keineswegs gestoppt, sondern hält noch immer an. An dieser Stelle muss zusätzlich angeführt werden, dass in Estland die Parteien als Institutionen keine verfassungsrechtliche Verankerung aufweisen. Lediglich das Parteiengesetz, das 1994 verabschiedet wurde, beschreibt den Status der politischen Organisationen:

„Eine Partei ist ein freiwilliger politischer Zusammenschluß von Staatsangehörigen Estlands, dessen Ziel es ist, die politischen Interessen seiner Mitglieder und Anhängerschaft zu vertreten und die Staatsmacht sowie die lokale Selbstverwaltung auszuüben, und der nach den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes registriert ist“ (Lagerspetz/Maier 2002: 85).

Zu den Wahlen 1992 traten insgesamt noch 38 Parteien an, bei den nachfolgenden Wahlen ist jedoch eine deutliche Verringerung dieser Anzahl zu konstatieren. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass das 1994 implementierte Parteiengesetz bestimmt, dass eine Partei mindestens 1000 Mitglieder zählen muss, um als solche registriert zu werden. Bis zu den Wahlen 1995 (danach galt bis 1998 noch eine Übergangszeit) musste eine Partei lediglich 200 Mitglieder haben, um sich registrieren zu lassen (vgl. Helme 1995: 73). Es wurde zunächst versucht, diese enorme Zersplitterung durch das Eingehen von Wahlbündnissen zu bündeln. Im November 1998 nahm der Riigikogu jedoch auch hier eine gesetzliche Änderung vor, in dem er die Kandidatur von Wahlallianzen bei nationalen Wahlen unterband (vgl. Beichelt 2001b: 40). Jedoch sind auch weiterhin Fraktionsneubildungen während der laufenden Legislaturperiode möglich, sicher eine in den zukünftigen Auswirkungen noch zu beobachtende Entscheidung.

Wahlallianzen werden in der vorliegenden Arbeit jedoch, wie schon erwähnt, als eine Partei gezählt. Somit war in den bisherigen Parlamenten eine an sich konstante Anzahl von sieben Parteien vertreten. Es bleibt abzuwarten, ob sich aufgrund der gesetzlichen Änderungen das Parteiensystem in der jetzigen Form konsolidieren wird, Ansätze sind durchaus erkennbar.

4.2.2.3.2. „Anti-party system“ und „kaleidoscopic parties“

Eine ausführliche Untersuchung und Beschreibung des estnischen Parteiensystems findet sich bei Grofman et al. (2000). Sie unterscheiden Entstehung und weitere Entwicklung des Parteiensystems in drei Phasen: Zum einen die Phase der Formierung von Volksbewegungen

und ihre Teilung in so genannte „Proto-Parteien“ von 1987 bis 1991, zum anderen die Phase der Zersplitterungen und Fusionen der Parteien von 1992 bis 1994. Als dritte und letzte Phase konstatieren sie ein „slowing down of the kaleidoscope“ von 1995 bis 1999 (vgl. Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 336). Die Autoren gehen damit in der Beschreibung des estnischen Parteiensystems weiter als Arter (1996), der keine explizite Periodisierung vertrat. Vielmehr ist seine Einteilung der Zeitabschnitte eine grobe Zustandsbeschreibung.

Unter „kaleidoscopic parties“ verstehen Grofman/Mikkel/Taagepera „parties that form around leaders rather than durable issues and lack any organizational permanency or any real voter attachment“ (Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 329). Die Konstellation von „kaleidoscopic parties“ findet sich nach Einschätzung der Autoren in einer „non-cleavage-based“ Umgebung, so auch in Estland. Die klassischen Cleavage-Strukturen von Lipset und Rokkan greifen in solch einem System nicht.

Obleich zwar parteiähnliche Strukturen zu erkennen bzw. vorhanden sind, kann man bei „kaleidoscopic parties“ nicht von einem „System“ im eigentlichen Sinne ausgehen. Hierfür spreche, dass Namen und Positionen einem permanenten Wechsel unterlägen, hinter dem sich keinerlei Systematik verstecke (ebenda: 330). Somit sei eine Vorhersagbarkeit bezüglich des „Systems“ und dessen künftigen Konstellationen nicht oder nur schwer zu leisten, was die Autoren durch die Verwendung des Ausdrucks „kaleidoscopic“ auszudrücken versuchen (ebenda: 331). Bezüglich der estnischen Parteienlandschaft sehen sie jedoch eine deutliche Reduzierung hinsichtlich des „Kaleidoscopic-Effektes“: Während in der Zeitspanne 1989/90 allein 16 neue Gruppierungen gegründet wurden, ist diese Zahl seitdem permanent rückläufig. Für die Zeitspannen 1995/96 und 1997/98 konnten jeweils nur noch drei Neugründungen ausgemacht werden (vgl. Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 347). Die Autoren konstatieren für den Zeitraum 1999 eine Stabilisierung der Zahlen und betonen, diese hätten nun „the levels characteristic of stable proportional representation systems“ erreicht (ebenda: 347).

Arter spricht sich für die Verwendung des Begriffs des „anti-party system“ aus. Für ihn ist ein solches dadurch gekennzeichnet, dass „for more than half of those going to the polls, the party affiliation of candidates is of (at best) secondary important in determining how they cast their vote“ (Arter 1996: 17). Zudem seien weitere Merkmale, dass mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten keinen Gebrauch von ihrem Wahlrecht machen würden und eine „anti-party“ existiere, „diametrically opposed to the agenda and style of the other fledging parties“ (ebenda). Bis auf das Vorhandensein der „fledging parties“ sind die Bedingungen für ein „anti-party system“ in Estland erfüllt. Die konkrete Ausgestaltung des estnischen Parteiensystems soll nun in den folgenden Unteraspekten ausgearbeitet werden.

4.2.2.3.3. Ausgestaltung des estnischen Parteiensystems nach Parteifamilien

Mattusch entscheidet sich im Rahmen ihrer Untersuchung für die Einteilung der Parteien nach Klingemann (1994), die, wie bereits angesprochen, in diesem Teil der Arbeit für die Beschreibung und anschließende Bewertung des estnischen Parteiensystems angewendet werden soll. Beichelt (2001a) verwendet diese Einteilung ebenso, wenn auch in einem modifizierten Modus. Für die vorliegende Untersuchung ist die Gruppierung nach Klingemann jedoch vollkommen ausreichend. Eine modifizierte Version nach Beichelt würde den vorgegebenen Rahmen und die Gewichtung des Parteiensystems bei weitem sprengen.

Zu beachten ist, dass in der vorliegenden Arbeit jedoch nur die Parteien auf der Skaleneinteilung nach Klingemann Berücksichtigung finden, die den Einzug in den Riigikogu geschafft und mindestens zwei Abgeordnete im Parlament haben. Wahlallianzen werden dabei als eine „Partei“ in das Schema Klingemanns aufgenommen. Vorteil dieser Verfahrensweise ist, dass auf diese Weise sämtliche Splittergruppierungen und „Pseudoparteien“ (Beyme 1994: 279) keine Berücksichtigung finden. Dies ist für die vorliegende Arbeit in dem Maße auch sinnvoll, da hier Einfluss und Ausmaß des Parteiensystems auf die Regierungsstabilität untersucht werden sollen.

Sonstige Parteien und Gruppierungen, die mit extrem niedriger Mitgliederzahl oder durch zweifelhafte Programmatik keinerlei Auswirkungen auf das Ergebnis der Parlamentswahlen in Form von Mandaten hatten oder haben, fallen von vornherein automatisch aus dem Kriterienraster.

Eine Ausnahme bilden in Estland die Minderheitsparteien, da ihnen aufgrund ihrer Programmatik und der restriktiven estnischen Minderheitengesetzgebung eine herausragende Stellung innerhalb des Parteiensystems zukommt. Sie werden im Rahmen der ethnischen Parteien geführt, ihnen soll jedoch bei der anschließenden Auswertung ein besonderes Augenmerk gewidmet werden.

Dem Typus der Nachfolgeparteien wird die günstigste Ausgangssituation für den Übergang zur erfolgreich am politischen Wettbewerb teilnehmenden Massenpartei zugeschrieben (vgl. Widmaier/Gawrich/Becker 1999: 180). Ob dies auch in Estland der Fall ist, wird zu überprüfen sein.

Die konkrete Gruppierung nach dem Konzept Klingemanns (1994) gestaltet sich für Estland wie in Tabelle 4 aufgelistet. Hierzu sei noch anzumerken, dass es bei der Einordnung der Parteien Estlands zu keinerlei Unschärfen oder Grenzfällen kommt.

Tabelle 4: Parteifamilien und ihre Stärke bei den Parlamentswahlen in Estland (nach Klingemann 1994)²⁶

Die Parlamentswahlen 1992:

Parteitypus	KON	LIB	ÖKO	SOZ	KOM	NAT	BAU	CHR	ETH	SUM
n Parteien	0	3	0	0	1	2	0	0	1	7
n Sitze	0	35	0	0	17	39	0	0	8	99*
Sitze in %	0,0	34,7	0,0	0,0	16,8	38,6	0,0	0,0	7,9	98,0

* Aufgrund der beschriebenen Zählweise für die Einordnung werden die Unternehmerpartei und die Grünen mit jeweils nur einem Sitz nicht aufgeführt. Für die Berechnung der Anzahl der effektiven Parteien liegen jedoch alle 101 Sitze als Ausgangsbasis zugrunde, der Prozentanteil beträgt pro Sitz 0,99, gerundet 1.

Die Parlamentswahlen 1995:

Parteitypus	KON	LIB	ÖKO	SOZ	KOM	NAT	BAU	CHR	ETH	SUM
n Parteien	1	3	0	0	1*	1	0	0	1	7
n Sitze	5	41	0,0	0,0	41	8	0,0	0,0	6	101
Sitze in %	5,0	40,6	0,0	0,0	40,6	7,9	0,0	0,0	5,9	100

* Wahlbündnis zwischen Koalitionspartei und Bauernunion sowie kleineren Gruppierungen, hier wären u. a. Estnische Rentner- und Familienunion und Bauernsammlung zu nennen. Eine Einordnung als reformierte kommunistische Partei erscheint daher sinnvoll.

Die Parlamentswahlen 1999:

Parteitypus	KON	LIB	ÖKO	SOZ	KOM	NAT	BAU	CHR	ETH	SUM
n Parteien	0	3	0	0	1	1	1	0	1	7
n Sitze	0,0	63	0,0	0,0	7	18	7	0,0	6	101
Sitze in %	0,0	62,4	0,0	0,0	6,9	17,8	6,9	0,0	5,9	100

4.2.2.3.4. Fragmentierung

Wie durch die Gruppierung nach Parteifamilien ersichtlich wurde, deckt die Parteienlandschaft Estlands ein durchaus breites Angebotsfeld ab. Das Parteiensystem ist, das wird aus der empirischen Untersuchung bereits deutlich, keineswegs in dem von Lipset und Rokkan konstatierten Sinn „eingefroren“, so wie es beide für Westeuropa feststellen. Die Hypothese einer dem Parteiensystem ständig unterliegenden Dynamik hat sich im Falle Estlands demnach über drei Parlamentswahlen hinweg als richtig erwiesen. Deutliches

²⁶ Die hier nach dem Schema Klingemanns verwendete Kodierung der estnischen Parteien befindet sich im Anhang. Bei den grau hinterlegten Spalten handelt es sich um den jeweils prozentual stärksten Parteitypus.

Merkmal hierfür ist die Schwerpunktverlagerung nach den jeweiligen Wahlen bezüglich der Parteifamilien.

Während aus den Wahlen von 1992 der Typus der nationalen bzw. nationalistisch orientierten Partei mit dem höchsten Sitzanteil im Riigikogu hervorging, waren es 1995 die reformierten kommunistischen Parteien.

Wie in der Auflistung der einzelnen Regierungen in Kapitel IV.1.3 bereits beschrieben, wird der gemeinsame Wahlsieg von Koalitionspartei und Bauernunion von Beobachtern zum Teil als Linksruck bewertet (Girnius 1995: 28). Dagegen näherte sich Mattusch der Problematik über die inhaltliche Linie im Rahmen der konkreten Ausgestaltung der Politik im Übergangsregime. Ihrer Einschätzung nach kam es daher nicht zu dem vielfach konstatierten Linksruck. Der Standpunkt ist so jedoch nicht haltbar. Wie die oben erfolgte Einteilung zeigt, erfolgte eine eindeutige Verlagerung der Sitze aus dem national orientierten Lager in das reformierte kommunistische Lager. Sicherlich macht die Eingruppierung des Wahlbündnisses KMÜ einige Schwierigkeiten. Während die Koalitionspartei in den Wahlen von 1992 als eben solch eine reformkommunistische Partei von Klingemann registriert wurde, bildete diese, wie bereits angesprochen, mit der Landvolkpartei das Wahlbündnis KMÜ. Zudem integrierte das Bündnis Parteien wie die „Estnische Rentner- und Familienunion“ und die „Bauernsammlung“. Aufgrund dieser Gegebenheiten kann eine Einschätzung des Wahlbündnisses als reformierte kommunistische Partei erfolgen.²⁷ Eine Aufteilung in einzelne Koalitionspartner würde dagegen den bereits erläuterten Gruppierungsmethoden widersprechen.

Einer Beurteilung des Wahlergebnisses als „Linksruck“ steht daher nichts entgegen. Doch an dieser Stelle stellt sich automatisch die Frage, ob sich auch die Politik durch das Wahlergebnis verändert. Dies gilt es hier zu verneinen, da die KMÜ eine Koalition mit der als liberal bewerteten Zentrumspartei einging. Diese ist der zwar bisher erfolgten Reformpolitik gegenüber durchaus kritisch eingestellt, weil dadurch zu sehr in arm und reich unterschieden worden sei; dennoch setzt die Partei auch weiterhin auf den eingeschlagenen Reformkurs und die damit verbundenen Privatisierungen, will aber die gesellschaftlichen Auswirkungen dabei stärker berücksichtigt sehen (Reetz 1999: 933). Insofern ließe sich in der politischen Einstellung der KMÜ wohl eher eine Sozialdemokratisierung sehen. Auch nach dem Scheitern dieser Koalition sprechen die jeweils gefundenen Koalitionspartner oder

²⁷ Auffällig ist, dass die klassische Kommunistische Partei, anders als in anderen ehemaligen sozialistischen Ländern, bereits vor 1991 in Bezug auf ihre Bedeutung marginalisiert worden war. Zwar waren und sind heute noch weiterhin viele früher führende Kommunisten politisch aktiv, doch inzwischen haben sie sich als Führungspersonen verschiedener national ausgerichteter und marktwirtschaftlich orientierter Parteien etabliert (vgl. Lagerspitz/Maier 2002: 103).

Unterstützungsparteien der KMÜ-Minderheitsregierung eher für eine Sozialdemokratisierung der sie bildenden Parteien. Hierbei handelt es sich jedoch erst um eine vermutete Tendenz, die sich in den kommenden Jahren der parlamentarischen Arbeit und zukünftigen Wahlen unter Umständen erst bewahrheiten könnte. Letztlich soll jedoch untermauert werden, dass als Wahlergebnis ein Linksruck entstand, der die Parteien aber keineswegs alte Wege in der Entwicklung des Landes einschlagen ließ.

Das liberale Spektrum war dagegen in den bisherigen Wahlen mit durchschnittlich etwa 35 Prozent der Parlamentssitze und drei Parteien konstant. Die Wahlen von 1999 steigerten deren bisherigen Anteil an Mandaten nochmals. Das reformierte kommunistische und national(istisch) orientierte Lager verlor zunehmend an Einfluss, ist aber, was die Repräsentation der sich nur langsam herausbildenden Cleavages betrifft, noch immer von großer Bedeutung. Hierauf soll im folgenden Unterpunkt „Polarisierung“ eingegangen werden.

Das estnische Parteiensystem unterlag bis spätestens 1998 einer starken Fragmentierung. Durch die Einführung der gesetzlichen Bestimmungen in puncto Parteien scheint diese Entwicklung rückläufig zu sein. Dennoch bleibt abzuwarten, ob sich bereits in naher Zukunft ein für osteuropäische Verhältnisse festes Parteiensystem etablieren wird.

Hinsichtlich der Fragmentierung ergeben sich unterschiedliche Werte. Während auf der Grundlage der Berechnungsformel von Lijphart (1999) für die erste Legislaturperiode 5,9 effektive Parlamentsparteien festgestellt werden können, sank die Zahl in der zweiten Legislaturperiode auf einen Wert von 4,1 - nicht zuletzt liegt dies auch an dem Zusammenschluss von Koalitionspartei und Bauernunion zur Wahlallianz KMÜ, das mit 32,2 Prozent einen für Estland doch erheblich hohen Stimmenanteil für sich verbuchen konnte.²⁸ Für die dritte und laufende Legislaturperiode wird dagegen wieder eine höhere Zahl effektiver Parteien gemessen. Hier beträgt diese 5,5 bzw. 5,2 nach dem Zusammenschluss von Estnischer Landvolkpartei und Estnischer Koalitionspartei zur Eestimaa Rahvaliid im Oktober 1999.

Doch wie Nohlen konstatiert, stelle ein „moderate pluralism“, also eine gewisse Fragmentierung des Parteiensystems prinzipiell kein Problem dar, sofern sich Fragmentierung nicht mit einer Polarisierung verbindet (Nohlen 2000: 229).

²⁸ Zum Berechnungsverfahren der Anzahl effektiver Parteien sei an dieser Stelle auf Lijpharts Ansatz verwiesen (Lijphart 1999: 68).

4.2.2.3.5. Polarisierung

Fast alle Parteien bezeichnen sich selbst als Mitte-Rechts- oder Mitte-Links-Parteien. Dabei besetzen die drei großen als linksliberal einzustufenden Parteien (hierzu zählen Zentrumspartei, Reformpartei und die Gemäßigten) rund 60 Prozent des Wählerpotenzials. Die beiden rechtsliberalen Parteien (Vaterland und Koalitionspartei) erreichen dagegen nur rund 25 Prozent (vgl. Lagerspetz/Maier 2002: 85). Eine klassische Cleavage-Struktur mit der Ausprägung Links-Rechts lässt sich demnach nicht ausmachen (vgl. Grofman et al. 2000: 350). Auch Lieven kommt im Rahmen seiner Untersuchungen zu der Schlussfolgerung, dass eine Analyse des Parteiensystems mit dem klassischen, ideologischen Links-Rechts-Muster nur wenig Sinn ergibt (Lieven 1993: 214-219).

In den Wahl- und Parteiprogrammen finden sich, so konstatiert Meyer, im Gegensatz zu den konkreten Maßnahmenkatalogen der Anfangsjahre überwiegend allgemeine Werte wie soziale Gerechtigkeit, allgemeine Wohlfahrt, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Leistungsprinzip (Meyer 1993: 9). Die Parteien haben sich bisher nur in wenigen Dissenspunkten wahrnehmbar unterschieden: Während 1990 vor allem die Frage der Unabhängigkeit im Vordergrund stand, war es zwei Jahre später vor allem die Diskussion um das Staatsbürgerschaftsrecht - welche die Frage nach dem Wahlrecht mit einbezog - und die ökonomische Situation. Bei den Wahlen im Jahr 1995 handelte es sich dagegen um die mit der Einführung der Marktwirtschaft verbundenen Themen (vgl. Mattusch 1996b: 96).

Doch welche konkreten Konfliktlinien beinhaltet das estnische Wahlsystem?

Wie bereits im Exkurs über osteuropäische Parteiensysteme angesprochen, ist die ethnisch-kulturelle Konfliktlinie beispielhaft für heterogene Gesellschaften mit geringerem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau, was besonders für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zutreffend sei. Trifft dies in dem Maße auch für Estland zu? Durch seine restriktive Minderheitenpolitik im Rahmen des Staatsbürgerschaftsrechts, und damit verbunden ist schließlich das Wahlrecht, hat die relativ große russischsprachige Bevölkerung keinerlei Einfluss auf die nationale Politik. Lediglich die eingebürgerten Russen sind wahlberechtigt, doch zahlenmäßig eher marginal einzustufen. Diese sollten sich bei den Wahlen 1999 fast als Zünglein an der Waage herausstellen (Vinage 1999: 141), letztlich dominierten jedoch die wirtschaftlichen Fragen. Aufgrund dessen lässt sich keine institutionalisierte Konfliktlinie zwischen Titularnation versus Minderheit ausmachen. Zusätzlich sei angemerkt, dass die Minderheitsparteien in allen bisherigen drei Parlamenten in

etwa gleicher Stärke vertreten waren. Hieraus lässt sich ein gewisses Grundpotenzial für die Bildung eines Cleavages erkennen, das sich mit einer eventuell zukünftigen Einführung eines nationalen Wahlrechts der russischen Minderheit dauerhaft institutionalisieren könnte.

Es bleibt abzuwarten, wie künftig das Problem der Minderheit politisch angegangen wird. Grofman et al. konstatieren zwar eine gestiegene Bedeutung dieser Konfliktlinie und schreiben ihr das Potenzial für einen dauerhaften Cleavage zu (vgl. Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 349). Sollte die russische Minderheit langfristig auch das nationale Wahlrecht erhalten (nach den Änderungen von 1998 im Staatsbürgerschaftsrecht ist dies jedoch nicht absehbar), könnte sich ein ethnischer Cleavage entwickeln. Doch diese Entwicklung bleibt abzuwarten, so auch die Einschätzung von Grofman et al. .

Die ideologische Distanz der Parteien in Estland ist gering. Dies bestätigen die Untersuchungen gleich mehrerer Autoren (Beichelt 2001b: 40; Reetz 1999: 952). Dies wird auch aus Sicht der Regierung bestätigt. So äußerte sich Tiit Vähi im März 1993 in folgender Weise über den damaligen Ministerpräsidenten Mart Laar und dessen Partei: „There are actually no ideological differences between the parties. Both parties [Coalition Party and Isamaa] have supported independence and both strive for a market economy“ (Park/Ruutsoo 1995: 197). An dieser Situation hat sich letztlich bis heute nichts geändert. Einigkeit besteht zweifelsfrei über den marktwirtschaftlichen Kurs, lediglich in dessen Ausprägung gibt es verschiedene Vorstellungen. Des Weiteren spricht sich die politische Klasse Estlands nahezu übereinstimmend dafür aus, das Land „mit radikalen Reformen auf einen unwiderruflichen Kurs der Westintegration zu bringen“ (Beichelt 2001b: 42). Hierdurch verstärkt sich jedoch zunehmend der Kapitalkonflikt zwischen Stadt und Land. Der sozioökonomische Cleavage hat sich in gewisser Weise auch bei der Präsidentenwahl 2001 gezeigt. Durch die Notwendigkeit der Einberufung einer Wahlversammlung, konnte Arnold Rüütel, bis dato Vorsitzender der Landvolkpartei, durch die Vertreter der lokalen Selbstverwaltung massiv an Unterstützung gewinnen. Dies wurde als Kritik an den Regierungsparteien interpretiert, da für die Landbevölkerung die Transformation eher negative wirtschaftliche Folgen hatte (vgl. Gatermann 2002). Je konsequenter die Reformen umgesetzt werden und auf diese Weise die Gesellschaft in Transformationsgewinner und -verlierer geteilt wird, desto mehr wird sich zukünftig die sozioökonomische Konfliktlinie verstärken. Auch Lagerspetz/Vogt konstatieren neben dem bereits beschriebenen ethnischen Cleavage solch eine Konfliktlinie. Sie sehen den Konflikt zwischen Transformationsgewinnern und -verlierern jedoch als eine Differenz zwischen „old guard“ und „young professionals“ (Lagerspetz/Vogt 1998: 71f.). Beide sehen diesen auch im Parteiensystem reflektiert, betonen jedoch auch, dass „a future consolidation

of party structures towards bipolarity is still only one out of several alternatives, and, as we see it, not even the most likely one“ (Lagerspetz/ Vogt 1998: 72).

Es wird deutlich, dass durchaus Ansätze für verschiedene Konfliktlinien im estnischen Parteiensystem existieren. Im überwiegend protestantisch geprägten Estland fehlt jeglicher religiöse Cleavage. Stattdessen scheint sich zukünftig eine Konfliktlinie zwischen Transformationsgewinnern und -verlierern abzuzeichnen, der letztlich die traditionellen Cleavages Zentrum-Peripherie und Arbeit-Kapital miteinander vereint. Letzteres vor allem, da sich das Kapital hauptsächlich in der Hauptstadt Tallinn konzentriert, die ländlichen Gegenden aber weiterhin ärmlich geprägt sind. In der jetzigen Konstellation ist jedoch für das estnische Parteiensystem nur eine sehr geringe Polarisierung festzustellen, so dass, entsprechend der Aussage Nohlens der bereits erwähnte „moderate pluralism“ vorliegt (Nohlen 2000: 229).

4.2.2.3.6. Stabilität des estnischen Parteiensystems

Stabile Parteiensysteme sollen angeblich eine demokratische Konsolidierung besser ermöglichen als instabile. Wenn sich die Ausgestaltung des Parteiensystems nicht oder nur geringfügig ändert, so erhöhe sich vermutlich die Erwartungssicherheit für die politischen Akteure und den Wähler (vgl. Mainwaring 1998: 71). Dies bedeute jedoch nicht, dass aufgrund einer hohen Volatilität gleichzeitig eine Instabilität des politischen Systems oder der Demokratie zu erwarten sei. Beyme führt die hohe Volatilität vor allem darauf zurück, dass Parteien „unter hochtrabenden Namen kooperieren“, dabei aber nicht über eine gemeinsame Programmatik verfügen (Beyme 1997a: 46). So könne der numerische Wert der Volatilität gerade in Transformationsprozessen über die Stabilität des Parteiensystems hinwegtäuschen.

Bei der Betrachtung der Volatilitätswerte leitet Beichelt im Rahmen seiner Untersuchung das Ergebnis ab, dass sich Estland in einer „embryonalen Phase der Parteiensystembildung“ befände (Beichelt 2001a: 271). Prinzipiell, so der Autor weiter, seien die Parteiensysteme in Osteuropa durch Instabilität gekennzeichnet. Dennoch wehrt er sich gegen die Annahme, dass damit automatisch „generell nicht konsolidierte Gesamtregimes verbunden“ seien (ebenda: 271). Dagegen würden die anfänglich ebenfalls hohen Volatilitätsraten der heute konsolidierten Demokratien sprechen (Beyme 1997a: 47) - als Beispiele führt dieser hier die Vierte Französische Republik und auch Portugal an. Des Weiteren drücken die Volatilitätswerte lediglich die Veränderungen zwischen den einzelnen Wahlen aus und ergeben auf diese Weise keinen dauerhaften Überblick über eine Stabilisierung. Auf diese

Weise würden Fraktionswechsel und Parteispaltungen als „Begleiterscheinung von unerläßlichen Konzentrationsprozessen“ nicht die notwendige Berücksichtigung finden (Beichelt 2001a: 271).

Beichelts Untersuchung, das bleibt zu berücksichtigen, ist jedoch eine Momentaufnahme des estnischen Parteiensystems von 1998, so dass die im Unterpunkt „Konstitutionelle Grundlage des estnischen Parteiensystems“ beschriebenen gesetzlichen Änderungen in dessen Untersuchung keine direkte Berücksichtigung mehr finden.

In seinen weiteren Ausführungen weist Beichelt deshalb darauf hin, dass die im estnischen Parlament von 1999 vertretenen Parteien die natürliche Folge eines Konzentrationsprozesses darstellen, der sich bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode entwickelt habe (vgl. Beichelt 2001: 71). Diese Ansicht ist zu bestätigen.

Ein zusätzliches Anzeichen für eine sich abzeichnende Stabilisierung bietet zudem auch der Rückgang des Stimmenanteils, den die sonstigen, nicht im Riigikogu vertretenen Parteien bei den einzelnen Wahlen erhalten haben. Betrug dieser 1992 noch 15 Prozent, so sank er über 12,4 Prozent in 1995 auf letztlich rund 8 Prozent im Jahr 1999. Ob sich dieser Trend bei den Wahlen 2003 weiter fortsetzen wird, bleibt abzuwarten.

4.2.2.3.7. Zusammenfassung

Das estnische Parteiensystem hat seinen Ursprung in der Bewegung der Volksfront. Doch mit dem Erreichen des politischen Ziels der Unabhängigkeit, zerfiel diese Gruppierung aufgrund ihrer inneren Heterogenität. Es entstand ein Parteienpluralismus, der nicht zuletzt auch durch fehlende gesetzliche Regelungen gefördert wurde, die aber inzwischen nachgereicht wurden. Eine künftige Entwicklung kann daher nur abgeschätzt werden, es ist aber anzunehmen, dass durch zunehmende Konzentrationen im Parteiensystem zukünftig mit einer abnehmenden Fragmentierung und unter Umständen mit einer zunehmend einsetzenden Stabilisierung zu rechnen ist.

Die genauere Untersuchung des Parteiensystems Estlands hat zudem gezeigt, dass sich dieses letztlich nur sehr eingeschränkt mit dem Cleavage-Ansatz von Lipset/Rokkan (1967) analysieren lässt (vgl. auch Beichelt 2001b: 48). Zwar bilden auch in den osteuropäischen Parteiensystemen gesellschaftliche Interessen die Grundlage. Doch hier können und werden diese Interessen durch Gegebenheiten des vorherigen Regimes und des Transformationsprozesses überlagert. Eine Unterscheidung der Parteien anhand des Klingemannschen Ansatzes bringt hier weitere Erkenntnisse. Zum einen wird der Ansatz von

Lipset/Rokkan in ein Modell der osteuropäischen Parteiensysteme integriert, zum anderen werden Verschiebungen und wechselnde Orientierungen innerhalb der Parteienfamilien ersichtlich.

Das Parteiensystem Estlands zeigt in den letzten Jahren deutliche Konsolidierungstendenzen, doch es bleibt abzuwarten, inwiefern sie sich westeuropäischen Mustern angleichen werden. Vielmehr wurden die bisherigen Koalitionsparteien mehr nach der so genannten „bread-and-butter“-Politik als nach Ideologien oder zugrunde liegenden gesellschaftlichen Konflikten bewertet und gewählt (vgl. Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 351). Dies erklärt die immensen Stimmengewinne und -verluste der Parteien im Rahmen der Wahlen.

Dennoch ist es den bisherigen Regierungsparteien gelungen, eine erstaunlich konstante Politik zu verfolgen. Grund hierfür ist neben einem klaren marktwirtschaftlich und westorientierten Programm auch die Tatsache, dass bereits die ersten freien Wahlen im März 1990 von Persönlichkeiten wie Lennart Meri, Arnold Rüütel, Edgar Savisaar und Tiit Vähi beherrscht wurden. Die starke Orientierung an Persönlichkeiten setzte sich in den darauf folgenden Wahlen fort und bestimmt auch noch heute die estnische Politik.

Nach der oben beschriebenen Hypothese von Mattusch kann ein Parteiensystem als funktionsfähig bewertet werden, wenn es „in der spezifischen Situation eines Landes das Finden und Implementieren politischer Entscheidungen ermöglicht“ (Mattusch 1996b: 94). Dies ist für Estland trotz einer starken Fragmentierung bei gleichzeitig geringer Polarisierung der Fall. Grundlage hierfür ist die Einigkeit der Parteien in den relevanten politischen Fragen. Dies betrifft vor allem den wirtschaftlichen Reformkurs und den Beitritt zur NATO sowie zur Europäischen Union. Hier hat Estland von allen osteuropäischen Beitrittskandidaten die meisten Beitrittskapitel bereits umgesetzt.

Während für das Repräsentationssystem nicht zuletzt auch aufgrund der gesetzlichen Änderungen eine relative Stabilität konstatiert wird, kann nach der Untersuchung von Grofman et al. dem estnischen Parteiengebilde selbst nur für das Jahr 1999 annähernd der Status eines „Systems“ zugeschrieben werden (vgl. Grofman et al. 2000: 347; 349). Vielmehr seien hier weiterhin interne Auseinandersetzungen, Abspaltungen und Zusammenlegungen bestimmend, so dass es verfrüht erscheinen würde, ein Ende dieses Prozesses vorherzusagen (vgl. Grofman et al. 2000: 349). Dennoch wird in der vorliegenden Untersuchung von einem vorhandenen Parteiensystem in Estland ausgegangen, da diese Unterscheidung zu weit führen würde und System im vorliegenden Fall als ein Rahmen für Prozesse verstanden wird. Dieser Definition genügt der estnische Fall in ausreichendem Maße, nicht zuletzt sind auch erkennbare Anzeichen einer Konsolidierung beschrieben worden.

4.2.3. Parlament

Im diesem Unterpunkt soll zunächst auf die Ausgestaltung des estnischen Parlaments eingegangen werden, bevor die auch bei Harfst beschriebenen institutionalisierten Parlamentsrechte (Investiturrechte, Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung) für die estnische Situation untersucht werden. Letztlich steht dann neben Ausschüssen und Fraktionen auch noch eine genauere Betrachtung der Abgeordneten und ihre Austauschquote bei den einzelnen Wahlen im Vordergrund. Wie bereits in Kapitel III erwähnt, soll die Hypothese gelten, dass eine Kontinuität bzw. ein geringer Austausch hinsichtlich des Regierungspersonals als Kontinuität bewertet werden kann (vgl. Siegfried 1956). Übertragen auf das Parlament bedeutet dies, dass die Abgeordneten diese Kontinuität garantieren, sofern ein hoher Anteil von ihnen bereits Mitglied des Parlaments war. Die Überprüfung dieser Hypothese erfolgt nach einer allgemeinen Beschreibung des estnischen Parlaments. Überleitend zum Unterpunkt „Regierung“ wird schließlich auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und auf die institutionalisierten Kompetenzen des Riigikogu eingegangen.

4.2.3.1. Ausgestaltung und allgemeine Kompetenzen des Parlaments

Interessanterweise kam es 1994 in Estland zu einer Diskussion über die Gewaltenteilung, in der das Parlament nicht zur Kenntnis nehmen wollte, dass es nicht mehr – wie zuvor der Oberste Sowjet oder Rat – in seinen Kompetenzen praktisch unbeschränkt sei (Uibopuu 1994: 207). In diesen Diskurs schaltete sich schließlich sogar Lennart Meri in seiner Funktion als Präsident ein. Mittlerweile hat sich diese Diskussion jedoch abgeschwächt, dennoch zeigt sie, auf welche Schwierigkeiten die Institution „Parlament“ stoßen kann.

Das estnische Parlament, der Riigikogu, hat 101 Abgeordnete und ist ein Einkammerparlament, das die legislative Gewalt besitzt (§ 59 VerfEst). Die Abgeordneten werden, auch hierauf wurde bereits ausführlich eingegangen, nach dem Verhältniswahlrecht für die Dauer von vier Jahren gewählt (vgl. auch Kapitel IV.2.1.4).²⁹ Abgeordneter des Riigikogu kann jeder estnische Staatsbürger werden, der das 21. Lebensjahr vollendet hat.

²⁹ Lediglich die erste der hier betrachteten Wahlperioden erstreckte sich nur über einen Zeitraum von drei Jahren und war per Gesetz verkürzt worden (Lagerspetz/Maier 2002: 76). Der Wahltag ist in der Verfassung genau definiert: nach § 60 VerfEst finden im Abstand von vier Jahren jeweils am ersten Sonntag im März Wahlen zum Riigikogu statt.

Als Besonderheit lässt sich für das estnische Parlament die Tatsache erwähnen, dass ein Abgeordneter vor Antreten seines Mandates einen Amtseid leisten muss, der sich auf Treue zur Republik und zur Verfassung bezieht. Dieser Amtseid lässt sich durchaus als eine Institutionalisierung des Abgeordnetenstatus definieren und bindet die Person in ungewöhnlichem Maße an ihr Amt. Des Weiteren darf ein Abgeordneter kein weiteres Staatsamt bekleiden, so dass er, wird er zum Minister berufen, sein Mandat niederlegen muss. Verlässt ein Minister die Regierung, so erneuert sich sein Mandat.

Die Abgeordneten genießen Immunität, die mit dem Vorliegen des amtlichen Wahlergebnisses beginnt bzw. auch mit diesem endet. Es ist nur auf Vorschlag des Justizkanzlers mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten möglich, die Immunität eines Abgeordneten aufzuheben (§ 76 VerfEst).³⁰

Der Riigikogu verabschiedet Gesetze und Resolutionen, ratifiziert oder lehnt internationale Verträge ab (nach § 121 VerfEst), kann über die Abhaltung von Referenden entscheiden, wählt den Staatspräsidenten und besitzt das Budgetrecht.³¹ Zudem gibt das Parlament dem Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten den Auftrag zur Regierungsbildung. Die weiteren Aufgaben des Parlaments, hierzu zählt die Ernennung für bestimmte Ämter, beschreibt ausführlich § 65 VerfEst, weshalb an dieser Stelle nicht detailliert darauf eingegangen wird.

Das Parlament wählt aus seiner Mitte heraus für die Amtszeit von einem Jahr den Parlamentspräsidenten und seine zwei Stellvertreter. Ihnen obliegt es, die grundsätzliche Arbeit des Parlaments zu organisieren, die Plenarsitzungen zu leiten sowie Tagesordnung und Redezeit festzulegen. Der Parlamentspräsident übernimmt nach einem vom Staatsgerichtshof auszusprechenden Urteil die Kompetenzen des Präsidenten, wenn dieser nicht mehr in der Lage sein sollte, seinem Amt nachzukommen (§ 83 VerfEst). Den Vorsitz über den Riigikogu muss der Parlamentspräsident in diesem Falle niederlegen.

Als weitere Besonderheit des estnischen Systems lässt sich anführen, dass es dem Riigikogu nach § 65 Abs. 13 und § 97 VerfEst möglich ist, nicht nur dem Ministerpräsidenten sondern auch einzelnen Ministern das Misstrauen auszusprechen (vgl. hierzu auch Uibopuu 1994: 216). Dies ist im Rahmen der Untersuchung von Regierungsstabilität von besonderer Bedeutung. Hierauf wird im Unterpunkt „Misstrauensvotum“ noch ausführlicher eingegangen

³⁰ Bisher wurde nur die Immunität von Heiki Kranich durch den Riigikogu aufgehoben. Diesem wurde im Frühjahr 1996 vorgeworfen, durch Insiderwissen bei Bankgeschäften sein Ministeramt missbraucht zu haben (Lagerspetz/Maier 2002: 76).

³¹ Findet nach drei Wahlgängen keiner der Präsidentschaftskandidaten die erforderliche Mehrheit im Riigikogu, wird vom Parlamentspräsidenten eine Wahlversammlung einberufen. Diese besteht aus den Abgeordneten des Riigikogu sowie den Vertretern der örtlichen Selbstverwaltungsräte (vgl. hierzu § 79 VerfEst).

werden, da es die Stellung des Parlaments stärkt und im Gegenzug die der Regierung schwächt.

4.2.3.1.1. Ausschüsse

Zentraler Ort parlamentarischer Arbeit sind auch in Estland die Ausschüsse, die in § 71 VerfEst verankert sind. Die Hauptarbeit der Gesetzgebung erfolgt in zehn ständigen Ausschüssen.³²

Die Sitzverteilung innerhalb der Ausschüsse wird anhand der Fraktionsstärke vergeben, wobei ein Abgeordneter nur einem Ausschuss angehören darf. Die Ausschüsse tagen öffentlich, die Nichtöffentlichkeit bedarf einer einfachen Mehrheit im Ausschuss. Um Aufgaben von vorübergehender Wichtigkeit oder spezifische Thematiken zu bearbeiten, ist es dem Riigikogu möglich, spezielle Ausschüsse zu bilden. Derzeit gibt es vier solcher Ad-hoc-Ausschüsse: Diese beschäftigen sich mit den Themenbereichen EU-Angelegenheiten, Überwachung von Maßnahmen der Sicherheitskräfte, Maßnahmen gegen Korruption sowie der Untersuchung des Bankzusammenbruchs von Maapank.

Der SIGMA-Studie (1999) zufolge sind die Ausschüsse im Rahmen ihrer Aufgaben als einflussreich einzuordnen. Es ist daher anzunehmen, dass die Ausschüsse mit jeweils spezialisierten Fachleuten besetzt sind und dass sie sich auch auf einen dementsprechend professionalisierten Unterbau gründen. Dieser Thematik lässt sich jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht detailliert nachgehen.

Aufgrund der relativ hohen Anzahl von Ausschüssen wird offensichtlich, dass sich für den Riigikogu mit seinen 101 Abgeordneten bei der Abdeckung aller Ausschussaufgaben personelle Schwierigkeiten ergeben, so dass es sich hier um kleine und kleinste Gremien handelt. Beichelt merkt an, dass aufgrund der „Zersplitterung der parteipolitischen Kräfte im Riigikogu oft höchstens zwei Abgeordnete einer Fraktion“ in einen Ausschuss kommen und auf diese Weise „parteipolitische Einflüsse auf die Gesetzgebung“ sehr stark beschränkt bleiben (Beichelt 2001b: 65).

Den Ausschüssen obliegt der Schwerpunkt der Arbeit, die Plenarsitzungen dienen der Diskussion und letztlich der Abstimmung über die erarbeiteten Konzepte. Wie Lagerspetz/Maier konstatieren, würden die Ausschüsse ihr durch die Verfassung garantiertes

³² Folgende Ausschüsse sind hier zu nennen: Nationale Verteidigung, Außenpolitik, Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Verfassung, Agrarwesen, Umwelt, Kultur und Rechtswesen (SIGMA 1999: 6; Lagerspetz/Maier 2002: 77).

Recht nutzen, ministerielle Gesetzentwürfe kritisch zu bearbeiten, jedoch sei keine ausgeprägte Konkurrenz zu ministeriellen Ressorts festzustellen (Lagerspetz/Maier 2002: 77). Somit ist zu konstatieren, dass gesetzliche Vorgaben hauptsächlich in den Ministerien entstehen. Übertragen auf ein von Laver/Shepsle (1994) entworfenes Modell kann zwischen verschiedenen Ausgestaltungen einer Regierung unterschieden werden.³³ Eine solche Eingruppierung erscheint im estnischen Fall nicht eindeutig. Wenn gesetzliche Vorgaben hauptsächlich in den Ministerien entstehen, so spricht dies tendenziell für ein „bureaucratic government“. Beichelt hält dagegen jedoch fest, dass 62 Prozent aller verabschiedeten Gesetze von 1995 bis 1998 auf Regierungsentwürfe zurückgehen, was wiederum mehr für die Gruppierung „cabinet government“ sprechen würde (Beichelt 2001b: 57). Für die Zeit des Minderheitenkabinetts von Siimann 1997 bis 1999 ist der Anteil von Gesetzen aufgrund von Regierungsinitiativen stark rückläufig, die Anzahl der aus den Reihen des Parlaments eingebrachten Gesetzesentwürfe nahm in diesem Fall dagegen stark zu, was Beichelt auf die programmatische Nähe der wichtigsten Parteien zurückführt (ebenda). Eine derartige Einschätzung gestaltet sich schwierig und kann hier nicht erfolgen. Die Ausschüsse bleiben ein für die Gesetzgebung wichtiges und entscheidendes Gremium, auch wenn sich im System begründete Schwierigkeiten ergeben. So wird das Parlament durch die geringe Anzahl von Ausschüssen geschwächt, da sich Ausschuss- und Ministerienstruktur nicht überlappen, was nach Beichelt zu einer Beeinträchtigung der parlamentarischen Kontrollfunktion gegenüber der Exekutiven führt (vgl. Beichelt 2001b: 65). Im Gegenzug kann die Anzahl der Ausschüsse zwar grundsätzlich erhöht werden, doch hier stellt die geringe Größe des Parlaments mit 101 Abgeordneten eine grundsätzliche Problematik für effektives Arbeit dar. Zwar habe der Riigikogu mit nur zehn Ausschüssen im Vergleich zu Ungarn oder Polen eine vergleichsweise geringe Anzahl dieser Gremien (vgl. Beichelt 2001b: 65). Es bleibt aber anzumerken, dass darüber hinaus eine Erhöhung der Ausschusszahl und eine damit verbundene Ausweitung der inhaltlichen Aufgaben kaum realisierbar erscheinen. Denn die bisherige Ausschusszahl hat zur Folge, dass die Gremien meist unter zehn Mitglieder aufweisen. Eine Ausweitung des Ausschusswesens würde demnach die inhaltliche Arbeit in starkem Maße beeinträchtigen.

Somit erweist sich die geringe personelle Größe des Riigikogu in Kombination mit der hohen Fragmentierung als problematisch, da die Beteiligung der Oppositionsfractionen an „Verantwortung tragenden Posten im Riigikogu ein heikles Geschäft“ darstellt und die

³³ So unterscheiden beide Autoren die folgenden Typologien: Bureaucratic government, Legislative government, Prime-ministerial government, Party government, Cabinet government und Ministerial government (Laver/Shepsle 1994: 5-11). Eine Untersuchung des estnischen Regierungssystems in dieser Weise würde eine detaillierte und ausführliche Betrachtung der einzelnen Gesetzesvorschläge erfordern, was im Rahmen der Zielsetzung der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden kann.

Repräsentativfunktion der Ausschüsse somit zum Teil nicht erfüllt werde (Beichelt 2001b: 65). Es bleibt festzuhalten, dass das Ausschusswesen des estnischen Parlaments effektiv arbeitet, weil eine kritische Auseinandersetzung mit den von den Ministerien erarbeiteten Entwürfen erfolgen kann. Jedoch lassen sich deutliche Grenzen für das Ausschusswesen aufzeigen. So würde eine weitere thematische Ausdehnung wegen der Parlamentsgröße auf Kosten von Effektivität und Qualität gehen.

4.2.3.1.2. Fraktionen

Die Fraktionen im Riigikogu gestalten sich als schwieriger Untersuchungsaspekt. Mitglieder des Parlaments haben zwar das Recht, Fraktionen zu bilden, sofern sie sechs Abgeordnete umfassen (Lagerspetz/Maier 2002: 76). Doch die tatsächliche Ausgestaltung erscheint problematisch: so ist Fraktionswechsel nicht selten und aufgrund des meist sehr kleinen Umfangs eine interne Gliederung der Fraktionsmitglieder kaum vorhanden und wenig sinnvoll (vgl. Lagerspetz/Maier 2002: 77). Prinzipiell sollten Fraktionen von einem Vorsitzenden und einem Stellvertreter geleitet werden. Aufgrund der geringen Größe ist auch eine interne Aufteilung in Arbeitsgruppen kaum zu realisieren.

Aufgrund dessen konstatiert Beichelt, dass die Position der Fraktionen im Riigikogu insgesamt schwach ausgeprägt ist und führt an, dass diese von September 1997 bis März 1999 weniger als ein Zehntel der insgesamt 1175 Gesetzesinitiativen veranlassten (Beichelt 2001b: 58).³⁴ Zudem betont der Autor, dass es sich dabei zum Großteil um Gesetzesprojekte handelte, die parallel zu einer Regierungsinitiative eingebracht wurden. Als Grund führt Beichelt hier an, dass durch solche „simultaneous law projects“ zum einen Koalitionsentwürfe flankiert und die Sachkenntnis der Ministerien besser genutzt würden, zum anderen „bedeutet die gleichzeitige Absicherung im Parlament eine stärkere Kontrolle der Fraktionsspitzen über die parlamentsinternen Meinungsbildungsprozesse“ (Beichelt 2001b: 58).

Beichelt führt die Schwäche der Fraktionen im Riigikogu nicht nur auf ihre relative Bedeutungslosigkeit hinsichtlich der Vorlage von eigenständigen und Erfolg versprechenden Gesetzesinitiativen zurück. Viel mehr als die parlamentsinterne Organisation falle die allgemeine Schwäche der Parteien im politischen System ins Gewicht (vgl. Beichelt 2001b:

³⁴ Das Recht zur Gesetzesinitiative hat nach § 103 VerfEst jedes Mitglied des Parlaments, eine Fraktion, ein Ausschuss und die Regierung. Der Präsident besitzt nur die Gesetzesinitiative für Verfassungsänderungen.

58).³⁵ Auch Reetz (1995) geht darauf ein und schreibt der Zusammensetzung der Fraktionen eine Dynamik zu, die aus der geringen Polarisierung der Parteien sowie der geringen Distanz der Positionen hervorgeht. Zudem wären nur wenige Fraktionen identisch mit den Parteien, so dass häufig ein Großteil der Abgeordneten überhaupt nicht Mitglied auch nur einer beteiligten Partei sei (Reetz 1995: 315).

Wie bereits im Rahmen des Parteiensystems in Estland angesprochen, erfolgten gesetzliche Änderungen, die durch Konzentrationsprozesse zu einer grundsätzlichen Konsolidierung führten. Dennoch leiden in Estland die Parteien weiterhin an einer massiven Mitgliederschwäche und einer schwach organisierten Basis, was auch wiederum Rückwirkungen auf die parlamentarische Arbeit hat. So bemerkt Beichelt, dass „[e]inzelne Politiker [...] aufgrund ihrer Stellung in Regierung oder parlamentarischen Ausschüssen als Ansprechpartner für gesellschaftliche Gruppen gefragt [sind], anscheinend jedoch weniger als Vertreter bestimmter Parteien“ (Beichelt 2001b: 58).

Es bleibt somit festzuhalten, dass sich in den kommenden Jahren weitere Konzentrationen im Parteiensystem durchaus festigend auf die Ausgestaltung von Fraktionen auswirken werden.

Beichelt konstatiert daher, dass man in Estland nicht von einer „Dominanz des Parlaments bzw. der Fraktionen im Gesetzgebungsprozess“ sprechen könne (Beichelt 2001b: 62). So sind im Zeitraum von 1997 bis 1999 nur vier Prozent der verabschiedeten Gesetze ursprünglich von den Fraktionen initiiert worden. Die Stellung der Fraktionen ist tendenziell eher schwach ausgeprägt, ihr Einfluss variiert jedoch in Abhängigkeit von den Mehrheitsverhältnissen und dem Polarisierungsgrad. Beichelt weist darauf hin, dass von 1997 bis 1999 immerhin etwa ein Drittel aller von Fraktionen initiierten Gesetze Aussicht auf Erfolg hatte und schließt damit auf einen „zunehmenden Grad an Institutionalisierung der politischen Entscheidungsprozesse“ (Beichelt 2001b: 63). Mittels relativ stabiler Mehrheiten könne die Regierung den Vorteil der Unterstützung durch den administrativen Apparat ausspielen, da

„das Parlament [...] die Vorgaben der Regierung in dem Maße [verändert], wie dies die i.d.R. in die Regierung integrierten Fraktionsführungen zulassen. Herrscht dann im Parlament noch ein majoritäres Selbstverständnis, können die Oppositionsfraktionen bis an den Status legislativer Bedeutungslosigkeit zurückfallen. Ganz anders jedoch Koalitionsfraktionen. Selbst wenn sich dies in Zahlen kaum niederschlägt, dienen sie in zunehmendem Maße als wichtige Stütze der Regierung. Insofern befinden sich die Regierungssysteme noch immer in einem Prozess der zunehmenden Institutionalisierung und Austarierung“ (Beichelt 2001b: 63).

Es bleibt abzuwarten, ob die gesetzlichen Änderungen bezüglich des Parteiensystems auch Auswirkungen auf die Fraktionsbildung im Riigikogu haben werden. Langfristig ist auch hier

³⁵ Vor den Parlamentswahlen im März 1999 gab es neben neun Fraktionen auch 17 unabhängige Abgeordnete (entspricht 16,8%) im estnischen Parlament.

eine Konsolidierung zu erwarten, momentan jedoch sind die Fraktionen selbst kein Garant einer Regierungsstabilität in Estland.

4.2.3.1.3. Abgeordnete

Im Rahmen eines dritten Schwerpunktes sollen nun die Abgeordneten selbst in die Betrachtung einbezogen werden. Eine Untersuchung der Abgeordneten wirft jedoch aus mehreren Gründen Problematiken auf. Zum einen dürfen estnische Minister nicht gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat innehaben, so dass eine durch Wahlen bestimmte und daraus hervorgehende Zusammensetzung des Riigikogu nicht dauerhaft Bestand hat. Übernimmt ein Abgeordneter im Rahmen der Regierungsbildung einen Ministerposten, so folgt auf sein Mandat im Parlament der Nachrücker. Mit Aufgabe des Ministeramtes lebt das parlamentarische Mandat des Abgeordneten dann wieder auf. Es wird deutlich, dass Untersuchungen hinsichtlich der Zusammensetzung der Abgeordneten bei häufigen Regierungswechseln scheinbar nur mit erheblichem Forschungsaufwand betrieben werden können. Dies kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, weshalb für die vorliegende Untersuchung die auf der Homepage des Riigikogu veröffentlichten Abgeordnetenlisten als verbindlich betrachtet werden.³⁶

Zum anderen können die Abgeordneten Estlands nicht denselben Kriterien - wie beispielsweise der Berufsstruktur oder der durchschnittlichen Verweildauer im Parlament - unterzogen werden, wie dies für westeuropäische Parlamente erfolgte. Bei der Verweildauer deutet sich das oben angeführte Problem an und auch die Berufsstruktur ist nur schwer zu definieren. Für die Berufsstruktur hat Kask die bisher einzige Aufstellung veröffentlicht, wonach die Gruppe der Schriftsteller, Künstler und Wissenschaftler den größten Bereich stellt (Kask 1996: 200). In Transformationsländern sind die oppositionellen Gruppierungen maßgeblich durch den Einfluss der genannten Kreise bestimmt, so dass diese Feststellung kaum verwundert. Lagerspetz/Maier führen zur schwierigen Erfassung der Berufsstruktur zudem an, dass viele Politiker bereits seit 1992 Mitglieder des Riigikogu sind und sich die gesamte estnische Gesellschaft auf diesem Gebiet schlagartig verändert habe (vgl. Lagerspetz/Maier 2002: 77).³⁷ Jedoch stellen beide Autoren für 1999 einen Anteil an

³⁶ Eine genaue Auflistung der Abgeordneten des Riigikogu nach den hier betrachteten Legislaturperioden findet sich im Anhang.

³⁷ Weiteren Aufschluss über die Zusammensetzung des Riigikogu könnte die folgende Publikation bringen: Meurs, Wim van/ Pettai, Vello: Riigikogu. Das Parlament Estlands, in: Ziemer, Klaus/ Kraatz, Susanne/

Hochschul- oder Universitätsabsolventen von 92 Prozent fest, ein mit Sicherheit auffallend hoher Bildungsstand. Dieser wird von Meurs/Berg als entscheidender Vorteil Estlands gegenüber anderen Transformationsländern angesehen. So sei Estland als Vorzeigerepublik der ehemaligen UdSSR durch einen hohen Bildungsstandard gekennzeichnet gewesen, der sich heute den neuen politischen und auch wirtschaftlichen Eliten - z.B. in Form von guten Sprachkenntnissen - als Vorteil erweise (vgl. Meurs/Berg 2001: 77). Auch heute bemühe sich Estland, den Bildungsstand seiner Gesellschaft auffallen hoch zu halten (ebenda).

Somit stellen die Abgeordneten eine hoch gebildete Elite Estlands dar, was sich im politischen Alltag als Vorteil erweist, auch wenn dadurch die auch für Westeuropa immer wieder geforderte spiegelbildliche Repräsentation der Gesellschaft mit Sicherheit nicht erfolgt. Doch aufgrund des enormen Problemdrucks und des Gestaltungsbedarfs der Politik im Rahmen des „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ erweist sich der hohe Bildungsstand der Abgeordneten als eindeutiger Standortvorteil (Meurs/ Berg 2001: 63).

Betrachtet man die Altersstruktur, so ergibt sich eine breite Altersspanne von 25 bis 70 Jahren. Lagerspetz und Maier konstatieren ein Durchschnittsalter von 48 Jahren, was wiederum auffallend jung ist.³⁸ Auf das durchaus geringe Alter der politischen Elite, das auf dem radikalen Bruch mit der politischen Sowjetvergangenheit beruht, wird noch kurz im Unterpunkt der politischen Elite einzugehen sein. Wie auch im historischen Teil der vorliegenden Arbeit erwähnt, war eine Vielzahl der Politiker in der damaligen ESSR reformkommunistisch orientiert und hat sich im Laufe der politischen Konsolidierung als Verfechter eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftskurses etabliert. Aufgrund dessen erscheint es für einen Außenstehenden nahezu unmöglich, die von Lohse (1999) beschriebene Typologie-Einteilung für Abgeordnete in „Altsasse“, „Revolutionär“ und „Newcomer“ in diesem Kontext auf Estland zu übertragen. Vielmehr lässt sich konstatieren, dass in der ersten Legislaturperiode auffallend viele oppositionelle Persönlichkeiten politisch aktiv waren.

„In 1988, when many political movements were created, artists, writers and scientists were the most active people in politics. When they were elected to the parliament, many of them told their colleagues that they would leave politics as soon as independence was achieved“ (Kask 1996: 199).

Dieser angekündigte Ausstieg aus der Politik lässt sich nach Meinung Kasks auch empirisch nachweisen: Waren von März 1990 bis 1992 insgesamt 40 Abgeordnete aus der Opposition

Steinsdorff, Sylvia (2002): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Berlin (Erscheint laut Verlagsangaben erst im 3. Quartal 2002, weshalb es hier nicht mehr verwendet werden kann).

³⁸ Damit liegt das Durchschnittsalter der estnischen Abgeordneten nahezu gleichauf mit dem der norwegischen Parlamentarier. Hier konstatiert Steen ein durchschnittliches Alter von 47 Jahren im Jahr 1989 (Steen 1997: 165). In der Bundesrepublik ist das Durchschnittsalter der Abgeordneten für die 14. Wahlperiode aktuell bei 49,7 Jahren (<http://www.bundestag.de>).

im Parlament, so traten für den ersten Riigikogu schließlich nur noch 20 an und wurden wieder gewählt (Kask 1996: 200).

Zuletzt fällt bei der Betrachtung des Riigikogu auf, dass sich nur ein sehr geringer Anteil der Abgeordneten bisher zu so genannten „Berufspolitikern“ entwickelt hat:

„ [...] the composition of the parliament has changed considerably from election to election. Only twenty-eight parliamentarians have participated in all three parliaments (1992, 1995 and 1999) and only 52.5 percent of the current members have any previous parliamentary experience” (Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 346).³⁹

Hinsichtlich der Abgeordneten gilt es festzuhalten, dass hier nicht von einer kontinuierlichen und stabilen Zusammensetzung des Parlaments gesprochen werden kann. Vielmehr gibt es unter den Abgeordneten nur einen sehr geringen Anteil so genannter „Berufspolitiker“. Besaßen die Abgeordneten nach den Wahlen 1992 noch ein hohes Prestige, so sahen sie sich mit immer tiefer sinkenden Zustimmungswerten konfrontiert (Kask 1996: 199). Auch Meurs/Berg weisen dem Parlament auf der Grundlage von Umfragewerten für Ende der 1990er Jahre und das Jahr 2000 relativ geringe Vertrauens- und Zustimmungswerte zu (Meurs/Berg 2001: 71). Somit erscheint es auch gesellschaftlich wenig attraktiv, dem Berufsstand der Parlamentarier anzugehören. Die teils vagen programmatischen Vorstellungen bzw. Abgrenzungen zu den übrigen Parteien sowie die enorme Fragmentierung des Parteiensystems tragen zusätzlich dazu bei.

4.2.3.2. Verhältnis zwischen Parlament und Regierung: Institutionalisierte Kompetenzen des Riigikogu

Harfst (2001) geht im Rahmen seiner Arbeit über die Regierungen von 16 osteuropäischen Staaten ausführlich auf Wichtigkeit und Bedeutung institutioneller Regelsysteme ein. Diese Systeme legen die Handlungen der Akteure (Parlament und Regierung) fest, indem sie Freiheiten zusichern oder eben einschränken. Durch die Festlegung von „Spielregeln“ erfolge eine Einschränkung oder Erweiterung der Freiheit der Akteure, da dadurch eine Vorhersagbarkeit und Kalkulierbarkeit entstehe. Insofern haben institutionelle Regeln zum Verhältnis von Exekutive und Legislative in parlamentarischen Systemen, „in denen die Stabilität einer Regierung von der fortdauernden Unterstützung durch eine parlamentarische

³⁹ Die im Anhang beigefügten Daten bestätigen diesen Trend, auch wenn im Einzelnen hier andere Ergebnisse resultieren (Teilnahme von 21 Abgeordneten in allen drei Parlamenten und parlamentarische Erfahrung bei 50,5 Prozent der Abgeordneten). Der Grund hierfür liegt an der unterschiedlich verwendeten Datenbasis. Für die vorliegende Untersuchung waren die unter <http://www.vvk.ee> veröffentlichten Abgeordnetenlisten verbindlich. Aufgrund der zahlreichen Regierungswechsel und der verfassungsrechtlich bedingten Aufgabe bzw. Wiederaufnahme des Abgeordnetenmandates bei Übernahme bzw. Abgabe eines Ministeramtes erscheint die Protokollierung des jeweiligen Status' schwierig. Auf diese Weise kann die Datenbasis von Quelle zu Quelle variieren.

Mehrheit abhängt, einen erheblichen Einfluss auf die Stabilität einer Regierung“ (Harfst 2001: 8). Daher erscheint eine Betrachtung der institutionalisierten Parlamentsrechte sinnvoll. Hierzu zählen zum einen die Investiturrechte und das Misstrauensvotum sowie die Parlamentsauflösung seitens der Regierung. Auch Laver und Schofield betonen die Rolle von Investiturabstimmung und Misstrauensvotum (Laver/Schofield 1990: 203-214).

4.2.3.2.1. Investiturrechte

Weitreichende Investiturrechte des Parlaments haben einen positiven Effekt auf die Regierungsstabilität (Harfst 2001: 9). Harfst verfolgt die These, dass, je umfassender die Rechte des Parlaments bei der Bestellung der Regierung seien, desto schwieriger sich die Verhandlungen mit der Parlamentsmehrheit gestalten würden. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sei jedoch davon auszugehen, dass auch ein enges Vertrauensverhältnis zwischen den Elementen Parlament und Regierung bestehe (Harfst 2001: 10). Dieses enge Vertrauensverhältnis könne sich dann wiederum positiv auf die Regierungsstabilität im Rahmen einer höheren durability auswirken: „[P]ositive investiture rules may make it a priori more difficult for parliamentary leaders to form a government, but as a result they may be less vulnerable to the danger of early dismissal once they are in office“ (Saalfeld 2000: 359).

Harfst (2001) bildet mittels einer Kodierung eine Skala zur Messung der Investiturrechte des Parlaments. Es werden dabei vier Stufen unterschieden: das Fehlen einer Investiturabstimmung; ein vom Parlament gewählter Ministerpräsident, der alle anderen Regierungsmitglieder ernennt; eine Regierung, die als Ganzes gewählt wird und schließlich die Möglichkeit des Parlaments, jeden Minister einzeln zu wählen.

Wie sieht nun die Regierungsbildung im estnischen Fall aus?

§ 86 VerfEst schreibt vor, dass „[d]ie vollziehende Staatsgewalt [...] der Regierung der Republik [gehört]“. Diese Abhängigkeit der Exekutive von der Gesetzgebung wird zudem durch die Tatsache unterstrichen, dass die Tätigkeit der Regierung durch einen eigenen Parlamentsakt geregelt wird.⁴⁰ Die Regierungsbildung selbst beschreibt § 89 VerfEst. Demnach bestimmt der Präsident im Laufe von zwei Wochen nach Rücktritt der Regierung den Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten und beauftragt ihn mit der Kabinettsbildung. Der Präsident kann zwar einen Kandidaten vorschlagen, über die

⁴⁰ Gesetz über die Regierung der Republik vom 20.10.1992, veröffentlicht in: Riigi Teataja 1992: Nr. 45. Pos. 574

Bevollmächtigung zur Regierungsbildung entscheidet jedoch das Parlament, so dass der Präsident bei seinem Vorschlag Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament nehmen muss. Der Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten präsentiert sein Kabinett dem Riigikogu, der in offener Abstimmung und ohne Verhandlung entscheidet, ob der Kandidat mit der Regierungsbildung betraut werden soll. Erhält der Kandidat nicht die Zustimmung des Riigikogu erhält, hat der Präsident das Recht, einen anderen Kandidaten zu benennen. Nimmt er dieses Recht nicht in Anspruch oder erhält auch der neu vorgeschlagene Kandidat nicht die erforderliche Mehrheit im Parlament, so geht das Vorschlagsrecht nach § 89 VerfEst auf das Parlament über. Es wird deutlich, dass die Investiturrechte des Parlaments genauer betrachtet werden müssen, als dies bei der Kodierung von Harfst erfolgt. So kann das Parlament in doch erheblichem Maße auf die Auswahl des Ministerpräsidentenkandidaten durch die Verweigerung der mehrheitlichen Zustimmung Einfluss nehmen. Jedoch, und hierauf weist Harfst hin, hat das Parlament keinen Einfluss auf die Auswahl der einzelnen Minister, da es den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten wählt und nicht einzelne Minister.⁴¹ Hier bietet jedoch die estnische Verfassung die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber einzelnen Ministern.

4.2.3.2.2. Misstrauensvotum

Das Misstrauensvotum stellt das zentrale und weitreichendste Machtinstrument eines Parlaments in parlamentarischen Systemen dar (Blondel 1990: 240). Somit hat dessen Ausgestaltung unmittelbare Folgen auf die Stabilität einer Regierung und bildet die zweite Säule des institutionellen Ansatzes. Wie Harfst aufzeigt, gibt es auch hier unterschiedliche verfassungsrechtliche Aspekte. Harst unterteilt in schwache und starke Ausprägungen des Misstrauensvotums, wobei er davon ausgeht, dass schwache Formen sich positiv auf die Stabilität der Regierungen auswirken (vgl. auch Harfst 2001: 11f.). Die schwächste Form ist so definiert, dass ein Parlament keine Möglichkeit besitzt, Regierung oder einzelne Minister des Amtes zu entheben, außer es liegen Verstöße gegen die Verfassung vor. Die stärkste Form des Misstrauensvotums ist dagegen die Möglichkeit des Parlaments, prinzipiell jeden einzelnen Minister im Rahmen der Vertrauensfrage aus dem Amt zu entfernen. Diese verfassungsrechtliche Möglichkeit ist auch im Falle Estlands gegeben. Nach §§ 65 und 97

⁴¹ Dagegen werden die Minister in Bulgarien und Slowenien einzeln vom Parlament gewählt, was eine immense Stärkung der Investiturrechte bedeutet und nach Harfst das Maximum an Investiturrechten seitens des Parlaments bedeutet.

VerfEst ist es dem Riigikogu möglich, der Regierung, dem Ministerpräsidenten oder aber einen einzelnen Minister das Misstrauen auszusprechen.⁴² „Die Unterordnung der vollziehenden Gewalt, insbesondere unter die gesetzgebende, ist vor allem aus dem „Vertrauensverhältnis“ Regierung - Parlament ersichtlich. Die Regierung bedarf dieses Vertrauens, und bei seinem Fehlen kennen die Verfassungen der baltischen Staaten das Instrument des Mißtrauensvotums zur Absetzung der Regierung oder des Premierministers oder einzelne Minister“ (Uibopuu 1994: S. 216).

Durch das Misstrauensvotum gegenüber einzelnen Ministern konstatiert Harfst in seinem Kodierungsschema für das estnische Parlament starke Rechte. Dennoch, und hier liegt der Kritik an dieser Einteilung, kann nicht pauschal darauf geschlossen werden, dass allein durch die verfassungsrechtliche Möglichkeit das System in seiner Stabilität negativ beeinflusst wird. Sicher bietet dieses Faktum dem Parlament prinzipiell die Möglichkeit, einem Minister aus berechtigten oder aber taktischen Gründen das Misstrauen auszusprechen und auf diese Weise die Regierung unter Umständen zu schwächen. Auf der einen Seite hat ein Misstrauensvotum gegenüber einem Minister nicht prinzipiell eine Instabilität der Regierung zur Folge (an dieser Stelle sei auf den unterschiedlichen Stellenwert von Ministerien hingewiesen, der bereits in Kapitel II.2.2.1 erwähnt wurde). Auf der anderen Seite bedeutet die in der Verfassung verankerte Option nicht gleichzeitig auch die permanente Umsetzung dieses Rechts. Somit greift der Ansatz von Harfst an dieser Stelle zu kurz und verallgemeinert die Option des Misstrauensvotums, nicht zuletzt aufgrund des Charakters einer komparativen Studie. Es gilt daher auch anzumerken, in wie vielen Fällen diese Form des Misstrauensvotums angewendet wurde, um hier einen eventuell destabilisierenden Charakter ausmachen zu können. In Estland wurde das Misstrauensvotum gegenüber einem Minister in den Jahren 1992 bis 2002 kein einziges Mal angewendet.⁴³ Somit kann das verfassungsrechtlich verankerte Verfahren nicht als prinzipiell destabilisierend angesehen werden.⁴⁴

⁴² Für die Erklärung des Misstrauens ist nach § 97 VerfEst die Mehrheit der Stimmen des Riigikogu notwendig, also 51 Stimmen. Nach § 97 (4) kann der Präsident bei dieser Gelegenheit auf Vorschlag des Ministerpräsidenten innerhalb von drei Tagen Parlamentsneuwahlen ausrufen. Wie Uibopuu betont, sei diese Option ein gutes Beispiel für eine „ausgewogene Gewaltenteilung“: der Exekutive werde somit die Kompetenz eingeräumt, die Legislative zumindest in dem Maße zu kontrollieren, wie sie die Option auf Neuwahlen hat, diese aber nicht nutzen muss (Uibopuu 1994: S. 217). Letztendlich obliegt dem Staatspräsidenten die Entscheidung, Neuwahlen anzuberaumen, weshalb Uibopuu bemerkt, dieser könne als „pouvoir neutre“ agieren (ebenda). Die estnische Verfassung kennt nicht die Möglichkeit eines *konstruktiven* Misstrauensvotums, dem eine eher stabilisierende Wirkung zugesprochen wird, da das Parlament neben dem Sturz der alten Regierung auch Einigkeit über ein neues Kabinett herstellen muss. Dieser Konsens ist jedoch prinzipiell schwerer herzustellen als die Einigkeit über die Untragbarkeit einer Regierung.

⁴³ In der Literatur ist bis dato kein Hinweis auf diesen Aspekt zu finden. Die vorliegende Angabe beruht auf einer Auskunft der Botschaft der Republik Estland in Berlin vom 17.06.2002.

⁴⁴ Der Antrag auf ein Misstrauensvotum gegenüber einem Minister muss von einem Fünftel der Abgeordneten unterstützt werden und erfordert in der Abstimmung die einfache Mehrheit des Riigikogu. Wird einem

Das Misstrauensvotum gegenüber dem Ministerpräsidenten wurde dagegen in bisher zwei Fällen erfolgreich angewendet. So wurde Mart Laars erste Amtszeit und Tiit Vähi's drittes Kabinett durch ein Misstrauensvotum beendet, nachdem sie sich in Skandale verwickelt hatten. Es ist somit davon auszugehen, dass die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane in Estland gewährleistet ist: „Die Möglichkeit des Mißtrauensvotums gibt den Parlamenten ein Instrument der Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutive“ (Uibopuu 1994: S. 217). Im Gegenzug kann die Exekutive durch die Parlamentsauflösung auch eine Kontrolle über die Tätigkeit des Parlaments ausüben.

4.2.3.2.3. Parlamentsauflösung

Als dritte institutionalisierte parlamentarische Kompetenz ist schließlich die Parlamentsauflösung zu betrachten. In der Regel wird die Parlamentsauflösung als ein die Regierung disziplinierender Faktor verstanden, der das Gegenstück zum Misstrauensvotum bildet. Wie Harfst feststellt, „scheint das Auflösungsrecht eine eher regierungsstabilisierende Wirkung zu haben, da rationale Regierungen versuchen werden, ihre Amtszeit zu maximieren und das Parlament im Zaum zu halten“ (Harfst 2001: 12). Regierungen streben Parlamentsauflösungen daher meistens nur dann an, wenn sie eine hohe Popularität genießen, das Ende ihrer regulären Amtszeit näher rückt oder aber parlamentarische Mehrheiten grundsätzlich fehlen (vgl. auch Balke 1990; Lupia/Strom 1995). Wie bereits in dieser Arbeit definiert endet eine Regierung automatisch mit der Neuwahl des Parlaments. Somit kann prinzipiell auch die Parlamentsauflösung zur Stabilität der Regierung beitragen oder wie Harfst definiert: „Es ist weniger die Drohung einer vorzeitigen Auflösung des Parlaments, die eine Regierung stabilisiert, sondern vielmehr die Resistenz des Parlaments gegen seine vorzeitige Auflösung“ (Harfst 2001: 13). In seiner Untersuchung unterscheidet Harfst die beiden Extreme „uneingeschränktes Auflösungsrecht“ bzw. „kein Auflösungsrecht“ der Regierung und des Präsidenten. Estland nimmt dabei eine Mittelposition ein. Der Verfassung nach kann die Regierung dem Präsidenten im Falle eines gegen sie gerichteten Misstrauensvotums vorschlagen, Neuwahlen anzuberaumen. Des Weiteren kann die Regierung „die Annahme eines der Staatsversammlung vorgelegten Entwurfes mit der Vertrauensfrage“ verbinden (§ 98 VerfEst), wenn im Rahmen eines Referendums ein

Minister das Vertrauen entzogen, nimmt dies der Parlamentspräsident zur Kenntnis und informiert den Staatspräsidenten, der daraufhin den Minister entlässt. Der Ministerpräsident muss darauf hin einen neuen Kandidaten benennen.

Gesetzentwurf abgelehnt wurde oder das Parlament nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Gesetzesvorlage den Staatshaushalt beschließt (§ 119 VerfEst). Für Estland bleibt zu konstatieren, dass es bisher weder zu einer Parlamentsauflösung seitens der Regierung oder des Präsidenten kam noch wurden nicht turnusmäßige Neuwahlen anberaumt. Es bestehen zwar durchaus Rechte zur Parlamentsauflösung, doch auch nach den beiden erfolgten Misstrauensvoten war das politische System Estlands bis dato immer in der Lage, ohne das Instrument der Neuwahlen neue Regierungsmehrheiten zu konstatieren bzw. mit Mart Siimann als neuen Ministerpräsidenten eine bereits tolerierte Minderheitsregierung fortzusetzen. Somit spielte das Recht der Parlamentsauflösung in Estland seit Wiedererlangen der Unabhängigkeit 1992 keine Rolle.

4.2.4. Regierung

Im vorliegenden Kapitel soll nun auf die Regierung selbst eingegangen werden. Sie stellt zwar das eigentliche Zentrum der Untersuchung dar, findet aber erst an dieser Stelle Erwähnung, da die vorliegende Untersuchung versucht, Regierungsstabilität als Zusammenspiel und Ergebnis mehrerer voneinander abhängiger und sich gegenseitig beeinflussender Komponenten zu definieren. Diese wurden in den bisherigen Unterkapiteln ausführlich erwähnt und in einer logischen Weise kombiniert. Deshalb erfolgt die eigentliche Betrachtung erst an dieser Stelle. Im Folgenden stehen daher vor allem die Kabinettsstruktur, die estnischen Minister von 1992 bis 2002, die Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten, die administrative Strukturen des Ministerpräsidenten und die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung im Interesse der Untersuchung.

4.2.4.1. Kabinettsstruktur

Die estnische Regierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und aus bis zu 14 Ministern (OECD 2000: 1). Zwei Minister können dabei ohne eigenen Geschäftsbereich Mitglied der Regierung werden, ihr Portfolio wird vom jeweiligen Ministerpräsidenten bestimmt. Die Anzahl der Ministerien schwankte gelegentlich in der Vergangenheit, da es vor allem in den Geschäftsbereichen Bildung und Kultur sowie Wirtschaft und Verkehr/Telekommunikation in einzelnen Regierungen zu Zusammenlegungen kam.⁴⁵ Die Grundstruktur der

⁴⁵ An dieser Stelle sei auf die Auflistung der Minister der estnischen Regierungen von 1992 bis 2002 im Anhang verwiesen. Hieraus gehen auch die zeitweiligen Zusammenlegungen von einzelnen Ministerien hervor.

Ministerienaufteilung ist jedoch ansonsten seit 1992 unverändert geblieben. Derzeit teilt sich die Regierung in insgesamt 11 Ministerien auf.⁴⁶

Lediglich die Minister ohne eigenen Geschäftsbereich wurden unterschiedlich innerhalb der bisherigen Kabinette eingesetzt. So gab es hier zeitweise den Zuständigkeitsbereich „Europäische Integration“ (Regierung III und V), „Regionale Entwicklung“ (Regierung III, IV, V, VII) und Bevölkerung und Minderheiten (VI, VII).⁴⁷ Das erste Kabinett Laar kannte zudem noch den Geschäftsbereich des Reformministeriums sowie das Kabinett Tarand einen eigenständigen Energieminister. Hier handelte es sich um eine politische Schwerpunktsetzung der jeweiligen Ministerpräsidenten. Es ist daher anzunehmen, dass sie mit der Institutionalisierung der genannten Sonderbereiche eine besondere politische Hervorhebung ihrer Ziele verfolgten. Als auffällige Besonderheit ist an dieser Stelle die Einführung eines Ministeramtes für Bevölkerungs- und Minderheitsfrage in der sechsten und siebten Regierung zu nennen, das von Andra Veidemann bzw. Katrin Saks besetzt wurde. Dieser Ministerposten ist seit 1992 bisher nur zwei Mal besetzt worden. Aufgrund der Minderheitenfrage und der Politik seitens der bisherigen Regierungen zu dieser Problematik ist dies eine Auffälligkeit und sicherlich nicht unstrittige Eigentümlichkeit. Bis heute kann eine weitere Institutionalisierung dieser in Estland doch wichtigen und die Politik durchaus bestimmenden Frage nicht konstatiert werden, zumal die achte und jetzige Regierung auf dieses Amt wiederum verzichtet hat.

Auffallend ist in Estland grundsätzlich, dass die Regierung in einem eigenen Gesetz behandelt wird, während die einzelnen Ministerien Kompetenzen, Tätigkeit und Rechte durch Regierungsverordnungen zugeteilt bekommen (Lagerspetz/Maier 2002: 79).⁴⁸ Uibopuu schließt daraus, dass hier „zwischen Gesetz als Akt des Parlaments und Verordnung als Akt des Vollzuges nicht so scharf und vor allem inhaltlich nicht so genau unterschieden“ werde (Uibopuu 1994: 218). Auf diese Weise wird der Regierung die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen und Verfügungen von der Verfassung übertragen (§ 87 (6) VerfEst). Auf die rechtlichen Auswirkungen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da dies den

⁴⁶ Dabei handelt es sich in der achten Regierung unter Ministerpräsident Siim Kallas um die folgenden Ministerien: Äußeres, Bildung, Finanzen, Inneres, Justiz, Kultur, Landwirtschaft, Soziales, Umwelt, Wirtschaft/Transport/Kommunikation, Verteidigung sowie zwei Minister ohne Geschäftsbereich.

⁴⁷ Die Kompetenzen für die Gestaltung der Regierungspolitik auf dem Gebiet der EU-Integration liegen prinzipiell beim Außenministerium und der Staatskanzlei des Ministerpräsidenten. Die Einrichtung eines Europaministeriums hat sich nicht bewährt und wurde wieder rückgängig gemacht. Dadurch sollte die nationale Bedeutung der EU-Integration verdeutlicht werden. Das Ministerium sollte als klassisches Querschnittsressort die einzelnen EU-Aspekte der übrigen Ministerien koordinieren und gegenüber der EU und den einzelnen Mitgliedsstaaten als zentraler Ansprechpartner auftreten (vgl. Bedarff/Schürmann 1998: 75).

⁴⁸ Einen Überblick über die für die einzelnen Ministerien relevanten Verordnungen findet sich bei Uibopuu (1994: 213). Auf eine Aufführung wird an dieser Stelle verzichtet.

Rahmen der Arbeit bei weitem übersteigen würde. Jedoch ist es sicherlich eine Eigenheit des estnischen Systems, die es an dieser Stelle zumindest zu erwähnen gilt.

Das Kabinett ist kollegial organisiert, wobei der Ministerpräsident traditionell nur der erste unter Gleichen ist. Eine eindeutig verfassungsrechtlich festgelegte Richtlinienkompetenz, vergleichbar mit der des deutschen Bundeskanzlers (Art. 65 GG), ist in Estland aus dem reinen Gesetzestext nicht zu erkennen. Es stellt sich somit die Frage, auf welche Weise der estnische Ministerpräsident sein Kabinett führt. Daher soll im folgenden Kapitel nun auf die Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten näher eingegangen werden.

4.2.4.2. Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten

Die Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten in einem Regierungssystem en detail zu untersuchen, erfordert konkrete Einblicke und eine detaillierte Analyse. Die Tatsache, dass im estnischen Fall eine eindeutige verfassungsrechtliche Hervorhebung der Stellung des Ministerpräsidenten fehlt, vereinfacht die Untersuchung keineswegs. Aufgrund dessen muss sich die vorliegende Studie auf Abhandlungen zu dieser Thematik beschränken, da eine empirische Untersuchung im Rahmen von Interviews zum einen nicht hätte geleistet werden können, zum anderen aber der in Kapitel III vorgelegte theoretische Ansatz gerade ein vielfältiges Einflussmodell für Regierungsstabilität verfolgt und Stabilität nicht anhand von wenigen Einzelaspekten determiniert. Eine genaueste Untersuchung der Abläufe müsste vielmehr in einer den Core Executive Studies in Gänze entsprechenden Studie erfolgen, die das vorliegende Ausmaß bei weitem übersteigen würde und daher hier nicht geleistet werden kann.⁴⁹

Lagerspetz/Maier kommen im Rahmen ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass der Ministerpräsident „unausgesprochen“ eine Richtlinienkompetenz besitzt (Lagerspetz/Maier 2002: 79). Für beide Autoren, die sich einer Beantwortung dieser Frage über den Verfassungstext (§ 93 VerfEst) nähern, ist es dabei entscheidend, dass der Ministerpräsident die Regierung repräsentiert sowie ihre Aktivitäten leitet und koordiniert. Dennoch relativiere sich diese (unausgesprochene) Richtlinienkompetenz dahingehend, dass seine Kompetenzen und Machtbefugnisse in erster Linie durch die Machtverteilung innerhalb der Koalition bzw.

⁴⁹ Smith schlägt in seinem Aufsatz ein umfassendes Modell der „prime ministerial power“ vor, das sämtliche Einflussaspekte auf den Ministerpräsidenten berücksichtigt. Im Rahmen dessen unterscheidet er in contextual factors, ministerial resources, means of mobilisation und letztlich die prime ministerial resources. Zwischen dem Ministerpräsidenten und den Ministern sieht er einen „process of exchange“ (Smith 1995: 111). Dieses Modell bietet einen detaillierten Ansatz, führt aber im Rahmen der vorliegenden Betrachtung zu weit, weshalb an dieser Stelle nur darauf verwiesen sein soll.

des Kabinetts eingeschränkt werden. Bislang, so Lagerspetz/Maier weiter, wurde in der Regel die Besetzung wichtiger Schlüsselministerien von den Vorsitzenden der jeweiligen Koalitionspartner beansprucht. So sei es dann wiederum schnell möglich, dass parteipolitische und/oder persönliche Spannungen Rückwirkungen auf Kabinettsentscheidungen besäßen. In diesem Fall wirkt es sich demnach eher nachteilig aus, dass die estnische Verfassung keine explizite Richtlinienkompetenz vorsieht. Diese könnte zwar eine Entscheidungsfindung innerhalb des Kabinetts forcieren und sich somit durchaus positiv auf die noch jungen Ablaufmechanismen auswirken, dennoch ist der Verzicht auf eine solche Kompetenz aus dem (sowjet-) historischen Kontext verständlich.

Der Person des Ministerpräsidenten scheint somit ein nicht unerhebliches Gewicht zuzukommen. Diese Einschätzung teilt auch Velthut (2001), sie gibt mit ihrer Publikation einen tieferen Einblick in die Strukturen der zweiten Regierung Laar, die sie durch Interviews unterstreicht. Ein Teilergebnis ihrer Arbeit ist auch für den hiesigen Kontext von besonderer Bedeutung. Sie unterscheidet in Anlehnung an Buchanan/Badham (1999: 48) die Autorität des Ministerpräsidenten in eine strukturelle und eine individuelle Komponente (Buchanan/Badham 1999: 48). Die strukturelle, dass wurde bereits aufgezeigt, ist in der Verfassung nicht explizit genannt, weshalb der individuellen Autorität des Ministerpräsidenten eine besondere Bedeutung zukommt. Velthut konstatiert, dass mittels einer Analyse der „formal-legal authority“ der estnische Ministerpräsident „*primus intra [sic!] pares*“ ist (Velthut 2001: 7).⁵⁰

Als Quellen einer strukturellen Autorität hält Velthut folgende vier Aspekte fest: „The ability to cultivate allies and supporters“, „The Prime Minister’s centrality in governmental activities“, „Access to and control over information and other sources“ und „[t]he Prime Minister’s role in solving critical problems“ (Velthut 2001: 7f.). Individuelle Autoritätsquellen sind dagegen „energy and endurance“, „sensitivity and empathy“, „flexibility“ und die „ability to perform as a ‘team-member’“ (Velthut 2001: 8f.). Nach Pfeffer sind beide Komponenten der Autorität notwendig, um maximale Autorität zu erreichen (Pfeffer 1992: 166). Hieraus entwickelt sich dann letztlich der Führungsstil, dem - beim Fehlen einer verfassungsrechtlichen Richtlinienkompetenz - besondere Bedeutung zukommt.

⁵⁰ Velthut übernimmt damit die Einteilung Sartoris, der darauf verweist, dass parlamentarische Systeme zwar geteilte Macht bedeuten, aber „power sharing admits of very great variance“, weshalb die Stellung des Ministerpräsidenten in der „core authority structure“ in folgende drei Typologien eingeteilt werden kann (Sartori 1997: 102): a) a first above unequals, b) a first among unequals und c) a first among equals (*primus inter pares*).

Somit besitzt auch die Person des Ministerpräsidenten selbst einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Kabinett und dessen Entscheidungen. Betrachtet man nun die bisherigen sieben Regierungswechsel in Estland, so sind allein drei davon auf einen Zerfall der Koalition zurückzuführen: zweimal erfolgte dies in der Amtszeit Vähis und zuletzt in der zweiten Regierung Laar, wobei bei Laar und im zweiten Kabinett Vähi jeweils eine kommunalpolitische Angelegenheit Ursache für den Zerfall der Koalition war. Es ist daher anzunehmen, dass dem estnischen Ministerpräsidenten und seiner Stellung innerhalb des Kabinetts bezüglich der Regierungsstabilität eine erhebliche Bedeutung zukommt. In seinen empirischen Befunden konstatiert Müller-Rommel, dass Ministerpräsidenten „most powerful members of cabinets“ sind und empirische Untersuchungen darauf schließen lassen, dass „a minimum of three years duration in office is needed for a prime minister to become an effective decision maker“ (Müller-Rommel 2001: 196). Für Estland errechnet er eine durchschnittliche Amtszeit des Ministerpräsidenten von 1,6 Jahren. Hier fällt jedoch Mart Laar vehement ins Gewicht, der in zwei Kabinetten eine Gesamtamtszeit von 58 Monaten aufweisen kann, während Mart Siimann 24 Monate und Tiit Vähi in drei Kabinetten insgesamt 23 Monate Amtszeit erreicht. Somit gilt es, den von Müller-Rommel angegebenen Durchschnitt differenziert zu betrachten. Denn eine Ausgangshypothese der vorliegenden Untersuchung geht letztlich davon aus, dass Estland durch eine personelle Zirkulation bzw. einen nur geringen Personalaustausch Regierungsstabilität vorweist. Durch die oben genannte jeweilige durchschnittliche Verweildauer im Amt kann demnach davon ausgegangen werden, dass die Ministerpräsidenten in Anlehnung an Blondels Definition nahezu „effective decision makers“ werden konnten, die die Abläufe und Besonderheiten des täglichen Regierens durchaus verinnerlicht haben. Die für die Regierungsstabilität aufgestellte Teilhypothese hat sich hinsichtlich der Ministerpräsidenten demgemäß bewahrheitet.

4.2.4.3. Administrative Strukturen des Ministerpräsidenten

Zentraler Punkt im Rahmen der Regierungsgeschäfte ist die Staatskanzlei, die konstitutionell festgeschrieben ist (§ 95 VerfEst). Der Staatskanzlei obliegt es, die Regierungsgeschäfte zu koordinieren, „provides support services to the cabinet“ und „[i]t also manages the relations between cabinet and parliament“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24). Geleitet wird die Staatskanzlei vom Staatssekretär, der vom Ministerpräsidenten ernannt wird. Der Staatssekretär nimmt an den Sitzungen der Regierung teil und besitzt auch Rederecht, der Verfassung nach stehen ihm „dieselben Rechte, welche durch Gesetz einem Minister zur

Leitung seines Ministeriums übertragen werden“ zu (§ 95 (4) VerfEst). In diesem Zusammenhang ist der Staatssekretär „formally responsible for the preparation of cabinet meetings and the examination of proposed bills from the viewpoint of their legal correctness before these are presented to the cabinet for approval“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24). Die Institution des Staatssekretärs darf dabei aber nicht mit dessen westeuropäischer oder deutscher Institution verglichen werden. Politische Staatssekretäre, darauf weisen Lagerspetz/Maier hin, sind in Estland noch unbekannt, wobei aber über eine Einführung in den „Hinterzimmern der Politik“ verstärkt nachgedacht werde (Lagerspetz/Maier 2002: 80). Zudem führen beide Autoren an, dass die bisher bekannten Staatssekretäre Beamtenstatus besitzen und daher nicht problemlos ausgetauscht werden können (ebenda).

Wie in den meisten anderen Staaten auch, werden die Prozesse des “cabinet decision making” in der Staatskanzlei koordiniert und überprüft. In Estland sind auf diese Weise 140 Personen damit beschäftigt, „to co-ordinate the technical and procedural work of government and advise it on legal matters“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24). Eine wichtige Entscheidung traf 1992 Mart Laar bei seinem Amtsantritt: Bis heute spiegelt die estnische Staatskanzlei nicht die einzelnen Ministerien in sich wieder, so wie dies in Deutschland im Bundeskanzleramt erfolgt, da sich Mart Laar gegen diese Organisationsform aussprach. Zudem verfügt der Ministerpräsident über ein eigenes Büro, das so genannte Prime Minister’s Office (PMO), welches mit neun Mitarbeitern sehr klein gehalten ist (Velthut 2001: 12) und dem folgende Aufgaben zukommen: zum einen sollen konkrete Politikinhalt auf die generelle Linie des Koalitionsvertrages abgestimmt werden, zum anderen bestimmte Hintergrundinformationen zu den Vorschlägen der einzelnen Ministerien geliefert sowie mit Hilfe von „specially selected civil servants“ alternative Vorschläge erarbeitet werden (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24).

Des Weiteren verfügt der Ministerpräsident noch über andere administrative Strukturen innerhalb der Staatskanzlei. Dies betrifft zwei Bereiche, die aufgrund ihrer politischen Bedeutung direkt in der Staatskanzlei angesiedelt sind und somit im Einflussbereich des Ministerpräsidenten liegen. Hierbei handelt es sich um das Bureau of Public Administration (BPA) und das European Integration Office (EIO). Hauptfunktion beider Einrichtungen ist es, relevante Informationen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu sammeln und zu analysieren. Waren zunächst die EU-relevanten Fragen beim Außenministerium angesiedelt, so wurden die EU-Aspekte vor allem aus politischen Gründen in der Staatskanzlei

angesiedelt.⁵¹ Müller-Rommel/Sootla führen an, dass aufgrund der Eingliederung in das Außenministerium die EU-Aspekte lange Zeit „poorly co-ordinated“ waren (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24). Das EIO beschäftigt insgesamt 17 Mitarbeiter (Velthut 2001: 13) und ist durch die Ansiedelung in der Staatskanzlei „a filter between cabinet and prime minister, since it informs ministers about political problems and channels politically sensitive issues which need to be decided on the prime minister“ (ebenda: 24).

Ähnlich waren auch die Gründe für die Schaffung des BPA. Verwaltungsreformen sind auch in Estland eine Aufgabe, „which is difficult to fulfil as the office cannot count on the support of the departments. Most ministers consider such a reform as leading to probable political failure and as an unlikely to bring out “fast political profit”“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 24).

Dennoch, und das betont auch Velthut, sind dies administrative Strukturen, die zunächst einmal dem Regierungschef als Informationsquelle dienen und nur indirekt dem Kabinett als Ganzem (vgl. Velthut 2001: 13). Auf diese Weise kommen dem Ministerpräsidenten ein erheblicher Informationsvorteil und Machtfaktor im Vergleich zu den übrigen Ministern zu.

4.2.4.4. Estnische Minister von 1992 bis 2002

Die Anzahl der estnischen Minister ist seit 1992 annähernd gleich groß. So bestanden die beiden ersten Kabinette (Laar, Tarand) aus 13 Ministern, während die Folgeregerungen 14 Minister zählten, den Ministerpräsidenten jeweils nicht mit eingerechnet. Die aktuelle Regierung Kallas besteht wiederum aus 13 Ministern plus das Amt des Ministerpräsidenten, da in dieser Regierung die Ressorts Wirtschaft und Verkehr/Kommunikation zusammengelegt wurden. Doch diese Unterschiede sind als marginal zu betrachten. Eine genaue Aufstellung der Minister und ihrer jeweiligen Ressorts findet sich im Anhang dieser Untersuchung.

Während es vor allem im ersten Kabinett nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit zu einer Vielzahl von Ministerwechseln kam, waren die übrigen Kabinette in ihrer jeweiligen Amtszeit von geringem Austausch und auffallender Kontinuität geprägt. Eine Auffälligkeit stellt jedoch die Amtszeit Vähis dar. Während seine drei Regierungen im Durchschnitt nur 7,6 Monate im Amt blieben, rekrutierte er in seiner gesamten Amtszeit 33 Minister für 14 Ministerposten (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 23; eigene Berechnungen). Für den Zeitraum von 1992 bis 1999 konstatieren Müller-Rommel/Sootla eine durchschnittliche Amtszeit eines Ministers von

⁵¹ Hier ist auf Velthut (2001: 4) zu verweisen, die anmerkt, dass die zweite Regierung Laar im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen ein „strengthening of political leadership as its priority“ beschlossen hatte. Dadurch sollten Schwierigkeiten im Rahmen des decision-makings, wie sie zum Teil in der Regierung Siimanns aufgetreten waren, verhindert werden.

18 Monaten, während die Amtszeit eines Ministerpräsidenten bis dahin nur durchschnittlich 12 Monate betrug (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 23). Durch die insgesamt 34 Monate Amtszeit Mart Laars ist die durchschnittliche Amtszeit des Ministerpräsidenten auf nun fast 16 Monate angestiegen. Doch aufgrund der zahlreichen kurzen Amtszeiten und der hohen Austauschrate in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit wird sich die durchschnittliche Amtszeit der einzelnen Minister nur marginal nach oben bewegt haben. Eine genaue Angabe der durchschnittlichen Amtszeit kann hier nicht geleistet werden, da die für diese Untersuchung relevanten Daten leider nicht zugänglich waren.

Eine auffallende Kontinuität der Minister ist für die drei Kabinette Vähis und das darauf folgende Kabinett Siimans zu konstatieren: Hier hatten insgesamt sechs Minister über einen Gesamtzeitraum von 47 Monaten einen Kabinettsposten inne, fünf von diesen sogar über die gesamte Zeitspanne dasselbe Ministerium. Lediglich Riivo Sinijärv stand in dieser Periode insgesamt drei Ministerien vor. Somit ist für die fünf Ministerien Finanzen, Justiz, Landwirtschaft, Umwelt und Verteidigung von einer fast vierjährigen Kontinuität auszugehen. In Bezug auf einen angestrebten EU- sowie NATO-Beitritt von Estland stellen dies Schlüsselministerien dar.

Aus Tabelle 5 geht des Weiteren hervor, welche Anzahl an gehaltenen Positionen die Minister in den vergangenen zehn Jahren erreichten.

Tabelle 5: Anzahl gehaltener unterschiedlicher Positionen (1992-2002)⁵²

Anteil der Kabinettsminister, die dem Kabinett	%	N
in einer Position	53,9%	41
in zwei Positionen	22,4%	17
in drei Positionen	13,2%	10
in vier Positionen	7,9%	6
in fünf Positionen	2,6%	2
angehört haben (in %).	100,0%	76
Anteil weiblicher Kabinettsmitglieder	13,2%	10

Knapp die Hälfte der bisherigen Minister hatte aufgrund einer vorherigen Ministertätigkeit bereits Erfahrungen im politischen System Estlands sammeln können, während 54 Prozent erstmalig ein Ministeramt innehatten. Knapp 24 Prozent der Minister weisen zudem schon mindestens drei unterschiedliche Ministerposten auf, was eine doch erheblich hohe Anzahl darstellt. Gering ist und bleibt dagegen der Frauenanteil: insgesamt sind nur 10 der bisher 76

⁵² Die hier genannte Gesamtanzahl von 76 schließt die aktuelle Regierung von Siim Kallas mit ein, da durch die Einbeziehung der achten Regierung zudem verdeutlicht werden kann, dass das Regierungspersonal in gewissem Ausmaß zirkuliert. Allein sieben Minister (einschließlich des Ministerpräsidenten) hatten ein Ministeramt in einer der vorherigen Regierungen inne. Dies ist ein Anteil von 50 Prozent. Eine ausführliche Auflistung aller Minister in diesem Zeitraum liegt dem Anhang bei.

Minister Frauen gewesen. Bis auf die Regierung IV unter Ministerpräsident Tiit Vähi war in jedem Kabinett mindestens eine Ministerin vertreten, die einzelnen von ihnen besetzten Positionen gehen aus der Aufstellung im Anhang hervor.

Das an anderer Stelle bereits erwähnte und von Harfst (2001) als destabilisierend eingeschätzte Misstrauensvotum gegen einen einzelnen Minister wurde in den vergangenen zehn Jahren nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit kein einziges Mal angewendet.⁵³

Die Untersuchung der Berufsstruktur der Minister gestaltet sich schwierig, wie auch schon bei den Abgeordneten erwähnt, weshalb auf deren Analyse hier verzichtet werden soll. Besonderes Merkmal der Minister ist jedoch, dass es sich hier um eine „zum Teil sehr junge, gut ausgebildete Politikergeneration“ handelt (Meurs/Berg 2001: 70). Nicht zuletzt deshalb war Mart Laar 1992 mit 32 Jahren der jüngste Ministerpräsident in Europa. Aber auch in den neueren Kabinetten finden sich immer wieder Beispiele, die dies unterstreichen: die derzeitige Außenministerin, Kristiina Ojuland (Jahrgang 1966) und Sven Mikser (Jahrgang 1973) als Verteidigungsminister.

4.2.4.5. Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung

Doch wie werden Entscheidungsprozesse im estnischen Kabinett gestaltet? Welche Gestaltungskraft besitzen die einzelnen Minister innerhalb des Kabinetts?

„An interesting indicator of the power of different groups and institutions in a democratic polity is the frequency and duration of their meetings. How often and for how long do legislative bodies, party caucuses or factions, cabinets and nowadays subcabinets, party executive, party congresses, etc., meet?“ (Linz 1998: 29).

Zwar kann an dieser Stelle nicht die Entscheidungsfindung in der von Linz gewünschten Ausführlichkeit beschrieben werden, doch zumindest die relevantesten Informationen sollen in diesem Unterkapitel zusammengetragen werden.

Wie Müller-Rommel/Sootla festhalten, variiert der Prozess der Entscheidungsfindung mit dem Führungsstil des jeweiligen Ministerpräsidenten (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 26). Dennoch betonen beide Autoren, dass unabhängig vom eigentlichen Führungsstil die bisherigen Ministerpräsidenten „have all made intensive use of the informal meetings which take place before matters are decided on the regular meetings of the cabinet“ (ebenda).⁵⁴

⁵³ In der Literatur ist bis dato kein Hinweis auf diesen Aspekt zu finden. Die vorliegende Angabe beruht auf einer Auskunft der Botschaft der Republik Estland in Berlin vom 17.06.2002.

⁵⁴ Als Beispiel für ein solches inoffizielles Treffen gilt die wöchentlich dienstags stattfindende Runde der Kabinettsmitglieder. Meist findet diese im Anschluss an die regulären Kabinettsitzungen statt und beinhaltet eine Vorbesprechung von zukünftigen Vorschlägen bevor eine eigentliche Entscheidung später im Kabinett fällt. Zu dieser Runde lädt der Ministerpräsident alle Minister und gelegentlich auch Parteivorsitzende ein. Politische Auswirkungen von Vorschlägen können auf diese Weise diskutiert und überprüft werden, ehe sie

Des Weiteren gibt es drei Formen von Komitees, die der Ministerpräsident zur Lösung von politisch oder technisch schwierigen und/oder umstrittenen Vorschlägen einberufen kann (Müller-Rommel/Sootla 2001: 25). Dies ist zum einen ein so genanntes „ministerial committee“, dem der Staatssekretär sowie die Minister angehören, die den Vorschlag eingebracht haben. Zum anderen gibt es das „interministerial committee“ aus Vertretern der verschiedenen staatlichen Institutionen einschließlich der der lokalen und regionalen Selbstverwaltung und den entsprechenden Ministern. Als dritte Variante steht schließlich noch das „expert committee“ zur Verfügung, in dem sich politische wie auch gesellschaftlich relevante Gruppierungen und Vertreter mit bestimmten Problematiken auseinandersetzen.

Da nunmehr jeder Ministerpräsident während seiner Amtszeit bestimmte Komitees gebildet hat, kam es zu einer „segmentation of government decision-making, which rendered discussions and decisions more time-consuming and less-effective“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 25). Beide Autoren konstatieren, dass „[m]inisters [...] started to delegate the attendance at these committees to civil servants, who took decisions on behalf of politicians“ (ebenda).

Auf diese Weise lässt sich zwar einerseits durch die zahlenmäßig unübersichtliche Ansammlung von Gremien eine Verschiebung der Aufgaben im politischen Prozess konstatieren, andererseits gelingt es Estland unabsichtlich, eine stabilisierend wirkende Stütze des administrativen Systems zu erreichen. Stabilisierend deshalb, weil diese ergänzenden Gremien nicht Bestandteil der Regierung im eigentlichen Sinne sind, sondern deren Arbeit unterstützen. Während die Regierungen wechseln, bleiben die Gremien in Aufgabe und Zusammensetzung mehr oder weniger konstant. Jedoch können diese Gremien keine Entwürfe zur Kabinettsentscheidung einreichen, da dies nur dem Ministerpräsidenten und den Ministern vorbehalten bleibt (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 25). Auf diese Weise kann ein Entwurf zwar am Kabinett „vorbeigeplant“ werden, dennoch muss er um im Kabinett eingebracht zu werden, immer erst die Zustimmung eines Ministers finden.

Die bisherigen Ministerpräsidenten haben alle intensiv Gebrauch von der Regelung gemacht, zunächst im Rahmen von informellen Gesprächsrunden Vorhaben zu diskutieren, ehe diese in den formellen Entscheidungsprozess innerhalb der Kabinettsitzungen gelangten. Wie oben bereits erwähnt, stellt sich dabei der Führungsstil des jeweiligen Ministerpräsidenten als ein entscheidender Faktor heraus. So konstatieren Müller-Rommel/Sootla (2001) zwei sehr

als offizielle Vorlagen in das Kabinett gelangen. Unterschiedliche Positionen werden so im Voraus angenähert und eine größere Einigkeit innerhalb des Kabinetts erzielt: „Occasionally, informal decisions taken at these meetings have had a most decisive impact on final decision making in cabinet“ (Müller-Rommel/Sootla 2001: 25).

unterschiedliche Stile der Ministerpräsidenten Mart Siimann und Mart Laar: Während Siimann eine Minderheitsregierung führte, musste er auf ganz andere Weise agieren, als dies Laar mit einer „minimal winning“- Koalition tun konnte. So öffnete Siimann den Policy-Prozess und beteiligte sogar Oppositionsparteien an der Diskussion der jeweiligen Vorschläge (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 26). Nicht zuletzt rekrutierte er sieben seiner fünfzehn Minister aus dem Umfeld parteiloser Experten. Sicherlich auch deshalb gelang es ihm, bis zu den regulären Wahlen im März 1995 erfolgreich eine Minderheitsregierung zu führen. Jedoch besaßen der konsensuale Führungsstil und der „consultative policy style“ Siimanns auch negative Auswirkungen, die sich bald zeigten (Müller-Rommel/Sootla 2001: 26). So wuchs die Zahl der an den informellen Treffen und Gesprächen Teilnehmenden schnell an, was auch eine Verlängerung des eigentlichen Entscheidungsprozesses zur Folge hatte. Statt eines nur noch zu verabschiedenden Entwurfes kamen so „more „unprepared“ policy proposals [...] to the cabinet“ (ebenda: 27). Zudem förderte ein vormals positiver Effekt im Umkehrschluss ein personelles Anwachsen der informell gestalteten Treffen: Da nur die Hälfte der Kabinettsmitglieder einer Partei angehörten, vergrößerte sich der Einfluss von Interessengruppen, während die parteigebundenen Minister den Vorgaben ihrer Partei folgten (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 27). Diese Offenheit des Entscheidungsprozesses der Regierung Siimann ist bisher einzigartig.

Dagegen verfolgte Mart Laar in seinen beiden Kabinetten einen strikten Führungskurs, indem er die ministerielle Autonomie reduzierte, den Entscheidungsprozess wieder in der Regierung ansiedelte und sich auf seine gestärkte Stellung berief (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 27). Für beide Autoren ist es „a more rigid bargaining style“, der aber die „decision-making capacity“ merklich ansteigen ließ. Auch Velthut führt ein „strengthening of political leadership“ Mart Laars an (Velthut 2001: 4). Letztlich sei jedoch der Charakter der Entscheidungsfindung innerhalb des Kabinetts – zumindest bis 1999 – in Estland offener und deutlich mehr von Konsens geprägt, als dies in den meisten anderen MOE-Staaten der Fall ist (vgl. Müller-Rommel/Sootla 2001: 28). Zwar kam es in Estland zu zahlreichen Regierungswechseln, die politischen Grundziele sind aber bisher aus einem breiten Konsens hervorgegangen.

4.2.5. Politische Elite

4.2.5.1. Personelle Aspekte

Nachdem in den vorangegangenen Unterkapiteln detailliert der Einfluss der konstitutionellen Rahmenbedingungen, des Parteiensystems, des Parlaments und auch der Regierung auf die Regierungsstabilität betrachtet wurde, soll noch abschließend auf die politische Elite Estlands als eigenständigem Einflussfaktor eingegangen werden. Dabei kann jedoch nicht auf die elitentheoretischen Grundlagen selbst Bezug genommen werden, vielmehr stehen der Umgang mit den früheren Machthabern und der Aufbau der politischen Elite nach 1992 im Vordergrund wie auch Ausprägung und eventuelle Kontinuität bis zum heutigen Zeitpunkt.

Im Rahmen einer Elitenbetrachtung in Estland muss wie prinzipiell in den ehemaligen Sowjetrepubliken der Umgang mit der russischsprachigen Bevölkerung berücksichtigt werden: „During the Soviet-period a considerable number of Russophones immigrated to Estonia and Latvia, while to a much lesser extent to Lithuania. “ (Steen 1997: 149). Es wird deutlich, dass die daraus nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit entstehenden Problematiken in den baltischen Staaten unterschiedlich ausgeprägt sind. Wie gestaltet sich nun der Umgang mit der politischen Elite in Estland? Welche Konsequenzen ergaben und ergeben sich?

Als Resultat der russischen Immigration kam es zu einem „considerable recruitment of Russians into the local elite structures“ sowie zur Konsequenz, dass „local indigenous leaders taking part in the nomenclature career system where membership in the Communist Party was mandatory“ (Steen 1997: 149). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass mittlere und obere Positionen häufig mit „technical experts“ besetzt wurden, die nicht Parteimitglied waren. Die relevante Fragestellung für die vorliegende Untersuchung ist, ob es in Estland zu einer Kontinuität und Rezirkulation oder aber zu einer Verdrängung der alten Eliten kam. Steen, dessen Aufsatz die einzigen Ergebnisse zur Elitenfrage im Baltikum liefert, argumentiert im Rahmen seiner Untersuchung, dass „change of elites is determined first of all by the need of the new states for skilled leaders and indigenous control of political and administrative institutions“ (Steen 1997: 149). Waren die lokalen Eliten bis zum Umbruch von Loyalität und Pflichtbewusstsein gegenüber Moskau geprägt, so war Estland - wie auch die beiden anderen baltischen Staaten - mit der Aufgabe konfrontiert, nationale Eliten einzusetzen, die den

gewaltigen Herausforderungen der Demokratie und Marktwirtschaft gewachsen waren. Dabei sahen sich die neuen politischen Kräfte einer Vielzahl von Problemen gegenüber:

„The new leaders had to cope with the basic problems of securing independence of Russian influence, establishing new political institutions, deregulating the centrally planned economy, and meeting the material demands of the population. A major challenge was how to establish a competent elite system that symbolized a break with the past while also being representative for major ethnic groups“ (Steen 1997: 149).

Zwar war die Mehrzahl der früheren Elite Mitglied der Kommunistischen Partei, doch weist Steen darauf hin, dass die eigentlichen Gründe für eine Mitgliedschaft in der Partei unterschiedlich sein konnten. Er macht drei Typologien der Mitgliedschaft aus: Zum einen Idealisten mit einem stark ausgeprägten Glauben an „centralized leadership and collectivism“, zum andern aber auch Opportunisten, deren Absicht es war, mittels einer Mitgliedschaft die eigene Karriere zu fördern. Dritter Beweggrund war nach Steen die „opportunity to work for more republican self-determination and cultural autonomy within the Soviet system“ (Steen 1997: 151). Während die Kommunistische Partei hauptsächlich für die politische Elite ein Forum bildete, waren 1981 lediglich 6,6 Prozent der estnischen Gesamtbevölkerung Mitglied der KP.

In Bezug auf die Zusammensetzung der heutigen Elite spielt wiederum die Staatsbürgerschaftsfrage eine bedeutende Rolle. Da es sich bei dem bis dahin von der Sowjetunion okkupierten Estland um eine „Wiedererlangung“ der Unabhängigkeit handelte, sind nur diejenigen Personen estnische Bürger, die bereits vor 1940 die estnische Staatsbürgerschaft besaßen wie auch deren Nachkommen. Auf diese Weise ist die russische Bevölkerung von der estnischen Staatsbürgerschaft ausgenommen, auch wenn sie bereits jahrzehntelang in Estland lebte.⁵⁵ Zwar wurde die Regelung bald darauf gelockert, so dass de facto zwei Jahre Aufenthalt in Estland zur Erlangung der Staatsbürgerschaft berechtigten, doch war dies an Sprachkenntnisse gekoppelt, die die russische Bevölkerung wiederum benachteiligten und letztlich von höheren Posten innerhalb des politischen Systems ausschloss.⁵⁶ Die einheimische estnische Elite sah grundsätzlich „repatriation as the best solution“ an (Steen 1997: 151). Aufgrund dessen kam es in Estland zu einer interessanten Entwicklung, wie Steen konstatiert: „Due to the delicate ethnic situation, the first priority of the Estonian [...] indigenous elites was to oust Russians from power positions. The former membership in the Communist Party therefore became subordinate to the ethnic background

⁵⁵ Auf die Problematik des Staatsbürgerschaftsrechts wurde bereits im Rahmen des Wahlrechts und des Parteiensystems näher eingegangen sowie auf gesetzliche Änderungen hingewiesen.

⁵⁶ Mittlerweile ist die Einbürgerung von Nicht-Esten in geringem Maße erleichtert worden. Ausschlaggebend sind jedoch auch weiterhin ausreichende Sprachkenntnisse, deren Beurteilung letztlich aber praktische Schwierigkeiten aufwirft und Auslegungsspielraum bietet.

of the new power elite“ (Steen 1997: 156f.). Diese Priorität wurde konsequent umgesetzt, so dass sich 1997 die gesamte Elite dieses baltischen Staates zu 90 Prozent aus Esten zusammensetzt, während die Russen nur einen Anteil von acht Prozent stellen (Steen 1997: 161f.). Innerhalb der politischen Bereiche variieren die Zahlen geringfügig, der Trend ist jedoch eindeutig.

In Bezug auf die einheimische Elite führen Meurs/Berg an, dass die Kommunistische Partei verboten wurde und es auf diese Weise einer jungen, gut ausgebildeten (Politiker-) Generation ermöglicht worden sei, an die Macht zu gelangen (Meurs/Berg 2001: 70). Diese Tatsache erwähnt Steen in seiner Untersuchung der baltischen Staaten nicht explizit, verweist aber darauf, dass

„[...] ideological supporters of the former regime have obtained advantageous positions after the change of the regime. The tendency is that in all countries, former party members are well represented, not only in traditional state institutions but also in institutions established after the regime change, such as parliament and the new political parties“ (Steen 1997: 157).

Für Estland konstatiert Steen dabei die größten Veränderungen in Parlament und staatlicher Verwaltung. Im Rahmen seiner auf Interviews beruhenden Untersuchung konstatiert er einen Gesamtanteil früherer KP-Mitglieder über alle Eliten von 53 Prozent, für die hier relevanten Teilbereiche Parlament 24 Prozent, politische Parteien 45 Prozent, die Bürokratie als solche 49 Prozent und für die örtliche Selbstverwaltung sogar 85 Prozent. Das von Meurs/Berg angeführte Verbot der EKP scheint demnach keinerlei Einfluss auf die Karriere der Esten gehabt zu haben. In der Literatur findet sich jedoch ansonsten keine weitere Quelle, die auf ein solches Verbot hinweist. Wie an anderer Stelle in der vorliegenden Arbeit bereits erwähnt, sprechen Lagerspetz/Maier lediglich davon, dass es eine Auffälligkeit darstelle, dass die klassische Kommunistische Partei, anders als in anderen ehemaligen sozialistischen Ländern, bereits vor 1991 in Bezug auf ihre Bedeutung marginalisiert worden war (vgl. Lagerspetz/Maier 2002: 103). Zwar seien auch heute noch weiterhin viele früher führende Kommunisten politisch aktiv, doch inzwischen hätten sie sich als Führungspersonen verschiedener national ausgerichteter und marktwirtschaftlich orientierter Parteien etabliert. Auch Bedarff/Schürmann betonen, dass es keine Nachfolgepartei der ehemaligen Kommunistischen Partei gebe (Bedarff/Schürmann 1998: 78). Somit gilt es festzuhalten, dass ein Verbot der Kommunistischen Partei, wie von Meurs/Berg (2001) konstatiert, in der Literatur keine weitere Erwähnung findet, jedoch Einigkeit darüber besteht, dass die Kommunistische Partei als solche keine Rolle mehr im politischen Leben Estlands spielt. Letztere Aussage ist für die vorliegende Arbeit verbindlich.

Steen führt auch hinsichtlich der übrigen Positionen, also nicht nur in Bezug auf die Führungspositionen, eine gewisse Übernahme von alter Elite in das neue System an: „Because a lot of new positions had to be filled, the group of non-regime supporters was too small to cover all elite-positions” (Steen 1997: 160). Der Autor definiert dies als so genannte „state need explanation”, als den staatlichen Bedarf an Mitgliedern der alten Elite. Im Rahmen seiner Untersuchung macht er diese besonders im Bereich der Bürokratie, der Unternehmen, der gerichtlichen Behörden und der lokalen Selbstverwaltung sowie der intellektuellen Elite aus (vgl. Steen 1997: 160). Für die politischen Institutionen ist für den Autor „the burden of the past“ um ein Vielfaches höher als in anderen Institutionen (Steen 1997: 160). Des Weiteren stellt Steen fest, „Estonia has experienced the biggest changes in parliament and state administration [...]“, während ansonsten „half of the present elites in the Baltic countries [in Estonia 53%] are recruited from people who held high positions in the previous regime and who at the same time were CP members” (ebenda: 157, 159). Eine strikte Ablehnung von ehemaligen KP-Mitgliedern und Funktionären ist somit nicht erfolgt, wäre aber aufgrund der geringen Einwohnerzahl Estlands auch kaum durchzuführen gewesen.⁵⁷

Wie in Kapitel IV.2.3 festgestellt, ist das Parlament seit 1992 nur von einer geringen Kontinuität der Abgeordneten geprägt. Lediglich knapp zehn Prozent der Abgeordneten nahmen in allen drei Legislaturperioden ein Mandat im Riigikogu wahr, etwa 50 Prozent können grundsätzliche parlamentarische Erfahrung aufweisen (vgl. Grofman/Mikkel/Taagepera 2000: 346).

Wie bereits angesprochen, stellt sich der hohe Bildungsstandard Estlands - der ehemaligen „Vorzeigerepublik der UdSSR“ - heute als entscheidender Vorteil heraus (ebenda: 77). Auf diese Weise ist Estland prinzipiell durch eine „sehr junge, gut ausgebildete Politikergeneration“ geprägt (Meurs/Berg 2001: 70).

Bei den Ministern, die neben den Abgeordneten die zweite Säule der politischen Elite darstellen, konnte hingegen eine Tendenz zu einer kontinuierlichen Entwicklung festgestellt werden. 53,9 Prozent aller bisherigen Minister waren zum ersten Mal Mitglied eines Kabinetts, während 46,1 Prozent mindestens zwei Kabinettposten innehatten. Auffallend hoch ist mit 23,7 Prozent dagegen auch die Anzahl derer, die drei oder mehr Ministerämter besetzten. Hier ist mit Blick auf die im Anhang beigefügte Auflistung der Minister ersichtlich, dass es sich in den Schlüsselministerien um ausgewiesene Fachleute handelt, die auch über einen Regierungswechsel hinaus ihr Ministeramt behielten.

⁵⁷ Hier lassen sich unter anderem der ehemalige KP-Funktionär Edgar Savisaar oder auch der derzeitige Staatspräsident Arnold Rüütel anführen, der bis zur Wiedererlangung der Unabhängigkeit das Amt des Vorsitzenden des Obersten Estnischen Sowjets innehatte.

Erweitert man die Betrachtung der politischen Elite um die Parteivorsitzenden, so ist festzustellen, dass diese überraschend konstant ihrer Partei vorstehen.⁵⁸ Diese Entwicklung wird auch durch Skandale oder parteiinterne Rivalitäten nur kurzfristig gestört, langfristig wirken sich diese nicht aus: „Since 1992, most main parties have stuck to their original leaders. Despite dramatic electoral defeats and scandals, political figures such as Edgar Savisaar (Center Party) and Mart Laar (Fatherland) have returned to the top of their respective party hierarchies” (Grofman/Mikkel/Taagepera 2000): 346). Diese Tatsache wird dadurch unterstützt (dies wurde bereits im Rahmen des Wahlrechts erwähnt), dass es durch die Verrechnung der Restmandate auf nationaler Ebene den Parteien möglich ist, die Parteiführung dem „Wählervotum auf Wahlkreisebene zu entziehen und im Falle der lose gebundenen Liste nicht zu gefährden“ (Nohlen 2000: 223).

Ein weiteres Merkmal für die Kontinuität der Parteiführungen ist, dass innerhalb der politischen Elite Estlands nahezu Einigkeit über die inhaltliche Ausrichtung besteht und somit Sachfragen eher selten zum Bruch innerhalb einer Partei führen können. Kommt es dennoch zu schwerwiegenden Differenzen zwischen einzelnen Politikern, so führt das in der Regel zu Parteiaustritten und/oder -neugründungen. Bedarff/Schürmann konstatieren zudem, dass das „Fehlen programmatischer Festlegungen [...] eine Vielzahl von Koalitionsmöglichkeiten [erzeugt], die vorrangig vom persönlichen Profil der Spitzenpolitiker bestimmt werden“ (Bedarff/Schürmann 1998: 79).

4.2.5.2. Inhaltliche Aspekte

Bei der Betrachtung der inhaltlichen Vorstellungen der politischen Elite fällt auf, dass diese von einem fast einheitlichen Bild geprägt ist. Die Auffassungen der politischen Elite divergieren kaum, während innerhalb der Bevölkerung durchaus Kritik gegenüber dem verfolgten Kurs geäußert wird.⁵⁹ Vor allem der EU-Beitritt werde „ohne größere Begeisterung, aber als Weichenstellung ohne Alternative wegen der direkten Nachbarschaft Russlands“ angesehen (Meurs 2000: 404). In den außenpolitischen Fragen besteht ein weitgehender Konsens zwischen den maßgeblichen Parteien, die alle die Westintegration

⁵⁸ Eine übersichtliche Auflistung der wichtigsten Funktionsinhaber des estnischen politischen Systems findet sich unter <http://www.terra.es/personal2/monolith/estonia.htm>

⁵⁹ Im Rahmen von Meinungsumfragen zu einer zukünftigen Mitgliedschaft in EU und NATO ergeben sich folgende Werte: 65 Prozent der Befragten befürworten einen Beitritt zur EU, während 19 Prozent diesen ablehnen. 16 Prozent haben in diesem Punkt keine Meinung. Ein anderes Meinungsbild ergibt sich bei der Option eines NATO-Beitritts: Hier stimmen 45 Prozent einem Beitritt zu, während die Gegner nahezu gleiche Werte erreichen (46 Prozent). Nur 9 Prozent besitzen zu dieser Thematik keine Meinung (Meurs 2000: 404).

Estlands als politisches Ziel verfolgen. Dabei steht der Beitritt zur NATO sowie zur Europäischen Union im Vordergrund.⁶⁰

Im Hinblick auf den NATO-Beitritt steht für die estnische Elite vor allem der Aspekt der Sicherheit gegenüber dem Nachbarn Russland im Vordergrund. Bedarff/Schürmann halten als Ergebnis ihrer auf Interviews beruhenden Studie fest, dass „das Meinungsspektrum [...] zwischen einer konfrontativen Sichtweise und der Ansicht [variiert], Rußland stelle keine gravierende Bedrohung für die baltischen Staaten mehr dar“ (Bedarff/Schürmann 1998: 84). Prinzipiell überwiege die Zustimmung der Elite hinsichtlich eines NATO-Beitritts, lediglich eine Minderheit halte eine Mitgliedschaft im nordatlantischen Bündnis für „überflüssig und nicht finanzierbar“ (Bedarff/Schürmann 1998: 85). Nach Ansicht der estnischen Elite sei zudem ein Beitritt mittelfristig nicht zu erwarten, Optimisten, so Bedarff/Schürmann, hoffen auf einen Beitritt Estlands vor 2007. Aktuelle Entwicklungen zeigen jedoch an, dass ein Beitritt des baltischen Staates bereits im November 2002 durchaus möglich erscheint. Diese Entwicklung bleibt jedoch abzuwarten.

In Bezug auf einen EU-Beitritt Estlands gilt es festzuhalten, dass die estnischen Eliten grundsätzlich eine Mitgliedschaft eher aus politischen als aus wirtschaftlichen Motiven für erforderlich halten. Zum einen sei die Annäherung an die EU eine „logische Konsequenz der tief verwurzelten kulturellen Bindung Estlands an das westliche Europa“, zum anderen erhofft sich die politische Elite auch einen „Stabilitätsgewinn“, den der Beitritt dem Land bringen soll (Bedarff/Schürmann 1998: 94f.). Hierauf wird jedoch nicht weiter seitens der Autoren eingegangen, sondern vielmehr auf den engen „Zusammenhang zwischen dem Zugewinn an Stabilität und Sicherheit auf der einen und den Chancen auf weiteres wirtschaftliches Wachstum und eine Anhebung des Lebensstandards durch die Integration [...] auf der anderen Seite“ verwiesen (Bedarff/Schürmann 1998: 94f.).

Neben den beiden beschriebenen außenpolitischen Aspekten gilt für die Innenpolitik die Verfolgung eines unumstrittenen strikt marktwirtschaftlich orientierten Reformkurses, letztlich stellt dieser im Umkehrschluss vor allem auch eine Vorbedingung für die Integration in EU-

⁶⁰ Estland besitzt seit dem 9. Mai 1994 den Status eines „assozierten Partners“ der WEU. Im Gegensatz zu EU und NATO spielt die WEU jedoch nur eine untergeordnete Rolle in der estnischen Politik. Zwar gab es Versuche der estnischen Politik, in Tallinn für die baltischen Staaten ein Verbindungsbüro der WEU zu etablieren, doch wurde dieses Vorhaben nie umgesetzt. Offiziell, so die Begründung, scheiterte die Einrichtung an der Kostenfrage, es wird jedoch vermutet, dass „die WEU eine ablehnende Reaktion der russischen Regierung vermeiden“ wollte (Bedarff/Schürmann 1998: 73).

Hinsichtlich der Frage eines EU-Beitritts bringt die estnische Elite der Bevölkerung vergleichsweise wenig Vertrauen entgegen und hält sie in dieser Frage insgesamt für uninformiert. Während die meisten Befürworter eines Beitritts im Ballungsraum von Tallinn leben, sind die Gegner in den ländlichen Regionen zu finden. Des Weiteren schürt der Begriff „Union“ in Estland Ängste, da es weit verbreitet ist, die EU mit der Sowjetunion gleichzusetzen, so dass „Ängste vor einem erneuten Verlust der Unabhängigkeit“ erzeugt werden (Bedarff/Schürmann 1998: 103).

Strukturen dar. Meurs stellt fest, dass „der politische Kurs wesentlich stabiler [ist] als die parteipolitischen und Regierungsfluktuationen vermuten lassen würden“ (Meurs 2000: 404). Dies konstatiert der Autor an der Kontinuität des eingeschlagenen Reformkurses über mittlerweile zahlreiche Regierungen.

Es lässt sich somit zusammenfassen, dass Estlands politische Elite inhaltlich, innen- und außenpolitisch kaum Differenzen aufweist, sondern vielmehr durch die Option einer künftigen EU- und NATO-Mitgliedschaft von einer einheitlichen Westorientierung geprägt ist, die wiederum Auswirkungen auf den nationalen Reformkurs hat.

V. ABSCHLIEBENDE BEMERKUNGEN

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Untersuchung der Regierungsstabilität am Beispiel Estlands. Nachdem ausführlich auf bisherige Untersuchungen und Studien zur Regierungsstabilität eingegangen wurde, stand zunächst die Entwicklung eines umfangreichen Einflussmodells zur Messung von Regierungsstabilität im Vordergrund. Im Rahmen dieses Modells wurde Regierungsstabilität als das Ergebnis des Zusammenspiels bestimmter Faktoren bzw. Komplementärsysteme angesehen, die nicht nur die Stabilität als solche, sondern sich selbst auch untereinander beeinflussen. Für die vorliegende Arbeit bestand Regierungsstabilität aus den einzelnen Faktoren der konstitutionellen Rahmenbedingungen, der Ausgestaltung des Parteiensystems, einer intensiven Betrachtung des Parlaments, der Regierung und ihrer inneren Abläufe und Entscheidungsfindung sowie zuletzt einer kurzen Betrachtung der politischen Elite Estlands. Diesen insgesamt fünf Faktoren ist gemeinsam, dass sie eine nicht unerhebliche Wirkung auf die Stabilität einer Regierung haben, weshalb sie detailliert betrachtet wurden. Das vorliegende Modell zur Messung von Regierungsstabilität geht damit über die bisher erfolgten Untersuchungen hinaus, die sich maßgeblich auf die Parlamentsparteien als Akteure konzentrierten. Harfst (2001) schlug zudem vor, den parteienzentrierten Ansatz um eine institutionelle Komponente in Form der Parlamentsrechte zu erweitern. Dieser Ansatz stellt bereits ein ausführlicheres Raster zur Messung von Regierungsstabilität dar, dennoch bleiben wichtige Aspekte auch hier unberücksichtigt.

Den Schwerpunkt der vorliegenden Betrachtung bildet, ähnlich wie in bisherigen Studien zur Regierungsstabilität, auch hier das Parteiensystem. Zudem finden insbesondere die Zusammensetzung, die Abläufe und letztlich die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung, aber auch historische und konstitutionelle Aspekte sowie die Einstellungen der politischen Elite im vorliegenden Ansatz Berücksichtigung. Der der Arbeit zugrunde liegende Ansatz kombiniert auf diese Weise eine parteienzentrierte, institutionelle und akteurstheoretische Sichtweise, in die auch die Core Executive Studies zur Beschreibung der inneren Abläufe der Regierung eingebunden werden.

Auf diese Weise gelang es, ein Grundmodell zu erstellen, anhand dessen Teilhypothesen für das Vorhandensein von Regierungsstabilität überprüft werden konnten. Die Haupthypothese der vorliegenden Untersuchung lautete, dass Estland trotz zahlreicher bisher erfolgter Regierungswechsel Regierungsstabilität aufweisen kann, da ein Wechsel von Regierungen

nicht gleichzeitig eine Aussage über Leistungsunfähigkeit und eine negative inhaltliche Ausgestaltung des Regierungssystems trifft.

Die für Estland aufgestellten Teilhypothesen sollen an dieser Stelle nicht in Form einer kurzen Auflistung erneut aufgeführt werden, hier sei vielmehr auf das entsprechende Kapitel verwiesen (vgl. auch Kapitel III.3.3). Stattdessen sollen in Anlehnung an die Struktur der vorgelegten Untersuchung die Ergebnisse der einzelnen Komponenten (akteurstheoretische, institutionelle und Core Executive Studies) zusammengefasst werden.

Estland kann bereits auf eigenstaatliche Erfahrungen und eine parlamentarische Demokratie zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurückblicken. In dieser Zeit entsteht auch ein gesellschaftliches Verständnis der eigenen Nation, die auch nach der Eingliederung Estlands 1940 als Teilrepublik in die Sowjetunion durch die Etablierung einer Exilregierung in Skandinavien symbolisiert wird. Ende der 1980er Jahre entsteht auch in Estland zunehmend eine oppositionelle Bewegung, der sich zahlreiche hochrangige Mitglieder der Kommunistischen Partei anschließen und zunächst, wie Maier (1998) betont, für eine „erneuerte sowjetische Föderation“ eintraten. Seitens der Esten wurden in der Folgezeit jedoch die Forderungen immer radikaler, die Restriktionen aus Moskau dagegen immer strikter, so dass ein Verbleib in der Sowjetunion immer unwahrscheinlicher erschien. Am 20. August 1991 erklärte Estland schließlich die staatliche Unabhängigkeit, die vom Ausland zügig diplomatische Anerkennung erfuhr.

Mit den immensen Aufgaben und Problematiken der Transformation konfrontiert, wechselten die Regierungen in Estland seitdem vergleichsweise häufig. Seit Januar 2002 ist nun die mittlerweile achte Regierung im Amt. Eine Untersuchung der Regierungsstabilität scheint daher angebracht, zumal Estland trotz vergleichsweise häufig wechselnder Regierungen im osteuropäischen Vergleich als erfolgreichstes Transformationsland angesehen wird. Auch in Bezug auf eine zukünftige EU-Mitgliedschaft hat Estland bereits die meisten Beitrittskapitel umgesetzt. Diese erfolgreiche Umsetzung ist jedoch nur möglich, wenn auch Stabilität vorliegt. Daher setzte sich die vorliegende Untersuchung eine detaillierte Analyse einzelner Faktoren zum Ziel, die Ergebnisse sollen im Folgenden nochmals zusammengefasst werden.

Ausgangspunkt der Analyse waren die konstitutionellen Rahmenbedingungen, wobei ein Schwerpunkt auf die Beziehung bzw. den Zusammenhang zwischen Wahlsystemen und Parteiensystemen gelegt wurde. Zunächst kennzeichnen unnötige technische Details, wie die komplizierte Auszählung der Stimmen, das Wahlsystem des Landes. Letztlich, so konstatiert Nohlen, sei dem Wähler nicht mehr bewusst, wie seine Stimme wirke.

Des Weiteren sind in Estland aufgrund eines rigiden Staatsbürgerschaftsrechts 30 Prozent der Bevölkerung aufgrund ihrer russischen Herkunft dauerhaft von Wahlen ausgeschlossen, für die Stabilität einer jungen Demokratie eine durchaus gefährlich hohe Zahl. Diese Tatsache schlägt sich auch im Parteiensystem nieder. Zwar existieren in Estland Parteien der russischen Minderheit, die auch im Parlament vertreten sind, doch der Einfluss dieser ist nicht zuletzt aufgrund des Ausschlusses der russischen Bevölkerung vom Wahlrecht nur marginal. Langfristig könnte sich hier bei einer Lockerung des Staatsbürgerschaftsrechts - im Rahmen eines EU-Beitritts - ein ethnischer Cleavage im estnischen Parteiensystem etablieren. Die genauere Untersuchung des Parteiensystems Estlands auf der Grundlage des Cleavage-Ansatzes von Lipset/Rokkan (1967) hat zudem gezeigt, dass sich dieser letztlich nur sehr eingeschränkt auf osteuropäische Parteiensysteme übertragen lässt. Neben dieser eventuell zukünftigen Herausbildung eines ethnischen Cleavages ist grundsätzlich die Konfliktlinie Stadt-Land und Arbeit-Kapital vorhanden, die sich jedoch zunehmend überlagern und einen gemeinsamen Konflikt bilden könnten. Prinzipiell kann jedoch nicht von sozialen Konfliktlinien gesprochen werden, die sich anhand der ethnischen Zugehörigkeit orientieren (vgl. Bollow/Zirnask 1996: 73). Es wird deutlich, dass das Parteiensystem durch keine klaren, historisch begründeten Konflikte gekennzeichnet ist. Der Einfluss der Kommunistischen Partei konnte marginalisiert werden, so dass diese heute keinerlei Rolle mehr spielt. Stattdessen haben sich um politische Persönlichkeiten des alten Systems zahlreiche neue, klar westlich und marktwirtschaftlich orientierte Parteien gebildet. Des Weiteren kennzeichnen auch reformierte kommunistische Parteien den politischen Wettbewerb in Estland. Auf diese Weise ist das estnische Parteiensystem durch eine starke Fragmentierung bei gleichzeitig geringer Polarisierung gekennzeichnet. Aufgrund von gesetzlichen Veränderungen zeigt das estnische Parteiensystem in den letzten Jahren deutliche Konsolidierungstendenzen, doch es bleibt abzuwarten, inwiefern sie sich westeuropäischen Mustern angleichen werden. Die bisherigen Koalitionsparteien wurden mehr nach der so genannten „bread-and-butter“-Politik als nach Ideologien oder zugrunde liegenden gesellschaftlichen Konflikten bewertet und gewählt, was wiederum die immensen Stimmengewinne und -verluste der Parteien bei den Wahlen erklärt. Nicht zuletzt spiegelt sich darin auch die Enttäuschung in der Bevölkerung wieder, die sich nach der Unabhängigkeitseuphorie bald einstellte.

Da sich das estnische Parteiensystem noch im Konsolidierungsprozess befindet, wurde im Rahmen der Betrachtung die These von Mattusch (1996a) angewendet: Demnach könne ein Parteiensystem dann als funktionsfähig bewertet werden, wenn es „in der spezifischen Situation eines Landes das Finden und Implementieren politischer Entscheidungen

ermöglicht“ (Mattusch 1996b: 94). Es erscheint sinnvoll, das estnische Parteiensystem im Hinblick auf diese Funktionsfähigkeit zu untersuchen, da vom Vorhandensein eines konsolidierten Parteiensystems in Transformationsländern nur in geringem Maße ausgegangen werden kann. Das estnische Parteiensystem befindet sich nach wie vor im Aufbau, zudem fehlen den meisten Parteien noch immer Ortsverbände sowie verbindliche Strukturen, die sich nur allmählich herausbilden. Durch den Zusammenbruch von Wahlbündnissen oder Spaltungen und Fusionen von Parteien findet eine stete Neu- und Umgruppierung der Parteienlandschaft statt. Dennoch erweist sich das estnische Parteiensystem im Verlauf der Untersuchung als funktionsfähig, kann aber keineswegs mit der Parteienlandschaft Westeuropas verglichen werden. Den Regierungsparteien ist es bisher gelungen, trotz häufiger Regierungswechsel inhaltlich eine erstaunlich konstante Politik zu verfolgen. Grundlage hierfür ist die Einigkeit der Parteien und der politischen Elite in den relevanten politischen Fragen: Dies betrifft vor allem den „promarktwirtschaftlichen Konsens, der breiter ist als in den meisten osteuropäischen Staaten“ sowie das Beitritts-gesuch gegenüber der NATO und zur Europäischen Union (Bollow/Zirnask 1996: 56). Zudem sind die relevanten Parteien Estlands von einer erstaunlichen Kontinuität ihrer Parteivorsitzenden geprägt, was letztlich auch dadurch gefördert wird, dass die estnische Politik in den letzten zehn Jahren maßgeblich von einigen wenigen Persönlichkeiten bestimmt wurde. Hierzu zählen vor allem der frühere Staatspräsident Meri, der zweimalige Ministerpräsident Laar (I), aber auch Arnold Rüütel (EME) sowie Andres Tarand (M), Edgar Savisaar (K), Tiit Vähi (EK) und Siim Kallas (RK) in der Funktion des Parteivorsitzenden der jeweiligen Parteien. Auf diese Weise wurde die grundsätzliche politische Richtung durch wenige Akteure maßgeblich beeinflusst, und auch die eigentliche Umsetzung ist durch eine starke Orientierung an Persönlichkeiten bestimmt. Erst wenn sich die Parteien in Estland langfristig konsolidiert haben, ist ein Abkommen von der starken Persönlichkeits- hin zur Programmorientierung zu erwarten. Eine solche Entwicklung ist mittelfristig jedoch nicht zu erwarten.

Neben der starken Fragmentierung des Parteiensystems ist die politische Elite als weiterer Faktor durch eine auffallende Einigkeit in puncto der politischen Zielsetzungen sowie durch einen geringen personellen Austausch definiert. Durch die Marginalisierung der Kommunistischen Partei und den damit ausbleibenden Parteiprotektionismus hinsichtlich der Besetzung politisch relevanter Positionen gelang es, eine zum Teil sehr junge und gut ausgebildete Politikergeneration zu etablieren.

Dies konnte auch im Rahmen der Minister nachgewiesen werden. Die Betrachtung aller Minister von 1992 bis einschließlich auch der jetzigen achten Regierung unter Ministerpräsident Kallas ergab, dass annähernd die Hälfte der bisherigen Minister mindestens zwei Ämter innehatten. Annähernd 25 Prozent haben in der Vergangenheit drei oder mehr Ministerposten besetzt, so dass davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Personen mit dem Regierungsalltag und den damit verbundenen Problematiken vertraut sind. Gerade in den Regierungen Tiit Vähis und Mart Siimanns waren die Ministerämter von denselben Personen besetzt, zudem fast immer im gleichen Ressort. Somit lässt sich eine doch erstaunliche Kontinuität des Regierungspersonals feststellen und im Umkehrschluss nach der Theorie Siegfrieds (1956) auch Regierungsstabilität feststellen. Um eine umfassende Betrachtung des Regierungspersonals zu garantieren, wurden zudem auch die Abgeordneten in die Untersuchung einbezogen. Hier kann jedoch nicht von einer Kontinuität gesprochen werden. Lediglich rund 10 Prozent der Abgeordneten besaßen ein Mandat in den bisherigen drei Legislaturperioden, dagegen haben rund 50 Prozent parlamentarische Erfahrung über zumindest zwei Legislaturperioden. Dennoch erscheint es gewagt, bei den Abgeordneten von Berufspolitikern zu sprechen. Zu der relativ geringen Erfahrung im parlamentarischen Prozess muss zudem angemerkt werden, dass durch die verfassungsrechtliche Bedingung für Abgeordnete, bei Erlangung eines Ministeramtes ihr Mandat niederzulegen, ein doch häufiger Austausch zwischen dem eigentlichen Mandatsinhaber und dem Nachrücker entsteht. Es bleibt anzumerken, dass durch häufige Regierungswechsel in vergleichbar kurzer Zeit eine zügige und intensive Einarbeitung der nachrückenden Abgeordneten in den politischen Prozess nur schwer erfolgen kann – als Ausnahme sind hier die Kabinette Tiit Vähis und Mart Siimanns zu nennen, für die an anderer Stelle bereits Kontinuität des Personals konstatiert wurde.

Nachdem nun die akteurstheoretischen Aspekte zusammenfassend genannt wurden, soll nun wiederholend auf die institutionelle Perspektive eingegangen werden. In Anlehnung an Harfst (2001) betrachtete die vorliegende Untersuchung die Ausgestaltung und allgemeine Kompetenzen des Parlaments. Der hierbei verfolgte institutionelle Ansatz unterschied die Parlamentsrechte bezüglich der Regierungsbildung und des Misstrauensvotums sowie im Gegenzug das Recht der Regierung, das Parlament aufzulösen. Auffallend bei dieser Betrachtung war, dass die estnische Verfassung es dem Parlament ermöglicht, einem einzelnen Minister das Misstrauen auszusprechen. Im Ergebnis kann dem estnischen Regierungssystem zwar aufgrund der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten ein mit Osteuropa vergleichsweise hohes institutionelles Instabilitätsrisiko nachgewiesen werden

(Harfst 2001), doch impliziert die Option eines Misstrauensvotums gegenüber einem Minister nicht auch dessen Anwendung. Daher erfolgte eine detaillierte Betrachtung der Regierungen der vergangenen zehn Jahre: kein einziges Mal hat das estnische Parlament von diesem Recht Gebrauch gemacht, im Gegensatz zum Misstrauensvotum gegenüber dem Ministerpräsidenten, das zweimal erfolgreich angewendet wurde (Laar I, Vähi III). Es zeigt sich, dass ein verallgemeinernder Index hier zu irritierenden Ergebnissen kommt. Weiteres Ergebnis der institutionellen Betrachtung war zudem eine relativ hohe Fragmentierung des Parteiensystems, auf die jedoch zuvor bereits eingegangen wurde.

Als dritte Perspektive lagen dem theoretischen Ansatz dieser Arbeit die Core Executive Studies zugrunde. Untersucht wurden im Rahmen dieser neben der Kabinettsstruktur und allen bisherigen Ministern auch die Rolle und Stellung des Ministerpräsidenten. Über die vergangenen zehn Jahre hinweg konnten für die Kabinettsstruktur kaum Veränderungen ausgemacht werden und auch die Minister sind seit 1992 von einer auffallend hohen Zirkulationsrate geprägt. Folglich waren die Schlüsselministerien häufig mit demselben besetzt, so dass neben einer prinzipiellen Routine im Ministeramt auch auf eine entsprechende Sachkenntnis der Amtsinhaber geschlossen werden kann. Bezüglich der Stellung des Ministerpräsidenten kam es in der Vergangenheit jedoch zu Variationen, denn diese, so das Ergebnis der vorliegenden Arbeit, steht in Abhängigkeit vom jeweiligen persönlichen Führungsstil des Amtsinhabers. So besaßen die Ministerpräsidenten Siimann und Laar völlig konträre Führungsstile, die wiederum die Entscheidungsfindung innerhalb des Kabinetts beeinflussten. Des Weiteren ist anzumerken, dass Tiit Vähi insgesamt drei Kabinette über insgesamt 23 Monate und Mart Laar zwei Kabinette über zusammen 58 Monate führte. Innerhalb dieser Zeitspanne spielen sich Abläufe und Verhaltensweisen innerhalb eines Kabinetts ein, die maßgeblich vom Führungsstil des Ministerpräsidenten geprägt werden. Als Beispiel der unterschiedlichen Ausprägungen wurde auf den konsensualen Stil Siimanns und auf die strikte Führung unter Mart Laar verwiesen.

Die vorliegende Arbeit versuchte ein eigenes Analyseraster zu entwickeln, das die akteurstheoretische, die institutionelle und die Core Executive Studies betreffende Perspektive miteinander verband. Als Ergebnis lässt sich konstatieren, dass Estland trotz zahlreicher Regierungswechsel in den letzten zehn Jahren Regierungsstabilität aufweist. Trotz starker Parteienzersplitterung und eines unnötig komplizierten Wahlrechts ist das estnische Regierungssystem auffallend stabil. Dies ist vor allem auch darauf zurückzuführen, dass wenige, aber dafür einflussreiche Politiker das politische Leben Estlands nach der

Unabhängigkeit 1992 bestimmt haben und auch weiterhin bestimmen. Diese stehen bei aller politischen Unruhe aufgrund von mittlerweile acht Regierungen in zehn Jahren dennoch für eine Kontinuität. Doch während Persönlichkeiten auf der einen Seite aufgrund ihrer Integrationsfähigkeit ein Garant für Regierungsstabilität sein können, sind sie es in der Vergangenheit auch wiederum häufig gewesen, die das Ende einer Regierung beeinflusst haben. So waren in zwei Fällen jeweils persönliche Verfehlungen des Ministerpräsidenten mit anschließendem Misstrauensvotum der Grund für das Ende der jeweiligen Regierung. In zwei weiteren Fällen kam es aufgrund der regulär stattfindenden Wahlen automatisch zur Beendigung der jeweiligen Regierung, weil das Wählervotum zudem eine Fortsetzung ihrer Regierungsarbeit verhinderte. Nur drei der bisherigen und hier berücksichtigten sieben Regierungswechsel sind auf den Zerfall der jeweiligen Koalition zurückzuführen. In einem Fall war ein politischer Skandal um einen Minister (Edgar Savisaar) Grund für die beteiligten Koalitionsparteien, die Zusammenarbeit aufzukündigen. Die beiden anderen Koalitionen zerbrachen aufgrund parteipolitischer Differenzen auf kommunaler Ebene bzw. aufgrund von Machtkämpfen um das Amt des Oberbürgermeisters von Tallinn.

Somit lässt sich konstatieren, dass für die zahlreichen Regierungswechsel in Estland einerseits häufig persönliche Differenzen zwischen den Führungspersonlichkeiten der Parteien verantwortlich sind, andererseits aber auch persönliche Verfehlungen des Ministerpräsidenten oder eines Ministers die Grundlage für einen Zerfall der Koalition liefern. Systemimmanente Gründe, die eine Instabilität förderten, konnten dagegen nicht ausgemacht werden, vielmehr funktionieren die Institutionen gemäß ihrer jeweiligen Entsprechung. Trotz der zahlreichen Regierungswechsel gehen die politischen Grundziele und damit die Kontinuität der konsequent verfolgten Reformpolitik Estlands aus einem breiten politischen Konsens hervor und garantieren auf diese Weise Regierungsstabilität.

Estland hat in den vergangenen zehn Jahren immense Anstrengungen unternommen. Auch für die Zukunft hat der baltische Staat noch zahlreiche Aufgaben zu bewältigen. So scheint es sinnvoll und notwendig, mit der Aktivierung einer zivilen Gesellschaft zusätzliche Kanäle einer politischen Partizipation anzubieten sowie das Parteiensystem in sich und in der Gesellschaft fest zu verankern.

Wie die vorliegende Arbeit zeigt, besitzen Ansätze zur Messung von Regierungsstabilität in Form eines einfachen Zählens von Regierungen oder in Form einer Angabe der durchschnittlichen Amtszeit eines Kabinetts letztlich geringe Aussagekraft. Daher galt es im Rahmen dieser Arbeit einen ganzheitlichen und detaillierten Ansatz zu verfolgen, der die spezifischen Gegebenheiten und Besonderheiten Estlands ausreichend berücksichtigte.

VI. LITERATURVERZEICHNIS

Aberbach, Joel D./ Putnam, Robert D./ Rockman, Bert A. (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge

Arter, David (1996): Parties and Democracy in the Post-Soviet Republics. The Case of Estonia, Aldershot

Ashby, W. Ross (1963): An Introduction to Cybernetics, London

Axelrod, Robert (1970): Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics, Chicago

Babst, Stefanie (1992): Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23. Jg., H. 1, S. 69-83

Balke, Nathan S. (1990): The rational Timing of Parliamentary Elections, in: Public Choice, 65.Jg., H. 3, S. 201-216

Bedarff, Hildegard/ Schürmann, Bernd (1998): NATO und EU aus der Perspektive Ostmitteleuropas: Meinungsbilder der Eliten in Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland, Münster

Beichelt, Timm (2001a): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa – Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen

Beichelt, Timm (2001b): Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa, in: Wiesenthal, Helmut: Gelegenheit und Entscheidung: Policies und Politics erfolgreicher Transformationsforschung, Wiesbaden, S. 32-92

Berglund, Sten/ Dellenbrant, Jan Ake (1992): The Evolution of Party Systems in Eastern Europe, in: The Journal of Communist Studies, 8. Jg., H. 1, S. 148-159

Berglund, Sten/ Hellén, Tomas/ Aarebrot, Frank H. (1998): The Handbook of Political Change in Eastern Europe, Cheltenham

Beyme, Klaus von (1994): Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt/Main

Beyme, Klaus von (1996): Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropa, in: Merkel, Wolfgang: Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, S. 141-171

Beyme, Klaus von (1997a): Parteien im Prozess der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3 - Parteien im Transformationsprozess, Opladen, S. 23-56

Beyme, Klaus von (1997b): Parteisysteme in Osteuropa – eine Einführung, in: Segert, Dieter/ Stöss, Richard/ Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteisysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen, S. 13-36

- Blondel, Jean (1968):** Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies, in: Canadian Journal of Political Science, 1. Jg., H. 2, S. 180-203
- Blondel, Jean (1988):** Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand: Cabinets in Western Europe, London
- Blondel, Jean (1990):** Comparative Government. An Introduction, New York
- Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (1988):** Cabinets in Western Europe, London
- Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (2001):** Cabinets in Eastern Europe, London
- Bollow, Undine (1998):** Politisches und Rechtssystem Estlands, in: Graf, Heike/ Kerner, Manfred (Hrsg.): Handbuch Baltikum heute, Berlin, S. 89-112
- Bollow, Udine/ Zirnask, Villu (1996):** Estland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.)/ Altmann, Franz-Lothar: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union: Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh, S. 55-75
- Bos, Ellen (1996):** Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: Merkel, Wolfgang: Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, S. 81-109
- Browne, Eric C./ Fren dreis, John P./ Gleiber, Dennis W. (1984):** An “Events” Approach to the Problem of Cabinet Stability, in: Comparative Political Studies, 17. Jg., H. 2, S. 167-197
- Browne, Eric C./ Fren dreis, John P./ Gleiber, Dennis W. (1986):** The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies, in: American Journal of Political Science, 30. Jg., H. 3, S. 628-650
- Browne, Eric C./ Fren dreis, John P./ Gleiber, Dennis W. (1988):** Contending Models of Cabinet Stability: A Rejoinder, in: American Political Science Review, 82. Jg., H. 3, S. 923-941
- Brunner, Georg (1996):** Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Luchterhand, Otto (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin, S. 63-113
- Buchanan, Dave/ Badham, Richard (1999):** Power, Politics and organizational Change. Winning the Turf Game, London
- Dahl, Robert (1971):** Polyarchy: participation and opposition, New Haven
- Dellenbrant, Jan Ake (1993):** Parties and Party Systems in Eastern Europe, in: White, Stephen/ Batt, Judy/ Lewis, Paul G. (Hrsg.): Developments in East European Politics, Basingstoke, S. 147-162
- Dellenbrant, Jan Ake (1994):** The Re-Emergence of Multi-Partyism in the Baltic States, in: Berglund, Sten/ Dellenbrant, Jan Ake: The New Democracies in Eastern Europe. Party Systems and Political Cleavages, Aldershot, S. 74-116

- Dodd, Lawrence C. (1976):** Coalitions in Parliamentary Government, Princeton
- Downs, Anthony (1957):** An Economic Theory of Democracy, New York
- Dunleavy, Patrick/ Rhodes, Rod A.W. (1990):** Core executive studies in Britain, in: Public Administration, 68. Jg., H. 1, S. 3-28
- Dunleavy, Patrick/ Rhodes, Rod A.W. (1995):** Prime Minister, Cabinet and Core Executive, Basingstoke
- Duverger, Maurice (1973):** Les parties politiques, Paris
- Duverger, Maurice (1984):** Which is the Best Electoral System?, in: Lijphart, Arend/ Grofman, Bernard (Hrsg.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, New York, S. 31-39
- Easton, David (1967):** A System Analysis of Political Life, New York
- Easton, David (1975):** A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science, 5. Jg., H. 4, S. 435-457
- Evans, Geoffrey/ Whitefield, Stephen (1993):** Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe, in: British Journal of Political Science, 23. Jg. H. 4, S. 521-548
- Fuchs, Dieter/ Roller, Edeltraud (1994):** Cultural Conditions of the Transition to Liberal Democracy in Central and Eastern Europe, Veröffentlichung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Nr. FS III 94-202, Berlin
- Gamson, William A. (1961):** A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review, 26. Jg., H. 3, S. 373-382
- Gatermann, Reiner (2002):** Laar erklärt Rücktritt der estnischen Regierung, in: <http://www.welt.de/daten/2002/01/09/0109eu306710.htx>, am 19.03.2002
- Girnius, Saulius (1995):** Estonia: A Tilt to the Left, in: Transition, 1. Jg., H. 9, S. 28-30
- Glaeßner, Gert-Joachim (1994):** Demokratisierung nach dem Ende des Kommunismus, Opladen
- Goetz, Klaus/Wollmann, Hellmut (2001):** Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison, in: Journal of European Public Policy, 8. Jg., H. 6, S. 864-887
- Göhler, Gerhard (1994):** Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard: Die Eigenart der Institutionen: zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 19-46
- Grofman, Bernard/ Mikkil, Evald/ Taagepera, Rein (2000):** Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987-1999, in: Journal of Baltic Studies, 31. Jg., H. 4, S. 329-357

Grotz, Florian (2000): Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Osteuropa – Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen

Harfst, Philipp (2001): Regierungsstabilität in Osteuropa. Der Einfluss von Parlamenten und Parteien, Veröffentlichung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Nr. FS III 01-204, Berlin

Helme, Rein (1995): Die Entwicklung eines demokratischen Mehrparteiensystems und die innenpolitischen Zielsetzungen der einzelnen Parteien in Estland, in: Meissner, Boris/ Loeber, Dietrich A./ Hasselblatt, Cornelius (Hrsg.): Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in den baltischen Staaten. Staat-Wirtschaft-Gesellschaft, Hamburg, S. 72-86

Henning, Detlef (1994): Das Baltikum. Der Weg Estlands, Litauens und Lettlands in die zweite Unabhängigkeit, in: Altmann, Franz Lothar/ Hösch, Edgar (Hrsg.): Reformen und Reformer in Osteuropa, Regensburg, S. 203-233

Hogwood, Patricia (1999): Playing To Win. Adapting Concepts of Rationality and Utility for the German Coalition Context, in: Sturm, Roland/ Kropp, Sabine(Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden

Holmes, Leslie (1997): The Democratic State or State Democracy? Problems of Post-Communist Transition, in: www.iue.it/RSC/WP-Texts/holmes.html, 20.05.2002

Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave. Democratization in Late Twentieth Century, London

Immergut, Ellen (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: Politics and Society, 26. Jg., H. 1, S. 5-34

Jun, Uwe (1994): Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern: theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen

Karl, Terry L./ Schmitter, Philippe C. (1991): Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, in: International Social Science Journal, 43. Jg., Nr. 128, S. 269-284

Kask, Peet (1996): Institutional Development of the Parliament of Estonia, in: Olson, David M./ Norton, Philip: The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London, S. 193-212

Kiser, Larry L./ Ostrom, Elinor (1982): The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches, in: Ostrom, Elinor: Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills, S. 197-222

Kitschelt, Herbert (1992): The Formation of Party Systems in East-Central Europe, in: Politics & Society, 20. Jg., H. 1, S. 7-50

Klingemann, Hans-Dieter (1994): Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa, in: Zapf, Wolfgang/ Dierkes, Meinolf (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Berlin, S. 13-38

Kofmel, Sabine (1993): Rechtsentwicklung im Baltikum: Die neue Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 53. Jg., S. 135-156

Kolstoe, Paul (1995): Russians in the Former Soviet Republics, London

Körösényi, András (1992): Revival of the Past or New Beginning? The Nature of the Post-Communist Politics, in: Bozóki, András/ Körösényi, András/ Schöpflin, George (Hrsg.): Post-Communist Transition. Emerging Pluralism in Hungary, London, S. 111-131

Lagerspetz, Mikko/ Maier, Konrad (2002): Das politische System Estlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, S. 69-107

Lagerspetz, Mikko/ Vogt, Henri (1998): Estonia, in: Berglund, Sten/ Hellén, Tomas/ Aarebrot, Frank H.: The Handbook of Political Change in Eastern Europe, Cheltenham, S. 55-88

Laver, Michael/ Schofield, Norman (1990): Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe, Oxford

Laver, Michael/ Shepsle, Kenneth A. (1994): Cabinet Ministers and Parliamentary Government. The Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge

Laver, Michael/ Shepsle, Kenneth A. (1996): Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge

Laver, Michael/ Shepsle, Kenneth A. (1998): Events, Equilibria, and Government Survival, in: American Journal of Political Science, 42. Jg., H. 1, S. 28-54

Leiserson, Michael (1968): Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games, in: American Political Science Review, 62. Jg., H. 3, S. 770-787

Lieven, Anatol (1993): The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence, New Haven

Lijphart, Arend (1984): Measures of Cabinet Durability. A Conceptual and Empirical Evaluation, in: Comparative Political Studies, 17. Jg., H. 2, S. 265-279

Lijphart, Arend (1984a): A Note on the Meaning of Cabinet Durability, in: Comparative Political Studies, 17. Jg., H. 2, S. 163-166

Lijphart, Arend (1984b): Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London

Lijphart, Arend (1992): Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91, in: Journal of Theoretical Politics, 4. Jg., H. 2, S. 207-223

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, London

- Lindström, Ulf (1991):** East European Social Democracy: Reborn to be Rejected, in: Karvonen, Lauri/ Sundberg, Jan (Hrsg.): Social Democracy in Transition. Northern, Southern and Eastern Europe, Aldershot, S. 269-301
- Linz, Juan J. (1978):** The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration, Baltimore
- Linz, Juan J. (1998):** Democracy's Time Constraint, in: International Political Science Review, 19. Jg., H. 1, S. 19-37
- Linz, Juan J./ Stepan, Alfred (1996):** Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore
- Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein (1967):** Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction, in: Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments, New York, S. 1-64
- Lohse, Jörg (1999):** Landtagsabgeordnete in Sachsen-Anhalt: Auf den Pfaden politischer Professionalisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 30. Jg., H. 1, S. 117-134
- Lupia, Arthur/ Strom, Kaare (1995):** Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections, in: American Political Science Review, 89. Jg., H. 3, S. 648-665
- Machos, Csilla (2001):** Desintegration und Umstrukturierung: Parteiensysteme in Ostmitteleuropa seit den Parlamentswahlen 1997/98, in: Südosteuropa, 50. Jg., H. 7/9, S. 403-439
- Mälksoo, Lauri (2000):** Professor Uluots, the Estonian Government in Exile and the Continuity of the Republic of Estonia in International Law, in: Nordic Journal of International Law, 69 Jg., H. 3, S. 289-316
- Maier, Konrad (1998):** Estland: Tiger im Baltikum?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 48. Jg., H. 37, S. 17-26
- Mainwaring, Scott (1998):** Party Systems in the Third Wave, in: Journal of Democracy, 9. Jg., H. 3, S. 67-81
- Mangott, Gerhard (1992):** Parteibildung und Parteiensysteme in Ost-Mitteleuropa im Vergleich, in: Gerlich, Peter/ Plasser, Fritz/ Ulram, Peter A. (Hrsg.): Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ostmitteleuropa, Wien, S. 99-127
- Márkus, György (1994):** Parties, Camps and Cleavages in Hungary, in: Waller, Michael/ Coppieters, Bruno/ Deschouwer, Kris (Hrsg.): Social Democracy in a Post-Communist Europe, London, S. 154-170
- Mattusch, Katrin (1996a):** Demokratisierung im Baltikum?, Frankfurt/Main
- Mattusch, Katrin (1996b):** Vielfalt trotz ähnlicher Geschichte – Die drei baltischen Staaten und ihre unterschiedlichen Parteiensysteme, in: Segert, Dieter: Spätsozialismus und Parteienbildung in Osteuropa nach 1989, Berlin, S. 93-118

Meyer, Gerd (1993): Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43. Jg., H. 10, S. 3-13

Merkel, Wolfgang (1996a): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Wolfgang Merkel, Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S. 73-112

Merkel, Wolfgang (1996b): Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?, in: Merkel, Wolfgang: Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, S. 303-332

Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation, Opladen

Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (1996): Einleitung – Die Institutionalisierung der Demokratie, in: Wolfgang Merkel, Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S. 9-36

Meurs, Wim van (2000): Die baltischen Staaten, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn, S. 403-408

Meurs, Wim van/Berg, Eiki (2001): Estland, in: Weidenfeld, Werner: Den Wandel gestalten - Strategien der Transformation, Band 2, Dokumentation der internationalen Recherche, Gütersloh, S. 63-85

Müller-Rommel, Ferdinand (2001): Cabinets in post-communist East-Central Europe and the Balkans: Empirical findings and research agenda, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand: Cabinets in Eastern Europe, London, S. 193-201

Müller-Rommel, Ferdinand/ Sootla, Georg (2001): Estonia, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand: Cabinets in Eastern Europe, London, S. 17-28

Munzinger-Archiv/ Internationales biographisches Archiv - Personen aktuell, www.munzinger.de, Online-Version, 25.04.2002

Nohlen, Dieter (2000): Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen

Nohlen, Dieter/ Kasapovic, Mirjana (1996): Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen

O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe C. (1986): Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore

OECD (2000): Centre of Government Profile – Estonia (as at May 1998), in: www.oecd.org/sigmaweb/acts/cogprofiles/est-cog.htm

Ostrom, Elinor (1991): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge

- Park, Andrus (1995):** Ideological dimension of the post-communist domestic conflicts, in: Proceedings of the Estonian Academy of Sciences/ Humanities and Social Sciences, 44. Jg., H. 3, S. 289-301
- Park, Andrus/ Ruutsoo, Rein (1995):** Visions and policies: Estonia's path to independence and beyond, 1987-1993, Nationalities Paper, 23. Jg., H. 1, Special Topic Issue
- Pettai, Vello A. (1993):** Estonia: Old Maps and New Roads, in: Journal of Democracy, 4. Jg., H. 1, S. 117-125
- Pfeffer, Jeffrey (1992):** Managing with Power: Politics and Influence in Organizations, Boston
- Pierre, Jon (1995a):** Comparative public administration: the state of the art, in: Pierre, Jon: Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration, Aldershot, S. 1-17
- Pierre, Jon (1995b):** Conclusions: a framework of comparative public administration, in: Pierre, Jon: Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration, Aldershot, S. 205-218
- Powell, G. Bingham (1982):** Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence, Cambridge
- Przeworski, Adam (1986):** Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe C./ Whitehead, Lawrence (Hrsg.): Transitions from Authoritarian Rule, Bd. 2, Baltimore, S. 47-63
- Przeworski, Adam (1991):** Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York
- Reetz, Axel (1995):** Wahlen im Baltikum seit 1990. Parlamente in den Paradoxien der Selbstbestimmung in: Steffani, Winfried/ Thaysen, Uwe (Hrsg.): Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Sonderband 1, Opladen, S. 300-323
- Reetz, Axel (1999):** Demokratische Transformation im Baltikum, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 30. Jg., H. 4, S. 924-955
- Riker, William H. (1962):** The Theory of Political Coalitions, New Haven
- Robertson, John D. (1983):** Inflation, Unemployment, and Government Collapse: A Poisson Application, in: Comparative Political Studies, 15. Jg., S. 425-444
- Roggemann, Herwig (1999):** Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersicht und Schaubildern, Berlin
- Rüb, Friedbert W. (2001):** Schach dem Parlament. Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden

- Saalfeld, Thomas (2000):** Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight, in: *European Journal of Political Research*, 37. Jg., S. 353-376
- Sanders, David/ Herman, Valentine (1977):** The Stability and Survival of Governments in Western Europe, in: *Acta Politica*, 12. Jg., H. 3, S. 346-377
- Sandschneider, Eberhard (1996):** Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, in: Merkel, Wolfgang: *Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen, S. 23-45
- Sartori, Giovanni (1976):** *Party and Party Systems*, Cambridge
- Sartori, Giovanni (1997):** *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London
- Scharpf, Fritz W. (1997):** *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford
- Schmidt-Schweizer, Andreas (2001):** Der akteurstheoretische Ansatz und die politische Systemtransformation in Ungarn 1988/1989, in: *Berliner Osteuropa Information* 16/2001, S. 45-47
- Schmitter, Philippe C./ Santiso, Javier (1998):** Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy, in: *International Political Science Review*, 19. Jg., H. 1, S. 69-92
- Segert, Dieter (1996):** Geschichte des Spätsozialismus als Schlüssel zum Verständnis „postkommunistischer“ Parteiensysteme, in: Segert, Dieter: *Spätsozialismus und Parteienbildung in Osteuropa nach 1989*, Berlin
- Shugart, Matthew Soberg (1996):** Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe, in: *Transition*, 2. Jg., H. 25, S. 6-11
- Siegfried, André (1956):** Stable Instability in France, in: *Foreign Affairs*, 34. Jg., H. 3, S. 394-404
- SIGMA (1999)** (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries): *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Estonia*, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/index.htm>, Version Oktober
- Smith, Martin J. (1995):** Interpreting the Rise and Fall of Margret Thatcher: Power Dependence and the Core Executive, in: Dunleavy, Patrick/ Rhodes, Rod A.W.: *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Basingstoke, S. 108-124
- Steen, Anton (1997):** The Baltic Elites after the Change of the Regime, in: Best, Heinrich/ Becker, Ulrike (Hrsg.): *Elites in Transition: Elite Research in Central and Eastern Europe*, Opladen, S. 149-170

- Stöss, Richard/ Segert, Dieter (1997):** Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – Eine Bilanz, in: Segert, Dieter/ Stöss, Richard/ Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen, S. 379-428
- Strom, Kaare (1985):** Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies, in: American Political Science Review, 79. Jg., S. 738-754
- Swaan, Abram de (1973):** Coalition Theories and Cabinet Formations. A Study of Formal Theory of Coalition Formation applied to Nine European Parliaments after 1918, Amsterdam
- Thiele, Carmen (1999):** Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland, Heidelberg
- Uibopuu, Henn-Jüri (1994):** Das Prinzip der Gewaltenteilung in den Verfassungen der baltischen Staaten, in: WGO. Monatshefte für osteuropäisches Recht, 36. Jg., H. 4, S. 207-218
- Velthut, Annika (2001):** Prime Minister's Roles and Sources of Authority in Cabinet Decision-Making: The Case of Estonia, Paper presented for the NISPAcee 9th Annual Conference, Riga 2001, Workshop: Politico-administrative relations, in: <http://www.nispa.sk/news/velthut.rtf>, 10.04.2002
- Vinage, Charles du (1999):** Die nationalen Wahlen in Estland, in: Deutsche Studien, 36. Jg., H. 142, S. 136-146
- Warwick, Paul W. (1979):** The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies, in: Comparative Political Studies, 11. Jg., H. 4, S. 465-498
- Warwick, Paul W. (1994):** Government Survival in Parliamentary Democracies, Cambridge
- Widmaier, Ulrich/ Gawrich, Andrea/ Becker, Ute (1999):** Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas. Ein einführendes Lehrbuch, Opladen
- Williams, Philip M. (1964):** Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic, London
- Woldendorp, Jaap/ Keman, Hans/ Budge, Ian (1993):** The Stability of Parliamentary Democracies. Duration, Type and Termination of Governments, in: European Journal of Political Research, Special Issue: Political Data 1945-1990: Party Government in 20 Democracies, 24 Jg., H. 1, S. 1-119

Im Zusammenhang verwendete Internet-Adressen:

Verwendung in folgendem Zusammenhang	Internetadresse	Datum
Auflistung der Abgeordneten des Riigikogu	http://www.vvk.ee	03.05.2002
Auflistung der Minister der bisherigen Kabinette	http://www.riik.ee/et/valitsus/kabinet	07.05.2002
Durchschnittsalter der deutschen Bundestagsabgeordneten	http://www.bundestag.de	27.06.2002
Munzinger-Archiv/ Internationales bio-graphisches Archiv - Personen aktuell, online-Version	http://www.munzinger.de	25.04.2002
Übersicht über die einzelnen Regierungsamtszeiten	http://www.riik.ee/en/valitsus	03.05.2002
Übersicht über die Parteivorsitzenden der estnischen Parteien	http://www.terra.es/personal2/monolith/estonia.htm	29.05.2002
Wahlverfahren und Wahlrecht	http://www.riigikogu.ee/hi_elections.html	04.04.2002

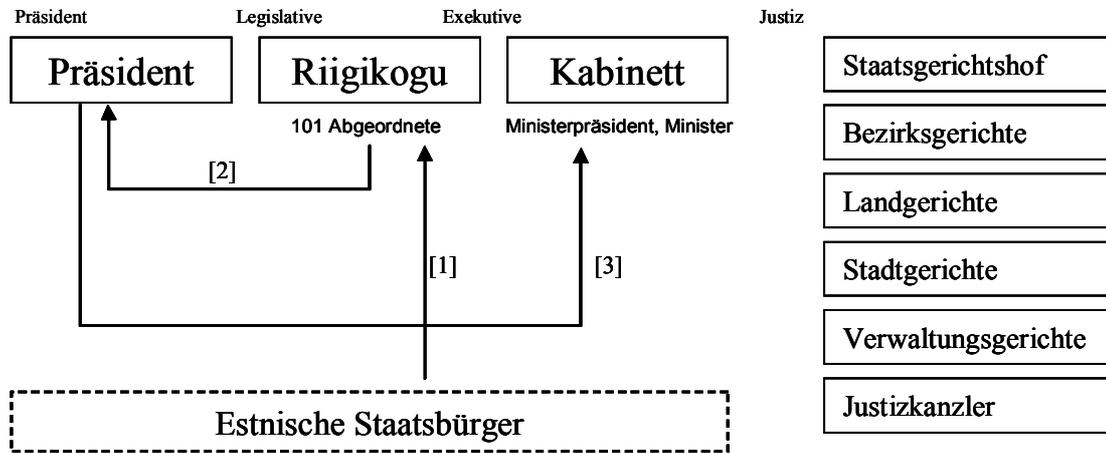
VII.

Datenanhang

Inhaltsübersicht

1. Staatsorganisation der Republik Estland	I
2. Wahlergebnisse in Estland seit 1992	II
3. Verteilung der Abgeordneten nach Erfahrungsgrad über die einzelnen Legislaturperioden von 1992-2003	III
4. Abgeordnete des Riigikogu der drei bisherigen Legislaturperioden.....	IV
5. Minister der estnischen Regierungen von 1992 bis 2002.....	VIII
6. Eingruppierung estnischer Parteien in den Index der Partiefamilien (nach Klingemann) zu den jeweiligen Wahlen zum Riigikogu*	XI

1. Staatsorganisation der Republik Estland



[1] Das Volk wählt in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl die Staatsversammlung (Art.56; Art. 57).

[2] Die Staatsversammlung wählt den Präsidenten (Art. 65 II; Art. 79).

[3] Der Präsident ernannt und entlässt mit Zustimmung der Staatsversammlung das Kabinett (Art. 78 X; Art. 89).

Quelle: in Anlehnung an Roggemann, Herwig (1999: 153); eigene Ergänzungen

2. Wahlergebnisse in Estland seit 1992

WAHL 1992

Wahlbeteiligung: 66,8%	20.09.1992		
Partei	Stimmen- anteil	Mandats- anteil in %	Mandate
Isamaa (Vaterlandsunion)	22,0	28,7	29
Estnische Koalitionspartei	13,6	16,8	17
Volksfront Estlands	12,2	14,9	15
Moderate	9,7	11,9	12
Unabhängigkeitspartei	8,7	9,9	10
Unabhängige Royalisten	7,1	7,9	8
Bürger Estlands	6,8	7,9	8
Grüne	2,6	1,0	1
Unternehmerpartei	2,3	1,0	1
Andere	15,0	-	-
Gesamt	100	100	101
Anzahl effektiver Parteien	5,9		

Quelle: Reetz, Axel (1995: 304)

WAHL 1995

Wahlbeteiligung: 68,9%	05.03.1995		
Partei	Stimmen- anteil	Mandats- anteil in %	Mandate
Wahlallianz KMÜ (Koalitionspartei + Bauernunion)	32,2	40,6	41
Estnische Reformpartei	16,4	18,9	19
Estnische Zentrumspartei	14,2	15,9	16
Unabhängigkeitspartei + Isamaa	7,9	7,9	8
Moderate	6,0	5,9	6
Unser Heim ist Estland	5,9	5,9	6
Republikanische und konservative Volkspartei	5,0	4,9	5
Andere	12,4	-	-
Gesamt	100	100	101
Anzahl effektiver Parteien	4,1		

Quelle: Berglund, Sten/ Hellén, Tomas/ Aarebrot, Frank H. (1998: 83)

WAHL 1999

Wahlbeteiligung: 57,4%	07.03.1999		
Partei	Stimmen- anteil	Mandats- anteil in %	Mandate
Estnische Zentrumspartei	23,4	27,7	28
Isamaa (Vaterlandsunion)	16,1	17,9	18
Estnische Reformpartei	16,0	17,9	18
Moderate	15,2	16,8	17
Estnische Koalitionspartei*	7,6	6,9 (13,9)	7
Estnische Landvolkpartei*	7,3	6,9 (13,9)	7
Estnische Vereinigte Volkspartei	6,1	5,9	6
Andere	8,3	-	-
Gesamt	100	100	101
Anzahl effektiver Parteien	5,5 (5,2)**		

Quelle: Lagerspetz, Mikko/ Maier, Konrad (2002: 78)

* Estnische Landvolkpartei und Estnische Koalitionspartei bilden im Oktober 1999 gemeinsam die Eestimaa Rahvaliid (Estnische Volkspartei). Diese stützt die Regierung Kallas seit dem Regierungswechsel im Januar 2002.

** Aufgrund des Zusammenschlusses der beiden Parteien zu Eestimaa Rahvaliid ergibt sich für die Parteien im Riigikogu ein Fragmentierungsgrad von 5,2.

3. Verteilung der Abgeordneten nach Erfahrungsgrad über die einzelnen Legislaturperioden von 1992-2003

Legislaturperiode	1992-1995	1995-1999	1999-2003
Abgeordnetenstatus über X Legislaturperioden			
X = 1	54	34	52
X = 2 (1.+2. LP)	22	22	
X = 2 (1.+3. LP)	4		4
X = 2 (2.+3. LP)		24	24
X = 3	21	21	21
Summe	101	101	101

Quelle:
Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der unter <http://www.vvk.ee> veröffentlichten Abgeordnetenlisten.

4. Abgeordnete des Riigikogu der drei bisherigen Legislaturperioden

NAME	1. LP 1992-95	2. LP 1995-1999	3. LP 1999-2003
Aare, Juhan	X	X	-
Adams, Jüri	X	X	X
Aimla, Priit	X	X	-
Alajoe, Sulev	X	-	-
Alatalu, Toomas	X	X	-
Allik, Jaak	-	X	-
Andrejev, Viktor	-	X	X
Ansip, Andrus	-	-	X
Anton, Olav	X	X	-
Arge, Tiit	X	-	-
Arjakas, Küлло	-	-	X
Arjukese, Rein	X	-	-
Arro, Lembit	X	X	-
Asmer, Toivo	-	-	X
<i>Benno, Tiina</i>	X	-	-
Betlem, Jaanus	X	X	-
<i>Eenmaa, Ivi</i>	-	-	X
Eero, Endel	-	X	-
Einer, Lauri	X	-	-
<i>Endre, Sirje</i>	-	-	X
Erm, Ants	X	-	-
Fjuk, Ignar	X	X	-
Glaase, Vahur	-	X	-
Gräzin, Igor	-	X	-
<i>Haabsaar, Epp</i>	X	-	-
<i>Hänni, Liia</i>	X	X	X
Hallaste, Illar	X	-	-
Hansen, Vootele	-	X	X
Hanson, Rein	X	-	-
Haug, Arvo	-	X	X
Heinapuu, Andres	X	-	-
Helme, Rein	X	-	-
Herkel, Andres	-	-	X
Herodes, Jaak	X	-	-
Hint, Mati	X	-	-
Ilves, Toomas Hendrik	-	-	X
Issakov, Sergei	-	X	-
Ivanov, Sergei	-	X	X
Jaakson, Arvo	-	-	X
<i>Jaani, Karin</i>	X	X	-
<i>Jäätma, Kadri</i>	-	-	X
Järlik, Rein	X	X	-
Järvesaar, Ants	-	X	-
Jürgenson, Kalle	X	-	X
Jürgenson, Toivo	X	X	X
Junti, Arvo	X	X	-
Juul, Tonu	X	-	-
Kaal, Vambo	X	X	X
Käärma, Ants	X	X	X
Käbin, Tiit	X	X	X
Kala, Aivar	X	-	-
Kallas, Raivo	-	X	-
Kallas, Siim	-	X	X
Kallo, Kalev	-	-	X

NAME	1. LP 1992-95	2. LP 1995-1999	3. LP 1999-2003
Kama, Kaido	X	X	-
Kannik, Indrek	X	-	-
Kaplinski, Jaan	X	-	-
Karemäe, Rein	-	X	-
Kask, Rein	-	X	-
Kaub, Tonu	-	-	X
Kelam, Tunne	X	X	X
<i>Kelam, Mari-Ann</i>	-	-	X
Kiir, Avo	X	-	-
Kiisk, Kaljo	-	X	X
Kikerpill, Rein	X	-	-
<i>Kilvet, Krista</i>	X	X	-
<i>Kirsipuu, Valve</i>	X	X	X
<i>Klaar, Liis</i>	-	-	X
Korda, Tonu	-	X	-
Kranich, Heiki	X	X	-
Kreitzberg, Peeter	-	-	X
Kross, Jaan	X	-	-
Küüts, Lembit	X	-	-
Kukk, Kalev	X	X	-
Kukk, Tonu-Reid	X	X	-
Kubo, Märt	-	X	-
Kulbok, Kalle	X	-	-
Koiv, Tonu	-	-	X
Korda, Tonu	X	-	-
Kotkas, Kalev	-	-	X
Kuks, Jaak-Hans	-	-	X
Laanoja, Ülo	X	-	-
Laar, Mart	X	X	X
Laht, Urmas	-	-	X
<i>Lauristin, Marju</i>	X	-	X
Leppik, Jaan	-	-	X
Leps, Ando	-	X	-
Ligi, Jürgen	-	X	X
Liiv, Anti	-	X	X
Liiv, Daimar	-	X	-
<i>Linde, Katrin</i>	X	-	-
Linde, Väino	-	-	X
Lipstock, Andres	-	X	X
Lippmaa, Endel	-	X	-
Lohmus, Ants-Enno	X	-	-
Lootsmann, Värner	-	-	X
Lorents, Peeter	X	X	-
Luik, Jüri	X	-	-
Lukas, Tonis	-	X	X
Made, Tiit	X	X	-
Mägi, Harald	-	X	-
Mändmets, Ilmar	X	X	-
Männik, Jaanus	-	X	X
<i>Märja, Talvi</i>	-	X	-
<i>Maripuu, Maret</i>	-	-	X
Marrandi, Jaanus	-	-	X
Maspanov, Nikolai	-	X	-
Meos, Mati	-	X	-
Mereste, Uno	X	X	X
Meri, Mart	-	-	X
Mikser, Sven	-	-	X
Mölder, Aavo	-	X	-
Mois, Jüri	-	-	X

NAME	1. LP 1992-95	2. LP 1995-1999	3. LP 1999-2003
Motsküla, Paul-Olev	X	-	-
Müüripeal, Villu	-	X	-
Neljas, Aap	X	X	-
Nestor, Eiki	-	X	X
Niitsoo, Viktor	X	-	-
Niklus, Mart-Olav	X	-	-
Nugis, Ülo	X	X	X
Nutt, Mart	X	-	X
Öövel, Andrus	-	X	-
<i>Ojuland, Kristiina</i>	-	X	X
Olesk, Peeter	-	-	X
Ounapuu, Harri	-	-	X
<i>Oviir, Siiri</i>	X	X	X
Paap, Endel	-	-	X
Paavo, Raivo	-	X	X
<i>Padrik, Jaana</i>	-	-	X
Pärnoja, Mihkel	X	X	X
Päts, Matti	X	-	-
Parder, Eldur	-	X	-
Parve, Ralf	X	-	-
Peets, Ülo	-	X	-
Pelisaar, Georg	-	-	X
Pikaro, Koit	-	-	X
Poder, Vambola	X	-	-
Pöör, Jan	-	X	X
Pold, Jüri	X	-	-
Raave, Kalev	X	-	-
Rätsep, Jüri	X	-	-
Raidal, Jaanus	X	-	-
Raig, Ivar	X	-	-
Raju, Olev	-	-	X
Rask, Märt	-	-	X
Raudla, Heiki	X	-	-
Raude, Kuno	X	-	-
<i>Raudnask, Valve</i>	-	X	-
Reiljan, Janno	-	-	X
Reiljan, Villu	-	X	X
Roosaare, K. Jaak	X	-	-
<i>Rosenberg, Viive</i>	-	-	X
Rüütel, Arnold	-	X	X
Rumessen, Vardo	X	-	-
Rummo, Paul-Erik	X	X	X
<i>Runge, Aino</i>	-	X	-
Ruusamäe, Rainis	-	-	X
Ruusmann, Ants	-	-	X
Saatpalu, Vello	X	-	-
<i>Salumäe, Erika</i>	-	-	X
Savi, Toomas	-	X	X
Savisaar, Edgar	X	X	X
Sedasev, Igor	-	X	-
Siimann, Mart	-	X	X
Sinijärv, Riivo	X	-	-
Sinissaar, Tiit	X	X	X
Sirendi, Arvo	X	X	X
Spriit, Edgar	X	-	-
Stalnuhhin, Mihhail	-	-	X
Strukov, Valentin	-	X	-
<i>Sügis, Aime</i>	X	-	-
Tärno, Ülo	-	-	X

NAME	1. LP 1992-95	2. LP 1995-1999	3. LP 1999-2003
Taimla, Andres	-	X	X
Tamm, Eino	-	X	-
Tamm, Jüri	-	-	X
Tammsaar, Tiit	-	-	X
Tarand, Andres	X	X	X
Tarto, Enn	X	X	X
<i>Tarvis, Laine</i>	-	-	X
Teiter, Kirill	X	-	-
Telgmaa, Juhan	-	X	-
Tepandi, Tonu	X	-	-
Tomberg, Jevgeni	-	-	X
<i>Tonisson, Liina</i>	X	X	X
Toomepuu, Jüri	X	-	-
Toomet, Olev	-	X	-
Toomik, Olli	X	-	-
Toomsalu, Tiit	-	-	X
Tootsen, Toivo	-	-	X
Tootsen, Ülo	-	-	X
<i>Treial, Mai</i>	-	X	X
Truu, Elmar	-	X	X
Üksvärav, Raoul	X	X	-
Uluots, Ülo	-	X	-
Ummelas, Mart	-	X	-
Undusk, Feliks	-	X	-
Uustalo, Toivo	X	-	-
Vähi, Tiit	-	X	-
Vahtre, Lauri	X	X	X
Valton (Vallikivi), Arvo	X	-	-
Varek, Toomas	-	-	X
Varik, Andres	-	X	X
<i>Veidemann, Andra</i>	X	X	-
Veidemann, Rein	X	-	-
Velliste, Trivimi	X	-	X
Velman, Vladimir	-	-	X
Vilosius, Toomas	-	X	X
Vitsur, Heido	X	-	-
Voog, Rein	-	-	X
Vooglaid, Ülo	X	X	-
<i>Vossotskaja, Valentina</i>	-	-	X
Summe 211	101	101	101

Bei kursiv gedruckten Namen handelt es sich um weibliche Abgeordnete.

Quelle: Mitglieder des Riigikogu 1992: http://www.vvk.ee/r92/vtl_liikmed.stm vom 07.05.2002
 1995: http://www.vvk.ee/r95/vtl_liikmed.stm vom 07.05.2002
 1999: http://www.vvk.ee/r99/vtl_liikmed.stm vom 07.05.2002

5. Minister der estnischen Regierungen von 1992 bis 2002

Ministerressort Name des Ministers	Ministerpräsident	Äußeres	Bildung	Finanzen	Inneres	Justiz	Kultur	Landwirtschaft	Soziales	Umwelt	Verkehr/Kommunikat.	Verteidigung	Wirtschaft	Ohne Geschäftsbereich	Europäische Integration	Bevölkerung/Minderheit	Regionale Entwicklung	Summe der Min-Posten
	Aaviksoo, Jaak		4															
Adams, Jüri						2												1
Allik, Jaak							3 4 5 6											4
Arike, Heiki					1													1
Aro, Tiit									5 6									2
Aru, Peep																	6	1
Arumäe, Urmas						1												1
Asmer, Toivo														8			7	2
Efendijev, Eldar														8				1
Jürgenson, Toivo											7		1 2					3
Hänni, Lii ¹														1 2				2
Hansen, Vootele										2								1
Ilves, Toomas Hendrik		5 6 7																3
Kallas, Siim	8	4		7														3
Kallo, Kalev											3							1
Kama, Kaido					2	1												2
Kannik, Indrek												1						1
Kivi, Signe							7 8											2
Klaassen, Mait			6															1
Kranich, Heiki				1						7 8								3
Kreitzberg, Peeter			3															1
Kubri, Tiit																	4 5	2
Kukk, Kalev											4							1
Laar, Mart	1 7																	2
Lauristin, Marju									1									1
Leemets, Ants																	3	1
Leimann, Jaak													5 6					2
Lepikson, Robert					6													1
Leetsaar, Jaan								1										1
Lipstock, Andres				1 2									4					3
Lippmaa, Endel															3			1

¹ Als Reform-Ministerin im Kabinett Laar I und Tarand.

Ministerressort Name des Ministers	Ministerpräsident	Äußeres	Bildung	Finanzen	Inneres	Justiz	Kultur	Landwirtschaft	Soziales	Umwelt	Verkehr/Kommunikat.	Verteidigung	Wirtschaft	Ohne Geschäftsbereich	Europäische Integration	Bevölkerung/Minderheit	Regionale Entwicklung	Summe der Min-Posten
	Loik, Rein			5														
Luik, Jüri	1											1		1				5
	2											7						
Lukas, Tonis			7															1
Mälk, Raul		6																1
Mändmets, Ilmar								3										3
								4										
								5										
Marrandi, Jaanus								8										1
Meister, Andi											1							2
											2							
Mikser, Sven												8						1
Mois, Jüri					7													1
Nestor, Eiki									7					2				2
Niitenberg, Arvo ²														1				2
														2				
<i>Ojuland, Kristiina</i>		8																1
Olesk, Peeter			1				1							1				5
			2				2											
Opmann, Mart				3														4
				4														
				5														
				6														
Ounapuu, Harri				8														1
Õövel, Andrus												3						4
												4						
												5						
												6						
<i>Oviir, Siiri</i>									3									2
									8									
Padar, Ivari								7										1
Pärnoja, Mihkel													7					1
<i>Parek, Lagle</i>					1													1
<i>Rand, Mailis</i>			8															1
Rask, Märt					4	7												3
						8												
Rebas, Hain												1						1
Reiljan, Villu										3								4
										4								
										5								
										6								
Rummo, Paul-Eerik			1				1											2
Saarmann, Ain													1					1
Saks, Katrin																7		1
Savisaar, Edgar					3													1

² Als Energie-Minister im Kabinett Laar I.

Ministerressort Name des Ministers	Ministerpräsident	Äußeres	Bildung	Finanzen	Inneres	Justiz	Kultur	Landwirtschaft	Soziales	Umwelt	Verkehr/Kommunikat.	Verteidigung	Wirtschaft	Ohne Geschäftsbereich	Europäische Integration	Bevölkerung/Minderheit	Regionale Entwicklung	Summe der Min-Posten
Seppik, Ain					8													1
Siimann, Mart	6																	1
Sildmäe, Toomas													1					1
Sinijärv, Riivo		3			5 6									4				4
Taal, Olari					6													1
Tamm, Aldo								2										1
Tarand, Andres	2									1								2
<i>Tonisson, Liina</i>													3 8					3
Tupp, Enn												1 2						2
Üürike, Madis				1														1
Vähi, Tiit	3 4 5																	3
Vare, Raivo											5 6							2
Varik, Andres								6										1
Varul, Paul						3 4 5 6												4
<i>Veidemann, Andra</i>															5	6		2
Velliste, Trivimi		1																1
Vilosius, Toomas									1 2 4									3

Hinweise zur Statistik:

- Die Zahlangaben stellen die Nummer der jeweiligen Regierungen dar. Die achte Regierung (Sim Kallas) zählt nur in der Zusammensetzung, wie sie am 28. Januar 2002 von Präsident Rütel ernannt worden sind. Eventuelle spätere Kabinettsumbildungen werden dagegen nicht mehr berücksichtigt.
- Kursiv gedruckte Namen kennzeichnen weibliche Kabinettsmitglieder.
- Die Ministerien sind in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet, wobei der Minister ohne Geschäftsbereich am Ende der Auflistung steht. Sofern in einzelnen Kabinetten dieser Minister einen konkreten Geschäftsbereich zugewiesen bekam, sind diese wiederum nach Alphabet sortiert.
- Das Amt des Ministerpräsidenten zählt als Ministeramt. Von den bisher fünf Personen hatten nur zwei zuvor ein Amt als Minister: Sim Kallas (2) und Andres Tarand (1). Der Einfluss auf die Gesamtstatistik ist somit marginal.
- Regierungsnummern, die sich bei ein und derselben Person auf gleicher Höhe befinden, weisen auf eine Zusammenlegung der Ministerien hin (dies ist zum Teil beim Bildungs- und Kulturministerium der Fall).
- Sofern Ministerämter nicht zweifelsfrei einzuordnen sind, sind sie in ein verwandtes Ressort eingegliedert und mit Fußnoten-Hinweisen versehen.

6. Eingruppierung estnischer Parteien in den Index der Parteifamilien (nach Klingemann) zu den jeweiligen Wahlen zum Riigikogu*

Sozio-kulturelle Parteien	Reformierte kommunistische Parteien	Neue Programmparteien
Ethnische Parteien (ETH)	Reformierte kommunistische Parteien (KOM)	Konservative Parteien (KON)
Konfessionelle Parteien (CHR)		Liberale Parteien (LIB)
Bauernparteien (BAU)		Ökologische Parteien (ÖKO)
Nationale/nationalistische Parteien (NAT)		Sozialdemokratische Parteien (SOZ)

1992:

Partei	Sitze	Gruppierungsindex
Isamaa	29	NAT
Koalitionspartei	17	KOM
Volksfront	15	LIB
Moderate	12	LIB
Unabhängigkeitspartei	10	NAT
Bürger Estlands	8	ETH
Unabhängige Royalisten	8	LIB

1995:

Partei	Sitze	Gruppierungsindex
Wahlallianz KMÜ	41	KOM
Reformpartei	19	LIB
Zentrumspartei	16	LIB
Unabhängigkeitpartei + Isamaa	8	NAT
Moderate	6	SOZ
Unsere Heimat ist Estland	6	ETH
Republikanische und Konservative Volkspartei	5	KON

1999:

Partei	Sitze	Gruppierungsindex
Isamaa	18	NAT
Reformpartei	18	LIB
Zentrumspartei	18	LIB
Moderate	17	LIB
Koalitionspartei	7	KOM
Landvolkpartei	7	BAU (=> KON)**
Estnische Vereinigte Volkspartei	6	ETH

* Aufgrund von Neugründungen, Abspaltungen und Umbenennungen kann es bei den Parteien von einer Wahl zur nächsten auch zu einer Veränderung des Gruppierungsindex kommen.

** Aus einem Zusammenschluss von Estnischer Landvolkpartei und Estnischer Koalitionspartei im Oktober 1999 geht die Estnische Volkspartei (Eestimaa Rahvaliid) hervor. Ursprünglich ist die Partei der Kategorie der Bauernpartei zuzurechnen, jedoch könnte sie sich programmatisch in Richtung einer konservativen Partei bewegen. Diese Entwicklung bleibt jedoch gerade hinsichtlich der enormen Dynamik im estnischen Parteiensystem abzuwarten.