



Brüssel, den 4. Februar 2020
(OR. en)

9575/1/99
REV 1 DCL 1

EVAL 39
ELARG 81

FREIGABE

des Dokuments	ST 9575/1/99 REV 1 RESTREINT
vom	1. September 1999
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Erster Länderbericht zu Estland

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 1. September 1999 (07.09)
(OR. en)**

9575/1/99

REV 1

RESTREINT

EVAL 39

ELARG 81

BERICHT

der	Gruppe „Gemeinsame Evaluierung“
an	den AStV/Rat

<u>Betr.:</u>	Erster Länderbericht zu Estland
---------------	---------------------------------

A. Einleitende Bemerkungen:

Die Arbeitsgruppe hat sich bei ihren Erhebungen und Bewertungen sowohl mit den Fortschritten befaßt, die jedes Beitrittsland erreichen konnte, wie Defizite untersucht, die noch abgebaut werden müssen, um Anschluß an den EU-Acquis im Bereich Justiz und Inneres zu finden.

Die vorhandenen Erkenntnisse erlauben noch kein endgültiges Urteil, so daß nur vorläufige und teilweise nicht erschöpfende Feststellungen nach dem gegenwärtigen Stand getroffen werden können.

Die von der Gruppe „Gemeinsame Evaluierung“ gesammelten Daten werden ständig, vor allem durch Nutzung des zu den Auslandsvertretungen aufgebauten Informationsnetzes bei Verwendung des während der deutschen Präsidentschaft verabschiedeten Strukturierungsrasters, weiter ergänzt und aktualisiert, so daß allmählich eine Art "Evaluierungsbibliothek" entsteht. Dennoch wird nicht gänzlich vermeidbar sein, daß der Umfang des Informationsaufkommens zu den einzelnen Themenbereichen unterschiedlich ausfällt. Deswegen lassen sich gewisse Ungleichgewichte nicht immer ausschließen.

Hauptzielsetzung des Berichts ist es, erkennbar zu machen, wo noch Maßnahmen ergriffen werden müssen, bis der EU-Standard in den Bewerberstaaten realisiert ist. Die aufgeführten Nachbesserungserfordernisse erheben allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht Anspruch auf Vollständigkeit.

B. Annäherung an den EU-Besitzstand in Teilgebieten

Auf verschiedenen Feldern konnten beträchtliche Verbesserungen erreicht werden. Dies gilt insbesondere für Teile der Grenzsicherung. Hier hat Estland spürbare Fortschritte erzielt, neben denen allerdings noch Defizite in anderen Teilen des Grenzschutzes bestehen.

Als Errungenschaft ist vor allem hervorzuheben, daß quasi aus dem Nichts ein sachgerecht strukturierter Grenzschutzverband geschaffen wurde, der erkennbar qualifiziert geführt wird und dessen Angehörige hoch motiviert sind. Organisation und Gliederung orientieren sich offenbar an einem Konzept, das durch eine sinnvolle Kombination von Kontrollelementen an den Übergängen und Überwachungskomponenten an den grünen und blauen Grenzen sowie durch einen ausgewogenen Einsatz von personellen und technischen Ressourcen - einschließlich der Verwendung von modernen Radaranlagen im Grenzgebiet zu Rußland - gekennzeichnet ist.

Außerdem ist es Estland aufgrund seiner pragmatischen Politik im März 1999 gelungen, mit Rußland ein Abkommen über den Verlauf der gemeinsamen Grenze abzuschließen und in Ansätzen eine solide grenzpolizeiliche Zusammenarbeit einzuleiten, die auch informelle Absprachen über Rückübernahmemaßnahmen von illegal ein-gereisten Personen einschließt, die im Grenzgebiet aufgegriffen werden.

Positive Faktoren, die die Sicherheitslage in Estland günstig gestalten können, sind die Kooperationsvereinbarung aus dem Jahre 1994 zwischen den vier Sicherheitsbehörden Grenzschutz, Zoll, Polizei und Staatsschutz und die Übereinkunft zwischen Zoll und Polizei aus dem Jahre 1998 zur Optimierung der Zusammenarbeit im Drogenbereich. Die Regelungen sollen insbesondere dazu dienen, Aufgabenüberschneidungen zu vermeiden und den Informationsfluß zu befördern.

Im Zollwesen verbessert sich die Situation. Die Bediensteten werden an der neuen Ausbildungseinrichtung umfassend geschult. Die Zollabfertigungsstationen an den Hauptübergängen zu Rußland und Lettland sollen modernisiert worden sein und damit eine Qualitätssteigerung bei den Überprüfungen - namentlich des Warenverkehrs - ermöglicht haben.

Auch im Bereich der Normgebung hat Estland bereits zahlreiche notwendige Neuerungen eingeführt. Sie betreffen beispielsweise den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, die Respektierung der Menschenrechte, das Grundbuch- und das Notarwesen sowie die Eindämmung der Korruption.

Daneben hat Estland Gesetzgebungsvorhaben zur Modernisierung etwa des Ausländer- und Asylrechts, des Polizeirechts, des Straf- und Strafverfahrensrechts und des Zivil- und Zivilprozeßrechts auf den Weg gebracht.

Hervorzuheben ist ferner die Einrichtung eines Ombudsmanns mit Wirkung vom 1. Juni 1999 als ergänzendes Instrument des Menschenrechtsschutzes. Es wird zu beobachten bleiben, wie sich die Anbindung an das estnische Justizministerium auf die praktische Arbeit des Ombudsmanns auswirkt.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten unterstützen Estland auf seinem Weg zur Erfüllung der EU-Vorgaben durch zahlreiche Hilfsprojekte. Eine Übersicht darüber ist dem Bericht beigelegt. Estland hat diese Angebote zur Partnerschaft bereitwillig angenommen und zeigt sich äußerst kooperationsbereit.

C. Defizite

I. Sicherung der Außengrenzen

Aufgabenstellung und Organisation

Der estnische Grenzschutz entstand aus dem organisierten Selbstschutz Estlands in der Zeit der Herauslösung aus der ehemaligen UdSSR. Das heutige Staatsgebiet Estlands hatte in der Zeit der Zugehörigkeit zur Sowjetunion keine Landaußengrenzen. Die Binnengrenzen zu Rußland und Lettland wurden nicht gesichert. Im Jahre 1990 begann die Organisation mit lediglich 70 Kräften. Heute sind fast vierzig mal so viele Bedienstete im Grenzschutz tätig.

Die Länge der estnischen Grenzen beträgt 1.445 km, davon 648 km Seegrenze. Auf die Grenze zu Lettland entfallen 343 km, auf die Grenze zu Rußland 455 km (76 km Flüsse, 126 km Seen, 132 km Landgrenze sowie 121 km Seegrenze).

Die Anzahl der Grenzübertritte hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen und mit 10,5 Mio. im Jahre 1998 einen neuen Höchststand erreicht.

Von seinem Status her zivil ausgerichtet, ist der estnische Grenzschutz - vergleichbar militärischer Stringenz - ein straff strukturierter Verband, der hohes Ansehen in der Bevölkerung genießt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf die Kontrolle der 39 Grenzübergänge (davon 20 Seehäfen) und die Überwachung der grünen und blauen Grenze. Er gliedert sich in acht Grenzschutz-Regionen und 42 Grenzschutz-Stationen. Dem Grenzschutz obliegt - neben Katastrophenschutzaufgaben - auch die Seenotrettung, ein Umstand, der sich bei der Überwachung der blauen Grenze als vorteilhaft erweist.

1. Personeller Komplettierungsbedarf

Trotz der schon erfolgten Verstärkungen ist der estnische Grenzschutz nach den eigenen Zielvorstellungen personell noch unterbesetzt. Er verfügt über knapp 2.900 Mitarbeiter, von denen ca. 2.000 Vollzugsbeamte, 520 Zivilangestellte und 380 Wehrpflichtige sind. Die Soll-Stärke ist mit 3.500 Kräften veranschlagt. Die jährliche Aufstockungsrate soll bei 100 Bediensteten liegen, so daß der Endausbau - bei gleichzeitiger Herauslösung der Wehrpflichtigen - erst in etwa 9 Jahren erreicht sein wird.

Auch wenn die Rekrutierung neuer Bewerber gegenwärtig keine Schwierigkeiten bereitet, ist eine schnellere Personalvermehrung, insbesondere wegen der fehlenden Ausbildungskapazitäten, kaum realisierbar.

Die personellen Lücken beeinträchtigen indes die Leistungsfähigkeit des estnischen Grenzschutzes nicht grundlegend. Dies gilt namentlich für die Grenze zu Rußland, bei deren Absicherung den estnischen Grenzbehörden die geographischen Gegebenheiten zugute kommen. Das Gebiet ist überzogen von Mooren und Urwäldern und während der Sommermonate gar nicht und im Winter nur mit Einschränkungen passierbar. Zudem führt die russische Seite ein strenges Grenzregime durch, so daß auch deswegen mit illegalen Einreisen nicht in größerem Umfang zu rechnen ist.

Auch wenn künftig ein Ansteigen der unerlaubten Migration nach Estland nicht ausgeschlossen werden kann, liegt es zumindest derzeit noch abseits der internationalen Wanderungsrouten und ist weder in nennenswerter Weise Migrationsziel- noch Transitland. Im Jahre 1998 wurden lediglich 450 Ausländer bei dem Versuch des illegalen Grenzübertritts festgenommen.

2. Ausstattungs-lücken

Die Ausstattung des estnischen Grenzschutzes ist bereits teilweise modernisiert worden, weist aber noch Mängel auf und bedarf der weiteren Anpassung an den EU-Standard. Zwar besitzen die Grenzschutzkräfte 413 Kraftfahrzeuge, 24 Streifenboote, 37 Motorboote, 2 Streifenflugzeuge, 5 Hubschrauber und 19 Radarüberwachungsstationen sowie speziell an der Ostgrenze 1 Wärmebildgerät und 9 mobile bzw. 5 stationäre Bewegungsmelder. Die Ausrüstung wird zwar gut gewartet und ist funktionsfähig, aber partiell veraltet und daher erneuerungsbedürftig. Insbesondere gilt dies für die zumeist noch aus Sowjetzeiten stammenden Radaranlagen an der Ostseeküste. Luft- und Wasserfahrzeuge stehen nicht ausreichend für Patrouillen-Einsätze und die systematische Überwachung der Seegrenze zur Verfügung. Die vorhandenen Schiffe und Flugzeuge weisen technische Unzulänglichkeiten auf.

Trotz der zügigen Renovierungs- und Modernisierungsarbeiten fehlt es dem Grenzschutz noch an geeigneten Dienst- und Abfertigungsgebäuden.

Ein zentrales, alle Sicherheitsbehörden umfassendes Informations- und Fahndungssystem mit "on-line"-Zugriff ist noch nicht vorhanden. In manchen Bereichen behilft man sich mit inselhaften Teilsystemen, die aber modernen Anforderungen nicht gerecht werden. Die Möglichkeit zur automatisierten Abfrage soll im Jahr 2002 eröffnet werden.

3. Ausbaurückstände auf Flug- und Seehäfen

Die estnischen Flug- und Seehäfen genügen nicht den strengen Normen des EU-Acquis. Vorgeschrieben sind physische Vorkehrungen, die eine sichere Trennung zwischen Reisenden im innergemeinschaftlichen Verkehr von solchen im Drittlandsverkehr gewährleisten. Estland hat die bauliche Umrüstung seines Hauptstadt-Flughafens aber bereits in Angriff genommen.

4. Ausbildungsdefizite

Die Dauer der Grundausbildung soll von fünf auf zehn Monate verlängert worden sein; es schließen sich mehrmonatige Sonderunterweisungen für Verwendungen an der grünen/blauen Grenze oder bei der Kontrolle an den Grenzübergängen an. Die anspruchsvolle und schwierige Materie verlangt dennoch einen höheren Schulungsaufwand. Dabei muß auch auf die Vermittlung von Fremdsprachenkenntnissen Bedacht genommen werden.

5. Schwachstellen in der Grenzsicherung zu Lettland

Die Personenkontrollen an zwei Grenzübergängen zu Lettland werden nicht vom estnischen Grenzschutz allein, sondern arbeitsteilig mit den lettischen Grenzbehörden durchgeführt. Beide Seiten überprüfen jeweils nur die einreisenden Personen. Nach Auffassung des estnischen Grenzschutzes genügt diese Art der Grenzsicherung den Erfordernissen. Allerdings bestimmt Art. 6 SDÜ, daß auch die Ausreisekontrollen mit eigenen Kräften abgewickelt werden müssen. Würde Estland die derzeitige Praxis beibehalten, verstieße es während des Zeitraumes, in dem Lettland noch nicht EU-Mitglied ist oder mangels Anschlusses an das SIS nicht die vorgeschriebenen Abfragen tätigen kann, gegen sein Pflichten nach EU-Besitzstand. Estland sollte zu dieser Rechtsfrage rasch eine klare Auskunft der Union erhalten.

II. Migration (Visa, Zulassung, Ausweisung/Rückführung)

1. Notwendige Korrekturen in der Visumpolitik

Die estnische Visumpolitik entspricht im wesentlichen der EU-Linie. Eine Ausnahme bildet die Gewährung von Visumfreiheit für Bulgaren. Auch insoweit ist die Übernahme des EU-Acquis vorgesehen, wobei ein Datum nicht genannt wird.

Nicht in Einklang mit den Regelungen der EU steht die Behandlung russischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in den Grenzgebieten, die für die Einreise nach Estland statt eines Sichtvermerks lediglich eine besondere Erlaubnis benötigen, die keinen vollwertigen Ersatz für den Sichtvermerk darstellt. Eine derartige Erlaubnis wurde Grundstückseigentümern und/oder Verwandten estnischer Staatsangehöriger erteilt, die in unmittelbarer Grenznähe wohnen; seit 1995 wurden aber keine derartigen Erlaubnisse mehr erteilt.

2. Mängel im Visum-Erteilungsverfahren

Die estnischen Auslandsvertretungen nutzen ein IT-gestütztes System bei der Bearbeitung von Visumanträgen, können jedoch - ebenso wie die Grenzdienststellen - zur Zeit noch nicht „on-line“ auf Personen- und Fahndungsbestände zugreifen. Die unmittelbare Datenabfrage für die Botschaften und Konsulate soll erst ab dem Jahr 2002 möglich sein.

Die estnische Regierung hat Anfang 1998 Verwaltungsvorschriften zum Visum-Erteilungsverfahren erlassen; ob sie mit den Gemeinsamen Konsularischen Instruktion der EU übereinstimmen, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

Alle EU-Mitgliedstaaten haben mit Estland Sichtvermerksregelungen vereinbart, die eine visumfreie Einreise gestatten; die mit den Benelux-Ländern vereinbarte Regelung ist zwar noch nicht in Kraft getreten, wird aber von den Niederlanden in der Praxis bereits angewandt.

Nach estnischen Angaben werden auch Visa an der Grenze ausgegeben (1998: 41.494); dabei handelt es sich hauptsächlich um reguläre Visa: Die Inhaber von kanadischen, israelischen oder südafrikanischen Pässen sowie von Pässen der Benelux-Staaten können - soweit erforderlich - ein Visum an der Grenze erhalten.

3. Schwachstellen bei der Dokumentensicherheit

Bis 1995 wurden in Estland Pässe ausgestellt, die besonders fälschungsanfällig waren. Die nachfolgende Paßgeneration weist Sicherheitsmerkmale höherer Qualität auf, genügt aber immer noch nicht dem notwendigen Sicherheitsstandard. In absehbarer Zeit müßte daher erneut nachgebessert werden. Gegenwärtig werden die alten Pässe gegen solche der zweiten Ausgabereihe sukzessiv ausgetauscht.

Die von Estland verwendete Visummarke enthält weitgehend Sicherheitselemente, die dem EU-Standard entsprechen.

4. Ausstehende Anpassung der Verwaltungsstrukturen an das neue Ausländerrecht

Ein neues Ausländerrecht soll zum 1. Oktober 1999 in Kraft treten. Es wird in Übereinstimmung mit den Vorgaben des EU-Acquis das vorhandene Regelwerk, zu dem unter anderem das Gesetz über Ausweisungen vom 1. April 1999 gehört (204 Ausweisungen im Jahr 1998), ergänzen und die Aufenthaltsbedingungen für Ausländer festlegen, die Zulassungsbestimmungen zum Studium und zum Arbeitsmarkt normieren, die Ein- und Ausschleusung unter Strafe stellen und Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen vorsehen, die Passagiere ohne die erforderlichen Dokumente nach Estland verbringen. Außerdem sollen die Empfehlungen des Rates zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 27. September 1996 im Jahre 2000 in das nationale Recht aufgenommen werden.

Die Administration dieser zusätzlichen Bestimmungen verlangt entsprechend qualifizierte Behörden- und Kooperationsstrukturen, die noch nicht bedarfsgerecht aufgebaut sind. Ihre Errichtung erfordert erhebliche finanzielle Aufwendungen und wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen. In diesem Bereich ist 1997 eine zentrale Behörde geschaffen worden, das Estnische Amt für Staatsbürgerschaft und Migration (CMB).

5. Fehlen von Rückübernahmeabkommen und Verfahrensmodalitäten

Damit Estland Personen, die nicht berechtigt sind, sich im Land aufzuhalten, leichter zurückführen kann, hat es bisher Rückübernahmeabkommen oder andere Verfahrensmodalitäten mit EU-Mitglied- und Kandidatenstaaten abgeschlossen. Es fehlen gänzlich Übereinkünfte oder andere Verfahrensmodalitäten mit solchen Drittstaaten, die als Herkunftsländer illegaler Zuwanderer in Betracht kommen. Auch wenn Estland noch kein bevorzugtes Ziel- und Transitland für Migranten ist, müßte durch eine Modifizierung der Rückführungspolitik dafür Vorsorge getroffen werden, daß für den Fall einer möglichen Veränderung der Situation die Grundlagen für Repatriierungen zur Verfügung stehen. Eine derartige Umstellung hätte auch präventive Effekte. Angesichts Estlands gemeinsamer Grenze mit Rußland besteht eine besondere Notwendigkeit, ein förmliches Rückübernahmeabkommen bzw. eine entsprechende Vereinbarung mit Rußland zu treffen, um die derzeitige inoffizielle Teillösung der Rückführungsfragen zu komplettieren und völkervertraglich zu regeln. Es sind jedoch die bestehenden Schwierigkeiten und die Tatsache zu berücksichtigen, daß bislang kein baltischer Staat ein Rückübernahmeabkommen mit Rußland geschlossen hat.

III. Asyl

1. Vervollständigung des Asylrechts

Das Asylrecht entspricht schon jetzt weitgehend den Vorgaben des EU-Acquis. Maßgebliche Grundlage ist das Flüchtlingsgesetz aus dem Jahre 1997. Es enthält die wesentlichen materiellen und prozeduralen Regelungen, u.a. ein mehrzүgiges Rechtsmittelverfahren. In der Praxis hat das Rechtsmittelverfahren Suspensiveffekt.

Zum 1. September 1999 soll eine Gesetzesnovelle den Rechtsrahmen vervollständigen sowie insbesondere die Behandlung offensichtlich unbegründeter Anträge normieren und das Instrument der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten einführen.

Unklar ist, ob erkennungsdienstliche Daten anläßlich des Asylverfahrens erfaßt werden.

2. Unerfahrene Entscheidungsinstanzen und eingeschränkte Logistik

In Estland sind im Jahre 1997 1 Asylgesuch und im Jahre 1998 23 Anträge gestellt worden. Bisher wurde kein Asylbewerber anerkannt; in 20 Fällen ist das Verfahren noch nicht abgeschlossen.

Diese geringen Zahlen machen deutlich, daß die zuständigen Behörden und Gerichte noch keine größere Erfahrung bei der Bearbeitung von Asylbegehren gewonnen haben können, was nicht als Mangel gelten kann.

Das niedrige Asylbewerberaufkommen erklärt auch, warum Estland derzeit nur begrenzte Aufnahmekapazitäten vorhält. Allerdings ist beabsichtigt, weitere Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen. Entsprechende Planungen sind bereits teilweise abgeschlossen.

3. Unzureichende Vorbereitung auf den Beitritt zum Dubliner Übereinkommen

Estland hat bisher noch nicht die notwendigen administrativen und rechtlichen Vorkehrungen getroffen, um dem Dubliner Übereinkommen beitreten und die daraus resultierenden Verpflichtungen erfüllen zu können.

Nach Auskunft der estnischen Regierung fehlt es besonders an geeigneten Verfahrensregelungen und zentralen Registern.

Wegen der großen Bedeutung des Dubliner Übereinkommens sollte Estland darauf hingewiesen werden, daß eine bessere Vorbereitung auf den Beitritt dringend geboten ist.

IV. Polizei (einschließlich Zoll)

Polizei

1. Negative Personalentwicklung

Während die Sollstärke der estnischen Polizei mit 4.930 Bediensteten beziffert wird, lag die Ist-Zahl im Februar 1999 mit 4.064 weit darunter. Ursächlich dafür dürfte in erster Linie die schlechte Besoldung sein, die zum einen dazu führt, daß die Rekrutierung qualifizierter Bewerber zunehmend Schwierigkeiten bereitet und zum anderen viele Beamte den Dienst in der Polizei aufgeben läßt.

Das Durchschnittsgehalt eines Polizeibeamten, das zum 1.7.1998 auf 4.000 Estnische Kronen (ca. 256 Euro) angehoben wurde, unterschreitet den Lohn eines Industriearbeiters um etwa 500 Estnische Kronen. Allein im Jahre 1998 haben 545 Beamte die Polizei verlassen, davon etwa die Hälfte wegen zu geringen Gehaltes.

Estland ist bemüht, mit einem neuen Vergütungssystem und weiteren begleitenden Maßnahmen den beruflichen Aufstieg und die soziale Sicherung der Beamten zu verbessern. Die Haushaltskürzungen im Etat des Innenministeriums im Jahre 1999 könnten diese Bemühungen indes wieder zunichte machen.

2. Fehlende Kontinuität und zu geringe Berufserfahrung

Die häufigen Führungswechsel im estnischen Innenministerium und der Polizei - von 1990 bis 1997 wurde die Position des Generaldirektors sechs mal neu besetzt - sowie die ständigen Strukturänderungen haben sich in den letzten Jahren deutlich negativ auf die Effektivität der Polizeiarbeit ausgewirkt. Bedingt durch die Aufteilung des kleinen Landes in 17 Polizeipräfecturen – deren Anzahl zukünftig allerdings auf etwa die Hälfte reduziert werden soll - gibt es noch proportional zu viele Führungskräfte.

Als Folge der Entlassung politisch „vorbelasteter“ Polizisten ist der Altersdurchschnitt der Beamten relativ niedrig, so daß es an erfahrenen Ermittlern fehlt. Neben anderen Ursachen dürfte dies ein Grund dafür sein, daß die durchschnittliche Aufklärungsquote mit 28,3 % landesweit und mit 12,7 % in Tallinn, wo etwa 50 % aller Straftaten begangen werden, besorgniserregend gering ist (Zahlen von 1998).

3. Mangelnde finanzielle und technische Ausstattung

Das Budget der Polizei ist mit einem für 1999 vorgesehenen Anteil von 4,6 % am Staatshaushalt vergleichsweise hoch. Die veranschlagten 800 Mio. Estnischen Kronen, also gut 50 Mio. Euro, dürften aber kaum ausreichen, um neben den laufenden Ausgaben die nötigen Investitionen, insbesondere zum Erwerb von Kraftfahrzeugen, moderner Kommunikationsmittel und kriminaltechnischer Einrichtungen sowie zur Herrichtung der Dienstgebäude, vornehmen zu können. Selbst die Zentrale Kriminalpolizei, die in erster Linie für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zuständig ist, verfügt nicht über die für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen Mittel. In Estland wird jedoch gegenwärtig eine neue Spezialeinheit für Geldwäsche eingerichtet. Diese Einheit wird am 1. Juli 1999 einsatzfähig sein.

Estland besitzt zur Zeit noch kein zentrales Fahndungs- und Informationssystem, will dieses aber bis 2002 vollständig implementiert haben. Bei dem geplanten System handelt es sich offenbar um eine nationale Lösung, die beispielsweise den technischen Erfordernissen des Schengener Informationssystems nicht entspricht.

4. Probleme bei der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption

Während 1998 einerseits bei den schweren Straftaten ein Rückgang zu verzeichnen war, kam es andererseits bei der allgemeinen Kriminalität wiederum zu einer deutlichen Zunahme von über 10 %.

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität, der die Polizei hilflos gegenüber zu stehen scheint, gibt es beträchtliche Steigerungsraten.

Grund zur Sorge bereiten auch die nicht selten gewaltsam ausgetragenen Machtkämpfe zwischen den konkurrierenden kriminellen Gruppierungen, die sich auf den Feldern der Organisierten Kriminalität betätigen.

4.1. Rauschgiftkriminalität

Die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität ist in Estland lange Zeit vernachlässigt worden. Die geringen Fallzahlen der Vergangenheit spiegeln die tatsächliche Situation nur unzureichend wider. Sie waren lediglich Ausdruck der zu geringen Personalressourcen. Seit April 1998 besteht aber eine spezielle Einheit zur Verfolgung von Drogenstraftaten. Ob der deutliche Zuwachs an registrierten Rauschgiftdelikten im Jahre 1998 um mehr als 100 % auf diesen Umstand zurückzuführen ist oder nicht, läßt sich noch nicht abschließend beantworten.

4.2. Korruption

Die Korruption in den estländischen Sicherheitsbehörden stellt ein Problem dar. Vielen Dienststellen liegen Hinweise auf bestechliche Beamte vor. Besonders anfällig scheinen Bedienstete, die zur Verkehrsüberwachung eingesetzt sind. Ursächlich für die verbreitete Korruption dürften besonders die niedrigen Gehälter der Polizeibeamten sein. Estland hat daraufhin sein Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1995 durch Gesetz vom 1.3.1999 verschärft. Unter anderem ist danach jeder Beamte verpflichtet, einmal pro Jahr Angaben über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu machen.

Zoll

1. Personelle und strukturelle Probleme

Die estnischen Zollbehörden scheinen nicht über genügend Personal zu verfügen, um ihre Aufgaben, vor allem im Ermittlungsbereich, zügig wahrnehmen zu können. Ursächlich für die Unterbesetzung dürfte die geringe Besoldung sein, die auch die Korruptionsanfälligkeit begünstigt.

Die Hauptprobleme sind aber durch die unklaren Kompetenzabgrenzungen zwischen den zentralen- und regionalen Verwaltungseinheiten bedingt. Estland will diese Schwachstellen demnächst auf der Grundlage einer Untersuchung beheben und auch Defizite bei den Zollbefugnissen in einem neuen Zollgesetz beseitigen.

Die Grenzkontrollen der Zollverwaltung werden indes als wirksam bezeichnet.

2. Internationale Zusammenarbeit

Bei der internationalen Zusammenarbeit mit den estnischen Zollbehörden sind keine Defizite bekannt geworden. Estland ist vollwertiges und aktives Mitglied in der MAR-INFO-NORD-Gruppe und der Baltic Sea Customs Conference. Die Kooperation gestaltet sich problemlos. Auch im Operativkommittee der BALTIC SEA TASK FORCE arbeitet Estland regelmäßig mit.

V. Justiz

Aus- und Fortbildung

Ein zentrales Problem der estnischen Justiz besteht im Bereich der Aus- und Fortbildung. Nachdem das Land erneut die Unabhängigkeit erlangt hatte, sind im Bereich der Rechtsstudien an der Juristischen Fakultät in Tartu große Fortschritte gemacht worden. Nichtsdestoweniger ist man sich generell bewußt, daß die juristische Ausbildung vorläufig noch gewisse Mängel aufweist. Hier wäre es von großem Nutzen, die estnischen Juristen in stärkerem Maße als bisher und in einer möglichst frühen Phase der Ausbildung mit den methodischen Grundlagen der Rechtsanwendung vertraut zu machen. Dies würde der Justizpraxis insbesondere auch den Umgang mit den zahlreichen gesetzlichen Neuregelungen erleichtern. Noch nicht verläßlich zu beurteilen ist der-zeit, inwiefern die Privatuniversitäten in Estland zur Ausbildung beitragen. Verbesserungsbedürftig ist auch die nachuniversitäre Aus- und Fortbildung in der Praxis. Diese müßte im Hinblick auf die beträchtliche Zahl von Richtern und Staatsanwälten, die in früherer Zeit ausgebildet worden sind, auch die Vermittlung von Kenntnissen zu den neuen Reformgesetzen und zum europäischen Recht einschließen. Es ist zu begrüßen, daß Estland die bestehenden Ausbildungsdefizite erkannt hat und Anstrengungen unternimmt, diese Defizite zu verringern. So wird im estnischen Justizministerium an einem Aktionsplan zur Verbesserung der Richterfortbildung gearbeitet. Ferner ist vor kurzem ein Zwillingsprogramm zwischen dem estnischen Justizministerium und den deutschen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zur Richterfortbildung angelaufen. Darüber hinaus versucht die estnische Justiz speziell im Rechtshilfebereich, Erkenntnisse aus der täglichen Zusammenarbeit mit dem schwedischen Justizministerium zu gewinnen. Speziell im Bereich des Europarechts schließlich wird von dem Ausbildungsangebot der Universität Stockholm/Swedish International Development Agency sowie der Europäischen Rechtsakademie, Trier, Gebrauch gemacht. Sämtliche Initiativen zur Verbesserung der Juristenausbildung und der Fortbildung der Richter und Staatsanwälte sollten mit Nachdruck weiter betrieben werden. Dies gilt besonders für die justitielle Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang kommt der Vermittlung von Sprachkenntnissen besondere Bedeutung zu.

Ausstattung

Es stellt sich die Frage, ob es im Bereich der Staatsanwaltschaften teilweise zu wenig Personal gibt. Zu diesem Schluß könnte man beispielsweise deshalb gelangen, weil die Staatsanwaltschaft in bestimmten Hauptverhandlungen manchmal nicht durchgängig vertreten ist. Zu gering erscheint auch die Zahl von Rechtsanwälten, was u.a. dazu führt, daß die Rechtsanwalts honorare so hoch sind, daß Durchschnittsverdiener sie vor allem in Zivilrechtsfällen kaum bezahlen können.

Auch bei der sächlichen Ausstattung des Justizwesens gibt es teilweise noch Verbesserungsbedarf, z.B. bei der Ausstattung der Gerichte mit Rechtstexten usw.

Gerichtsorganisation

Es ist wünschenswert, daß Estland die laufende Verwaltungsgerichtsreform zügig vorantreibt. Der gegenwärtige Zustand mit nur zwei erstinstanzlich zuständigen Verwaltungsgerichten hat zu Problemen geführt. Zur Zeit ist zu der Frage der weiteren Entwicklung im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten - über den Bereich der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit hinaus - kein Urteil möglich.

Im Bereich der Geschäftsverteilung erscheinen Änderungen notwendig. So erfolgt die Zuordnung derzeit noch nicht durchgängig auf der Grundlage objektiver Kriterien.

Reform des materiellen Strafrechts

Der Entwurf eines neuen Strafgesetzbuchs ist von den zuständigen estnischen Gremien noch nicht abschließend beraten worden. Es wäre notwendig, die Reformpläne im einzelnen zu prüfen, sobald konkrete Ergebnisse vorliegen.

Im Mai 1998 ist in Estland durch das Bewährungsgesetz die Strafaussetzung zur Bewährung eingeführt worden. Gesetzlich vorgesehen sind 200 Bewährungshelferstellen und eine angemessene Ausbildung. Es wäre - auch im Licht der gegenwärtigen Überbelegung der estnischen Gefängnisse (dazu unten unter Strafvollzug) - nützlich, Näheres über die praktische Umsetzung dieses Gesetzes zu erfahren.

Geldwäschebekämpfung

Eines der Hauptdefizite Estlands im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen besteht darin, daß es das Geldwäscheübereinkommen des Europarats noch nicht ratifiziert hat, obgleich davon auszugehen ist, daß Estland das Übereinkommen noch im Laufe dieses Jahres zu unterzeichnen und zu ratifizieren beabsichtigt. Zu begrüßen ist auch, daß Estland die Einführung einer Wertverfallmöglichkeit beabsichtigt. Die Geldwäschebekämpfung in Estland wird im November 1999 turnusgemäß vom Euraparat einer Bewertung unterzogen werden. Auf den diesbezüglichen Bericht sollte zu gegebener Zeit zurückgegriffen werden. Positive Wirkungen sind schließlich zu erhoffen von dem einschlägigen und noch laufenden Phare-Programm für die baltischen Staaten sowie von dem Erkenntnisgewinn durch die kontinuierliche Zusammenarbeit mit dem schwedischen Justizministerium.

Strafprozeßrecht

Der Entwurf einer neuen Strafprozeßordnung ist von den estnischen Gremien noch nicht abschließend behandelt worden. Es wäre notwendig, die Reformpläne im einzelnen zu prüfen, sobald konkrete Ergebnisse vorliegen.

Es ist wünschenswert, daß Estland sein Ziel erreicht, den Zeitraum zwischen dem Abschluß des Vorverfahrens und der Eröffnung des Hauptverfahrens auf zwei Monate zu verringern. Nach den vorliegenden Informationen beträgt dieser Zeitraum mitunter noch bis zu zwei Jahre. Es wird zu beobachten bleiben, ob das im Mai 1998 in Kraft getretene Gesetz über die Staatsanwaltschaft mittelfristig zur Realisierung des Ziels beiträgt.

Änderungen erscheinen im Haftrecht erforderlich. Hier sollte eine richterliche ex officio-Haftprüfung eingeführt werden, um eine Haftfortdauer ohne richterliche Überprüfung auszuschließen.

Prüfungsbedürftig erscheint die Frage, ob Estland innerhalb der Staatsanwaltschaften Spezialeinheiten zur Verfolgung Organisierter Kriminalität einrichten sollte.

Strafvollzug

Die Haftbedingungen in Estland sind verbesserungsbedürftig. Die Gefängnisse sind überbelegt und im ganzen nicht in einem Zustand, der geeignet wäre, das Vollzugsziel der Resozialisierung zu fördern. Ausbildung und Bezahlung des Personals in den Vollzugsanstalten erscheinen verbesserungsbedürftig. Entsprechende Initiativen sollten dazu beitragen, die gegenwärtige Tendenz einer wachsenden Gewaltbereitschaft in den estnischen Gefängnissen umzukehren.

Rechtshilfe in Strafsachen und Auslieferung

Übersetzungsprobleme im Zusammenhang mit Rechtshilfeersuchen haben offenbar zur Verlängerung von Verfahren geführt. Die Botschaften der Mitgliedstaaten in Tallinn bewerten ihre Erfahrungen mit der Rechtshilfepraxis als insgesamt gut. Insgesamt ist die Datenlage in diesem Punkt aber zu spärlich für ein fundiertes Urteil über die Qualität des Rechtshilfeverkehrs.

Von Rechts wegen sind derzeit direkte Kontakte zwischen den Justizbehörden für Rechtshilfeszwecke nicht vorgesehen. Insoweit sind Änderungen wünschenswert. Der Entwurf einer neuen Strafprozeßordnung enthält eine Reihe von Bestimmungen zur vollständigen Umsetzung des europäischen Auslieferungsübereinkommens nebst Zusatzprotokollen.

Zivilprozeßrecht

Das geltende Zivilprozeßrecht ist reformbedürftig. Deshalb plant Estland eine umfassende Zivilprozeßrechtsreform, die in der laufenden Legislaturperiode (d.h. spätestens bis zum Jahre 2003) abgeschlossen werden soll. Die Reform soll das Verfahrensrecht besser mit dem in vielen Punkten neuen materiellen Recht verschränken, soll Defizite des geltenden Rechts - wie etwa im Bereich des rechtlichen Gehörs - beseitigen und die neuen Verfahrensarten des Mahn-, Urkunds- und Versäumnis-verfahrens einführen. Diese Reformziele sind auch im

Hinblick auf den von Estland angestrebten Beitritt zur Lugano-Konvention zu begrüßen. Es ist wünschenswert, daß die Reformen im Zivilprozeßrecht auch einen wirksamen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung leisten und die Anerkennung und Vollstreckbarerklärung ausländischer Zivilurteile auch auf vertragloser Grundlage ermöglichen werden.

Unbefriedigend ist die gegenwärtige Rechtslage hinsichtlich des rechtlichen Beistands in Zivilsachen. Die Anwaltskosten sind für Durchschnittsverdiener kaum bezahlbar (siehe dazu bereits oben unter Ausstattung) und Regelungen zur Prozeßkostenhilfe fehlen.

Vollstreckung zivilrechtlicher Urteile

Verbesserungsbedürftig erscheint die Vollstreckung zivilrechtlicher Urteile. Die Gerichtsvollzieher arbeiten nicht immer zuverlässig und oft langsam. Sie sind auch nicht hinreichend ausgebildet.

Rechtshilfe in Zivilsachen

Hier gelten die Bemerkungen von oben (unter Rechtshilfe in Strafsachen) mutatis mutandis. Insbesondere sind auch hier mehr Informationen erforderlich.

VI. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

1. Sicherung der Außengrenzen

Der Grenzschutz ist eindeutig der Sektor in Estland, der am weitesten fortentwickelt ist. Er nimmt unter den Sicherheitsbehörden des Landes eine gewisse Vorbildposition ein und genießt auch in der Bevölkerung breite Wertschätzung.

Seine Erfolge beruhen vor allem auf einer effizienten Organisation und einer überzeugenden zentralen Führung. Durch die geographischen Gegebenheiten im Osten begünstigt und abseits der internationalen Wanderungsrouten gelegen, ist Estland zumindest bisher weniger migrationsanfällig, so daß der Grenzschutz auch nicht in dem Umfang gefordert ist, wie die Grenzpolizeien anderer Staaten.

Deswegen wirken sich die noch bestehenden Defizite, namentlich diejenigen im technischen Bereich, der Aufholbedarf hat, nicht derart aus, daß die Unterbindung illegaler Einreisen und die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität dadurch spürbar beeinträchtigt werden.

2. Migration

Obwohl von unerlaubter Zuwanderung zur Zeit nur relativ gering betroffen, bereitet sich Estland gleichwohl durch schrittweisen Erlaß der erforderlichen Rechtsakte und Aufbau der zugehörigen Verwaltungsorganisation auf die Bewältigung größerer Migrationslagen vor. Es hat allerdings erst eine Teilstrecke zurückgelegt. Zu den vordringlichsten Aufgaben der nächsten Jahre gehört vor allem, die Visumpolitik und Visumerteilung vollständig an den EU-Besitzstand anzugleichen, die administrative Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen zu gewährleisten und die zwischenbehördlichen Zusammenarbeiten herzustellen.

Dazu müssen Anstrengungen unternommen werden.

3. Asyl

Estland erfüllt im wesentlichen den EU-Besitzstand im Asylbereich. Diese Aussage muß allerdings mit der Einschränkung versehen werden, daß die personellen, technischen und baulichen Kapazitäten lediglich zugeschnitten sind auf die gegenwärtig äußerst geringen Fallzahlen. Sollten diese überraschend deutlich ansteigen, können Probleme bei der Bewältigung des erhöhten Asylbewerberaufkommens nicht ausgeschlossen werden.

4. Polizei (einschließlich Zoll)

Die Leistungsfähigkeit der estnischen Polizei liegt weit unter dem internationalen Durchschnitt, wie die beunruhigend niedrige Aufklärungsquote belegt. Der Niveauunterschied im Vergleich zu dem wesentlich qualifizierteren Grenzschutz ist deutlich.

Die Probleme beruhen weniger auf Defiziten im gesetzlichen Instrumentarium, sondern vorrangig darauf, daß es trotz aller Bemühungen nicht gelungen ist, die Polizei zu einem homogenen, erfolgsorientierten Verband mit solidem Berufsethos zu formieren, der in der Bevölkerung Anerkennung findet. Die Bestellung des neuen Polizeichefs, der sich für fünf Jahre verpflichtet hat, verspricht mehr Führungskontinuität und damit eine Wende zum Besseren.

Estland muß neben einer Optimierung der Ausstattung vor allem dafür Sorge tragen, daß die Bezüge der Polizeibeamten spürbar angehoben werden, damit längere Verweilzeiten im Polizeidienst erreicht werden und die Korruptionsanfälligkeit abgebaut werden kann.

Ähnliches gilt für die Bediensteten der Zollverwaltung.

5. Justiz

Das Hauptproblem des estnischen Justizwesens liegt derzeit im Bereich der Rechtsanwendung. Unbedingt zu verbessern ist der Ausbildungsstandard der Richter und Staatsanwälte. Diese müssen in die Lage versetzt werden, ihrer Funktion, die angesichts des rasch fortschreitenden Übergangs von altem zu neuem Recht mit besonderen Anforderungen behaftet ist, voll gerecht zu werden. Es ist zu begrüßen, daß Estland entsprechenden Handlungsbedarf erkannt hat und mit Unterstützung aus dem Kreis der Mitgliedstaaten im Bereich der Ausbildung erhebliche Anstrengungen unternimmt. Erfolge im Ausbildungsbereich werden dazu beitragen, die derzeit festzustellende Überlastung von Richtern und Staatsanwälten zu verringern, die Gerichtsverfahren zu beschleunigen und das Vertrauen der Bürger in die Effizienz der Justiz zu stärken.

Anzuerkennen ist der Umfang der von Estland zur Zeit betriebenen Reformen auf der Ebene der Gesetzgebung. Estland sollte in seinen Reformbestrebungen etwa im Bereich von Verwaltungs-, Straf- und Zivilprozeßrecht entschieden fortfahren.

Die folgenden Tabellen enthalten eine von der Kommission angefertigte Aufstellung der wichtigsten völlig oder teilweise aus EU-Mitteln finanzierten Projekte, an denen sich Estland beteiligt hat. Es sollte darauf hingewiesen werden, daß zudem mehrere Mitgliedstaaten Unterstützungsprogramme für Estland durchgeführt haben, die bilateral organisiert und finanziert wurden, wodurch sie wesentlich zur Unterstützung Estlands durch die EU in diesem Bereich beigetragen haben.

DECLASSIFIED

Beteiligung Estlands an PHARE - Horizontales Programm im Bereich Justiz und Inneres

Zeitraum	Thema	Art	Ziel	Maßnahmen	Betrag
1997-98	Migration, Asyl, Außengrenzen, Justizielle Zusammenarbeit, Polizeiliche Zusammenarbeit	Mission	Allgemeiner Bericht über die Bedarfsbewertung und die Festlegung von Projekten	1	20.000 Euro
1999	Polizeiliche Zusammenarbeit	Seminar, Austausch	Aktionsplan zur Annahme des Besitzstands	17	4,5 Mio. Euro
	Organisierte Kriminalität, Korruption	Seminar, Austausch	Aktionsplan zur Annahme des Besitzstands	20	1,5 Mio. Euro
	Asyl	Seminar, Austausch	Aktionsplan zur Annahme des Besitzstands	81	3 Mio. Euro

Vorgesehene Beteiligung Estlands an Programmen im Rahmen des Titels VI

	Falcone	Grotius	Odysseus	Oisin	Stop
1996	---	2S, 1X	---	---	1S
1997	---	3S, 1SCH, 1X	1S (Sherlock)	10, 4S	5S, 1X
1998	1F, 3S, 1SCH	1A, 3S, 1X	1A, 1F, 6S	10, 6S, 3SCH	10, 1F, 4S
1999	6S	2S, 1SCH	4S, 1F, 2SCH, 2O, 1A	8S, 4SCH, 10, 1A	2S, 2SCH
INSGESAMT	11	16	19	29	17
Alle Projekte	35	117	61	113	48

Art des Projekts

A = Austausch
O = Operation
F = Forschung und Studien
S = Seminar, Tagung, Konferenz
SCH = Schulung
X = Sonstiges

Falcone – Austausch-, Ausbildungs- und Kooperationsprogramm für Personen, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig sind

Grotius - Förder- und Austauschprogramm für die Rechtsberufe

Odysseus - Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreiten der Außengrenzen

Oisin - Programm für den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

Stop - Austauschprogramm für Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind