

Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich

Working Paper — Digitized Version

Kompromisse statt Marktwirtschaft: Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 186/187

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich (1992) : Kompromisse statt Marktwirtschaft: Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 186/187, ISBN 3894560266, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/748>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kompromisse statt Marktwirtschaft — Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißruß- land und den baltischen Staaten

von Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser

A U S D E M I N H A L T

- Angesichts der Sorge um das wirtschaftliche Überleben in den aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten wird vor dem Hintergrund eines marktwirtschaftlichen Referenzsystems untersucht, inwieweit in einigen dieser Staaten die ordnungspolitischen Voraussetzungen für ein Ende der wirtschaftlichen Talfahrt geschaffen worden sind.
- Die ordnungspolitische Analyse ergibt schwerwiegende Reformdefizite, die auf den Wunsch der politisch Verantwortlichen nach einer "eigenen" Form von Marktwirtschaft, die den Transformationsprozeß sozial abfedern soll, zurückzuführen sind. Dieses Streben nach sozialen Kompromissen führt zu Widersprüchen bei den Reformen in den Bereichen Rechtsordnung, Privatisierung, Wettbewerbssicherung, Liberalisierung der Märkte, makroökonomische Rollenverteilung und außenwirtschaftliche Öffnung. Beispielsweise soll etwa die Privatisierung rasch durchgeführt werden, jedoch dem Prinzip einer "gerechten" Verteilung genügen und niemandem Nachteile, etwa durch Verlust des Arbeitsplatzes, bescheren; oder die Preise sollen vollständig freigegeben werden, aber gleichzeitig sozial verträglich sein.
- Um die Voraussetzungen für eine funktionstüchtige Marktwirtschaft in den Nachfolgestaaten zu schaffen, sollte ein konsistentes Reformprogramm umgesetzt werden, das folgende Elemente enthält: die eindeutige Zuordnung von Kompetenzen an die Gebietskörperschaften gemäß dem Subsidiaritätsprinzip; staatliche Garantie der privaten Vertragsfreiheit und des Rechtsweges; verfassungsmäßiger Vorrang für das Privateigentum; konsequente Privatisierungsmaßnahmen; Wettbewerbssicherung durch freien Marktzugang für ausländische Produzenten und Demonopolisierung; vollständige Preisliberalisierung und Marktöffnung; Errichtung einer unabhängigen, stabilitätsverpflichteten Notenbank; Maßnahmen zur Gewährleistung der finanzpolitischen Solidität; Einführung einer frei konvertiblen Währung; Verzicht auf Protektionismus.
- Es entsteht der Eindruck, daß in den baltischen Staaten günstigere Bedingungen für die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung herrschen als in den großen europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Denn die baltischen Staaten können an Traditionen aus der Zwischenkriegszeit anknüpfen, die auch nach mehr als 50 Jahren Sozialismus nicht ohne Wirkung sind. So ergeben sich historische Anknüpfungspunkte bei der Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse oder privater Eigentumsstrukturen, die auch von der Bevölkerung als Teil ihrer nationalen Identität akzeptiert werden. Trotzdem ist sowohl in den baltischen Staaten als auch in den großen europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ein kompromißloser Reformkurs notwendig, damit der marktwirtschaftliche Transformationsprozeß gelingen kann.

Inhaltsverzeichnis

I.	Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion vor dem Scheideweg.....	3
II.	Eine ordnungspolitische Bestandsaufnahme vor dem Hintergrund eines marktwirtschaftlichen Referenzsystems	4
	1. Zur Rechtsordnung.....	5
	2. Die Eigentumsfrage	9
	3. Wettbewerbsregeln	17
	4. Zur Freiheit der Märkte.....	24
	5. Die makroökonomische Rollenverteilung.....	30
	6. Die außenwirtschaftliche Öffnung.....	44
III.	Das ordnungspolitische Gesamtprogramm.....	57
	1. Grundlagen einer gesellschaftlichen Umgestaltung	57
	2. Eigentumsreformen durch Privatisierung.....	58
	3. Die Sicherung des Wettbewerbs	59
	4. Liberale Marktverfassungen.....	59
	5. Institutionelle Grundlagen einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik.....	60
	6. Außenwirtschaftliche Liberalisierung.....	61
IV.	Zu den Wechselwirkungen in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem	62
	1. Das politische Dilemma	63
	2. Wechselwirkungen zwischen den Elementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung	64
	3. Zur Umsetzbarkeit eines liberalen Reformkonzepts.....	66
	4. Reformstillstand bis zur Verwirklichung eines Gesamtkonzepts?	67
V.	Marktwirtschaft statt Kompromisse.....	68
	Literaturverzeichnis	70

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schrader, Klaus:

Kompromisse statt Marktwirtschaft - Reformdefizite in
der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland
und den baltischen Staaten / von Klaus Schrader und
Claus-Friedrich Laaser. Institut für Weltwirtschaft,
Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1992

(Kieler Diskussionsbeiträge; 186/187)

ISBN 3-89456-026-6

NE: Laaser, Claus-Friedrich.; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion vor dem Scheideweg

Nach dem fehlgeschlagenen Putschversuch im August 1991 beschleunigte sich der Zerfall der Sowjetunion. Schon zwei Monate später war die Souveränität der baltischen Staaten wieder international anerkannt und auch in den anderen Sowjetrepubliken verstärkten sich die Bestrebungen nach nationaler Unabhängigkeit. So konnte nicht überraschen, daß das Schicksal der Sowjetunion am 8. Dezember 1991 in Minsk mit der Gründung der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS) endgültig besiegelt wurde. Und auch der GUS scheint keine lange Lebensdauer vergönnt zu sein, betrachtet man die Uneinigkeit ihrer Mitglieder, die sich teilweise sogar feindselig gegenüberstehen. Demnach dürfte es nicht mehr lange dauern, bis die politische Desintegration der ehemaligen Sowjetunion abgeschlossen ist. Doch dürfte die Freude über die politische Unabhängigkeit in den Nachfolgestaaten bereits stark getrübt sein. Denn ihnen allen fehlt bislang das wirtschaftliche Fundament für die neu gewonnene Eigenständigkeit, da man es versäumt hat, die Voraussetzungen für die Gesundung der zerrütteten Volkswirtschaften zu schaffen. Schon unter Gorbatschow wurden sechs wertvolle Jahre mit der unergebigen Suche nach einem dritten Weg zwischen Marktwirtschaft und zentraler Planwirtschaft vergeudet. Das wohlklingende Etikett für diese Politik, "Perestroika", erwies sich als eine leere Worthülse, die eine schon begonnene Talfahrt von dem ohnehin niedrigen Niveau der sowjetischen Wirtschaft nicht zu bremsen vermochte [vgl. etwa Spulber, 1991]. Insofern treten die 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion kein leichtes Erbe an; jedoch liegt es an ihnen, sich dieser Bürde durch radikale marktwirtschaftliche Reformen so schnell wie möglich zu entledigen. Sie stehen somit vor einem Scheideweg, der sie entweder in eine funktionierende Marktwirtschaft oder in ein wirtschaftliches Chaos bisher nicht gekannten Ausmaßes führen wird.

Dieser Beitrag befaßt sich schwerpunktmäßig mit der Reformpolitik in den drei großen europäischen und den drei baltischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion: Die Russische Föderation, die Ukraine und Weißrußland sowie Estland, Lettland und Litauen. Es gibt gute Gründe gerade diese Staaten in den Mittelpunkt einer ordnungspolitischen Analyse zu stellen: Allen sechs Staaten ist die geographische Zugehörigkeit zu Europa gemeinsam, aus der sie den Wunsch ableiten, auch politisch und wirtschaftlich Teil eines "größeren" Europa zu werden. Das westeuropäische Interesse muß vor allem der Stabilität der drei großen europäischen Nachfolgestaaten, insbesondere der Russischen Föderation, gelten, da diese zum einen immer noch Nuklearmächte sind und zum anderen eine Bevölkerungszahl aufweisen, die unter Umständen ein großes Zuwanderungspotential darstellen kann. Andererseits könnten diese Staaten für westliche Unternehmen interessante Absatzmärkte und Produktionsstandorte werden, wenn die marktwirtschaftliche Transformation erfolgreich durchgeführt würde. Dies gilt vor allem für die baltischen Staaten, die vor ihrer Zwangseingliederung in die Sowjetunion schon Marktwirtschaften mit traditionellen Bindungen hauptsächlich nach Skandinavien und Deutschland waren.

In den letzten beiden Jahren hat sich die wirtschaftliche Lage in den sechs betrachteten Staaten dramatisch verschlechtert (vgl. Tabelle 1).¹ Nach Einschätzung der meisten Experten wird der reale Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität im Jahre 1992 mindestens eine vergleichbare Größenordnung erreichen wie im Jahre 1991. Die Notwendigkeit von Reformen in Richtung auf eine funktionstüchtige Marktwirtschaft ist also offensichtlich.

Die Autoren danken für die wertvolle Hilfe bei der Informationsbeschaffung und der Bewertung des Reformprozesses (in alphabetischer Reihenfolge der Länder): Janno Reiljan (Tartu); Toenis Kukk (Kiel); Inese Vaidere (Riga); Andrei Kasmin und Alexander Penkine (Moskau); Alexander Grigorow (Kiew). Dank gilt auch den Kollegen Karl-Heinz Paqué und Rüdiger Soltwedel für ihre hilfreichen Anregungen. Die Arbeit entstand im Rahmen eines Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, das demnächst als Kieler Studie erscheinen wird. Als Nachfolgestaaten der Sowjetunion werden in dieser Arbeit alle unabhängigen Staaten bezeichnet, die bis zum Jahre 1991 zur früheren Sowjetunion gehörten, ohne daß damit völkerrechtliche Aussagen intendiert sind.

¹ Die verfügbaren Wirtschaftszahlen müssen unter großen Vorbehalten betrachtet werden, da sie mit der Qualität der Daten aus westlichen Statistiken nicht vergleichbar sind. Trotz möglicher Schätzfehler ist der negative Trend der wirtschaftlichen Entwicklung in den betrachteten Nachfolgestaaten jedoch eindeutig.

Tabelle 1 — Das reale Wachstum des erstellten Nettomaterialprodukts in ausgesuchten Nachfolgestaaten der Sowjetunion 1990 und 1991 (a)

	Estland	Lettland	Litauen	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
1990	1,1	-3,1	-13,0	-5,0	-1,6	-1,4
1991	-10,0	-8,0	-15,0	-11,0	-11,0	-3,0

(a) Veränderung in vH.

Quelle: PlanEcon [b].

In Abschnitt II soll eine ordnungspolitische Bestandsaufnahme vor dem Hintergrund eines marktwirtschaftlichen Referenzsystems durchgeführt werden². Diese Bestandsaufnahme läßt die bestehenden Reformdefizite sichtbar werden und ermöglicht darauf aufbauende Reformvorschläge, die als ordnungspolitisches Gesamtprogramm in Abschnitt III vorgestellt werden. Die Notwendigkeit und Durchführbarkeit des hier vorgeschlagenen Reformpakets wird anschließend in Abschnitt IV kritisch diskutiert.

II. Eine ordnungspolitische Bestandsaufnahme vor dem Hintergrund eines marktwirtschaftlichen Referenzsystems

Im folgenden wird der Stand des Reformprozesses in den betrachteten Nachfolgestaaten der Sowjetunion vergleichend dargestellt. Auf diese Weise kann untersucht werden, ob es gemeinsame Entwicklungslinien in der Reformpolitik dieser Länder gibt oder ob unterschiedliche Wege zur Marktwirtschaft eingeschlagen worden sind. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang eventuelle Gemeinsamkeiten der baltischen Staaten, die auf eine bürgerliche Tradition zurückblicken können, und der drei großen europäischen Nachfolgestaaten, die mehr als 70 Jahre Sozialismus erfahren haben. Die Bestandsaufnahme des ordnungspolitischen Status quo in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion orientiert sich an einem Kriterienkatalog, der auf den wesentlichen Bestandteilen einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung basiert.³ Es wird gefragt, wie weit die Reformen in den hier betrachteten Nachfolgestaaten hinsichtlich der einzelnen Elemente vorangekommen sind. Folgende Kriterien sind in diesem Katalog enthalten:

- Rechtsordnung,
- Eigentumsfrage,
- Wettbewerbsregeln,
- Verfassung der Märkte,
- makroökonomische Rollenverteilung und
- außenwirtschaftliche Öffnung einschließlich Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen.

Dieser Kriterienkatalog repräsentiert das Referenzsystem für die Bestimmung des marktwirtschaftlichen Status quo. Er orientiert sich an einem konsistenten Idealmodell einer liberal verfaßten Marktwirtschaft und reflektiert nicht die Gegebenheiten konkreter westlicher Wirtschaftsordnungen.

Da sich die ordnungspolitische Situation in den Nachfolgestaaten in einem raschen Evolutionsprozeß befindet, kann es sich bei dem hier vorgestellten Bild nur um eine zeitpunktbezogene Darstellung handeln. Diese erfolgt in Form vergleichender Übersichten, um die für den hier verwendeten Kriterienkatalog relevanten Informationen komprimiert darstellen zu können. Es ist zu berücksichtigen, daß vor allem in Zeiten gesellschaftlicher Umgestaltung zwischen Gesetzestext und Gesetzeswirklichkeit des öfteren große Unterschiede bestehen; denn vielfach sind die zentralen Entscheidungsinstanzen nicht in der Lage, Gesetze oder Verordnungen vor Ort durchzusetzen, da nachgeordnete Gebietskörperschaften und Teile des alten Apparats ein Eigenleben entfaltet

² Zu den ausgewerteten Informationsquellen gehören Auskünfte einheimischer Consultants, offizielle Dokumente sowie in- und ausländische Publikationsorgane. Diese Informationsauswertung wurde Anfang Mai 1992 abgeschlossen.

³ Eine ähnlich strukturierte Analyse für die kleineren mittel- und osteuropäischen Staaten Bulgarien, CSFR, Polen, Rumänien und Ungarn findet sich in Glismann und Schrader [1991].

haben. Soweit Abweichungen von den kodifizierten Bestimmungen bekannt sind, wird auf sie verwiesen. Die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme werden vor dem Hintergrund des Kriterienkatalogs bewertet.

1. Zur Rechtsordnung

a. Allgemeines

Die Qualität eines Standorts aus der Sicht potentieller Investoren bemißt sich zunächst danach, ob und inwieweit der vorgefundene rechtliche Rahmen eine freie wirtschaftliche Betätigung zuläßt und zugleich stabil ist. Das Rechtssystem ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Erstens geht es um die Sicherheit vor politischer Willkür und um die Garantie der marktwirtschaftlichen Ordnung selbst, zweitens muß die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus privaten Verträgen gesichert sein.

Auf den Märkten schließen Individuen in freier Selbstbestimmung Verträge, mit denen Verfügungsrechte übertragen und zuweilen auch die Rechte Dritter berührt werden. Eine marktwirtschaftliche Ordnung bedarf also einer staatlichen Garantie sowohl der persönlichen Freiheitsrechte als auch all jener Elemente, die die Marktwirtschaft selbst ausmachen: der Eigentumsrechte im Sinne umfassender Verfügungsrechte, der wettbewerblichen Ordnung, der Offenheit von Märkten nach innen und außen sowie der Freiheit des Kapitalverkehrs und der Arbeitskräftewanderungen. Dem Staat obliegt es demnach, ein öffentliches Gut in Gestalt des Rechtssystems zu schaffen, das letztlich als Voraussetzung für die Produktion privater Güter anzusehen ist. Denn eine marktwirtschaftliche Ordnung erlangt erst dann ihre Funktionstüchtigkeit, wenn die von ihr angebotenen Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung und die Freiheit jedes einzelnen, von diesem Angebot Gebrauch zu machen, rechtlich garantiert sind. Um eine marktwirtschaftliche Ordnung zu schaffen und zu erhalten, bedarf es staatlicher Macht. Zugleich muß allerdings die staatliche Macht selbst kontrolliert werden, damit die Gefahr politischer Willkür — ein Wesensmerkmal diktatorischer Regime — möglichst gering gehalten werden kann. Im Fall der sowjetischen Nachfolgestaaten ist eine Kontrolle des Mißbrauchs staatlicher Macht besonders wichtig, da aufgrund der negativen historischen Erfahrungen erst einmal ein Mißtrauensmalus gegenüber jeder Art von staatlichen Institutionen besteht [Glismann, Schrader, 1991, S. 96]. Ein Schutz vor politischer Willkür ist am ehesten zu erwarten, wenn die Rechtsordnung eine Gewaltenteilung mit gegenseitiger Kontrolle vorsieht, wenn das Rechtswesen frei von staatlicher Bevormundung ist und wenn auch staatliche Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sind.

Durch das Rechtssystem muß weiterhin die private Vertragsfreiheit garantiert werden, die den Kern einer marktwirtschaftlichen Ordnung ausmacht. Die Vertragsfreiheit ist nur zu garantieren, wenn Sanktionsmechanismen für den Fall der Vertragsuntreue existieren. Denn ein strategisches Verhalten einzelner Vertragsparteien ist nie ganz auszuschließen, so daß es geeigneter Instanzen, also eines ordentlichen Rechtswegs bedarf, um Ansprüche aus Verträgen durchsetzen zu können. Die Bereitstellung einer geeigneten Rechtsinfrastruktur und entsprechender Instrumente, um bestehenden Ansprüchen auch tatsächlich Geltung verschaffen zu können, ist somit — neben der Garantie von Vertragsfreiheit — eine originäre Staatsaufgabe. Wo sie erfüllt wird, sind wesentliche Voraussetzungen für eine funktionstüchtige marktwirtschaftliche Ordnung gegeben, wenn auch nicht verkannt werden sollte, daß der Aufbau rechtsstaatlicher Traditionen Zeit braucht. Ohne entsprechende Instanzen und Instanzenwege können sich derartige Traditionen allerdings auch nicht entwickeln.

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

Neue, auf rechtsstaatlichen Prinzipien basierende Verfassungen (Kriterium 1.1) gibt es noch in keiner der slawischen GUS-Republiken. In der Russischen Föderation wird derzeit heftig über verschiedene Entwürfe debattiert. Wie die Verfassung der Russischen Föderation letztlich aussehen wird, ist noch völlig offen. In der jetzigen Situation kann von einer echten Gewaltenteilung nicht gesprochen werden, vielfach erläßt die Regierung Dekrete anstatt Gesetze im Parlament zu verabschieden. Freilich steht die russische Regierung auch vor einem Dilemma: Der russische Volksdeputiertenkongreß ist noch zu Zeiten des kommunistischen Regimes gewählt worden und besteht zu einem großen Teil aus Abgeordneten, die marktwirtschaftlichen Reformen generell ablehnend gegenüberstehen. Kennzeichnend für die Lage in der russischen Föderation ist weiterhin der Umstand, daß die Kompetenzen der einzelnen Ebenen keinesfalls klar und abschließend geregelt sind. Das gilt sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Durchführung von Maßnahmen und die Administration. Häufig erlassen Legislativ- bzw. Exekutivorgane unterschiedlicher staatlicher Ebenen (Föderation, autonome Republiken, Ge-

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 1 - Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Vertragsfreiheit

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
1.1 Gibt es jeweils eine Legislative, Exekutive und Jurisdiktion mit gegenseitiger Kontrolle?	Die neue Verfassung Rußlands wird in Entwürfen diskutiert. Zu verzeichnen ist eine Übernahme von Exekutiv- und Rechtsprechungsorganen der Union mit ähnlichen Kompetenzen. Formal besteht eine Gewaltenteilung zwischen Exekutive (russ. Regierung, dem Präsidenten unterstehend), Legislative (gewähltes Parlament) und Jurisdiktion. Faktisch ist diese Gewaltenteilung jedoch instabil und weder durch gültiges Recht noch durch Tradition gesichert. Es besteht ein starkes Übergewicht der Exekutive gegenüber der Legislative (Regierung per Dekret), erstere greift in Kompetenzen der Legislative ein (z.B. in der Steuergesetzgebung). Eine Präsidialverwaltung bis hinunter zur Gemeindeebene zeichnet sich ab. Angesichts fehlender Reformen im Verwaltungsbereich blockieren untere Ebenen vielfach die Ausführung von Gesetzen und Dekreten. Gesetze und Erlasse der Föderation, der Oblasts und Kommunen werden häufig in Kompetenzen-Konkurrenz erlassen und widersprechen sich oft. 1991 wurde das Gesetz über das Verfassungsgericht verabschiedet, das im November 1991 eingerichtet wurde. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit erscheint angesichts fehlender Tradition, ungeklärter Kompetenzen und bislang nicht erfolgter Auswechslung von Richtern fraglich. Von Rechtssicherheit im westlichen Sinn kann nicht gesprochen werden, selbst dort, wo Gesetze bestehen, ist deren Durchsetzung (enforcement) nicht gesichert.	Formal besteht eine Gewaltenteilung. Die Legislativfunktion nehmen der Oberste Sowjet der Ukraine und Munitipalsowjets wahr, die Exekutive wird durch den Staatspräsidenten und die Regierung repräsentiert. Inwieweit jedoch eine Kontrolle der Regierung durch das Parlament stattfindet, ist unklar. Beherrschendes Thema sowohl für die Regierung als auch für die Parteien ist die Unabhängigkeit von der Russischen Föderation. Angaben über die Unabhängigkeit der Justiz fehlen.	Demokratische Traditionen und Gedanken an Gewaltenteilung erscheinen bislang wenig entwickelt, es dominieren die alten Strukturen. Die Opposition im Parlament gilt als schwach, eine Kontrolle der Regierung dürfte kaum effektiv sein. Über eine Unabhängigkeit der Justiz ist nichts bekannt.
1.2 Steht jedem - auch gegenüber der öffentlichen Gewalt - der Rechtsweg offen?	Vor ordentlichen Gerichten (eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es nicht) kann Klage gegen Entscheidungen von Behörden (zu verstehen als kollegiale Organe) erhoben werden, eine Appellation zum Obersten Gerichtshof ist möglich. Bei der allgemeinen Rechtsunsicherheit ist es fraglich, ob dies von praktischer Bedeutung ist.	Wie Russische Föderation.	Wie Russische Föderation.

prozeßordnung gegen gesetzwidrige Aktivitäten öffentlich Bediensteter enthalten. Einen umfassenden Rechtsweg gegen die öffentliche Gewalt gibt es noch nicht, das Gesetz über das Gerichtswesen sieht aber die Einrichtung von Verwaltungsgerichten vor, die für Klagen gegen Verstöße im Verwaltungsbereich zuständig sein sollen.

1.3 Gibt es Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit?

Die private Vertragsfreiheit ist grundsätzlich gewährleistet, mit Ausnahme der dem Staat vorbehaltenen Bereiche. (vgl. Kriterium 5.2). Dazu gehören auch Eisenbahn, Post, Energieerzeugung und -verteilung, die als staatliche Monopole weitergeführt werden; Verkehrstarife und Energiepreise werden staatlich reguliert; auf dem Arbeitsmarkt bestehen Mindestlöhne; Ausländer unterliegen besonderen Beschränkungen (vgl. auch Kriterium 2.2); der Marktzutritt ist weiterhin in ausgesuchten Bereichen allgemein beschränkt.

1.4 Gibt es Anreize, Verträge einzuhalten?

Der zivilrechtliche Klageweg ist gegeben, so daß grundsätzlich auf Schadensersatz geklagt werden kann. Es besteht jedoch noch wenig Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Rechtssystems. Vertragstreue ist derzeit kaum gegeben, Verträge werden häufig gebrochen, die Durchsetzung von vertraglichen Ansprüchen ist kaum möglich. Die Bedeutung der Vertragstreue und die Vordringlichkeit der Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen scheint allerdings im politischen Bereich erkannt worden zu sein.

Im Prinzip ist die private Vertragsfreiheit garantiert. Auf einer Reihe von Märkten sind nur staatliche Unternehmen zugelassen (vgl. Kriterium 5.2) oder es bestehen diverse Zugangsbeschränkungen (vgl. Kriterium 4). Die Eisenbahn wird als staatliches Monopolunternehmen weitergeführt. Einschränkungen der Vertragsfreiheit gibt es auch am Arbeitsmarkt (soziale Schutzrechte, Mindestlöhne). Für Ausländer bestehen besondere Restriktionen (vgl. etwa Kriterium 2.2 und 3.1).

Im Dezember 1991 ist das Zivilgesetzbuch von 1937 wieder in Kraft gesetzt worden, das den Rechtsweg garantiert und auch heutigen Ansprüchen an das Zivilrecht westlicher Prägung genügt. Die volle Schadensersatzregulierung und die Gewährleistung von Vertragspflichten ist damit de jure gegeben, muß sich allerdings de facto erst noch einspielen.

Die private Vertragsfreiheit ist grundsätzlich gewährleistet, mit Ausnahme der Bereiche, die den Staatsmonopolen vorbehalten sind (Verkehr, Energieerzeugung und -verteilung, Forstwirtschaft). Ausnahmen für Ausländer vgl. Kriterium 2.2 und 3.1 und zu den Einschränkungen auf einzelnen Märkten vgl. Kriterium 4.

Wie in Estland.

Quelle: Auskünfte von Janno Reiljan (Tartu), Toenis Kukk (Kiel), Inese Vaidere (Riga); Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft; The Baltic Independent [1992]; The Economist of Lithuania [versch. Jgg.]; FAZ [1992]; Joeste et al. [1991]; Lithuanian Information Institute [1992]; PlanEcon [a]; VWD-Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH [1992]; eigene Zusammenstellungen, Formulierungen und Auswertungen.

Erratum

Die Seiten 7 und 11
sind vertauscht worden.

biete und Bezirke sowie Oblasts und Kommunen) zum selben Gegenstand einander widersprechende Gesetze bzw. Verordnungen.⁴ Verwaltungseinheiten auf unterer Ebene sind mit der Durchführung übertragener Aufgaben entweder überfordert oder blockieren die Ausführung vorsätzlich. Von Rechtssicherheit im westlichen Sinne kann kaum gesprochen werden, zumal auch das Rechtswesen — trotz formaler Unabhängigkeit — noch nicht reformiert wurde. Immerhin hat man Ende 1991 ein Verfassungsgericht gegründet. In der Ukraine wird dagegen — etwas vereinfacht gesagt — die gesamte politische und legislative Arbeit durch den Gedanken der Unabhängigkeit von der Russischen Föderation beherrscht. Geradezu umgekehrt dürfte es in Weißrußland sein, wo die Unabhängigkeit fast ungelegen kam. In dieser Republik, die früher als "Musterschüler Moskaus" galt, regt sich bisher wenig beim Aufbau neuer demokratischer Strukturen. Mit einer gewissen Zeitverzögerung versucht man oftmals das, was in der Russischen Föderation beschlossen wurde, zu kopieren.

Bürgerliche Rechte gegenüber dem Staat (Kriterium 1.2) sind zwar formal in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten gegeben, da man die alte sowjetische Regelung übernommen hat, wonach auch Behördenentscheidungen vor ordentlichen Gerichten überprüft werden konnten. Angesichts fehlender Rechtstraditionen und bislang nicht erfolgter Justizreformen kann man jedoch unterstellen, daß diese Regelung weitgehend nur auf dem Papier steht.

Bei den Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit (Kriterium 1.3) ist eine gewisse Abstufung zwischen den slawischen GUS-Republiken erkennbar: Abgesehen von den Verfügungsbeschränkungen bei Grund und Boden (vgl. Kriterium 2.2) und den Staatsmonopolen (vgl. Kriterium 5.2.a) ist die Vertragsfreiheit in der Russischen Föderation inzwischen gegeben (und wird insbesondere an den zahlreichen Warenbörsen auch tatsächlich praktiziert). In der Ukraine wird ähnliches angestrebt. In Weißrußland scheint noch alles in gewohnten Bahnen zu verlaufen.

Anreize, private Verträge auch einzuhalten (Kriterium 1.4), gibt es trotz vorhandener Pfandgesetzgebung und Klagemöglichkeiten vor ordentlichen Gerichten in den slawischen Republiken bisher kaum. So wird eine Vielzahl von Verträgen gebrochen, ohne daß es wirksame Sanktionsmechanismen dagegen gibt. Hier macht sich der Mangel an Durchsetzbarkeit deutlich bemerkbar. Allerdings kann beobachtet werden, daß Vertragstreue, die zu garantieren eigentlich ein öffentliches und vom Staat bereitzustellendes Gut ist, gewissermaßen als "Clubgut" angeboten wird. Wer an Warenbörsen tätig ist, dort aber seine Verträge nicht einhält, muß mit seinem sofortigen Ausschluß vom Börsengeschäft rechnen.

Die baltischen Staaten

Für die baltischen Staaten ist kennzeichnend, daß sie hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Ordnung (Kriterium 1.1) an die Traditionen ihrer alten Verfassungen aus den 20er- und 30er Jahren anknüpfen, die eine mehr oder minder ausgeprägte Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit vorsahen. In der Übergangsphase gibt es freilich noch wechselseitige Kompetenzüberschneidungen von Exekutive und Legislative. Erschwerend kommt in Estland und Lettland hinzu, daß sich neben den Parlamenten (Oberster Rat), die jeweils noch nach sowjetischem Wahlrecht gewählt wurden, Parallelinstitutionen in Form des Estnischen bzw. Lettischen Kongresses gebildet haben. Diese wurden von den Nachkommen der Staatsbürger von vor 1940 gewählt und machen den Parlamenten die Rolle als Gesetzgebungsorgan streitig. In Estland sind aber nun Parlament und Estnischer Kongreß gemeinsam als verfassungsgebende Versammlung tätig. Oberstes Staatsorgan ist in allen drei baltischen Republiken derzeit der Parlamentspräsident. In Litauen zeichnet sich aber ein stärker präsidential ausgerichtetes System ab, ein Präsidentenamt mit weitreichenden Kompetenzen wird diskutiert. Die Justiz ist in allen drei baltischen Staaten formal unabhängig. Inwieweit sie dies auch de facto ist, muß sich erst noch erweisen. Das Vertrauen in die Rechtsprechung ist bislang allerdings noch nicht sehr ausgeprägt.

Hinsichtlich der Justiziabilität von staatlichen und administrativen Entscheidungen (Kriterium 1.2) gilt in Lettland und Litauen ähnliches wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten. Estland scheint insofern eine Ausnahme darzustellen, als mehrere neuere Gesetze explizit Klagemöglichkeiten gegen staatliche Entscheidungen vorsehen und die Einführung eines allgemeinen Instanzenweges für Verwaltungsgerichte geplant ist.

Die private Vertragsfreiheit (Kriterium 1.3) erscheint generell gewährleistet, es bestehen aber in allen baltischen Staaten vielfältige Ausnahmen, so am Arbeitsmarkt oder in Bereichen, die auch in westlichen Staaten

⁴ Teilweise werden auch alte Regelungen aus Unionszeiten nicht aufgehoben, so daß sich daraus weitere Widersprüche ergeben.

staatlichen Monopolunternehmen vorbehalten sind. Beschränkt ist überall auch noch die Verfügung über Grund und Boden. Auffällig ist weiterhin, daß in Litauen viele wirtschaftlich interessante Bereiche für ausländische Investoren versperrt bleiben sollen (vgl. auch Kriterium 3.1), was möglicherweise auf die Furcht vor russischem Einfluß zurückzuführen ist.

Was die Anreize zur Vertragstreue angeht (Kriterium 1.4), so gilt einstweilen wohl auch für die baltischen Staaten, daß die Transaktionskosten für Schadensersatzklagen mögliche Erträge übersteigen und die Vertragstreue zu wünschen übrig läßt. Gleichwohl verfügen die baltischen Staaten über eine mitteleuropäisch geprägte Zivilrechtstradition und Lettland hat sein damals als vorbildlich geltendes Zivilgesetzbuch von 1937 wieder in Kraft gesetzt.

Fazit

Hinsichtlich der Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse haben die baltischen Staaten vermutlich eine günstigere Ausgangsposition als die slawischen GUS-Staaten, da sie an entsprechende Traditionen aus der Zwischenkriegszeit anknüpfen können. Zwar sind auch hier mehr als 50 Jahre eine lange Zeit, in der entsprechende Traditionen ihre Wirkung verlieren können, doch spricht gerade der starke Unabhängigkeitsdrang in den baltischen Staaten dafür, daß man Entwicklungen aus der Zeit der früheren Selbständigkeit Beachtung schenkt. Die Russische Föderation und die anderen GUS-Staaten müssen in dieser Beziehung ganz von vorn anfangen.

2. Die Eigentumsfrage

a. Allgemeines

Die Existenz privaten Eigentums — vor allem an Produktionsmitteln und Immobilien — ist ein grundlegendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung und notwendige Bedingung für eine effiziente Ressourcenallokation. Privates Eigentum im marktwirtschaftlichen Sinne heißt, daß dem Eigentümer durch die Rechtsordnung das exklusive Recht auf Nutzung und Übertragung seines Eigentums sowie auf Ertragsertwirtschaftung garantiert wird [vgl. auch Böbel, 1988, S. 18 f.]. Diese Verfügungsrechte müssen zudem durch eine Bestandsgarantie für das Eigentum ergänzt werden. Die freie Verfügbarkeit des Eigentums und die Internalisierbarkeit der aus der Nutzung resultierenden Erträge gibt dem Eigentümer den Anreiz, eine möglichst rentable Verwendung für sein Eigentum zu suchen. Aufgrund dieser Anreize ist der Eigentümer bemüht, sein Eigentum verwendungsfähig zu halten, auch wenn er dafür einen Teil seiner Erträge aufwenden muß. Im Falle öffentlichen Eigentums, etwa an Immobilien oder Produktionsmitteln, fehlen jedoch gerade diese Anreize, weil der Eigentümer nicht der Nutzer ist. Denn bei staatlichem oder gesellschaftlichem Eigentum ist die Verfügungsfreiheit des Nutzers stark eingeschränkt und sein Einkommen weitgehend von dem erwirtschafteten Ertrag entkoppelt. Dem Nutzer fehlen daher die monetären Anreize, mit den vorhandenen Ressourcen sparsam umzugehen, sie möglichst gewinnbringend einzusetzen und für ihre Substanzerhaltung Sorge zu tragen. Denn der Nutzer kann die von ihm erwirtschafteten Erträge nicht internalisieren, da diesen der Charakter eines öffentlichen Gutes verliehen wurde. Und es ist mehr als fraglich, ob der für eine effiziente Nutzung öffentlichen Eigentums notwendige Altruismus der Individuen in der Realität unterstellt werden kann. Die Wirkungen der fehlenden privaten Anreize bei öffentlichem Eigentum zeigten sich jahrzehntelang in den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas: Dort wurde ohne Rücksicht auf die Kosten und die Erhaltung der industriellen Substanz produziert, so daß schließlich die Produktion nur noch in abnehmendem Maße aufrechterhalten werden konnte. Die Kombination von öffentlichem Eigentum, zentraler Produktionsplanung und weichen Budgetrestriktionen setzte die marktwirtschaftlichen Anreiz- und Sanktionsmechanismen weitgehend außer Kraft. Auch der desolate Zustand des sich im öffentlichen Eigentum befindlichen Wohnraums ist ein klares Beispiel für das Fehlen privater Eigentumsrechte.

Die Schlußfolgerung liegt also nahe, daß der Anteil des Privateigentums am volkswirtschaftlichen Produktivvermögen ein wichtiger Indikator für die Marktwirtschaftlichkeit einer Volkswirtschaft ist und damit über den Wohlstand eines Landes entscheidet. Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung muß das Privateigentum daher die eindeutig dominierende Eigentumsform sein. Öffentliches Eigentum sollte es nur in dem für die Bereitstellung öffentlicher Güter erforderlichen Ausmaß geben. Ferner ist die freie private Verfügungsgewalt durch die Rechtsordnung nur insoweit einzuschränken, als die Ausübung privater Verfügungsrechte negative Externalitäten zur Folge hätte, also private Verfügungsrechte anderer beeinträchtigen würde. Für die im Transformationsprozeß befindlichen, bislang sozialistischen Volkswirtschaften sind daher folgende Fragen von

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Ende März 1992

Kriterium 1 - Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Vertragsfreiheit

	Estland	Lettland	Litauen
1.1 Gibt es jeweils eine Legislative, Exekutive und Jurisdiktion mit gegenseitiger Kontrolle?	<p>Der Entwurf der Verfassung (vorgelegt Ende 1991) richtet sich an der Verfassung von 1937 aus, bisher wurden lediglich deren erste sechs Paragraphen (über Unabhängigkeit, Souveränität, Staatsgewalt) im Mai 1990 in Kraft gesetzt. Der Verfassungsentwurf liegt nach öffentlicher Diskussion nunmehr beim Parlament und beim Estnischen Kongreß (vgl. Kriterium 5.3.a). Derzeit ist die Gewaltenteilung zwischen dem 1990 gewählten Parlament (Oberster Rat) und der Exekutive (Ministerpräsident und Regierung) noch unklar, das Parlament beansprucht teilweise Exekutivfunktionen. Als oberstes Staatsorgan gilt derzeit das Parlamentspräsidium mit dem Parlamentspräsidenten an der Spitze. Das Parlament kontrolliert die Regierung und verabschiedet den Staatshaushalt. Die Unabhängigkeit der Justiz ist formal gewährleistet, jedoch ist noch kein personeller Wechsel bei Richtern erfolgt. Im Gesetz über das Gerichtswesen vom 23.10.1991 ist die Einrichtung eines Verfassungsgerichts vorgesehen. Bisher gibt es lediglich einen Obersten Gerichtshof sowie Distrikts- und Stadtgerichte. Die Richter des Obersten Gerichtshofes sollen vom Parlament bestimmt werden, die der Distrikts- und Stadtgerichte von der lokalen Bürgerschaft.</p>	<p>Die Verfassung von 1922 (Satversme), die eine Gewaltenteilung vorsieht, ist in ihren wesentlichen Artikeln formell wieder in Kraft gesetzt worden. Die darin vorgesehenen Institutionen (vor allem das freigewählte Parlament - Saeims) fehlen noch teilweise. In der Übergangsperiode fungiert der Oberste Rat als Gesetzgeber und der Ministerrat als Vollzugsorgan. Jedoch fehlt eine saubere funktionelle und personelle Trennung zwischen Oberstem Rat und Ministerrat. Als Staatsoberhaupt fungiert der Parlamentspräsident. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist gesetzlich gewährleistet; die Richter werden derzeit vom Obersten Rat bestimmt.</p>	<p>Seit März 1990 hat Litauen eine provisorische Verfassung, die eine Gewaltenteilung zwischen der Regierung, dem Einkammer-Parlament (Oberstem Rat) und der Rechtsprechung vorsieht. Oberstes Organ des Staates ist der Parlamentspräsident, der dem Parlamentspräsidium vorsteht. Das Parlament bzw. das Parlamentspräsidium kontrollieren die Regierung. Der Premierminister wird auf Vorschlag des Parlamentspräsidenten vom Parlament ernannt. Ein Mißtrauensvotum gegen die Regierung oder einzelne Minister ist möglich. Lokale Selbstverwaltung ist vorgesehen. Es bestehen Tendenzen zur Einrichtung eines Staatspräsidentenamtes mit weitreichenden Kompetenzen. Die Unabhängigkeit der Justiz wird formal gewährleistet; es besteht eine mehrstufige Gerichtsbarkeit (Oberster Gerichtshof, Distrikts-, Stadtgerichte), deren Richter für 10 Jahre vom Obersten Rat gewählt werden.</p>
1.2 Steht jedem gegenüber der öffentlichen Gewalt der Rechtsweg offen?	<p>Beim Rechtsweg gegen die öffentliche Gewalt sind im Kommunalverwaltungsgesetz Klagemöglichkeiten gegen Verordnungen lokaler und Kreisbehörden, im Immigrationsgesetz von 1990 gegen Entscheidungen der entsprechenden Behörden und in der Zivil-</p>	<p>Beim Rechtsweg gegen die öffentliche Gewalt gilt die ehemalige sowjetische Regelung in Lettland, insbesondere zum Schutz des Eigentums, weiter (die Klage gegen Institutionen und Entscheidungen einzelner Amtspersonen ist möglich).</p>	<p>Wie in Lettland.</p>

1.3 Gibt es Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit?	Zu den Verfügungsbeschränkungen bei Grund und Boden vgl. Kriterium 2.2. Einschränkungen der Vertragsfreiheit bestehen auch am Arbeitsmarkt (Mindestlohn und Entlassungsschutz) sowie in den Bereichen, die Staatsmonopolen vorbehalten bleiben sollen (vgl. Kriterium 5.2.a). Hinsichtlich der allgemeinen Preisfreigabe vgl. Kriterium 4.1.	Bestrebungen zur Gewerbefreiheit sind vorhanden. Ende Januar 1992 hat die Regierung den "Plan der dringlichen Wirtschaftsmaßnahmen" verabschiedet. Er sieht vor, die gesamte Wirtschaft auf eine kommerzielle Basis zu stellen, d.h. den Prinzipien der Selbstfinanzierung und Eigenverantwortung Vorrang zu geben. Der Plan ist als Vorstufe zur privaten Vertragsfreiheit und Privatisierung anzusehen. Am Arbeitsmarkt existieren Mindestlohnvorschriften und administrierte Löhne.	Am Arbeitsmarkt ist die Vertragsfreiheit durch Mindestlohnvorschriften und administrierte Löhne eingeschränkt.
1.4 Gibt es Anreize, Verträge einzuhalten?	Im Prinzip sind solche Anreize durch den Grundsatz der Schadensersatzpflicht - einklagbar von den ordentlichen Gerichten - gegeben. Das Pfandgesetz ermöglicht Sicherheitsleistungen in privaten Verträgen. Angesichts des fast völligen Verfalls der Staatlichkeit und staatlicher Autorität erscheint dies allerdings ohne praktische Relevanz. Vertragsverletzungen sind an der Tagesordnung, insbesondere dann, wenn die Vertragspartner zwei verschiedenen ehemaligen Unionsrepubliken angehören. 1991 haben 19 vH aller Betriebe der GUS ihre Verträge nicht eingehalten, insbesondere in Branchen wie Kohle, Chemie, Holz und Stahl, wo die offiziell veröffentlichte Vertragsbruchsquote 68 vH erreichte. Zweifel sind auch an der Vertragstreue bei politischen Verträgen zwischen den ehemaligen Unionsrepubliken angebracht. Es besteht das generelle Problem der mangelnden praktischen Durchsetzbarkeit bestehender oder neu verabschiedeter Gesetze (fehlendes "enforcement"). Das gilt etwa auch für den Vorschlag, daß bei Vertragsbruch in interrepublikanischen Handelsverträgen Schadensersatz zu Weltmarktpreisen in Devisen geleistet werden soll (hier fehlt es an einer Instanz zur Durchsetzung theoretisch berechtigter Ansprüche).	Es gilt das Zivilgesetzbuch der Ukraine von 1973, das auch den Schadensersatz regelt. Es sind die selben Zweifel wie für die Russische Föderation angebracht.	Es sind die selben Zweifel wie für die Russische Föderation angebracht.

Quelle: Auskünfte von Andrei Kasmin (Moskau), Alexander Penkine (Moskau), Alexander Grigorow (Kiew); Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft; Kommersant [1992]; PlanEcon [a]; VWD-Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH [1992]; eigene Zusammenstellungen, Formulierungen und Auswertungen.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 2 - Die Eigentumsfrage

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
2.1 Ist die Bildung von Privateigentum erlaubt?	Ja. Gemäß des "Gesetzes über das Eigentum" vom Dezember 1990 ist die Bildung von Privateigentum erlaubt. Als weitere Eigentumsformen sind das staatliche und munizipale Eigentum sowie das Eigentum der gesellschaftlichen Vereinigungen vorgesehen. Einschränkungen gelten für Ausländer.	Ja. Das "Gesetz über das Eigentum" Februar 1991 erlaubt neben kollektivem und staatlichem Eigentum auch das Privateigentum.	Ja. Nach dem Landgesetz vom Oktober 1991 ist die private Eigentumsbildung bei Grund und Boden erlaubt.
2.2 Gibt es Einschränkungen der privaten Eigentumsbildung und der Übertragbarkeit durch private Vereinbarungen?	Einschränkungen gibt es vor allem bei dem Erwerb von Grundeigentum, der zwar prinzipiell erlaubt ist, jedoch in der Praxis auf bürokratische Hürden stößt. So dürfen Grundstücke für 15 Jahre nicht verkauft werden. Der Erwerb von Gewerbeflächen soll durch eine im März 1992 erlassene Verordnung allerdings erleichtert werden. Ausländern ist der Erwerb von Boden nicht möglich; sie unterliegen Beschränkungen bei der Privatisierung (vgl. Kriterium 2.4).	Der Erwerb von Bodenschätzen und Grundeigentum ist eingeschränkt. So dürfen Grund und Boden erst 5 Jahre nach dem Erwerb weiterverkauft werden. Ausländern ist der Grunderwerb nicht möglich.	Das im März 1992 verabschiedete Gesetz über das "Recht auf Landeigentum" reguliert den Bodenerwerb durch Ausländer. Demnach bedarf es einer Zustimmung von Parlamentspräsidium und Kommunalbehörden.
2.3 Ist die Restitution früheren Eigentums - vorgesehen? - erfolgt?	Eine Restitution ist nicht vorgesehen.	Eine Restitution ist nicht vorgesehen.	Eine Restitution ist nicht vorgesehen.
2.4 Ist die Privatisierung öffentlichen Eigentums - vorgesehen? - erfolgt?	Das Privatisierungsgesetz vom Juli 1991 regelt die Privatisierung staatlicher und kommunaler Unternehmen. Auf dieser gesetzlichen Grundlage wurde im März 1992 ein Privatisierungsprogramm vorgelegt. Die Privatisierung wird durch zwei Institutionen durchgeführt: Das "Staatskomitee für die Verwaltung von Staatsvermögen" ist mit Grundsatzfragen der Privatisierung befaßt (sektorale Privatisierungsstrategien, Rechtsform der Unternehmen, Eigentumszuordnung an die Gebietskörperschaften); die Vermögensfonds, die auf allen Ebenen eingerichtet wurden, organisieren sämtliche Verkaufsaktivitäten. Ablauf der Privatisierung: (1) Initiativrecht bei Vermögenskomitee, Betriebsleiter, Belegschaft, Kommune oder Banken bzw. Finanziers; (2) Bearbeitung des Antrags durch das Komitee binnen 30 Tagen; bei Annahme Ausarbeitung eines Privatisierungsplans durch Privatisierungsausschuß, Ortssowjet und Belegschaft binnen sechs Monaten; Komiteebeschuß über die Annahme des Plans. Den Vermögenskomitees obliegt auch die Bewertung der Privatisierungsobjekte gemäß den im Februar 1992 verabschiedeten Vorschriften, die eine	Gemäß des "Konzepts zur Denationalisierung und Privatisierung von Betrieben, Boden und Wohnfonds" vom Oktober 1991 ist die Privatisierung des Staatseigentums vorgesehen. Privatisierungsobjekte sind Betriebe und gesellschaftliche Organisationen, Staatswohnfonds und Grundstücke. Der Privatisierungsprozeß soll 4-5 Jahre dauern und 60-65 vH des Vermögens der heutigen Staatsbetriebe und anderer staatlicher Objekte umfassen. Nicht privatisiert werden soll das Post- und Fernmeldewesen. Ein im März 1992 verabschiedetes Privatisierungsgesetz bezieht sich auf Staatsunternehmen im Wert von jeweils mehr als 1,8 Mill.	Ein Privatisierungsgesetz wird in Kürze verabschiedet werden. Es ist beabsichtigt, in einer ersten Phase 147 Unternehmen zu privatisieren, die zwar nur 15-18 vH aller Unternehmen repräsentieren, jedoch ca. 90 vH der Industrieproduktion erstellen sollen. Von diesen Unternehmen haben bisher 19 die staatliche Genehmigung ihrer Privatisierungspläne erhalten. Etwa 1/3 aller Industrieunternehmen wird von der Privatisierung ausgeschlossen bleiben, da diese in der Rüstungsindustrie oder in anderen Industrien von "strategischem Interesse" angesiedelt sind. Die zu privatisierenden Unternehmen können eine Gesell-

Bewertung auf der Basis von "Preisen" aus den Jahren 1982 und 1989 vorsehen;

(3) Verkauf nach Ausschreibung, wenn die Übernahme an Bedingungen geknüpft ist (Rüstungs- und Nahrungsmittelbetriebe); Versteigerung, direkter Verkauf oder Verkauf nach Ausschreibung bei unkonditionierter Übernahme im Rahmen einer "kleinen" Privatisierung (Handel, Handwerk, sonstige Dienstleistungen), wovon allein 1992 ca. 100 000 Unternehmen betroffen sein sollen; Umwandlung größerer, erfolgversprechender Unternehmen in Aktiengesellschaften und Verkauf durch den russischen Vermögensfonds, der zunächst Alleinkaktionär ist; ein Teil der Aktien (10,25 oder 51 vH) wird der Belegschaft und den Betriebsrentnern zu Sonderkonditionen angeboten; 10 vH der Aktien werden versteigert, der Rest über Banken und Börsen angeboten;

(4) Ein "management-buy-out" kann im Rahmen einer Ausschreibung oder Versteigerung zu Sonderkonditionen stattfinden. Für viele Objekte ist die Privatisierung untersagt (z.B. Bodenschätze, Verkehrs- und kommunale Infrastruktur, Teile der Energiewirtschaft, Raumfahrtindustrie); in anderen Bereichen ist ein Regierungsbeschluß notwendig (z.B. Rüstungsproduktion, Teile der Energiewirtschaft, Banken); Bereiche, denen eine Schlüsselstellung für eine funktionierende Marktwirtschaft eingeräumt wird, sollen beschleunigt privatisiert werden (etwa Handel und Landwirtschaft). Ausländer dürfen unter Auflagen oder aufgrund einer Genehmigung des Vermögenskomitees an der Privatisierung in Form von Auktionen oder Preiswettbewerb teilnehmen; gefördert wird ihre Teilnahme am "Investitionswettbewerb", d.h., ihr Engagement ist vor allem in Problembereichen und verlustbringenden Unternehmen erwünscht. Dazu zählen etwa die Bereiche Nahrungsmittel und Baumaterialproduktion. Derartige Betriebe können zu 100 vH in Auslandsbesitz übergehen. Parallel zu diesen Privatisierungsplänen der Regierung findet bereits eine "spontane" Privatisierung statt: Leitung und Belegschaften verkaufen eigenständig "ihre" Unternehmen mit Hilfe von Investmentgesellschaften zu individuell ausgehandelten Konditionen; zudem verfolgen kommunale Autoritäten eigenständige Privatisierungsinitiativen, die nicht im Einklang mit den föderalen Vorschriften stehen. Im Bereich der Landwirtschaft ist eine Auflösung der Kolchosen und Sowchosen vorgesehen. Landarbeitern wird in begrenztem Umfang gratis Land zugeteilt. Für das übrige Land haben bisherige Kollektivmitglieder als Einzelpersonen oder Gruppe ein Vorkaufsrecht. Ansonsten wird das Land über Auktionen frei veräußert. Der Weiterverkauf ist eingeschränkt.

Rubel. Die Bürger sollen besondere Gutscheine erhalten, mit denen sie bei Vermögensversteigerungen mitbieten können. Vergünstigungen sind für die Belegschaften vorgesehen. Noch zu regeln sind die Funktionen des "Ministeriums für Denationalisierung des Eigentums und Demonopolisierung der Produktion". Für den Bereich der Landwirtschaft wurde im Januar 1992 das "Gesetz über private Bauernhöfe" verabschiedet. Demzufolge sollen die bisherigen Kolchosen und Sowchosen in Einzelhöfe aufgeteilt werden; deren Größe darf 100 ha nicht übersteigen bei einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von höchstens 50 ha.

schaftsform frei wählen, wobei die Form der Aktiengesellschaften eindeutig dominiert. Unklar ist weiterhin die Vorgehensweise bei der Privatisierung. Die Bürger sollen Voucher-Hefte erhalten, mit denen sie insgesamt wenigstens 50 vH der zu privatisierenden Industrie direkt oder über Investmentfonds erwerben können. Wenigstens 40 vH der Anteile sollen bei einer staatlichen Vermögensagentur verbleiben, die diese ausländischen Investoren anbietet, in das Voucher-System einfließen läßt oder der Regierung übereignen kann.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten; Scheifele [1992].

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 2 - Die Eigentumsfrage

	Estland	Lettland	Litauen
2.1 Ist die Bildung von Privateigentum erlaubt?	Seit 1989 ist das private Eigentum an Produktionsmitteln erlaubt. Mit dem Eigentumsgesetz wurde im Sommer 1990 ein gesetzlicher Schutz des Privateigentums etabliert.	Ja, in der Übergangsperiode zur Unabhängigkeit (seit Mai 1990) wurde die noch sozialistische Verfassung dahingehend ergänzt. Nach der Unabhängigkeitserklärung im August 1991 wurde das Zivilgesetzbuch von 1937, das auch das Privateigentum schützt, wieder in Kraft gesetzt und ein Gesetz über Menschen- und Bürgerrechte verabschiedet, das ebenfalls das Privateigentum garantiert. Ausgenommen sind Bodenschätze und der Festlandssockel, die weiterhin Staatseigentum bleiben.	Die Bildung von Privateigentum ist erlaubt und die Gründung privater Unternehmen wird gefördert (vgl. auch Kriterium 2.4).
2.2 Gibt es Einschränkungen der privaten Eigentumsbildung und der Übertragbarkeit durch private Vereinbarungen?	Die Eigentumsübertragung steht unter dem Vorbehalt noch zu klärender Eigentumsverhältnisse (vgl. Kriterium 2.3). Ausländern ist der Grunderwerb nur für gewerbliche Zwecke erlaubt.	Die Übertragung von Grundeigentum und gewerblichen Vermögensteilen steht unter dem Vorbehalt, daß die Eigentumsverhältnisse noch zu klären sind (vgl. Kriterium 2.3). Der Grunderwerb durch Ausländer ist nicht erlaubt.	Die private Eigentumsbildung steht unter dem Vorbehalt bisher ungeklärter Eigentumsverhältnisse. Ausländern ist der Erwerb von Grund und Boden sowie das Engagement in einer Vielzahl von Wirtschaftsbereichen (vgl. Kriterium 4.2.b) untersagt.
2.3 Ist die Restitution früheren Eigentums - vorgesehen? - erfolgt?	Die Restitution früheren Eigentums ist vorgesehen. Bis zum 17.01.1992 mußten die Eigentumsansprüche angemeldet werden. Wo möglich, soll eine Rückgabe des Alteigentums erfolgen, ansonsten ist eine Realkompensation oder monetäre Entschädigung beabsichtigt. Jedoch fehlen bisher die notwendigen Ausführungsvorschriften. Dennoch sollen alle Restitutionsanträge bis Ende 1992 bearbeitet worden sein.	Ein Parlamentsbeschluß vom März 1991 sieht die Restitution früheren Eigentums für lettische Staatsbürger vor; die entsprechenden Gesetze werden augenblicklich ausgearbeitet bzw. sind bereits verabschiedet. Die Registrierung der Ansprüche von Alteigentümern oder deren Erben, für die eine dreijährige Frist besteht, hat schon begonnen; in eindeutigen Fällen gab es erste Rückgaben. Die Restitution soll, soweit möglich, in realer Form erfolgen, ansonsten sind Kompensationsleistungen in Gestalt von Geldzahlungen oder Investmentzertifikaten geplant.	Die Restitution früheren Eigentums ist bereits eingeleitet worden.
2.4 Ist die Privatisierung öffentlichen Eigentums - vorgesehen? - erfolgt?	Im Dezember 1990 wurde ein Ausführungsgesetz für die "kleine Privatisierung" verabschiedet; danach sollen vorrangig Handels- und Dienstleistungsbetriebe sowie Unternehmen der Lebensmittelversorgung	Die große Privatisierung ist nach einem Parlamentsbeschluß vom März 1991 vorgesehen. Die schon 1990 mit der Umwandlung von Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften begonnene "große Privatisierung" wurde Ende 1990 durch das let-	Das Privatisierungsgesetz vom Februar 1991 sieht die Privatisierung großer Teile der Industrie vor; es umfaßt nicht die Privatisierung von Landwirtschaft und Forsten, Bodenschätzen, Kommunikationsein-

privatisiert werden; zu diesem Zweck finden Auktionen und Ideenkonkurrenzen (Festpreis, Auswahl durch Kommunalbehörden) statt. Wohnungen werden durch eine Kombination von Schenkung und Verkauf privatisiert: 1 qm² Wohnfläche pro Arbeitsjahr als Schenkung, darüber hinaus der Verkauf der Wohnfläche. Im Bereich der Landwirtschaft sind mittlerweile aus der ehemals kollektivierten Agrarproduktion mehr als 7 000 private Bauernhöfe hervorgegangen. Bisher ist im Bereich der großen Privatisierung noch keine Entscheidung für ein Privatisierungsmodell gefallen. Im Rahmen eines Experiments hat die Regierung den Verkauf von vier ausgesuchten, mit Gewinn arbeitenden Unternehmen bewilligt, darunter das Bekleidungsunternehmen Baltika, die Industrievereinigung Talleks sowie das Taxiführunternehmen Tallinn. Weitere mittelgroße Unternehmen sind zum Verkauf vorgesehen bzw. schon verkauft worden.

tische Parlament gestoppt. Denn dieses vom sowjetischen Ministerrat eingeleitete Vorhaben ignorierte die Eigentumsrechte der Republik Lettland. Lediglich im Rahmen eines Experiments wurde Ende 1990 die Privatisierung von vier als rentabel geltenden Unternehmen der Leichtindustrie gestattet: 50 vH der Aktien wurden an Management, Belegschaft und Lieferanten verkauft; die Erlöse flossen in einen Privatisierungsfonds; die restlichen Aktien blieben in Staatsbesitz. Dieses Experiment wird augenblicklich kritisch analysiert, da der Verdacht einer zu niedrigen Bewertung des Eigenkapitals zugunsten des Managements besteht, wodurch die Aktien unter Wert verkauft wurden. Das lettische Parlament hat im März 1992 ein Privatisierungskonzept verabschiedet. Demnach soll bis zur Einführung einer eigenen Währung eine Versteigerung von Unternehmen gegen Hartwährung erfolgen. Staatsunternehmen steht es frei, sich in Aktiengesellschaften umzuwandeln. Die Beteiligung von Ausländern wird auf Einrichtungen beschränkt, die noch auf einer von der Regierung zu erstellenden Liste erfaßt werden müssen. Im Februar 1991 wurde ein Gesetz über die "kleine und mittlere Privatisierung" verabschiedet. Danach dürfen die zu privatisierenden Objekte im Bereich Handel und Dienstleistungen mit oder ohne Versteigerung verkauft werden, wobei jeweils eine vorherige Auswahl der Bewerber stattfinden kann. Die Objekte werden zunächst für einen Zeitraum von 3-5 Jahren vermietet; nach Ablauf kann eine Kaufoption ausgeübt werden; die Erlöse fließen zu jeweils 50 vH in den Privatisierungsfonds und in die Kassen der betroffenen Kommunen. In der Landwirtschaft ist eine Umwandlung der Kolchosen und Staatsgüter in private Gesellschaften geplant. Näheres soll ein Gesetz regeln, das im April 1992 verabschiedet werden sollte.

richtungen und des staatlichen Wohnfonds. Privatisierungskommissionen auf zentraler, Distrikts- und kommunaler Ebene sollen über Auktionen und Ausschreibungen die Privatisierung organisieren. Im Jahr 1991 sollte eine breit angelegte kleine und große Privatisierung stattfinden. Zum einen wurden an die Bevölkerung je nach Alter und Ersparnissen, Privatisierungsgutscheine verteilt (ein mittelloser Durchschnittsbürger erhält für 20 000 Rubel Gutscheine). Diese konnten für Aktien, für den Kauf von Kleinunternehmen sowie für den Erwerb der eigenen Mietwohnungen verwendet werden; der Großteil der Gutscheine wurde für den Erwerb von Mietwohnungen verwendet. Zum anderen erhielten die Beschäftigten einen Anteil von 10 vH an ihren Unternehmen. Schließlich sollte ein Teil der Betriebe gegen Rubel versteigert werden; 114 Betriebe sollten gegen Hartwährung an Ausländer verkauft werden. Die Betriebe gehören zu den Bereichen Handel, Gastronomie, Elektronik, Textilien, Nahrungs- und Genussmittel sowie Bau. Von diesen Unternehmen ist noch keines verkauft worden; insgesamt dominiert weiterhin das staatliche Eigentum, so daß noch von einem großen Privatisierungsbedarf gesprochen werden muß. Langfristig soll ein Drittel der Wirtschaft in staatlicher Hand bleiben.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

Interesse: Inwieweit sind die Bildung und die freie Verfügbarkeit von privatem Eigentum gewährleistet? Welche Maßnahmen im Rahmen der Restitution oder Privatisierung sind geplant und/oder ergriffen worden, das bisher dominierende öffentliche Eigentum in privates Eigentum umzuwandeln?

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

In allen drei Staaten gibt es offensichtlich immer noch ideologische Widerstände dagegen, das private Eigentum an Immobilien und Produktionsmitteln als dominierende Eigentumsform anzuerkennen (Kriterien 2.1 und 2.2). Es tritt bestenfalls formal gleichberechtigt neben die bislang dominierenden Formen öffentlichen Eigentums.⁵ Außerdem sind die privaten Verfügungsrechte über Grund und Boden eingeschränkt, wobei Ausländer, bis auf die Ausnahme Weißrußlands, vom Bodenerwerb ausgeschlossen sind. Hier wird ebenso, wie etwa durch die russischen Restriktionen für die Teilnahme von Ausländern an der Privatisierung, ein latentes Mißtrauen gegenüber ausländischen Investoren deutlich. Dahinter scheint sich die Absicht zu verbergen, den vermeintlichen "Ausverkauf des Landes" verhindern zu wollen.

Das offensichtlich zwiespältige Verhältnis der slawischen Nachfolgestaaten gegenüber dem Privateigentum wird durchaus verständlich, wenn die fehlenden privatrechtlichen Traditionen in diesen Ländern berücksichtigt werden. So ist die Restitution, also die Rückgabe früheren Eigentums an Alteigentümer oder deren Erben (Kriterium 2.3), deshalb nicht vorgesehen, weil nach etwa 70 Jahren Sozialismus keine Anknüpfungspunkte mehr an die Privateigentumsstrukturen des Zarenreichs bestehen. Anders als die mittel- und osteuropäischen Reformländer können die drei großen europäischen Nachfolgestaaten nur den Weg der Privatisierung öffentlichen Eigentums und privater Neugründungen gehen, um private Eigentumsstrukturen wieder zu entwickeln. Die Privatisierung (Kriterium 2.4) steht in den drei betrachteten Ländern noch aus. Und die bisher unternommenen Privatisierungsschritte stimmen wenig hoffnungsfroh, was eine rasche Bildung von Privateigentum in nennenswertem Umfang betrifft. Der Privatisierungsprozeß ist in der Russischen Föderation auf dem Papier zwar am weitesten gediehen, die Regelungen im einzelnen sind aber wenig geeignet, den Prozeß voranzutreiben. So muß in einem zeitaufwendigen Verfahren vor dem Verkauf oder der Ausschreibung ein Privatisierungsplan erarbeitet werden, in dem die Partikularinteressen von Belegschaft, Kommune und bisherigem Eigentümer einfließen. Diese offensichtliche "soziale Konditionierung" jeder Privatisierungsaktion dürfte Investoren, die auf eigenes Risiko arbeiten, nachhaltig abschrecken, da unter diesen Umständen eine an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Sanierung von Unternehmen erschwert wird. Auch die Vielzahl von Privatisierungsausnahmen und -beschränkungen, die hauptsächlich wirtschaftlich interessante Bereiche betreffen, steigert nicht gerade die Attraktivität des Privatisierungsprogramms. Daß Ausländer sich auf die sozial verträgliche Sanierung von Problembereichen konzentrieren sollen, rundet den ungunstigen Eindruck ab, den die russische Privatisierungsinitiative hinterläßt. Im übrigen wird ihre Rechtsverbindlichkeit dadurch in Frage gestellt, daß die anderen Gebietskörperschaften selbständig, teilweise im Widerspruch zu den föderalen Vorschriften, Privatisierungen durchführen und außerdem "spontane" Privatisierungen einzelner Unternehmen stattfinden. Eine Klärung der Rechtsfrage im Sinne der Durchsetzung föderaler Privatisierungsverordnungen ist bis auf weiteres nicht absehbar. Schließlich beschränkt sich die Privatisierung der Landwirtschaft erst einmal auf reine Absichtserklärungen. Auch die Konturen des ukrainischen Privatisierungsprogramms sind noch sehr unscharf. So fehlen bislang die institutionellen Voraussetzungen für die Privatisierung und die Klarheit über die technische Vorgehensweise. Bedenklich muß zudem die Absicht stimmen, 35–40 vH des heutigen Staatsvermögens in öffentlicher Hand zu belassen. Weiterhin ist keine schnelle Privatisierung zu erwarten, wenn schon heute der Privatisierungszeitraum auf 4–5 Jahre veranschlagt wird. Auch in Weißrußland dominieren, was die Privatisierung betrifft, bisher die mehr oder minder guten Absichten. Der Umfang der Privatisierung — 90 vH der Industrieproduktion — erscheint beeindruckend, wenn auch die Qualität der zu privatisierenden Unternehmen erst einer gründlichen Prüfung unterzogen werden müßte. Von Interesse wäre auch zu erfahren, auf welche Weise die Privatisierung durchgeführt werden soll. Die bisher bekanntgewordenen Vorschläge zeichnen sich nicht gerade durch Praktikabilität aus. Das weißrussische Privatisierungsmodell erscheint als eine unausgego-

⁵ Dazu zählen das staatliche Eigentum, das municipale Eigentum sowie das Eigentum gesellschaftlicher Vereinigungen (Gesetz über das Eigentum in der RSFSR vom 24.12.1990).

rene Mischung aus tschechoslowakischem Voucher-System, polnischen Investmentfonds und ungarischer Privatisierungsagentur.

Die baltischen Staaten

In den drei baltischen Staaten ist das Privateigentum wieder gesetzlich zugelassen worden, womit an die noch aus der Zwischenkriegszeit stammenden Eigentumsstrukturen angeknüpft werden kann (Kriterium 2.1). Die Akzeptanz privaten Eigentums dürfte daher im Baltikum größer als in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten sein. Zwar gibt es, bis auf die rühmliche Ausnahme Estlands, für Ausländer keine Möglichkeit des Grunderwerbs, jedoch sind die meisten Einschränkungen bei privater Eigentumbildung und -übertragung auf noch ungeklärte Eigentumsverhältnisse zurückzuführen (Kriterium 2.2). Denn anders als in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten ist eine Restitution möglich und vorgesehen (Kriterium 2.3). In der Regel ist eine dingliche Restitution beabsichtigt, was sich aber als Investitionsbremse auswirken kann, da Verwaltung und Gerichte mit der Klärung der Eigentumsverhältnisse offensichtlich überfordert sind.

Bei der Privatisierung öffentlichen Eigentums sind die drei baltischen Staaten noch auf der Suche nach Privatisierungsverfahren, vor allem für die "große" Privatisierung (von Industriebetrieben) (Kriterium 2.4). In Estland hat die "kleine" Privatisierung (etwa von Einzelhandels- und Handwerksbetrieben) schon konkrete Formen angenommen, ebenso die Bildung privater Bauernhöfe. Die "große" Privatisierung zeigt sich lediglich in experimentellen Verkäufen, hinter denen sich kein konsistentes Konzept verbirgt. Ein wichtiges Hindernis scheint in diesem Zusammenhang die noch fehlende eigene Landeswährung zu sein. Gegen den an Wert verlierenden Rubel sollen wohl keine realen Werte mehr veräußert werden. Dieses Problem ist auch in Lettland und Litauen zu beobachten, die ebenfalls jeweils eine eigene Währung vorbereiten. In beiden Ländern versucht man, Abhilfe dadurch zu schaffen, daß Unternehmen bis auf weiteres nur gegen Hartwährung verkauft werden sollen, was bislang aber keine großen Privatisierungserfolge erbrachte. Auch der Verkauf in Rubeln bzw. die kostenlose Übertragung von Unternehmensanteilen an Belegschaften oder andere Inländer verlief weitgehend erfolglos. Ähnlich wie in Estland hat auch in Lettland die "kleine" Privatisierung konkretere Formen angenommen, so daß vor allem in diesem Bereich mit Privatisierungserfolgen zu rechnen ist. In Litauen stimmt bedenklich, daß etwa ein Drittel der Wirtschaft im Staatsbesitz verbleiben soll, der wahrscheinlich nicht auf die wirtschaftlich unattraktiven Bereiche beschränkt sein wird. Die Haltung zu der Teilnahme von Ausländern an der Privatisierung scheint in allen drei Ländern zwiespältig zu sein. Einerseits ist ein ausländisches Kapitalengagement und der damit verbundene Transfer von Managementwissen erwünscht; andererseits soll ein "Ausverkauf" vermieden werden.

Fazit

Während es den drei großen europäischen Nachfolgestaaten sichtlich schwer fällt, dem privaten Eigentum an Immobilien und Produktionsmitteln Priorität einzuräumen, scheinen die baltischen Staaten bemüht zu sein, an die traditionellen Strukturen privaten Eigentums anzuknüpfen. Die Restitution kann daher in den baltischen Staaten den Privatisierungsprozeß erleichtern, sofern sich die rechtlichen Verhältnisse rasch klären lassen. Hingegen tun sich alle Länder schwer, ein konsistentes Privatisierungskonzept zu entwerfen und rasch umzusetzen. Es ist nicht ersichtlich, daß die bisherigen Privatisierungserfahrungen der mittel- und osteuropäischen Reformländer genutzt werden. Dem ausländischen Engagement wird in der Regel mit Mißtrauen begegnet, was in teilweise sehr restriktiven Vorschriften zur Eigentumbildung zum Ausdruck kommt.

3. Wettbewerbsregeln

a. Allgemeines

Je mehr eine Wirtschaftsordnung dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet ist, also die Offenheit der Märkte garantiert und den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht sanktioniert, um so effizienter werden die in einer Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen genutzt. Denn dem Wettbewerb als Ordnungsprinzip kommt die Rolle eines umfassenden Anreiz- und Kontrollmechanismus zu, er sorgt für eine effiziente Kostenkontrolle und für höchstmögliche Produktivität. So zwingt der Wettbewerb Unternehmen und Individuen dazu, ständig neue Wege bei Produkten, Produktionsverfahren und Produktionsstandorten zu beschreiten. Insbesondere der Suche nach Neuem kommt in einer wachsenden Wirtschaft besondere Bedeutung zu. Im Sinne von Hayeks [1968] kann der Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren bezeichnet werden. Schließlich sind in der Realität, anders als im klassischen Lehrbuchmodell der sogenannten vollkommenen Konkurrenz, die Präferenzen der Markt-

teilnehmer nicht gegeben und allgemein bekannt — von vollständiger Voraussicht der Wirtschaftssubjekte in die Zukunft kann grundsätzlich nicht die Rede sein. Im Lehrbuchmodell stellt sich das marktwirtschaftliche Allokationsproblem eigentlich nur als eine einmalige Rechenaufgabe dar. Indes ändern sich die Knappheiten, Angebotschancen und Nachfragepräferenzen laufend in der Realität. Die entsprechenden Informationen müssen ständig neu im Wettstreit gesucht werden, und die Vorhersage künftiger Entwicklungen ist prinzipiell mit dem Risiko einer Fehleinschätzung behaftet. Wettbewerb dient in der Realität vor allem dazu, jene Informationen für den Allokationsprozeß zu beschaffen, die ohne ihn entweder unbekannt blieben oder doch zumindest nicht genützt würden. Produzenten entfalten vielfältige Aktivitäten, um besser zu sein als andere, und sie entdecken dabei neue Marktchancen und Gewinnmöglichkeiten. Wettbewerb bedeutet für die Konsumenten billigere, bessere und neuartige Produkte, die aus dem Konkurrenzkampf der Anbieter resultieren. Wettbewerb — sei es als Instrument zur Kosten- und Preiskontrolle, als Anreizmechanismus oder als Entdeckungsverfahren — trägt zur Harmonie zwischen Eigeninteresse und Gemeinwohl bei und bewirkt somit eine Art Sozialbindung des Eigentums.

Dabei ist Wettbewerb ein ständig gefährdetes und schutzwürdiges Gut, denn ein Hang zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen und Kartellen liegt für Anbieter (oder auch Nachfrager) in vielen Fällen nahe und ist durchaus keine Seltenheit. Sie zu verhindern, ist die Aufgabe der in den meisten westlichen Ländern anzutreffenden Verbote wettbewerbsbeschränkender Absprachen und der Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Die Konzeptionen der Wettbewerbsaufsicht unterscheiden sich dabei zwischen den einzelnen Industrieländern sehr stark. Die Kriterien, wann ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, wann wirtschaftliche Macht mißbraucht wird und was alles unter wettbewerbsbeschränkenden Praktiken zu verstehen ist, sind kompliziert und keineswegs unumstritten. Ferner erfordert ihre Handhabung erfahrene Institutionen. In dieser Hinsicht wird man von den sowjetischen Nachfolgestaaten daher kaum rasche Fortschritte erwarten können. Die zunehmende Praxis einer Monopolregulierung kann allerdings nicht als Maßnahme zur Sicherung des Wettbewerbs angesehen werden. Sie ist nicht nur ineffizient, wie die "public utilities regulation" in vielen Industrieländern gezeigt hat, sondern bei einem Fortbestehen staatlicher Monopole im Grunde genommen auch nichts anderes als eine Fortsetzung der staatlichen Preiskontrolle mit anderen Mitteln und mit der Freiheit der Märkte unvereinbar. Relativ einfach zu bewerkstelligen und zudem rasch wirksam wären dagegen Maßnahmen gegen die staatlichen Monopole und ein Zulassen des Wettbewerbs von außen — nicht nur im Sinne eines liberalen Außenhandelsregimes, sondern auch im Sinne der Niederlassungs- und Gewerbefreiheit für Ausländer. Ein Staat, der seine Staatsmonopole entflechtet und privatisiert und der zudem auf den unbeschränkten Wettbewerb des Weltmarkts vertraut, muß hinsichtlich der Verwirklichung des Wettbewerbsprinzips sogar als relativ fortschrittlich gelten. In Ländern, in denen Staatsunternehmen vorherrschen, werden diese in der Regel vom Staat vor dem Wettbewerbsdruck auf den Inlands- und Auslandsmärkten geschützt. Denn der Staat ist die einzige Institution, die durch Verbote, Marktzutrittsbeschränkungen oder andere Regulierungen Wettbewerb zumindest zeitweise verhindern kann. Selbst wenn private Monopole existieren, kann in einer offenen Wirtschaft zumindest durch den Druck der Auslandskonkurrenz Wettbewerb entstehen. Die Offenheit der Märkte nach außen ist vielfach sogar die einzige Möglichkeit, Monopole im Inneren zu einem wettbewerbsanalogen Verhalten zu veranlassen.⁶ Der Wettbewerb von außen ist daher vor allem dann unabdingbar, wenn bestehende Staatsmonopole entflochten und privatisiert werden sollen. Schon deshalb ist die Auslandskonkurrenz bedeutsam, weil der Aufbau einer effektiven Wettbewerbsaufsicht relativ viel Zeit erfordert.

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

Der Marktzutritt von Ausländern (Kriterium 3.1), also die Niederlassungsfreiheit ausländischer Unternehmen, wird in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten mehr indirekt als direkt behindert. In der Russischen Föderation geschieht das dadurch, daß es ausländischen Unternehmen in vielen Fällen — so bei der "kleinen" Privatisierung und bei Industrie- und Baubetrieben bis 200 Beschäftigte — nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist, sich an der Privatisierung bestehender Betriebe zu beteiligen. Damit ist allerdings offen, ob sich ausländische Investoren nicht gewissermaßen in der zweiten Runde beteiligen und entsprechende Betriebe von russischen Erstkäufern erwerben oder über Strohmannen an der Privatisierung teilnehmen können. Abgesehen

⁶ Zur Theorie bestreitbarer Märkte vgl. Baumol et al. [1983].

von den Bereichen, die ohnehin Staatsmonopolen vorbehalten bleiben sollen (Kriterium 3.3), bleibt auch offen, ob Ausländer — sofern sie Grund und Boden pachten können — gänzlich neue Betriebe eröffnen können. Ähnlich indirekter Natur sind die Behinderungen in der Ukraine, allerdings mit dem Unterschied, daß hier unvollkommene Investitionsschutzgarantien ein ausländisches Engagement noch behindern. In Weißrußland ist wie in der Ukraine die Beteiligung von Ausländern an der Privatisierung noch nicht abschließend geregelt. Eine inländische Mindestbeteiligung von 50 vH ist im Finanzbereich explizit vorgeschrieben.

Bei einem Gesetz zur Antimonopolpolitik und zur Eindämmung wirtschaftlichen Mißbrauchs (Kriterium 3.2) scheint die Russische Föderation vordergründig am weitesten zu sein. Hier gibt es ein solches Gesetz und mit dem Antimonopolkomitee auch eine Institution, die im Sinne dieses Gesetzes tätig werden kann. In der Ukraine ist ein solches Gesetz erst in der Vorbereitung, für Weißrußland ist in dieser Hinsicht nichts bekannt. Außerdem gibt es in der Russischen Föderation noch eine Reihe von Einzelschriften, so etwa die, daß sich Banken, Versicherungen und staatliche Institutionen nicht an der Gründung von Börsen beteiligen dürfen oder Höchstgrenzen für den Erwerb von Wertpapierpaketen existieren. Gleichwohl ist dieser Vorsprung nur ein scheinbarer. Denn die Monopolkontrolle, die das Antimonopolgesetz vorsieht, ist nichts anderes als eine Monopolregulierung. Betriebe, die als Monopole gelten, müssen Preise, Kosten, Qualitäten und Quantitäten offenlegen, behördlicherseits werden dann die Monopolpreise festgelegt. Damit macht man in der Russischen Föderation wettbewerbsrechtlich letztlich nichts anderes als in Weißrußland, wo ein ähnliches Verfahren aufgrund einer Verfügung des Ministerrats durchgeführt wird. Zugleich bedeutet diese Art von Monopolpreisregulierung, daß die in Kriterium 4 beschriebene Preisfreigabe wieder abgeschafft wird. Denn weiterhin müssen in den allermeisten Fällen die Herstellerbetriebe in der Russischen Föderation als Monopolisten angesehen werden. Wenn deren Preiskalkulation tatsächlich durch das Antimonopolkomitee oder seine Untergliederungen überprüft und reguliert wird, dann handelt es sich bei den dabei festgelegten Preisen wiederum um administrierte Preise.

Hinsichtlich einer Privatisierung und Entflechtung der Staatsbetriebe (Kriterium 3.3) hat man zwar in der Russischen Föderation große Pläne, doch de facto ist man dabei noch nicht weit vorangekommen. Die Liste der von der Privatisierung ausgeschlossenen Bereiche ist lang und reicht von häufig auch im Westen dem Staat vorbehaltenen Dienstleistungen (wie Post und Telekommunikation⁷ oder Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur) bis hin zu Schlüsselindustrien wie Raumfahrtindustrie, Energieerzeugung und -verteilung, Rohstofflagerstätten und Teile der chemischen und pharmazeutischen Industrie. In der Ukraine gelten ähnliche Ausnahmereiche, die Privatisierung befindet sich ansonsten noch in den Anfängen. Das Schlußlicht bildet wiederum Weißrußland, wo ein Privatisierungsgesetz erst in Kürze verabschiedet wird und die Ungewißheit noch am größten ist. Von der Privatisierung sollen hier Rüstungsbetriebe und Betriebe "von strategischem Interesse" ausgenommen sein.

Die baltischen Staaten

Beim Marktzutritt von Ausländern (Kriterium 3.1) ergeben sich deutliche Abstufungen zwischen den drei baltischen Republiken. Estland bindet den Marktzutritt ausländischer Banken und Versicherungen an eine staatliche Lizenz und behält sich auch vor, weitere Bereiche zu sperren, sofern "unerwünschte" Investitionen getätigt werden sollten. Darunter versteht man im wesentlichen den Aufkauf von estnischen Unternehmen durch russische Investoren, die hier ihre Rubel anlegen wollen.⁸ Ansonsten steht der Marktzutritt Ausländern mit Ausnahme der Bereiche, die Staatsmonopole bleiben sollen (vgl. Kriterium 3.3), im wesentlichen offen. Hindernisreich ist allerdings auch der Weg durch die unteren Instanzen vor Ort. Weniger offen ist der Marktzutritt für Ausländer in Lettland. Lizenziert werden müssen wie in Estland Filialen ausländischer Kreditinstitute. Darüber hinaus sind eine ganze Reihe von wichtigen Branchen, die nicht nur zum staatlichen Infrastrukturbereich zählen, für Ausländer nur insofern zugänglich, als daß sie lediglich Minderheitsbeteiligungen an den in diesem Bereich tätigen Unternehmen erwerben können. In noch weit stärkerem Maße ist der Marktzutritt für Auslän-

⁷ Interessanterweise fehlt in der Liste das Eisenbahnwesen, das demnach von der Privatisierung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Vielmehr erscheint es in einer weiteren Liste von Betrieben und Objekten, deren Privatisierung an die Genehmigung des "Staatskomitees für die Verwaltung von Staatsvermögen" gebunden ist (Privatisierungsprogramm, März 1992).

⁸ Aus diesem Grund möchte man sich auch so rasch wie möglich aus der Rubelzone lösen.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 3 - Sicherung des Wettbewerbs

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
3.1 Gibt es prinzipielle Beschränkungen des Marktzutritts ausländischer Konkurrenz?	Abgesehen von den Bereichen, die staatlichen Monopolen vorbehalten bleiben oder aufgrund ihres Infrastrukturcharakters nicht privatisiert werden sollen (Kriterium 3.4 und 5.2.a), ist Ausländern in einer Reihe von Bereichen zumindest die Beteiligung an der Privatisierung entweder gänzlich versagt oder nur mit staatlicher Lizenz möglich. Unzulässig ist die Beteiligung ausländischer Investoren an der Privatisierung im Handels-, Gastronomie-, Dienstleistungs-, Straßengüter- und -Personenverkehrsbereich sowie bei Industrie- und Baubetrieben bis 200 Beschäftigte. Mit staatlicher Lizenz können ausländische Investoren Beteiligungen erwerben an Rüstungsbetrieben, die der Konversion unterliegen, an Betrieben der Brennstoffwirtschaft sowie der Gewinnung und Verarbeitung von Edelmetallerzen, Edel- und Halbedelsteinen, radioaktiven Erzen und seltenen Erden.	Prinzipielle Beschränkungen des Marktzutritts durch Ausländer gibt es nicht. Fehlende Investitionsschutzgarantien und Rechtsgrundlagen, inwieweit Ausländer in den bisher dem Staat vorbehaltenen Bereichen (u.a. Bergbau, Metallbearbeitung, Maschinenbau), tätig werden können, erschweren den Marktzutritt de facto. Ein Gesetz "über Ausländerinvestitionen" ist mittlerweile verabschiedet, eines "über Wirtschaftssonderzonen" ist geplant.	Eine Beteiligung von Ausländern an der Privatisierung ist noch nicht abschließend geregelt. Das Auslandsinvestitionsgesetz vom November 1991 enthält kaum direkte Beschränkungen, verweist allerdings auf Gesetzesvorbehalte bezüglich Aktivitätsverbote und Lizenzpflichten. Explizit vorgeschrieben ist eine inländische Mindestbeteiligung von 50 vH im Finanzbereich.
3.2 Besteht eine institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Absprachen bzw. besteht eine institutionalisierte Kontrolle wirtschaftlicher Macht?	Es wurde ein Staatskomitee für Antimonopolpolitik und zur Förderung neuer Wirtschaftsstrukturen eingesetzt. Dieses hat einen Entwurf eines Gesetzes "über Wettbewerb und Begrenzung der monopolistischen Tätigkeit auf den Warenmärkten" erarbeitet, das Maßnahmen gegen "Preistreiberei" ermöglichen soll und das im Oktober 1991 verabschiedet wurde. Derzeit wird eine Liste von Unternehmen erstellt, die als Monopole zu gelten haben (Kriterium: Marktanteil \geq 35 vH). Die Monopolaufsicht besteht darin, daß die Monopolunternehmen den staatlichen Organen Preise, Kosten, Produktionsvolumen und Qualitäten deklarieren müssen. Seitens der Behörden werden dann gewissermaßen die Monopolpreise reguliert. Mißbrauch von Marktmacht soll zum Verlust von Exportlizenzen, zur Entlassung des Managements und zur Einsetzung von staatlichen Preiskommissaren führen. Das Gesetz "zur Gründung von Börsen" sieht den Ausschluß von Banken, Versicherungen und staatlichen Verwaltungen als Gründungsmitglieder von Börsen vor. Im Wertpapierhandel dürfen Investmentfonds max. 10 vH eines Wertpapiers verkauft werden. Natürliche Personen und Unternehmen (bzw. Investorengruppen) dürfen max. 15 vH eines Wertpapiers erwerben. Ein	Ein Antimonopolgesetz befindet sich im Stadium der Vorbereitung. Bis zu seiner Verabschiedung hat die Regierung die ursprünglich Anfang Januar 1992 vollzogene (beschränkte) Preisfreigabe Anfang Februar rückgängig gemacht.	Über die Einführung eines Antimonopolgesetzes ist nichts bekannt. Anfang 1992 hat der Ministerrat beschlossen, daß das Komitee für Staatseigentum gemeinsam mit dem staatlichen Planungskomitee und örtlichen Behörden die Preise und Kosten der als Monopole geltenden Unternehmen registrieren und gegebenenfalls Höchstpreise festlegen soll. Mißbrauch soll mit einer Strafe von 15 vH der Kosten geahndet werden.

höherer Anteil bedarf der Genehmigung durch das Finanzministerium. Ein Aktienpaket, das die Kontrolle über ein Unternehmen ermöglicht, darf nur mit Zustimmung des Antimonopolkomitees erworben werden. Weiterhin hat das Antimonopolkomitee aufgrund des Antimonopolgesetzes zwei Gründungen von Aktiengesellschaften untersagt, weil bei deren Gründung Staatsbetriebe bzw. Behörden beteiligt waren.

3.3 Sind die Staatsmonopole
- privatisiert worden?
- zerschlagen worden?

In den Bereichen Post und Telekommunikation, große Teile der Energieerzeugung und -verteilung (insbesondere Kernenergie), Raumfahrtindustrie, Herstellung von Giftstoffen und Narkotika sollen Staatsmonopole bestehen bleiben. Die offizielle Privatisierung des übrigen Staatseigentums ist trotz Schaffung einer gesetzlichen Grundlage Mitte 1991 noch nicht weit vorangekommen, u.a. weil Ausführungsbestimmungen zum Privatisierungsgesetz erst im Januar 1992 erlassen worden sind. Ehrgeizige Pläne sehen vor, daß 1992: 20-25 vH des russischen Staatseigentums (bis zum Jahre 2000 rund 70 vH) privatisiert werden sollen, darunter ein Großteil der Einzelhandelsgeschäfte, Restaurants und Dienstleistungsbetriebe, viele Betriebe des Großhandels, der Bauindustrie, des Straßengüterverkehrs und kleinere Betriebe in der Nahrungs- und Textilindustrie. Nach diesen Plänen sind außer den oben genannten Staatsmonopolen das Eigentum der Streitkräfte, Naturschutzgebiete, Rohstofflagerstätten, kulturelle Einrichtungen, Narkotika, die Medien, Betriebe der Strafvollzugsanstalten und Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (einschließlich Autobahnen) ausgenommen. Statt der offiziellen Privatisierung blüht die spontane, die Aneignung von Staatsbetrieben durch Management und Belegschaften. Vorgeesehen ist auch eine Landreform und eine Umwandlung der Kolchosen und Sowchosen in Unternehmen zum 1. März 1992. Dabei ist auch die Abtretung von Boden an Landarbeiter geplant, jedoch unter der Maßgabe eines Veräußerungsverbot und der Verpflichtung, 40-50 vH der Erträge an den Staat zu diesen gesetzten Preisen abzuführen.

Staatsmonopole sollen in den Bereichen Verkehr, Post und Telekommunikation, Energieerzeugung und -verteilung und Ressourcenförderung bestehen bleiben. In den übrigen Bereichen sind die staatlichen Monopole bisher weder privatisiert noch zerschlagen worden. Pläne für eine kleine Privatisierung, die 85 vH der Dienstleistungs- und Gastronomiebetriebe umfassen sollte, existierten zwar, wurden bisher aber von der Bürokratie blockiert. Diskutierte Vorschläge für Modelle zur großen Privatisierung umfaßten so unterschiedliche Lösungen wie die Vergabe an das bisherige Management, die Verteilung aller Anteilsscheine an die Bevölkerung oder die Bildung von Aktiengesellschaften, wobei 1/3 der Aktien an die Belegschaften verteilt und 2/3 an in- und ausländische Interessenten verkauft werden sollten. Als Vorstufe zu einer Demonopolisierung kann das Programm der "Hauptbestimmungen der Wirtschaftspolitik der Ukraine unter den Bedingungen der Unabhängigkeit" vom Oktober 1991 angesehen werden. Es sieht vor, Betriebe auf eine kommerzielle Basis zu stellen, den Aufbau von neuen Anbietern zu fördern und die Verflechtungsstrukturen der bestehenden Betriebe neu zu ordnen.

Die Unionsbetriebe, die 1990 nicht weniger als 20 vH der Beschäftigten und 40 vH der Industrieproduktion auf sich vereinigten (tätig u.a. in den Bereichen Metallverarbeitung und Herstellung von EDV-Geräten), wurden der Verwaltung der weißrussischen Regierung unterstellt. Eine Privatisierung der Staatsbetriebe in der Industrie ist vorgesehen, ein Gesetzesentwurf ist verabschiedungsreif. Ausgenommen von der Privatisierung sollen Betriebe der Rüstungsindustrie und Betriebe "von strategischem Interesse" sein. Eine Privatisierung der Kolchosen und Sowchosen soll geplant sein.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 3 - Sicherung des Wettbewerbs

	Estland	Lettland	Litauen
3.1 Gibt es prinzipielle Beschränkungen des Marktzutritts ausländischer Konkurrenz?	<p>Ausdrückliche Marktzutrittsbeschränkungen für ausländische Investoren bestehen im Bereich Banken und Versicherungen, bei denen eine Lizenzpflicht besteht. Ein zunächst relativ liberal ausgestaltetes Investitionsgesetz wurde im Parlament revidiert, um "unerwünschte" Investitionen zu verhindern. Dazu zählen vor allem Aufkäufe von Betrieben durch russische Unternehmen und Privatpersonen gegen Rubel. Willkürliche bürokratische Regelungen erschweren oftmals die wirtschaftliche Betätigung ausländischer Investoren vor Ort.</p>	<p>Von Ausländern kontrollierten Unternehmen ist der Zutritt auf eine Reihe von Märkten nicht gestattet: Landesverteidigung, Produktion und Vertrieb von Narkotika, Waffen und Sprengstoffen, Rohstoffgewinnung, Fischerei, Jagdwesen, Hafenwirtschaft, Presse und Funk. Filialen ausländischer Kreditinstitute dürfen nur mit Zustimmung des Obersten Rats errichtet werden. Nationale Exklusivrechte bestehen beim öffentlichen Verkehr und der Verkehrsinfrastruktur.</p>	<p>Der Marktzutritt von Ausländern ist grundsätzlich ausgeschlossen in den Bereichen Rüstungswirtschaft, Energieerzeugung und -verteilung, Eisenbahnen und Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation, Spielbanken, Lotterien, Medien, Herstellung von Tabak und alkoholischen Getränken, Gesundheitswesen sowie Herstellung gefährlicher Güter (nicht näher definiert). Nur mit staatlicher Genehmigung dürfen Ausländer Beteiligungen an marktbeherrschenden Unternehmen (mehr als 50 vH Marktanteil in Litauen) und an Unternehmen zur Rohstoffexploration erwerben.</p>
3.2 Besteht eine institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Absprachen bzw. besteht eine institutionalisierte Kontrolle wirtschaftlicher Macht?	<p>Ein staatliches Preisamt prüft Kalkulationen von Unternehmen, der Ansatz erscheint jedoch verfehlt. Der Entwurf eines Wettbewerbsgesetzes wird derzeit diskutiert, er wurde bereits dreimal vom Parlament zurückgewiesen und soll nun möglicherweise in ein allgemeines Unternehmensgesetz eingebettet werden. Der Entwurf des Wettbe-</p>	<p>Das Gesetz zur Einschränkung der Monopoltätigkeit sieht die Einrichtung einer Institution zur Aufsicht über die Monopoltätigkeit und Förderung des Wettbewerbs vor. Diese befindet sich erst im Aufbau. Eine effektive Kontrolle wirtschaftlicher Macht findet derzeit noch nicht statt.</p>	<p>Über Pläne für ein Antimonopolgesetz ist bisher nichts bekannt.</p>

werbgesetzes sieht die Errichtung einer Art Kartellamt vor, das dem estnischen Finanzministerium unterstellt werden soll. Nähere Einzelheiten sind noch nicht bekannt.

3.3 Sind die Staatsmonopole
- privatisiert worden?
- zerschlagen worden?

Die Staatsmonopole sind in Aktiengesellschaften umgewandelt worden. Dabei sind regional getrennte Betriebsteile verselbständigt worden, was jedoch weitgehend bedeutungslos blieb, da die zentralen Betriebe im Vergleich zu den ausgegliederten Betriebsteilen sogar alleine schon Konzerngröße erreichen. In den Bereichen Verkehr (außer Taxen, bei den übrigen Verkehrsträgern vermutlich bei der Infrastruktur), Post und Telekommunikation sowie Energieerzeugung und -verteilung sollen Staatsmonopole erhalten bleiben, staatliche Exekutivrechte bestehen auch bei der Herstellung von Spirituosen, Narkotika, Waffen und Sprengstoffen. Die übrigen Aktiengesellschaften sind zur Privatisierung vorgesehen, die jedoch erst noch bevorsteht (vgl. Kriterium 2.4).

Die staatlichen Monopole (Anteil 85 vH) sind bislang lediglich zu einem ganz geringen Teil formal privatisiert und nicht demonopolisiert worden (vgl. Kriterium 2.4). Seit Dezember 1991 gibt es ein Gesetz zur Einschränkung der Monopoltätigkeit, dieses zielt jedoch auf eine zukünftige Kontrolle wirtschaftlicher Macht und von Monopolen, enthält aber kein Verfahren zur Demonopolisierung bestehender Staatsmonopole. Die Eisenbahn soll als staatliches Monopol erhalten bleiben. Im Bereich Telekommunikation ist einem Joint-venture (Mehrheitsbeteiligung: lettische Regierung, Minderheitsbeteiligung: die schwedische Telefongesellschaft) gemeinsam mit dem Auftrag, ein neues Telefonnetz aufzubauen, eine Monopollicenz erteilt worden.

Eine breit angelegte Privatisierung wurde 1991 durch ein Anteilssystem versucht, mißlang jedoch weitgehend (vgl. Kriterium 2.4). Die staatlichen Monopolstrukturen bestehen daher bislang unverändert fort.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

der in Litauen beschränkt. Hier ist eine Niederlassung von ausländischen Unternehmen praktisch in allen Bereichen, die wirtschaftlich interessant sein könnten, entweder gar nicht oder nur unter restriktiven Auflagen möglich.

Bei der Einführung einer nationalen Kartellgesetzgebung und gesetzlicher Grundlagen für Maßnahmen zur Einschränkung wirtschaftlicher Macht (Kriterium 3.2) scheint — zumindest formal — Lettland am weitesten zu sein. Hier wurde ein Gesetz zur Einschränkung der Monopoltätigkeit bereits verabschiedet, was in Estland erst geplant ist. Eine Wettbewerbsbehörde befindet sich noch im Aufbau. In Estland soll diese Behörde, sofern der vorliegende Gesetzesentwurf verabschiedet werden sollte, beim Finanzministerium angesiedelt werden, wäre dann also keinesfalls unabhängig. Derzeit wird in Estland die gleiche ineffektive Monopolpreisregulierung betrieben wie in der Russischen Föderation. Von Litauen ist in dieser Hinsicht nichts bekannt.

Staatsmonopole (Kriterium 3.3) sind bislang in Estland und Lettland erst innerhalb einiger Probeverfahren entflochten und privatisiert worden, in Litauen ist eine großangelegte Privatisierungsaktion auf der Basis von kostenlos verteilten Anteilsscheinen an die Bevölkerung praktisch gescheitert (vgl. auch Kriterium 2.4). Ausdrücklich sollen in Estland Staatsmonopole in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Eisenbahnen, Post und Telekommunikation sowie Energieerzeugung und -verteilung und bei der Herstellung von Spirituosen, Narkotika, Waffen und Sprengstoffen bestehen bleiben. Eisenbahnen und Verkehrsinfrastruktur sollen auch in Lettland dem Staat vorbehalten bleiben, anders dagegen der Bereich Telekommunikation. Hier ist einem Joint-venture, an dem die lettische Regierung die Mehrheits- und die schwedische Telefongesellschaft eine Minderheitsbeteiligung hält, eine Monopolkonzession erteilt worden. Die Produktion als "gefährlich" geltender Güter soll zumindest in vom lettischen Staat mehrheitlich kontrollierten Unternehmen erfolgen. Angesichts der vielfältigen nationalen Exklusivrechte in Litauen (vgl. Kriterium 3.1) werden hier wohl in den allermeisten Fällen staatliche Monopole vorgesehen sein.

Fazit

Die Garantie der Wettbewerbsfreiheit liegt sowohl in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten als auch in den baltischen Staaten weiterhin im argen. Staatsmonopole sind in den meisten Staaten noch fast uneingeschränkt vorhanden, eine Privatisierung ist zwar häufig schon eingeleitet, jedoch noch nirgendwo weit fortgeschritten. Der Marktzutritt für ausländische Unternehmen erscheint zwar — mit Ausnahme Litauens — eher indirekt als direkt beschränkt, doch die Liste der Betriebe, die Staatsmonopolen vorbehalten bleiben sollen, erstreckt sich auch auf Bereiche, die in westlichen Ländern dem privaten Unternehmenssektor zugehörig sind. Die institutionelle Kontrolle des Wettbewerbs geschieht noch fast ausnahmslos als ineffektive Monopolregulierung und ist daher als ordnungspolitisch eher bedenklich einzustufen.

4. Zur Freiheit der Märkte

a. Allgemeines

Freie Märkte zeichnen sich durch souveräne Entscheidungen von Käufern und Verkäufern aus.⁹ Den Verkäufern steht es frei, einen Preis für die von ihnen angebotenen Güter zu fixieren; genauso ist es den Käufern überlassen, einen Preis zu bestimmen, zu dem sie ein Gut nachfragen wollen. Mit Hilfe des Preismechanismus erfolgt eine Koordination von Angebot und Nachfrage, indem sich ein Gleichgewichtspreis herausbildet, bei dem der Markt geräumt wird. Auf diese Weise entsteht ein System von Preisrelationen, das Auskunft über die relativen Knappheiten von Gütern und Dienstleistungen gibt, so daß die verfügbaren Ressourcen in ihre bestmögliche Verwendung gelenkt werden können. Diese dezentrale Koordination der Wirtschaft mit Hilfe der unsichtbaren Hand des Preismechanismus funktioniert so lange, wie nicht von dritter (staatlicher) Seite die Souveränität von Käufern und Verkäufern beschnitten wird. Ein zentrales System administrierter Preise, wie es in den sozialistischen Volkswirtschaften Osteuropas praktiziert wurde, ist erwiesenermaßen nicht in der Lage, Angebot und Nachfrage auf den zahlreichen Märkten ins Gleichgewicht zu bringen. Der Informationsaustausch, der sich zwischen Angebot und Nachfrage mit Hilfe freier Preise vollzieht, kann nicht durch einen zentralen Mechanismus ersetzt werden. Eine staatliche Planbehörde sieht sich nicht imstande, die Menge an Informationen zu sammeln und zu verarbeiten, die im freien Spiel von Angebot und Nachfrage genutzt werden. Damit der Preismechanismus funktionieren kann, muß es jedem Marktteilnehmer zudem möglich sein, die Gü-

⁹ Vgl. auch die Ausführungen zur privaten Vertragsfreiheit (Kriterium 1.3).

ter und Dienstleistungen anzubieten, bei denen er komparative Vorteile zu haben glaubt. Das bedeutet, daß der potentielle Zutritt zu allen Märkten jedermann zu jeder Zeit offenstehen muß und weder durch staatliche noch durch private Beschränkungen behindert werden darf [vgl. etwa von Hayek, 1967, S. 29]. Ein auch nur ansatzweise zentraler Produktionsplan, der den Unternehmen unabhängig von ihren komparativen Vorteilen Art, Quantität und Qualität der zu produzierenden Güter und Dienstleistungen vorschreibt, sollte daher in den sowjetischen Nachfolgestaaten der Vergangenheit angehören. Weiterhin muß durch die Rechtsordnung in Gestalt eines Konkurs- und Liquidationsrechts der Marktaustritt von Produzenten gewährleistet sein. Auf diese Weise kann der Sanktionsmechanismus des Marktes, der den Marktaustritt nicht wettbewerbsfähiger Anbieter erzwingt, wirksam werden.

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

Was die Liberalisierung der Preise in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten anlangt (Kriterium 4.1), übernahm Anfang Januar 1992 die Russische Föderation mit der Freigabe einer nennenswerten Anzahl von Güterpreisen eine Schrittmacherfunktion. Die Ukraine und Weißrußland folgten umgehend mit entsprechenden Preisliberalisierungen, um den Ausverkauf der bislang künstlich verbilligten Produkte durch "russische Touristen" zu verhindern. Während in der Russischen Föderation die meisten Preise bis Juni dieses Jahres, zumindest nach dem Willen der Regierung, freigegeben werden sollen, konnte Ende Januar 1992 in der Ukraine ein gegenläufiger Prozeß beobachtet werden. Mit der Einführung von Coupons (Karbowanez) wurden die Preise der Güter des Grundbedarfs wieder gesenkt, da mit Rubeln diese Güter nicht länger erworben werden konnten; die Coupons traten an die Stelle des Rubel. Begründet wurde diese Maßnahme damit, daß die bestehenden Monopole ihre Marktmacht mißbräuchlich ausgenutzt hätten, um überhöhte Monopolpreise zu verlangen. Eine erneute Preisfreigabe ist in der Ukraine demnach an die Demonopolisierung gebunden, die allerdings nicht absehbar ist. Die Absicht, die Preisfreigabe und die Entflechtung der Monopole miteinander zu verbinden, mag wohlbegründet sein; die Konsequenz hätte aber in einer beschleunigten Demonopolisierung und nicht in der erneuten Administrierung der Preise bestehen müssen.

Die allgemeinen Zugangsbeschränkungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten sind in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten vergleichbar und auch nach westlichen Standards nicht außergewöhnlich (Kriterium 4.2.a). Gleiches gilt mit Einschränkungen auch für die besonderen Regulierungen einzelner Märkte (Kriterium 4.2.b). Erneut sind die Beschränkungen für Ausländer hervorzuheben. Was die besonderen Regulierungen der Kapitalmärkte anlangt (Kriterium 4.2.c), muß festgestellt werden, daß es eigentlich noch keine Kapitalmärkte im marktwirtschaftlichen Sinne gibt. Die Russische Föderation ist bezüglich des Aufbaus eines Kapitalmarkts insoweit am weitesten fortgeschritten, da es praktisch in jeder größeren Stadt Handelsplätze für Wertpapiere gibt. Diese entsprechen jedoch oftmals nicht den neuen gesetzlichen Anforderungen — man kann vielmehr von einem Wildwuchs sprechen, aus dem Spiel- bzw. Handelsregeln eigener Art hervorgegangen sind. Von einem funktionierenden Kapitalmarkt sind die bestehenden Einrichtungen jedenfalls noch weit entfernt. In noch stärkerem Maß gilt diese Aussage für die Ukraine und Weißrußland, wo lediglich Warenbörsen existieren. Das Fehlen eines Kapitalmarkts dürfte insofern bedeutsam sein, da für den Handel mit den Anteilen der zu privatisierenden Unternehmen Börsen benötigt werden und die neugegründeten oder privatisierten Unternehmen auf inländische Finanzierungsquellen angewiesen sein werden. Auf den Arbeitsmärkten aller drei Staaten gibt es weiterhin Mindestlohnvorschriften bzw. administrierte Löhne (Kriterium 4.2.c.β). Die Möglichkeit für russische Staatsunternehmen, die Löhne dezentral auszuhandeln, könnte auf den ersten Blick positiv erscheinen. Als Staatsunternehmen können sie jedoch ihre Lohnkosten auf den staatlichen Eigentümer überwälzen, so daß sie anders als private Unternehmen ihre Lohnpolitik nicht an der Produktivitätsentwicklung orientieren müssen. Damit stellt sich die noch ausstehende Privatisierung als Hindernis für einen marktgerechten Lohnfindungsprozeß heraus.

Eine Konkursregulierung, die einen geordneten Marktaustritt unrentabler Unternehmen fördert, liegt in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten allenfalls rudimentär vor (Kriterium 4.3). Der Eindruck entsteht, daß die dominierenden staatlichen Unternehmen, so überschuldet und von staatlicher Alimentierung abhängig sie auch sein mögen, gar nicht Konkurs gehen können. Die noch immer praktizierte Politik der weichen Budgetrestriktionen sieht eine solche Möglichkeit wohl auch nicht vor. Betrachtet man das schleppende Tempo der Privatisierung, die der unternehmerischen Eigenverantwortung den Weg ebnen würde, scheint das Fehlen eines Liquidationsrechts nicht als Defizit empfunden zu werden.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 4 - Freiheit der Märkte

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
4.1 In welchem Umfang gibt es eine freie Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten?	Im Rahmen der am 02.01.1992 durchgeführten Preisreform wurden die Preise für eine Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen freigegeben; im März 1992 sollten zudem die Preise für Grundnahrungsmittel offiziell freigegeben werden, was jedoch bis auf weiteres aufgeschoben wurde. Preisobergrenzen bestehen weiter auch bei Benzin, Medikamenten, Strom, Heizung, Mieten und beim öffentlichen Verkehr; zudem werden Rohmaterialien weiterhin subventioniert, Handelsspannen vorgegeben, und die staatlichen Monopolunternehmen sind weder privatisiert noch entflochten worden. Ab Mai bzw. Juni 1992 sollen die Preise für Primärenergieträger (Erdöl, Erdgas, Kohle) freigegeben oder höhere Preisobergrenzen festgesetzt werden. Am Ende der Preisliberalisierung sollen Preiskontrollen nur noch bei Medikamenten, Kindernahrung, Verkehrsdienstleistungen sowie öffentlichen Dienstleistungen fortbestehen.	Als Reaktion auf die Preisfreigabe in der Russischen Föderation erfolgte zeitgleich auch in der Ukraine eine konditionierte Preisfreigabe. Preisobergrenzen bestanden für Brot, Speiseöl, Zucker, Kindernahrung, Medikamente, Verkehrstarife, Mieten, Gas und Elektrizität. Ende Januar 1992 wurde eine teilweise Rücknahme der Preisfreigabe eingeleitet: Senkung der Lebensmittelpreise und Preisregulierungen in den Bereichen Chemie/Petrochemie, Bau, Pharmazeutika, Bergbau, Holzverarbeitung, Druck, Kommunikation, Maschinenbau, Metallverarbeitung und Transport. Eine Preisfreigabe soll an die Verabschiedung eines Antimonopolgesetzes gekoppelt werden.	Am 03.01.1992 wurden die Preise als Reaktion auf die Preisreform in der Russischen Föderation freigegeben; die bestehenden Begrenzungen entsprechen denen der Russischen Föderation.
4.2 Welche Marktzugangsbeschränkungen gibt es und wo?			
a. Allgemeine Regulierungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten	Nachweise der beruflichen Qualifikation sind für die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten notwendig. Unternehmen müssen behördlich registriert werden.	Für bestimmte berufliche Tätigkeiten, etwa in den Bereich Rechtspflege oder Medizin, sind Qualifikationsnachweise erforderlich. Es erfolgt eine Registrierung der Unternehmen.	Die Regulierungen sind mit denen in der Russischen Föderation vergleichbar.
b. Besondere Regulierungen einzelner Güter- und Dienstleistungsmärkte	Für eine Reihe von Aktivitäten bestehen Zulassungsbeschränkungen; betroffen ist u.a. die Drogen-, Spirituosen-, Munitions- und Arzneimittelproduktion. Die Zulassungsfreiheit ist vor allem für Ausländer in den Bereichen Banken und Versicherungen eingeschränkt. Ausländer dürfen sich nur begrenzt an der Privatisierung beteiligen (vgl. Kriterium 2.4).	Zulassungsbeschränkungen bestehen bei der Rüstungsproduktion; im engeren Sinne und der Spirituosenherstellung, bei der geologischen Exploration und im Bergbau. Stark reguliert sind auch die Bereiche Banken und Versicherungen sowie Pharmazie. Ausländer unterliegen Beschränkungen beim Eigentumserwerb und bei der Teilnahme am Privatisierungsprozeß.	Vgl. Kriterium 4.2.a.

c. Besondere Regulierungen einzelner Faktormärkte

α. Kapitalmarkt	Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Wertpapierbörsen liegen vor (Verordnung über die Emission und Zirkulation von Wertpapieren und über Wertpapierbörsen in der Russischen Föderation vom Dezember 1991). Die Aktivitäten dieser Börsen sind eingeschränkt; Investitionsfinanzierungen dürfen z.B. nicht vorgenommen werden. Von den fünf Moskauer Wertpapierbörsen genügen die zwei von Banken getragenen Einrichtungen am ehesten den staatlichen Vorschriften.	Ein Kapitalmarkt wie in westlichen Ländern existiert nicht. Jedoch gibt es in Kiew eine "Republikanische Zentralfondsbörse" und mehrere kleine, nichtspezialisierte Börsen. Die Kiewer Börse kooperiert mit der Londoner Warenbörse, um einen vergleichbaren technischen Standard zu erreichen.	Ein Kapitalmarkt existiert nicht.
β. Arbeitsmarkt	Es bestehen Mindestlohnvorschriften; mittlerweile können auch in den Staatsbetrieben die Löhne dezentral ausgehandelt werden.	Es bestehen Mindestlohnvorschriften und aufgrund der fehlenden Privatisierung administrierte Löhne in den Staatsbetrieben. In den privaten Betrieben dürfen die Löhne unter Beachtung der Mindestlohnvorschriften frei ausgehandelt werden.	Mindestlohnvorschriften und administrierte Löhne bestehen.
4.3 Gibt es Beschränkungen des Marktaustritts? Konkursregulierung nach Eigentümern bzw. nach Unternehmensgröße?	Für staatliche Betriebe gibt es noch kein Vergleichs-, Konkurs- und Liquidationsrecht. Im Falle privater Unternehmen ist ein Vergleich oder Konkurs auf Grundlage der bürgerlichen Gesetzgebung möglich.	Die Gesetze "über das Unternehmen" (Februar 1991) und "über die Genossenschaften" (April 1991) enthalten Vorschriften im Falle der Liquidation bzw. Reorganisation von Unternehmen. Die Stellung von Gläubigern und Schuldnern wird dort geregelt.	Entspricht den Bestimmungen in der Russischen Föderation.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 4 - Freiheit der Märkte

	Estland	Lettland	Litauen
<p>4.1 In welchem Umfang gibt es eine freie Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten?</p>	<p>Die Preisbildung auf den Gütermärkten wurde Anfang Januar 1992 prinzipiell freigegeben; jedoch wurden Grundnahrungsmittel durch Preissubventionen künstlich verbilligt und rationiert. Höchstpreise für Treibstoffe, Heizöl, Mieten und öffentliche Dienstleistungen bestanden bis Ende Januar 1992. Die Preise der staatlichen Monopole sollen von einem Preisamt kontrolliert werden. Auf dem Arbeitsmarkt gelten Mindestlohnvorschriften; diese sind allerdings nicht effektiv, da die Mindestlöhne unter den Marktlöhnen liegen. Aufgrund der Dominanz öffentlichen Eigentums sind administrierte Löhne die Regel.</p>	<p>Durch einen Beschluß des Ministerrats im Januar 1992 wurde prinzipiell die Preisbildung auf den Gütermärkten freigegeben. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Ausnahmen, für die Fest- oder Höchstpreise bestehen. Zu diesen Ausnahmen zählen etwa die Bereiche Rüstung, Wohnungen, Energie, kommunale Dienste, öffentlicher Verkehr, Transport, Touristik und Pharmazeutika. Die Preisbildung bei landwirtschaftlichen Produkten unterliegt einer besonderen Regulierung: Für die wesentlichen Agrarprodukte gibt die Regierung garantierte Mindestpreise vor; die zu diesem Preis auf dem Markt nicht abgesetzten Produkte werden vom Staat aufgekauft. Staatliche Weiterverarbeiter von Fleisch oder Milch dürfen in ihren Preisen einen Gewinnaufschlag von maximal 15 vH berücksichtigen; diese Einzelhandelsspanne darf je nach Nahrungsmittel zwischen 15 und 25 vH des Großhandelspreises betragen. Wirklich freie Preise für Nahrungsmittel bilden sich auf den Kolchosmärkten, über die aber nur 3-4 vH der Produktion gehandelt werden. In den anderen Bereichen ohne Preisregulierung herrschen aufgrund der Monopolstrukturen Monopolpreise vor. Es gelten Mindestlohnvorschriften auf dem Arbeitsmarkt; zudem dominieren administrierte Löhne wegen der noch ausstehenden Privatisierung.</p>	<p>Im Januar 1991 wurden die Preise für Lebensmittel und Konsumgüter offiziell freigegeben. Für eine Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen gelten jedoch weiterhin Preisobergrenzen. Während der Transformationsphase soll ein gemischtes System aus Marktpreisen und administrierten Preisen praktiziert werden. Die vollständige Preisliberalisierung wird von den Fortschritten in den Bereichen der Privatisierung und Demonopolisierung abhängig gemacht. Bis dahin gelten administrierte Preise für Güter mit "besonderer wirtschaftlicher oder sozialer Bedeutung", wozu etwa Agrarprodukte zählen.</p>
<p>4.2 Welche Marktzugangsbeschränkungen gibt es und wo?</p> <p>a. Allgemeine Regulierungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten</p>	<p>Unternehmen müssen bei den kommunalen Behörden registriert werden. Die Registrierungspflicht ist zwar mit bürokratischen Vorgängen verbunden, stellt aber keine Marktzutrittsbeschränkung dar. In der Regel ist kein Nachweis</p>	<p>Für eine Reihe unternehmerischer Tätigkeiten sind Lizenzen erforderlich, die an die berufliche Qualifikation und die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben in Bereichen wie der Arbeitssicherheit und dem Umweltschutz gebunden sind. Diese Lizenzen werden je nach Tätigkeit von den</p>	<p>Im allgemeinen soll es keine Marktzutrittsbeschränkungen geben, abgesehen von Registrierungsbestimmungen und einigen berufsspezifischen Qualifikationserfordernissen.</p>

	einer beruflichen Qualifikation erforderlichlich, bis auf Bereiche wie etwa Medizin oder Rechtspflege.	Kommunen (z.B. Spirituosenhandel, Explorationsbüros) dem Ministerrat (z.B. Pharmazeutika, Rechtspflege, Verkehr, Bildungswesen, Versicherungen) oder Berufsverbänden (z.B. Ärzte, Anwälte, Ingenieure) erteilt. Kapitalgesellschaften benötigen eine Mindestausstattung.	
b. Besondere Regulierungen einzelner - Güter- und Dienstleistungsmärkte	Besondere Zugangsbeschränkungen existieren in den Bereichen Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie Energieversorgung; privaten Investoren sollen im Bedarfsfall auch diese Bereiche geöffnet werden.	Der Bankensektor unterliegt besonderen Regulierungen in dem Sinne, daß eine erhöhte Mindestkapitalausstattung gegeben sein muß, bestimmte Tätigkeiten gesetzlich fixiert sind und Ausländer einer besonderen Genehmigung des Parlaments bedürfen. Weitere Regulierungen werden für die Bereiche Energie, Versicherungen, Bauwesen, Transport, Handel sowie Straßen- und Luftverkehr ausgearbeitet; ein privates ausländisches Monopol besteht seit kurzem im Fernmeldewesen. Zu weiteren Beschränkungen für Ausländer vgl. auch Kriterium 3.1.	Ausländern ist der Zutritt zu den unter Kriterium 3.1 genannten Märkten untersagt.
c. Besondere Regulierungen einzelner Faktormärkte a. Kapitalmarkt	Ein Kapitalmarkt existiert nicht; eine Wertpapierbörse fehlt.	Ein privater Kapitalmarkt existiert nicht. Die lettische Zentralbank bietet den 12 Kommerzbanken Refinanzierungsmöglichkeiten zu von ihr festgesetzten Konditionen. Ende Januar 1992 ist ein Börsengesetz verabschiedet worden, das die Gründung privater Wertpapierbörsen in Form von Aktiengesellschaften vorsieht. Der Anteil je Eigner ist auf 35 vH begrenzt.	Ein Kapitalmarkt besteht nicht; es gibt lediglich Warenbörsen.
β. Arbeitsmarkt	Neben Mindestlohnvorschriften gibt es eine staatliche Arbeitsvermittlung auf lokaler Ebene; diese hat jedoch kein Vermittlungsmonopol, da ebenfalls private Arbeitsplatzbörsen existieren. Eine staatliche Arbeitslosenunterstützung ist eingerichtet. Es werden Subventionen für die Einstellung schwer vermittelbarer Arbeitskräfte gezahlt (z.B. Behinderte).	Die Regierung fixiert Mindestmonats- und Mindeststundenlöhne, für einige Tätigkeiten auch den konkreten Monatslohn (öffentlicher Dienst im engeren Sinne). Ansonsten werden die Löhne dezentral zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ausgehandelt. Für Frauen gelten besondere Arbeitsschutzbestimmungen; die Beschäftigung von Schwerbehinderten wird steuerlich gefördert; ein staatlicher Beschäftigungsfonds ist für die Arbeitslosenunterstützung und für Qualifizierungsmaßnahmen verantwortlich. Es existiert eine staatliche Arbeitsvermittlung.	Von der Regierung werden staatliche Mindestlöhne festgelegt. Ein staatlicher Beschäftigungsfonds finanziert die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung. Mit Strafgeldern soll die Beschäftigung "sozial sensibler" Gruppen erzwungen werden. Offene Stellen sind unter Strafdrohung zu melden.
4.3 Gibt es Beschränkungen des Marktaustritts? Konkursregulierung nach Eigentümern bzw. nach Unternehmensgröße?	Ein komplexes Konkurs- und Liquidationsrecht ist nicht vorhanden; ein entsprechender Gesetzentwurf liegt vor.	Seit Dezember 1991 regelt ein Gesetz die Zahlungsunfähigkeit und den Bankrott von Unternehmen. Ein Konkursgerichtsverfahren ist vorgesehen. Nach Unternehmensgröße oder Eigentümern wird nicht differenziert.	Gesetzliche Regelungen sind nicht bekannt.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

Die baltischen Staaten

Wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten wurden auch in den baltischen Staaten für eine Anzahl von Gütern im Januar 1992 die Preise freigegeben (Kriterium 4.1). Von einer freien Preisbildung auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten kann aber nach wie vor keine Rede sein. In Estland gibt es weiterhin für einige Bereiche Höchstpreise und die Preisbildung der Monopole, die immer noch typisch für viele Märkte ist, wird staatlich kontrolliert. Nicht viel anders sieht es in Lettland aus, eher scheint die Zahl der Ausnahmereiche größer und die Vorgehensweise bei der Preisregulierung teilweise komplizierter zu sein. Auch Litauen unterscheidet sich von den anderen baltischen Staaten nicht wesentlich. Jedoch fällt auf, daß das gemischte System freier und administrierter Preise von längerer Dauer sein soll, entsprechend der Reformfortschritte in anderen Bereichen. Da derartige Fortschritte kaum erkennbar sind, scheint auch die Preisliberalisierung in weite Ferne gerückt zu sein.

Bei den allgemeinen Beschränkungen des Marktzutritts dominieren, wie auch in westlichen Ländern üblich, Registrierungs- und Qualifikationsvorschriften (Kriterium 4.2.a). In Lettland sind darüber hinaus für eine Reihe von Tätigkeiten Lizenzen erforderlich, die zumindest potentiell sehr restriktiv wirken können. Besondere Regulierungen des Marktzutritts finden sich in allen drei Staaten vor allem im Bereich "typischer" Staatsaufgaben, wie Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, sowie gegenüber Ausländern (Kriterium 4.2.b). Bemerkenswert ist, daß Estland und Lettland offensichtlich bereit sind, auch den Infrastrukturbereich privaten Investoren — im Fall Lettlands sogar ausländischen Unternehmen — zu öffnen. Ein düsteres Bild zeigt sich bei den Kapitalmärkten in den baltischen Staaten (Kriterium 4.2.c.α): In keinem der Länder gibt es einen funktionierenden Kapitalmarkt; lediglich in Lettland sind mit dem Börsengesetz die rechtlichen Voraussetzungen für eine Wertpapierbörse geschaffen worden. Mit den Kapitalmärkten fehlt ebenfalls eine für die Abwicklung des Privatisierungsprozesses notwendige Einrichtung. Die Arbeitsmärkte in den baltischen Staaten erwecken einen wenig marktwirtschaftlichen Eindruck (Kriterium 4.2.c.β): Von Mindestlohnvorschriften über Arbeitslosenunterstützung, bis hin zur staatlichen Arbeitsvermittlung findet sich alles wieder, was auch für "reife" Marktwirtschaften in Westeuropa nicht unüblich ist. In Estland besteht die Möglichkeit der privaten Arbeitsplatzvermittlung, während in Litauen der Arbeitsmarkt wohl als ein staatswirtschaftlicher Ausnahmereich fest etabliert werden soll — vorausgesetzt, daß die anderen Märkte zu einer marktwirtschaftlichen Verfassung finden; sonst dürfte diese "Ausnahme" die Regel bleiben.

Wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten fehlt auch in den drei baltischen Staaten ein vollständiges Konkurs- und Liquidationsrecht (Kriterium 4.3). Lettland weist allerdings Regelungen auf, die einer Konkursregulierung, wie sie in westlichen Ländern üblich ist, offenbar sehr nahe kommen. Der Gedanke, daß zu einer Marktwirtschaft auch ein geordneter Marktaustritt gehört, scheint gewöhnungsbedürftig zu sein.

Fazit

In den betrachteten sowjetischen Nachfolgestaaten kann von einer allgemeinen Preisliberalisierung keine Rede sein. Viele Preise werden weiterhin administriert oder aber auf dem Wege der Monopolregulierung staatlich kontrolliert. Die Konditionierung einer vollständigen Preisfreigabe mit der Durchführung anderer Reformen (Privatisierung, Demonopolisierung) erscheint gerade dann kontraproduktiv, wenn in den anderen Bereichen keine Fortschritte erkennbar sind. Bei den Marktzutrittsbeschränkungen sind in allen Staaten bisher keine außergewöhnlich restriktiven Bestimmungen zu erkennen — von den Beschränkungen für Ausländer abgesehen. Funktionierende Kapitalmärkte fehlen weitgehend, während die Arbeitsmärkte in der Regel ein hohes Regulierungsniveau aufweisen. Die notwendige Regulierung des Marktaustritts ist ebenfalls nicht vorhanden. Insgesamt gesehen muß die Verfassung der Märkte in den sechs Ländern daher als wenig marktwirtschaftlich bezeichnet werden.

5. Die makroökonomische Rollenverteilung

a. Allgemeines

Beim Kriterium 5 geht es um die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft und damit um Instanzen und Aufgabenstellungen in der Wirtschaftspolitik. Dazu gehört die Frage, welche Arten von Gütern der Staat anbietet, wie der Staat die ihm zugewiesenen Aufgaben finanzieren und dabei das makroökonomische Assignment-Problem lösen sollte.

Behält sich der Staat in größerem Umfang die Produktion und Bereitstellung privater Güter¹⁰ vor, so beeinträchtigt er damit die private Vertragsfreiheit (Kriterium 1), die Garantie privaten Eigentums (Kriterium 2) und die Wettbewerbsfreiheit (Kriterium 3), zumal staatliche Produktionsunternehmen meist staatlich garantierte Monopolrechte genießen. Je größer der Anteil des Staatssektors und je kleiner derjenige des privaten Unternehmenssektors ist, um so weniger marktwirtschaftlich ist die betrachtete Volkswirtschaft. Denn Kennzeichen einer Marktwirtschaft sind der Vorrang für private Initiative und eine eng gefaßte Rolle des Staates, die auf das Angebot öffentlicher Güter — innere und äußere Sicherheit sowie die Gestaltung eines liberalen Rechtssystems — die Regelung des Geldwesens, die Versorgung mit Einrichtungen der Infrastruktur¹¹ und die Sicherung des Existenzminimums der Bürger¹² beschränkt ist.

Bei der Definition und Finanzierung der staatlichen Aufgaben, deren Bewältigung eine leistungsfähige Verwaltung erfordert, sollte für die Regierung die Solidität der Finanzpolitik im Vordergrund stehen. Das betrifft zum einen die Ausgabenseite des Budgets, wo auf Subventionen, die ihrerseits wieder einen Eingriff in die Freiheit der Märkte und Wettbewerbsverzerrungen bedeuten, verzichtet werden sollte. Zum anderen wäre auf der Einnahmenseite ein überschaubares System von Steuern und Gebühren einzurichten, das die Anreize der Steuerpflichtigen zur Einkommenserzielung nicht beeinträchtigt. Ein solches System kann mit Hilfe einer effektiven Finanzverwaltung für regelmäßige ordentliche Staatseinnahmen sorgen, was ebenso Kennzeichen einer soliden Finanzpolitik ist wie eine Begrenzung der staatlichen Schuldenaufnahme und insbesondere eine strikte Trennung von Staatshaushalten und Notenpresse.

Eine unsolide Finanzpolitik von Regierung oder Parlament, bei der keine Kontrolle über die Ausgaben besteht und die Notenpresse zur Deckung des Budgetdefizits mißbraucht wird, gefährdet die Geldwertstabilität nachhaltig. Der Zwang zu finanzpolitischer Solidität und das makroökonomische Ziel der Geldwertstabilität stehen deshalb in engem Zusammenhang. Wichtig ist vor allem, daß es der Notenbank untersagt ist, der öffentlichen Hand uneingeschränkt Kredite zu gewähren. Die Unabhängigkeit der Notenbank ist als Voraussetzung für eine Geldpolitik, die an der Geldwertstabilität orientiert ist, unabdingbar. Wichtiges Kennzeichen einer langfristig stabilen marktwirtschaftlichen Ordnung ist es daher, daß dem Ziel der Geldwertstabilität ein hoher Rang eingeräumt und das makroökonomische Assignment-Problem möglichst widerspruchsfrei gelöst wird. Das Assignment-Problem besteht darin, daß den vier makroökonomischen Zielen "Stabilität des Geldwerts", "Sicherung der Vollbeschäftigung", "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" und "Förderung des Wachstums" jeweils ein Instrument und insbesondere eine Instanz zugewiesen wird, die jeweils für die Zielerreichung verantwortlich ist. Ein im marktwirtschaftlichen Rahmen bewährtes Assignment besteht darin, die Stabilität des Geldwerts einer unabhängigen Zentralbank anzuvertrauen und die Sicherung der Vollbeschäftigung unabhängigen Tarifpartnern am Arbeitsmarkt in möglichst dezentralen Lohnverhandlungen zuzuweisen. Die Sicherung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts kann prinzipiell durch einen frei flexiblen oder einen gebundenen Wechselkurs erreicht werden. Das Wachstum wird dadurch am besten gefördert, wenn das Land attraktiv für mobiles in- und ausländisches Kapital wird. Voraussetzungen dafür sind, daß der Staat für Wirtschaftsfreiheit sorgt, attraktive Angebotsbedingungen schafft und die genannten öffentlichen Güter anbietet, die eine marktwirtschaftliche Ordnung ausmachen [Fels et al., 1971].

Zur Frage der Rollenverteilung gehört schließlich auch, welche Funktionen gesellschaftliche Gruppen erfüllen sollten. Die Bewertung ihrer Aktivitäten kann aus ordnungspolitischer Sicht unterschiedlich ausfallen. Einerseits können sie gesellschaftliche Strömungen aufnehmen und richtungsweisend für die Politik sein, zumal auch gesellschaftlicher Konsens als ein wichtiger Standortfaktor gelten kann. Bilden sich jedoch Lobbies heraus, die auf die Politik Einfluß zu nehmen versuchen, um Partikularinteressen wie etwa Wettbewerbsbeschrän-

¹⁰ Private Güter sind dadurch gekennzeichnet, daß sie individuell konsumierbar sind. Zusätzlich können zahlungsunwillige Nutzer ausgeschlossen werden, was eine Voraussetzung für ein privates Angebot darstellt.

¹¹ Damit ist nicht notwendigerweise gemeint, daß der Staat alle Arten von Infrastruktur selbst bereitstellen muß, wie die Debatte um private Mautverkehrswege zeigt. Es genügt, daß eine Planungs- und Konzessionierungskompetenz wahrgenommen wird.

¹² Dies sollte allerdings nicht als ein Plädoyer für eine direkte Übernahme des Systems der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik auf dem Stand des Jahres 1992 mißverstanden werden. Bei dem Entwicklungsniveau der Nachfolgestaaten der Sowjetunion kann es nur um die Sicherung der physischen Existenz der Bürger gehen.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 5 - Die makroökonomische Rollenverteilung

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
5.1 Wer ist zuständig für			
a. die Preisniveaustabilität?; besteht Weisungsgebundenheit der Zentralbank?	<p>Die Funktionen der sowjetischen Staatsbank hat die russische Zentralbank übernommen. Sie ist nicht der Regierung, sondern dem Parlament verantwortlich. Diese Konstruktion ist angesichts des weitverbreiteten Populismus nicht minder gefährlich für die Geldwertstabilität als die Abhängigkeit von der Regierung. Ebenso wie zuvor bei der sowjetischen Staatsbank findet eine Kontrolle der Geldmenge und eine mit mehr Preisstabilität vereinbare Geldpolitik praktisch nicht statt. Noch zu Unionszeiten hat die russische Zentralbank eine restriktiver angelegte Kreditpolitik der damaligen sowjetischen Staatsbank unterlaufen. Die russische Zentralbank alimentiert weiterhin praktisch uneingeschränkt das russische Budgetdefizit und die Ausgaben der Staatsbetriebe. Eine gesetzliche Beschränkung der Zentralbankkassenkredite an den Staatshaushalt von 5 vH des Defizits (max. für 6 Monate) bei gleichzeitiger Ausgabe von Staatsanleihen in gleicher Höhe hat nur symbolische Bedeutung. Vom Parlament werden vierteljährlich wesentlich höhere Kreditplafonds für die Zentralbank beschlossen, die Abgeordneten haben ein Interesse an hohen Plafonds. Z.T. werden auch Budgetposten auf der Ausgabenseite direkt durch Notenbankkredite finanziert (z.B. Bauvorhaben). Beides stellt einen klaren Gesetzesbruch dar. Die Kreditvergabe an Banken und Unternehmen ist trotz vorhandener Refinanzierungsinfrastruktur (abgestufte Mindestreservesätze, Rediskont- und Lombardmechanismen) kaum beschränkt, die Sätze liegen weit unter der Inflationsrate (negativer Realzins). Eine Rückzahlung von Krediten der Unternehmen erfolgt kaum. Betriebe waren im März 1992 mit 600 Mrd. Rubel verschuldet, davon galten 532 Mrd. Rubel als notleidend. Geschäfte werden - sofern es nicht ohnehin Tauschgeschäfte sind oder Devisen verwendet werden - mit Bargeld abgewickelt. Der Bargeldumlauf ist 1991 um 89 Mrd. Rubel gestiegen gegenüber insgesamt 67,7 Mrd. Rubel zwischen 1961 und 1990. Zusätzliche Möglichkeiten zur Giral-</p>	<p>Neben dem weiterhin im Umlauf befindlichen alten sowjetischen Rubel sind seit Anfang Januar 1992 mehrfach verwendbare geldähnliche Coupons (Karbowanez) ausgegeben worden, die zunächst nur zum Kauf in staatlichen Lebensmittelläden gelten sollten und eher den Charakter von Bezugsscheinen hatten. Angeblich wegen Rubel-Bargeldmangels, möglicherweise auch als geplante Vorstufe zu einer eigenen Währung, wurden die Coupons mittlerweile auch für staatliche Lohnzahlungen verwendet. Für die Ausgabe der Coupons ist nicht die Zentralbank zuständig, sondern die Regierung. Die Ausgabe der Coupons wurde mengenmäßig nicht kontrolliert, sondern entsprechend der Preiserhöhungen vorgenommen, so daß sich der Kurs gegenüber dem Rubel rasch von 1:10 auf 1:1 bzw. 1:0,5 verschlechterte. Coupons und Rubel werden jeweils nur teilweise, aber nicht allgemein akzeptiert. Trotz gegenteiliger Ankündigungen gelten die Coupons als leicht zu fälschen. Mitte des Jahres soll der Rubel durch eine eigene Währung (Griwna) vollständig ersetzt werden. Die Zentralbank, bisher eine Filiale der sowjetischen Staatsbank, gilt jedoch bisher weder technisch noch personell auf die Ausgabe und Verwaltung einer eigenen Währung vorbereitet.</p>	<p>Nach der Preisfreigabe Anfang Januar 1992 sind Coupons ausgegeben worden. Diese haben bisher offenbar aber ihren Charakter als Bezugsscheine behalten. Sie gelten als leicht zu fälschen, zahlreiche gefälschte Coupons sind bereits im Umlauf. Die Herausgabe einer eigenen Währung wird diskutiert. Mitte 1992 sollen sogenannte "Coupons zur mehrfachen Benutzung" emittiert werden. Die Voraussetzungen für eine eigene Währung dürften ähnlich wie in der Ukraine noch nicht vorliegen.</p>

geldschöpfung bestehen durch das alte bargeldlose Verrechnungssystem der Staatsbetriebe und die Einführung von Schecks für den bargeldlosen Zahlungsverkehr. Im Falle der Ablösung des Rubels in der Ukraine und in Weißrußland hat die Russische Föderation die Einführung einer neuen Währung angekündigt.

- b. die Vollbeschäftigung?; besteht Weisungsgebundenheit der Tarifparteien?
- Der Staat legt weiterhin Mindestlöhne fest, die jedoch derzeit wegen der galoppierenden Inflation obsolet sind. Die Löhne werden in den staatlichen Unternehmen von der Unternehmensleitung festgelegt. Der Staat versucht, die Lohnhöhe nach oben durch eine Lohnsummensteuer zu begrenzen. Unternehmen können sich nach wie vor billige Kredite zur Lohnzahlung bei den Zentralbankfilialen beschaffen. Erste Schritte wurden zur Bildung einer Art "Konzertierter Aktionen" (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Staat) eingeleitet.
- Wie in der Russischen Föderation werden staatliche Mindestlöhne festgelegt, die auch nach den jüngsten Preiserhöhungen verdoppelt worden sind, jedoch wegen der galoppierenden Rubelinflation derzeit obsolet sind. In den staatlichen Unternehmen werden die Löhne noch aufgrund staatlicher Vorgaben festgelegt.
- Die Löhne werden noch weitgehend staatlich festgelegt.
- c. das "außenwirtschaftliche Gleichgewicht"?
- Es besteht ein gespaltenes Wechselkursregime mit einer Vielzahl (und sich zudem ständig verändernden Zahl) von Kursen für die verschiedensten Anwendungsbereiche. Grundsätzlich besitzt die russische Zentralbank (ZBK) die Kompetenz zur Kursfestsetzung, z.T. greift aber auch die Regierung (Reg.) in diesen Prozeß ein; einige Kurse können sich frei bilden. Derzeit gibt es: (i) den "besonderen außenwirtschaftlichen Umrechnungskoeffizienten" (Reg.) für Einfuhren, die aus dem Staatshaushalt bezahlt werden, und zum Devisenumtausch für Regierungsmitglieder bei Auslandsreisen (hat den alten kommerziellen Kurs ersetzt, der bis Ende 1991 galt), (ii) den "speziellen kommerziellen Kurs" (ZBK) für die Abrechnung von Währungserlösen der Betriebe, (iii) den "Marktkurs" (von der ZBK veröffentlicht), der in den Wechselstuben Anwendung findet ("Touristenkurs", für Barrubel relevant) und (IV) den "Auktionskurs" (frei, nur für Buchrubel) an der Währungsbörse, an der aber nur die Kommerzbanken zugelassen sind. Angekündigt wurde, mit Wirkung vom 1. August 1992 den Rubelkurs freizugeben.
- Ein offizieller Kurs der Coupons zum Rubel ist nicht festgelegt worden, wohl aber ein Kurs von 10 Coupons für 1 US-\$. Offenbar hat die Regierung dafür die Kompetenz, nicht wie in der Russischen Föderation bei den meisten gespaltenen Kursen die Zentralbank. Der festgelegte US-Dollar-Kurs ist illusorisch. Zwischen Coupons und Rubel existiert ein Schwarzmarktkurs, der von anfangs 1:10 über 1:15 gestiegen und dann bis zu 1:1 bzw. 1:0,5 gesunken ist. Die Ukraine will sich von der Verwaltung der Deviseneinnahmen durch die Wneshekonombank in Moskau lösen.
- Solange das Couponsystem noch nicht den Charakter einer Währung angenommen hat, finden die russischen Regelungen Anwendung.

5.2 Der Staat

- a. Ist der Staat zuständig für die Produktion privater Güter? In welchem Umfang?
- Mangels größerer Privatisierungsaktionen beträgt der staatliche Anteil an der Produktion immer noch rund 80 vH. 5-7 vH entfallen auf neue Kooperativen, der Rest auf genossenschaftliche Betriebe. Die Bereiche Post und Telekommunikation, große Teile der Energieerzeugung und -verteilung, insbesondere Kernenergie, Raumfahrtindustrie und Herstellung von Narkotika sollen auch weiterhin nur staatlichen Unternehmen vorbehalten bleiben. Staatlich bereitgestellt wird außerdem die Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur. Bei Banken und Versicherungen werden bereits 10 vH der Dienstleistungen durch private Unternehmen bereitgestellt.
- Wegen der noch weitgehend fehlenden Privatisierung ist der Staat für die Produktion praktisch aller Güter zuständig. Von der Privatisierung ausgeschlossen bleiben sollen in jedem Fall die Bereiche Verkehr, Post und Telekommunikation, Energieerzeugung und -verteilung sowie Ressourcenförderung.
- Aufgrund der weitgehend intakten alten Strukturen ist der Staat praktisch für die Produktion der allermeisten privaten Güter verantwortlich.
- b. Ist die Regierung zur finanzpolitischen Solidität verpflichtet (Indikatoren: Staatsquote und Anteil der Verschuldung am Budget)?
- Einen gesetzlichen Zwang zu finanzpolitischer Solidität (etwa durch eine Beschränkung der Kreditaufnahme auf das Investitionsvolumen) gibt es nicht. Das Budgetdefizit wird weitgehend durch Rückgriff auf die Notenpresse der russischen Zentralbank gedeckt. Der Haushalt wird wegen der Inflation nur noch quartalsweise aufgestellt. Neben dem Republikshaushalt haben Oblasts, Rayons, Städte und Stadtbezirke eigenständige Haushalte. Eine Steuerreform vom Dezember 1991 soll für mehr ordentliche Einnahmen sorgen, u.a. durch eine Gewinnsteuer (Steuersatz 32 vH), eine Lohnsummensteuer (37 vH) und eine progressive Einkommensteuer (12-60 vH), die auch für in der Russischen Föderation dauerhaft tätige Ausländer gilt, und eine Mehrwertsteuer (28 vH, für Lebensmittel u.ä. rasch auf 15 vH gesenkt). Ein konsistentes Steuersystem bilden diese Steuerarten jedoch nicht, etwa sind gegenseitig Anrechnungsmöglichkeiten von Gewinn- und Einkommensteuer nicht vorgesehen, die Sätze kumulieren sich teilweise auf 80 vH vom Gewinn. Die vorhandene Finanzverwaltung (ca. 70 000 Mitarbeiter) arbeitet völlig ineffizient und ist mit der Verbuchung der Steuereinnahmen überfordert. Möglichkeiten, Steuern - vor allem von Unternehmen - einzutreiben, sind kaum gegeben. Dementsprechend schlecht ist die Steuermoral. Auf der Ausgabenseite kann von fiskalischer Disziplin trotz angekündigter massiver Subventionskürzungen und der angeblichen Einstellung der Subventionszahlungen an Unternehmen nach der Preisfreigabe nicht die Rede sein. Gleiches gilt für eine parlamentarische Kontrolle des Haushalts.
- Ein gesetzlicher Zwang zu finanzpolitischer Solidität besteht nicht. Anfang 1992 wurden eine Mehrwertsteuer (22-28 vH) sowie eine Verbrauchsteuer auf praktisch alle Konsumgüter eingeführt. Das Steuersystem dürfte ähnlich ineffektiv sein wie in der Russischen Föderation. Nach der erneuten Preiskontrolle Anfang Februar 1992 sind die Subventionszahlungen für die preiskontrollierten Güter wieder aufgenommen worden.
- Der Haushalt 1991 war nach altem Muster ausgeglichen. Zum 1. Januar 1992 wurde eine Körperschaftsteuer eingeführt (Steuersatz auf Betriebsgewinne 30 vH, Dividendeneinnahmen 15 vH, Einnahmen aus Joint-ventures 15 vH, für Banken und Versicherungen 44 vH, für Vermögensaktivitäten 60 vH, für Einnahmen aus Vermittlungstätigkeiten an Börsen 80 vH). Seitdem werden darüber hinaus Grundsteuern erhoben sowie Verbrauchsteuern mit Sätzen von 30-80 vH und im Verkehrsbereich eine Transitsteuer. Bedenken hinsichtlich der Effektivität der Finanzverwaltung und der Möglichkeiten, Steuern einzutreiben, bestehen ähnlich wie in der Russischen Föderation.

5.3 Der gesellschaftliche Konsens

- a. Welche großen Interessenverbände gibt es?
- Arbeitgeberverbände sind erst im Entstehen begriffen, Gewerkschaften bestehen zwar, sind aber in sich gespalten und zerstritten, haben auch ihre Rolle noch nicht festgelegt. Anfang 1992 wurde ein Unternehmensbeirat beim Präsidenten eingerichtet, dem Geschäftsleute aus neugegründeten oder privatisierten Unternehmen angehören. Politische Parteien liberal-konservativer, sozialliberaler, sozialdemokratischer und dienstlich-demokratischer Ausrichtung haben sich in größerer Zahl gebildet, befinden sich aber noch in einem ständigen Prozeß des Abspaltens, Neugründens und Neuformierens. Die Parteien sind mit westeuropäischen Vorbildern noch nicht vergleichbar. Weder haben sie bisher ihre Rolle und ein deutliches Programm gefunden, noch zeichnen sie sich bisher durch Professionalität und parlamentarische Streitkultur aus. Noch spielen parteiübergreifende demokratische Bewegungen eine größere Rolle als die Parteien.
- b. Wie ist ihr Verhältnis zum Staat (nicht zur Regierung)?
- Über das Verhältnis der Gewerkschaften zum Staat liegen derzeit keine Informationen vor. Angesichts der noch weitgehend fehlenden Unternehmensverbände kann auch für diese Gruppe keine Aussage getroffen werden. Es zeichnet sich aber ab, daß die Bedeutung stabiler rechtlicher Rahmenbedingungen erkannt wurden. Bereits gegründete Privatunternehmen, auch die "wild" privatisierten Unternehmen, haben ein großes Interesse, ihre Situation zu legalisieren. In den autonomen Gebieten zeichnen sich Separationsbestrebungen ab. Die (verbotenen) Altkommunisten treten unter nationalistischen Vorzeichen auf und fordern die Wiederherstellung der Union.
- c. Gibt es Konflikte zwischen Staatsorganen und privaten Gruppen?
- Durch die Auflösung der Union sind Konflikte zwischen Unionsinstitutionen und solchen der russischen Föderation beseitigt worden. Aber auch innerhalb der Russischen Föderation kann weder von einer klaren Abgrenzung von Zuständigkeiten von Staatsorganen noch von gesellschaftlichem Konsens gesprochen werden. Das gilt sowohl zwischen Exekutive und Legislative als auch zwischen den Legislativorganen der einzelnen föderalen Ebenen. Angesichts des Verlustes an Staatlichkeit spielen Privilegienwirtschaft, alte kommunistische Seilschaften in nachgeordneten Behörden, aber auch Gruppen in der Grauzone zwischen Legalität und Kriminalität eine große Rolle. Separationsbestrebungen in den autonomen Gebieten lassen weitere Konflikte befürchten, seitens der Altkommunisten werden nationalistische Bestrebungen gefördert.
- Die Verhältnisse hinsichtlich Gewerkschaften und Parteien sind ähnlich wie in der Russischen Föderation, Arbeitgeberverbände sind angesichts des geringen Anteils privater Gewerbetreibender aber noch nicht zu erwarten. Wichtigste Oppositionsgruppen sind der sogenannte Volksrude der Ukraine und die republikanische Partei; daneben gibt es zahlreiche kleinere Parteien wie die Bauernpartei, die sozialdemokratische Partei u.a. Prägend für alle Parteien ist der Gedanke an die ukrainische Unabhängigkeit. Die offiziell verbotene KP spielt noch eine große Rolle.
- Entsprechend der früheren Rolle des "Musterschülers Moskaus" sind gesellschaftliche Gruppen bisher wenig in Erscheinung getreten, obwohl sich einige Parteien gebildet haben, die den russischen ähneln. Die offiziell verbotene KP spielt nach wie vor die größte Rolle.
- Soweit die Unabhängigkeit der Ukraine betroffen ist, besteht Konsens zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen.
- Die Unabhängigkeit Weißrußlands scheint nicht auf Begeisterung zu stoßen.
- Seitens der Opposition wird verlangt, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu verlassen. Auf der Krim machen sich bei den Krimtataren Separationsbestrebungen bemerkbar.
- Gegen die alte Ordnung wird wenig aufbegehrt.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten.

kungen zu ihren Gunsten durchzusetzen, so führt das langfristig zu Wachstumseinbußen. Im Extremfall könnte sich ein korporativistisches System herausbilden, in dem Interessengruppen vollends den Ton angeben. Als fortschrittlich im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung wäre daher ein gesellschaftlicher Konsens einzustufen, der auf die Verwirklichung eines wettbewerblichen Ordnungsrahmens zielt [Glismann, Schrader, 1991, S. 112].

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

Generell kann man festhalten, daß eine makroökonomische Rollenverteilung im westlichen Sinne nicht besteht, daß vielmehr keine der staatlichen Institutionen eine eindeutige Verantwortung übernimmt. Was die Verantwortung für die Preisniveaustabilität (Kriterium 5.1.a) angeht, so ist offensichtlich, daß sie von niemandem wahrgenommen wird, auch nicht von der eigentlich zuständigen russischen Zentralbank, die sämtliche Notendruckereien unter sich hat. Zwar ist die russische Zentralbank nicht von der Regierung abhängig, dafür aber dem russischen Parlament berichtspflichtig, was aus ordnungspolitischer Sicht für die Geldwertstabilität nicht minder gefährlich ist. Problematisch ist insbesondere, daß die russische Zentralbank nahezu uneingeschränkt den russischen Staatshaushalt alimentiert. Eine gesetzliche Beschränkung für die Kassenkredite steht praktisch nur auf dem Papier, da vom Parlament vierteljährlich ständig wesentlich höhere Kreditplafonds bewilligt werden. Zudem wird teilweise der Haushalt umgangen, indem etwa Wohnungsbauprogramme direkt mit Notenbankkrediten finanziert werden. Ebenso wenig hat die Notenbank die Kreditvergabe an staatliche Unternehmen unter Kontrolle. Trotz vorhandener Refinanzierungsinfrastruktur für staatliche Geschäfts- und neugegründete private Handelsbanken werden praktisch uneingeschränkt Kredite an Staatsunternehmen, etwa zur Lohnzahlung, vergeben. Fast 90 vH der an Betriebe vergebenen Kredite galten im März 1992 als notleidend, werden also vermutlich niemals zurückgezahlt werden. Der Bargeldumlauf ist allein 1991 um 132 vH des kumulierten Zuwachses von 1961 bis 1990 gestiegen. Mittlerweile sind 1000-Rubel-Noten in Umlauf, 5000-Rubel-Noten sind in Vorbereitung. Geschäfte werden vielfach mit Bargeld abgewickelt. Dadurch entsteht das scheinbare Paradoxon aus expansiver Geldpolitik und Bargeldmangel. Gleichzeitig ist aber auch das alte bargeldlose Verrechnungssystem der Staatsbetriebe noch weitgehend intakt. Insgesamt kann daher die Geldpolitik als nicht stabilitätsorientiert eingestuft werden. In diesem Zusammenhang klingt es wie Hohn, wenn das russische Parlament während der Sitzungsperiode Mitte April 1992 der Zentralbank eine Politik des knappen Geldes vorgeworfen und eine laxere Geldpolitik gefordert hat.

Obwohl in der Ukraine mit den mehrfach verwendbaren geldähnlichen Coupons die allmähliche Loslösung vom Rubel vollzogen würde — derzeit werden allerdings noch Rubel und Coupons nebeneinander verwendet —, sind die Verhältnisse hier nicht besser einzuschätzen. Für die Herausgabe der Coupons ist die Regierung zuständig, die aber keine mengenmäßige Kontrolle über den Couponumlauf ausübt, sondern diese nach Bedarf ausgibt. Dementsprechend hat sich auch der Kurs zwischen Coupons und Rubel angepaßt. Mitte des Jahres soll eine eigene Währung "Griwna" herausgegeben werden. Dies erscheint angesichts fehlender personeller und technischer Voraussetzungen bei der ukrainischen Zentralbank, die aus der bisherigen Staatsbankfiliale hervorgehen soll, kaum realistisch. Ähnliches gilt im übrigen auch für Weißrußland, wo man Mitte des Jahres ebenfalls mehrfach verwendbare Coupons als Vorstufe zu einer späteren eigenen Währung herausbringen will. Derzeit sind hier noch Coupons im Umlauf, die eher den Charakter von Bezugsscheinen haben.¹³

Hinsichtlich der Verantwortung für die Vollbeschäftigung (Kriterium 5.1.b) kann festgehalten werden, daß in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten staatliche Mindestlöhne bestehen, die der Preisentwicklung nur teilweise angepaßt werden. Noch werden die Löhne in den staatlichen Betrieben durch Dekret von oben oder von den Betriebsleitungen festgelegt. Insofern ist das gegenwärtige System als eine Mischform aus staatlich administrierten Löhnen und dezentral festgelegten Löhnen anzusehen. Dabei überwiegt gegenwärtig das staatliche Element. Es ist aber kaum zu erwarten, daß die Lohnfindung dauerhaft nach einem dezentralen Modell erfolgen wird, wie es ordnungspolitisch angebracht wäre, da die Tradition eher kollektivistisch geprägt ist.

Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht (Kriterium 5.1.c) wird derzeit für alle GUS-Staaten und auch für die baltischen Staaten durch das von Moskau gelenkte Rubelregime bestimmt. Man kann das Wechselkurssystem als ein vielfach gespaltene Fixkurssystem bezeichnen, bei dem es zudem zu einer Überschneidung von

¹³ Ursprünglich sollten auch die ukrainischen Coupons lediglich diesen Zweck erfüllen.

Kompetenzen zwischen russischer Regierung und russischer Zentralbank kommt. Weiterhin kann man vermuten, daß von Regierung und Zentralbank ganz bestimmte Wechselkursziele angestrebt werden. Das kann aus dem Wunsch nach einem vom Westen mit harten Devisen bestückten Stabilisierungsfonds zugunsten des Rubels geschlossen werden. Denn die so erhaltenen Devisenreserven sollen Interventionen zur Verteidigung eines bestimmten Rubelkurses dienen. Sofern nicht die russische Geldpolitik einen straffen Kurs verfolgt und damit die Basis für eine Stabilisierung des Rubelkurses schafft, sind solche Versuche allerdings zum Scheitern verurteilt. In der Ukraine hat man anfangs versucht, einen festen Kurs der Coupons zum Dollar festzulegen. Angesichts der mangelnden Mengenkontrolle über die Coupons und der fehlenden Nachfrage nach diesen Rubelsubstituten seitens von Dollarbesitzern — als Parallelwährung findet der Dollar nicht nur in der Ukraine in vielfältiger Weise Verwendung — erwies sich dies bald als illusorisch.

Da in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten die Privatisierung noch nicht weit fortgeschritten ist, liegt der staatliche Anteil an der Produktion rein privater Güter (Kriterium 5.2.a) überall noch sehr hoch. Wie schon bei Kriterium 3.4 hervorgehoben, will man sich in der Russischen Föderation auch eine ganze Reihe von Produktionsbereichen als staatliche Exklusivbereiche vorbehalten, in denen die Bereitstellung der entsprechenden Güter keinesfalls als klassische Staatsaufgabe anzusehen ist¹⁴, wie etwa die Raumfahrtindustrie oder Teile der chemischen und pharmazeutischen Industrie.¹⁵ In der Ukraine kommt noch die Extraktion von Ressourcen dazu, die in der Russischen Föderation zumindest mit staatlicher Lizenz durch private Unternehmen erfolgen kann.

Eine Verpflichtung zu finanzpolitischer Solidarität (Kriterium 5.2.b) gibt es bislang in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten nicht. In der Russischen Föderation kennt man zwar eine Beschränkung der Kassenkredite der Zentralbank an den Staatshaushalt. Wie aber bei Kriterium 5.1.a schon betont wurde, ist diese Beschränkung weitestgehend Makulatur. Dementsprechend hemmungslos ist die Finanzierung des Budgets über die Notenpresse. Die Steuerreform vom Dezember 1991 hat zwar ein Steuersystem geschaffen, das für höhere ordentliche Einnahmen sorgen soll (vgl. Übersicht 1), aber angesichts der zahlenmäßig kleinen und technisch wie personell überforderten Finanzverwaltung gilt es bei russischen Fachleuten als praktisch kaum realisierbar. Die ordentlichen Einnahmen des Haushalts fließen dementsprechend spärlich, eine Steuermoral ist praktisch nicht zu erkennen. Dennoch werden ungeachtet des Fehlens einer soliden Finanzierungsgrundlage ständig Ausgabenprogramme beschlossen, da die soziale Absicherung bei russischen Parlamentariern eine hohe Priorität genießt. Etwas anders ist die Situation in den beiden anderen großen europäischen Nachfolgestaaten, da sie derzeit nicht die Kontrolle über das Rubelangebot ausüben können. In der Ukraine hat man allerdings über die Ausgabe der Coupons ähnliche Möglichkeiten der Haushaltsfinanzierung wie in der Russischen Föderation. Gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme sind aus der Ukraine und Weißrußland nicht bekannt.

Hinsichtlich der Bildung großer Interessengruppen (Kriterium 5.3.a) ist es schwer, einen Überblick zu erhalten angesichts eines permanenten Ringens zwischen Reformgegnern und den verschiedensten Gruppierungen. In der Russischen Föderation fehlt es den politischen Parteien bisher offensichtlich an der parlamentarischen Durchsetzungskraft; Gewerkschaften suchen noch ihre Rolle, und Interessenverbände auf Seiten der Unternehmen bilden sich erst langsam. Ähnliches dürfte für die Ukraine und Weißrußland gelten.

Das Verhältnis der gesellschaftlichen Gruppen zum Staat ist in der Russischen Föderation noch unklar, Altkommunisten lehnen die Aufspaltung der Union ab (Kriterium 5.3.b). In der Ukraine ist die Unabhängigkeit von der Russischen Föderation das alle einende Ziel, das bisher das Austragen politischer Konflikte künstlich zurückstaut. In Weißrußland tritt weder offene Begeisterung für die Unabhängigkeit noch ein großes politisches Konfliktpotential offen zu Tage.

¹⁴ Es sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß auch Verkehr, Post, Telekommunikation und Energie aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht notwendigerweise in staatlicher Hand verbleiben müssen [vgl. Soltwedel et al., 1986; Laaser, 1991].

¹⁵ Zumindest die Raumfahrtindustrie gilt auch in vielen westlichen Ländern als bevorzugtes Gebiet von Staatseingriffen, in der EG z.B. mittels massiver Subventionen. Diese von den Ideen strategischer Handelspolitik geprägten staatlichen Interventionen sind freilich aus ökonomischer Sicht durchaus zweifelhaft und in der Praxis eher schädlich.

Übersicht 1 — Das System der Steuern, Abgaben und Gebühren in der russischen Föderation — Stand Dezember 1991

I. Föderale Steuern, Abgaben und Gebühren	Steuersatz
1. Persönliche Einkommensteuer (stufenweise progressiv)	12–60 vH
2. Körperschaftsteuer (Gewinnsteuer) — allgemein — für Joint-ventures — für Vermittlungsoperationen	bis 32 vH 15 vH 45 vH
3. Steuer auf Bankgewinne	n.v.
4. Steuer auf Versicherungstätigkeit	n.v.
5. Steuer auf Wertpapieroperationen	n.v.
6. Lohnsummensteuer	37 vH
7. Mehrwertsteuer — allgemein — auf Lebensmittel u.ä.	28 vH 15 vH
8. Verschiedene Verbrauchssteuern	10–90 vH
9. Zölle	n.v.
10. Straßensteuern	n.v.
11. Erbschafts- und Schenkungssteuer	n.v.
12. Abgaben für die Reproduktion von Vorkommen mineralischer Rohstoffe	n.v.
13. Föderale Abgaben auf die Nutzung natürlicher Ressourcen	n.v.
14. Verschiedene Gebühren	n.v.
II. Regionale Steuern, Abgaben und Gebühren der selbständigen Republiken, Oblasts und Rayons	
1. Gewerkekaptalsteuer	0,5 vH des Bilanzwertes
2. Regionale Abgaben auf die Nutzung natürlicher Ressourcen	n.v.
3. Waldsteuer	n.v.
4. Wassersteuer	n.v.
III. Kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren	
1. Vermögenssteuer	0,1 vH des Wertes
2. Grundsteuer	n.v.
3. Kurortsteuer	n.v.
4. Abgaben für Polizei und kommunale Dienstleistungen	n.v.
5. Gebühren für handelsrechtliche Eintragungen	n.v.
6. Gebühren für die Erlaubnis unternehmerischer Tätigkeit von Privatpersonen	n.v.
7. Sonstige Abgaben	n.v.

Quelle: "Gesetz über die Grundlagen des Steuersystems der Russischen Föderation" vom 27. Dezember 1991; eigene Zusammenstellung.

Konflikte zwischen Staatsorganen (Kriterium 5.3.c) zeichnen sich in der Russischen Föderation vor allem zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen ab, die häufig in Kompetenzenkonkurrenz einander widersprechende Regelungen erlassen. Der Verlust an Staatlichkeit macht sich in einer Privilegienwirtschaft, unkooperativem Verhalten kommunistischer Seilschaften in nachgelagerten Behörden und durch vielfältige Aktivitäten in der Grauzone von Legalität und Kriminalität bemerkbar. Separationsbestrebungen sind in einer Reihe autonomer Republiken und Gebiete zu verzeichnen, so daß auch die politische Landkarte noch keineswegs als endgültig erscheint. Derartiges kann man in geringerem Ausmaß auch in der Ukraine beobachten, über Weißrußland liegen keine entsprechenden Informationen vor.

Die baltischen Staaten

Solange die baltischen Staaten noch zur Rubelzone gehören, wird über die Preisniveaustabilität (Kriterium 5.1.a) in Moskau entschieden, wo dieses Ziel, wie dargelegt, allen anderslautenden Ankündigungen zum Trotz keine hohe Priorität genießt. Für 1992 haben alle drei baltischen Staaten die Herausgabe einer jeweils eigenen Währung angekündigt.¹⁶ Die Vorbereitungen sind mehr oder minder weit vorangeschritten. Allerdings gelten bisher die Notenbankgesetze — mit Ausnahme desjenigen von Litauen — [vgl. FAZ, 1992] als völlig unzureichend. Inwieweit eine — im Falle Estlands im Gesetz genannte — Unabhängigkeit der jeweiligen Zentralbank praktisch realisierbar ist, muß sich erst noch erweisen. In Litauen hat die dortige Zentralbank zumindest angekündigt, sie würde nach Einführung der eigenen Währung einen harten Kurs gegenüber dem Staatshaushalt einschlagen. Immerhin verfügt Litauen über entsprechend positive Erfahrungen mit einer weitgehend stabilitätsorientierten Geldpolitik in der Zwischenkriegszeit.

Die Verantwortung für die Vollbeschäftigung (Kriterium 5.1.b) ist in den baltischen Staaten noch offen. Staatliche Mindestlöhne in Estland und staatlich festgelegte Löhne in den beiden anderen Staaten sind noch die Regel. Ähnlich wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten handelt es sich wohl um ein gemischtes System aus staatlichen Vorgaben und einstweilen dezentralen Festlegungen im einzelnen, das aber nach Gründung von entsprechenden Arbeitsmarktparteien eher eine zentrale Ausprägung bekommen dürfte, zumal das auch für die skandinavischen Vorbilder gilt. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht (Kriterium 5.1.c) wird einstweilen ebenfalls noch von Moskau bestimmt. Inwieweit sich die baltischen Staaten bei ihren eigenen Währungen auf ein System flexibler oder fester Wechselkurse verlassen werden, ist nicht bekannt.

Bei den privaten Gütern, deren Produktion sich der Staat vorbehält (Kriterium 5.2.a) sind in Estland Spirituosen, Narkotika, Waffen und Sprengstoffe zu nennen. In Lettland dürfen diese Bereiche zumindest nicht unter mehrheitlich ausländische Kontrolle kommen. Litauen will sich zusätzlich den Energiebereich und die Forstwirtschaft vorbehalten. Gesetzliche Beschränkungen zur staatlichen Kreditaufnahme (Kriterium 5.2.b) bestehen in allen drei baltischen Republiken bisher nicht. Solange die Länder zur Rubelzone gehören, sind der Ausgabenphantasie mangels Zugriffs auf die Notenpresse Grenzen gesetzt. Wie sich das Haushaltswesen nach Einführung der eigenen Währungen darstellen wird, muß sich erst noch erweisen.

Hinsichtlich der großen Interessenverbände (Kriterium 5.3.a) befinden sich die baltischen Republiken in einer ungewöhnlichen Situation. Parallel zum Parlament existieren in Estland und Lettland der sogenannte Estnische bzw. Lettische Kongreß, der jeweils für sich in Anspruch nimmt, die Interessen der Esten bzw. Letten zu vertreten. In Litauen spielt die Volksfront "Sajudis" eine ähnliche Rolle. Vermutlich wird sich diese Parallelität mit freien Wahlen nach eigenem Wahlrecht im Anschluß an die Verabschiedung endgültiger Verfassungen auflösen. Das Parteienwesen befindet sich erst noch im Aufbau. Das Verhältnis der baltischen Bevölkerungsteile zum Staat (Kriterium 5.3.b) ist von Loyalität geprägt, was für den russischen Bevölkerungsteil nicht zuletzt auch wegen der ungeklärten Frage der Staatsbürgerschaft nicht im gleichen Maße gilt. Konflikte (Kriterium 5.3.c) sind dann auch wesentlich von dem Gegeneinander der Bevölkerungsteile und der Klärung der Staatsbürgerschaftsfrage geprägt. In Estland sind zudem Befürchtungen über Abspaltungstendenzen im östlichen, mehrheitlich von Russen bewohnten Landesteil laut geworden. Litauen hat demgegenüber Probleme mit seiner polnischen Minderheit. Deren sogenannte Polenräte wurden — weil sie den Putsch in Moskau im August 1991 unterstützt hatten — aufgelöst, was zu Differenzen mit Polen führte. In allen baltischen Staaten wird die ehemalige Unionsarmee als Bedrohung empfunden. Ein alles beherrschender Gedanke in den balti-

¹⁶ Entgegen den Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds wird man keine gemeinsame baltische Währung herausgeben.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 5 - Die makroökonomische Rollenverteilung

	Estland	Lettland	Litauen
5.1 Wer ist zuständig für			
a. die Preisniveaustabilität?; besteht Weisungsgebundenheit der Zentralbank?	<p>Die Ausgabe einer eigenen Währung (estn. Krone) ist seit Ende 1990 geplant. Technische Vorbereitungen sollen bis April 1992 abgeschlossen sein, die Einführung ist nunmehr für Mitte 1992 angekündigt worden. Möglicherweise werden in der Zwischenzeit Coupons nach ukrainischem Vorbild ausgegeben. Kleinere Goldbestände sind bei westlichen Banken für eine Geldbasis vorhanden; die Aufnahme eines 150 Mill. US-\$-Kredits im Ausland für einen Stabilisierungsfonds ist geplant (Sicherheit: Staatswälder). Die Stellung der estnischen Zentralbank (bisher ohne Kompetenzen, bestand neben der Filiale der Sowjetischen Staatsbank, die bis Ende 1991 als Notenbank fungierte) ist noch unklar; zwar ist nach dem Zentralbankgesetz von 1990 prinzipiell die Unabhängigkeit garantiert, jedoch muß sich diese in der Praxis erweisen. Das alte Zentralbankgesetz gilt zudem als unzureichend und wird derzeit überarbeitet. Der Zentralbankpräsident wird vom Parlament bestimmt und kann jederzeit abgelöst werden. Die Unabhängigkeit hat keinen Verfassungsrang.</p>	<p>Die Einführung einer eigenen Währung (lett. Lat) ist für 1992 geplant. Die Zentralbank (bisher Filiale der sowjetischen Staatsbank, vgl. Estland) wird das Notenbankmonopol erhalten, das sich auch auf die Herstellung der Zahlungsmittel in staatlichen Notendruckbetrieben und staatlichen Münzen erstrecken soll. Es ist offen, ob die Zentralbank weisungsgebunden oder unabhängig sein wird und inwieweit sie auf Preisniveaustabilität festgelegt wird. Das bisherige lettische Zentralbankgesetz gilt als völlig unzureichend. Die technischen Vorbereitungen sind noch nicht weit vorangeschritten. Die Zwischenzeitliche Ausgabe von Coupons bzw. "lettischen Rubeln" ist möglich.</p>	<p>Die Regierung hat beschlossen, parallel zum Rubel geltende Coupons herauszugeben. Die Einführung einer eigenen Währung (lit. Litas) ist für das zweite Halbjahr 1992 geplant. Schon zu Unionszeiten wurde ein neugestaltetes Notenbankgesetz ausgearbeitet, das aber zu wesentlichen Teilen überarbeitet werden muß. Die technische Vorbereitung ist ähnlich weit vorangeschritten wie in Estland. Die Zentralbank von Litauen hat im November 1991 angekündigt, sie würde nach Einführung des Litas einen harten monetären Kurs gegenüber dem Staatshaushalt einschlagen. Inwieweit diese Ankündigung Substanz hat, bleibt abzuwarten.</p>
b. die Vollbeschäftigung?; besteht Weisungsgebundenheit der Tarifparteien?	<p>Es existieren seitens des Arbeitsministeriums fixierte Existenzminima, die den Charakter von Mindestlöhnen haben. Sie liegen jedoch unter den tatsächlich gezahlten Löhnen (diese sind im internationalen Vergleich dennoch sehr niedrig). Eine zentrale Festlegung von Lohnstrukturen gibt es nicht mehr. Die Löhne werden in den Unternehmen festgelegt; die Lohnkosten können nicht auf den Staat abge-</p>	<p>Die Löhne werden nach wie vor staatlich fixiert; Tarifparteien im westlichen Sinne (mit vergleichbaren Aufgaben) gibt es bislang nicht. Arbeitgeberverbände sind erst in Gründung, Gewerkschaften spielen eine untergeordnete Rolle.</p>	<p>Wie in Lettland.</p>

wälzt werden, da auf Subventionen weitgehend verzichtet werden soll (bestehende Subventionen wurden gestrichen, Ausnahme: Verkehrsbereich). Beschäftigungsprogramme sind nicht vorgesehen.

c. das "außenwirtschaftliche Gleichgewicht"?

Einstweilen gehört das Land noch zur Rubelzone. Derzeit finden noch zwei Rubelwechselkurse Anwendung: (1) der offizielle von der Bank Estland veröffentlichte Kurs und (2) der Wechselkurs auf Währungsauktionen, zu denen nur Unternehmen zugelassen sind. Über die Zuständigkeit für das Wechselkursregime der estnischen Krone ist noch nichts bekannt.

Das Land gehört bisher noch zur Rubelzone. Derzeit finden zwei Rubel-Wechselkurse Anwendung: (1) Der kommerzielle Kurs gilt für alle Abrechnungen mit dem Staat; er entspricht noch dem alten offiziellen Kurs der ehemaligen UdSSR; aus Exporterlösen sind bis zu 40 vH in den Währungsfonds der Regierung zu diesem Kurs zu zahlen; (2) der Kurs für private Devisenkäufe und -verkäufe bildet sich frei und wird von der Bank von Lettland lediglich veröffentlicht; in diesem Kurs werden auch die Einlagen ausländischer Investoren in Joint-ventures festgelegt. Über die Zuständigkeit für das Wechselkursregime des lett. Lat ist noch nichts bekannt.

Einstweilen gehört das Land noch zur Rubelzone, die Situation ist der in Estland und Lettland vergleichbar.

5.2 Der Staat

a. Ist der Staat zuständig für die Produktion privater Güter?; in welchem Umfang?

Aufgrund der noch ausstehenden Privatisierung ist der Staat nach wie vor für die Produktion des überwiegenden Teils der privaten Güter zuständig. Estnische Schätzungen sprechen von einem Anteil der neugegründeten Privatunternehmen an der Beschäftigung von 10 vH und am Umsatz von 20 vH. Die Bereiche Spirituosen, Narkotika, Waffen und Sprengstoffe bleiben staatlichen Unternehmen vorbehalten. Bestehenbleiben sollen nach der Privatisierung staatliche Monopole auch in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation sowie Energieerzeugung und -verteilung.

Mangels weitreichender Privatisierung ist der Staat nach wie vor für 85 vH der Güterproduktion verantwortlich. Staatsmonopole dürften in den Bereichen Verkehr (Ausnahme: Taxis), Post, Energieerzeugung und -verteilung sowie Bergbau bestehenbleiben. Die Produktion und der Vertrieb von Narkotika, Waffen und Sprengstoffen bleibt staatlichen bzw. mehrheitlich staatlich kontrollierten Unternehmen vorbehalten. Im Bereich der Telekommunikation ist einem Joint-venture mit einem schwedischen Unternehmen eine Monopolkonzession erteilt worden. Private Konkurrenten zu bisherigen Staatsmonopolen etablieren sich im Bereich Banken und Versicherungen. Landwirtschaftliche Betriebe sollen zum 15.3.1992 privatisiert werden.

Angesichts des weitgehend erfolgreichen Privatisierungsexperiments von 1991 (vgl. Kriterium 2.4) dominiert weiterhin der staatliche Anteil an der Produktion. Staatsmonopole sollen in den Bereichen Verkehr, Energieerzeugung und -verteilung sowie Forstwirtschaft bestehen bleiben.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

noch Kriterium 5 - Die makroökonomische Rollenverteilung

	Estland	Lettland	Litauen
5.2 Der Staat			
b. Ist die Regierung zur finanzpolitischen Solidarität verpflichtet (Indikatoren: Staatsquote und Anteil der Verschuldung am Budget)?	<p>Das Parlament kontrolliert den von der Regierung aufgestellten Haushaltsplan. Über Vorschriften zur Aufstellung des Haushaltsplans ist nichts bekannt, eine Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme existiert bislang nicht. Der Haushalt 1991 schloß jedoch mit einem nennenswerten Überschuß ab. Der noch nicht verabschiedete Haushalt 1992 dürfte ein Defizit aufweisen, da 1991 noch wesentliche Ausgabepositionen fehlten (Grenzschutz, Verteidigung, auswärtige Vertretungen) und Steuereinnahmen wegen sinkender Produktion fallen werden. Andererseits soll auf Subventionen selbst im Agrarbereich weitestgehend verzichtet werden. Eine Steuerreform, die die Einführung einer progressiven Einkommens- und Gewinnsteuer sowie einer Mehrwertsteuer zum Inhalt hatte, wurde bereits 1991 verabschiedet.</p>	<p>Über haushaltsrechtliche Rahmenvorschriften, die die öffentliche Kreditaufnahme beschränken (z.B. an Investitionen binden), liegen keine Informationen vor. 1991 war der Staatshaushalt jedoch ausgeglichen; Lettland hat noch keine eigenen Staatsschulden gemacht, jedoch 1991 anteilig die Schulden der ehemaligen UdSSR übernommen.</p>	<p>Über haushaltsrechtliche Rahmenvorschriften liegen keine Informationen vor. Ende 1990 wurde eine progressive Einkommensteuer eingeführt. Sofern die Zentralbank ihre Ankündigung, einen harten Kurs gegenüber dem Staatshaushalt einzuschlagen (vgl. Kriterium 5.1.a), wäre eine gewisse Kontrolle der staatlichen Finanzpolitik gegeben. Eine anteilige Übernahme von Schulden der ehemaligen UdSSR wird abgelehnt.</p>
5.3 der gesellschaftliche Konsens			
a. Welche großen Interessenverbände gibt es?	<p>Arbeitgeberverbände im westlichen Sinne gibt es noch nicht; es hat sich lediglich ein Verband staatlicher Kleinunternehmer gebildet, dem auch private Unternehmen beitreten können, der aber noch keine Funktion als Interessengruppe wahrnimmt. Weiterhin sind Industrieverbände entstanden, die als allgemeine Interessenvertretung wirken. Die Gewerkschaften sind in einem Umstrukturierungsprozeß begriffen und müssen ihre Rolle erst noch finden. Dies gilt auch für die derzeit rund 20 Parteien. Neben den eigentlichen Staatsorganen existiert quasi als Parallelorgan der Estnische Kongreß (EK), eine gewissermaßen außerparlamentarische Opposition;</p>	<p>Arbeitgeberverbände im westlichen Sinne haben sich noch nicht gebildet; lediglich einige kleinere brancheninterne Zusammenschlüsse sind entstanden. Die Gewerkschaften sind aus den alten Einheitsgewerkschaften hervorgegangen, spielen derzeit aber eine wesentlich geringere Rolle als in westlichen Ländern (auch der Organisationsgrad sinkt). Bei gesellschaftlichen Organisationen und Vereinigungen sind lettische und nichtlettische Gruppierungen voneinander getrennt. Gesellschaftlich-politische Organisationen stehen politischen Parteien nahe oder bilden die Grundlage für deren Aufbau. Ähnlich wie in Est-</p>	<p>Hinsichtlich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften gilt ähnliches wie für Estland und Lettland. Parteien (derzeit 11) befinden sich ebenfalls noch in der Konsolidierungsphase. Bis zum Moskauer Putschversuch im August 1991 gab es sogenannte Polenräte, die als regionale Selbstverwaltungsorgane die Interessen der polnischen Minderheit wahrnahmen.</p>

teilweise bestehen Doppelmitgliedschaften von Mitgliedern des Obersten Rats im EK. Der EK ist mit der "Partei der estnischen Selbständigkeit" verbunden.

land besteht ein Lettischer Kongreß (LK), der sich als Parallelinstitution zum Parlament versteht.

b. Wie ist ihr Verhältnis zum Staat (nicht zur Regierung)?

Es sind keine Bestrebungen, zum alten System zurückzukehren, zu verzeichnen, weder bei der estnischen Bevölkerung noch bei der KP Estlands, die sich noch zu Unionszeiten von der KPdSU abgespalten hatte, aber ohne großen Einfluß ist. Der EK versteht sich als Konkurrenz zum Parlament. Ablehnung der estnischen Unabhängigkeit durch den russische Bevölkerungsteil (33 vH) (ungelöstes Problem der estnischen Staatsbürgerschaft). Ungeklärt auch die Rolle des Managements der ehemaligen Unionsbetriebe.

Beim lettischen Bevölkerungsteil (52 vH) herrschen weitgehend gesellschaftlicher Konsens und Loyalität gegenüber dem Staatswesen. Der LK versteht sich als Konkurrenz zum Parlament. Die gesetzliche Ordnung wird nicht in Frage gestellt. Informationen zur Haltung des großen russischen Bevölkerungsteils (34 vH) liegen nicht vor.

Eine ähnliche Rolle wie der Estnische und Lettische Kongreß spielt die Volksfront "Sajudis".

c. Gibt es Konflikte zwischen Staatsorganen und privaten Gruppen?

Im Zuge der Diskussion über die künftige Verfassung bestehen Meinungsverschiedenheiten der Staatsorgane über den Umfang ihrer Kompetenzen. Nicht unproblematisch ist das Nebeneinander von Staatsorganen und außerparlamentarischen Organen des EK. Der EK dürfte allerdings zugunsten der Staatsorgane an Bedeutung verlieren. Die Frage der Staatsbürgerschaft des russischen Bevölkerungsteils (ab welcher Aufenthaltsdauer die estnische Staatsbürgerschaft gewährt werden soll; die Pläne derzeit: estnische Staatsbürgerschaft für alle Russen, die länger als 2 Jahre im Land sind und über estnische Sprachkenntnisse verfügen; eine Doppelstaatsbürgerschaft ist nicht möglich) ist noch ungelöst. Es gibt Befürchtungen, daß sich Landesteile mit überwiegend russischer Bevölkerung (im Osten) abspalten könnten. Ein Unsicherheitsfaktor sind auch die noch im Lande stationierten ehemaligen Unionstruppen, die als Besatzungsarmee empfunden werden.

Konflikte ergeben sich teilweise wegen nicht hinreichend abgegrenzter Kompetenzen von Parlament und Regierung sowie zwischen Parlament und LK. Die Bevölkerung zeigt Unzufriedenheit wegen Versorgungsengpässen und ungelösten sozialen Fragen. Die Tendenz zur Ausgrenzung des russischen Bevölkerungsteils birgt Konfliktpotential, Probleme der Staatsbürgerschaft bestehen ähnlich wie in Estland (Doppelstaatsbürgerschaften nur für Exillettin möglich). Die ehemaligen Unionsstruppen werden als Besatzungsarmee empfunden.

Die Kontroverse wegen der Auflösung der Polenräte nach dem Moskauer Putschversuch deutet auf das Problem hin, wie künftig die Selbstverwaltung der Minderheiten geregelt werden soll. Das Staatsbürgerschaftsgesetz vom 5.12.1991 sieht als Voraussetzungen einen 10jährigen Aufenthalt in Litauen sowie Kenntnisse der litauischen Sprache und Verfassung vor. Doppelstaatsbürgerschaften sollen nicht möglich sein. Die ehemaligen Unionstruppen werden als Besatzungsarmee empfunden.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

schen Staaten ist derjenige der eigenen Unabhängigkeit, der soweit geht, daß man sich selbst im Baltikum voneinander separiert.

Fazit

Eine stabilitätsorientierte makroökonomische Rollenverteilung hat sich bisher weder in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten noch in den baltischen Republiken herausgebildet. Weder in der Russischen Föderation noch in der Ukraine, wo man über die Notenpresse (bzw. die Herausgabe der Coupons) verfügt, sind Anzeichen einer stabilitätsgerechten Politik zu erkennen. Mehr noch, das russische Parlament scheint selbst die gegenwärtige Geldpolitik noch für zu restriktiv zu halten und plädiert für einen noch weiter geschneiderten Geldmantel. Wie Rollenverteilung, Geld- und Finanzpolitik in den baltischen Staaten aussehen werden, kann sich erst nach Einführung eigener Währungen herausstellen. Ob die sich langsam herausbildenden gesellschaftlichen Gruppen überall eine eher rigorose staatliche Haushaltsführung mittragen werden, kann noch nicht beurteilt werden. Einstweilen ist in den baltischen Republiken und in der Ukraine die Unabhängigkeit von Moskau das beherrschende Thema.

6. Die außenwirtschaftliche Öffnung

a. Allgemeines

Die Ernsthaftigkeit marktwirtschaftlicher Reformen zeigt sich in der Bereitschaft, die heimische Volkswirtschaft nach außen zu öffnen und in die internationale Arbeitsteilung einzubinden. Im Konkurrenzkampf auf den Weltmärkten muß sich erweisen, wie wettbewerbsfähig die Unternehmen und die institutionellen Rahmenbedingungen in den Reformländern sind. Die Vorteile der außenwirtschaftlichen Öffnung sind offensichtlich: Die Bevölkerung kann dank des freien Güter- und Dienstleistungsaustauschs, der Freiheit von Kapital- und Arbeitskräftewanderungen preislich und qualitativ bestmöglich versorgt werden; die inländische Produktion, die sich auf den Weltmärkten behaupten muß, kann auf einem international wettbewerbsfähigen Technologieniveau gehalten werden. Des weiteren würde die weltwirtschaftliche Einbindung es den sowjetischen Nachfolgestaaten erleichtern, den Anpassungspfad für einen marktgerechten Strukturwandel zu finden und die alten Monopolstrukturen zu zerschlagen. Damit unterscheiden sich die Außenwirtschaftsbeziehungen unter Weltmarktbedingungen grundlegend von denen im Rahmen des Intra-RGW-Handels, der lediglich die Autarkie der Staatshandelsländer fernab der Nutzung ihrer komparativen Vorteile zum Ziel hatte. Die außenwirtschaftliche Öffnung bedingt zum einen die Öffnung der Märkte für Importe, also einen weitgehenden Verzicht auf tarifäre und nichttarifäre Einfuhrhemmnisse sowie auf eine Importsubstitutionspolitik. Letztere würde nur Produktionen am Leben erhalten, die international nicht konkurrenzfähig sind. Der Preis wäre anderenfalls hoch: Zum einen würden die zu zahlenden Subventionen das Staatsbudget belasten, zum anderen würde auf die Kostenersparnisse durch die Nutzung günstiger Importmöglichkeiten verzichtet werden. Gleiches gilt für den Exportbereich: Abgaben, Kontingente oder Verbote als Folge eines überkommenen Autarkiestrebens verhindern nur eine rasche Einbindung der heimischen Unternehmen in die internationale Arbeitsteilung; eine gezielte Förderung von Exporten verkennt die komparativen Nachteile einer Volkswirtschaft. Unvereinbar mit einer außenwirtschaftlichen Öffnung sind zudem staatliche Außenhandelsmonopole. Statt dessen muß den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, über Direktbeziehungen ihre Außenhandelsaktivitäten abzuwickeln. Den alten Monopolen bleibt es überlassen, sich als Dienstleistungsunternehmen im Außenhandelsbereich zu etablieren.

Ein unverzichtbares Element einer Liberalisierung des Außenwirtschaftsbereichs ist die freie Konvertibilität der Landeswährung und in diesem Zusammenhang ein unbeschränkter privater Devisenhandel. Die Vorteilhaftigkeit dieses Schritts für die Reformstaaten Osteuropas ergibt sich aus mehreren Gründen: Zum einen können die Bürger souverän über die Teilnahme am Außenhandel und am Kapitalverkehr entscheiden; sie können nicht länger aufgrund sachfremder Erwägungen zu außenwirtschaftlichen Aktivitäten gezwungen oder von ihnen ferngehalten werden. Zum anderen gelangen die in den Weltmarktpreisen enthaltenen Informationen über relative Knappheiten unverzerrt zu inländischen Nachfragern und Anbietern. Diese Informationen stellen unverzichtbare Orientierungspunkte für einen marktgerechten Strukturwandel dar. Schließlich werden die Regierungen gezwungen, internationale Standards der Kapitalmarktpolitik und anderer rechtlicher Rahmensetzungen zu übernehmen. Denn der Zustand einer konvertiblen Währung läßt wie ein Spiegel Rückschlüsse auf die wirtschaftliche und rechtliche Gesamtverfassung eines Landes zu (vgl. auch Kriterium 5). Da wie die anderen osteuropäischen Länder auch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion auf ausländische Direktinvestitionen zur Re-

konstruktion des Sachkapitalstocks und auf den Transfer technischen sowie vor allem unternehmerischen Humankapitals angewiesen sind, müssen die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestoren attraktiv ausgestaltet sein.

b. Zur Lage

Die Russische Föderation, Ukraine und Weißrußland

Die Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 hatte zur Folge, daß der alte gemeinsame Zollkodex aufgehoben wurde. Die Russische Föderation hat mittlerweile einen neuen Zolltarif eingeführt, der bei den Importen nur noch geringe oder überhaupt keine Abgaben mehr vorsieht. Auch Importhemmnisse anderer Art sind fast gänzlich abgebaut worden (Kriterium 6.1). Selbst die Importsubstitutionspolitik fördert weniger eine Abschottung nach außen im alten Stil, sondern vielmehr das Engagement ausländischer Investoren. In der Ukraine und in Weißrußland wird noch an einem neuen Zollregime gearbeitet. Zwar ist die Einführung von Importlizenzen und -kontingenten nicht auszuschließen, jedoch spricht wenig dafür, daß etwa prohibitiv hohe Importzölle etabliert werden.

Die Eingriffe in die Ausfuhr zeugen allerdings von einer wesentlich geringeren Bereitschaft zu einer außenwirtschaftlichen Öffnung (Kriterium 6.2). In der Russischen Föderation und in der Ukraine steigen mit sinkendem Verarbeitungsgrad die Exportzölle z.T. auf ein prohibitives Niveau an. Die Absicht, den Export von Industrieerzeugnissen im Gegensatz zum Export von Rohstoffen zu fördern, ist offensichtlich. Neben diesen strukturpolitischen Eingriffen führt auch die teilweise Abschöpfung von Hartwährungsgewinnen, die fiskalpolitisch motiviert ist, zu verzerrten Anreizstrukturen bei den Exporteuren. Hoffnungsfroh stimmt hingegen die in den letzten Monaten in der Russischen Föderation zu beobachtende Tendenz allgemein sinkender Exporttarife. Die restriktivsten Bestimmungen gelten in der Russischen Föderation und in der Ukraine allerdings für den Intra-GUS-Handel. Es hat den Anschein, daß sich die Russische Föderation und die Ukraine eine Art Handelskrieg liefern. Hingegen existiert zwischen der Russischen Föderation und Weißrußland eine Freihandelszone. Diese Störungen im Intra-GUS-Handel können damit erklärt werden, daß als Zeichen der neugewonnenen Unabhängigkeit die alten Verflechtungsstrukturen aufgelöst werden sollen. Außerdem sind die Länder der Rubelzone weniger an Weichwährungseinnahmen — sprich Rubeleinnahmen — für ihre Exporte interessiert, sondern vielmehr an Exporten gegen Hartwährung. Die Einführung einer oder mehrerer konvertibler Währungen könnte Abhilfe schaffen. Die Durchführung der Außenhandelsgeschäfte obliegt in allen drei Staaten nicht länger den alten Außenhandelsmonopolen, da die Unternehmen über Direktbeziehungen ihre Geschäfte selbständig abwickeln dürfen (Kriterium 6.3). Daß die faktische Bedeutung der früheren Monopole, zumindest in Teilbereichen, noch sehr groß ist, liegt an dem bei ihnen vorhandenen Außenhandels-Know-how.

Kritisch sieht es bezüglich der Währungskonvertibilität in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten aus, die alle der Rubelzone angehören (Kriterium 6.4.c). Die russische Regierung beabsichtigt, den Rubel mit Hilfe eines von den westlichen Industrieländern finanzierten Stabilisierungsfonds im August dieses Jahres konvertibel zu machen. Vor dem Hintergrund der großen Reformdefizite muß dieser Fonds allerdings wie das berühmte "Faß ohne Boden" erscheinen. Gleiches gilt für die Vorhaben der Ukraine und Weißrußlands, die auf ähnliche Weise ihre neu einzuführenden Währungen konvertibel machen wollen. Angesichts des immer weicher werdenden Rubels kann es nicht verwundern, daß sich in den drei Staaten quasi als inoffizielle Parallelwährung der US-Dollar etabliert hat. Der legale und illegale Devisenhandel stellt die Versorgung mit dieser einzigen Währung sicher, die augenblicklich alle Geldfunktionen in diesen Ländern erfüllen kann.

Was die Freiheit der Arbeitskräftewanderung betrifft, so gibt es im Gegensatz zu früher seitens der drei großen europäischen Nachfolgestaaten keine Beschränkungen mehr (Kriterium 6.5). Ein "eiserner Vorhang" ist eher seitens der westeuropäischen Industrieländer zu erwarten, die sich vor der an Bedeutung gewinnenden Zuwanderung schützen wollen.

In den drei großen europäischen Nachfolgestaaten besteht angesichts der maroden Wirtschaftsstrukturen ein großer Bedarf an Sach- und Humankapital, das aus den westlichen Industrieländern erwartet wird. Daher wurden Auslandsinvestitionsgesetze verabschiedet, die ausländische Investoren anlocken sollen (Kriterium 7). Die Rahmenbedingungen im einzelnen: In der Russischen Föderation sind bei den Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen keine offensichtlichen Investitionsbremsen erkennbar (Kriterium 7.1). Hingegen stimmt bei der Ukraine und Weißrußland bedenklich, daß vor Antragstellung aufwendige bürokratische Prozeduren erforderlich sind, die zu Zeitverzögerungen führen können. Erfreulicherweise gibt es keine Mehrheitsbeschränkungen für ausländische Investoren in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten, mit der Ausnahme Weißruß-

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 6 - Außenwirtschaftliche Öffnung

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
6.1 Welche Rolle spielen Einfuhrbeschränkungen?			
a. Direkte Beschränkungen	<p>Seit dem 15.01.1992 ist der bis dahin gültige Zolltarif der UdSSR aufgehoben. Am 01.04.1992 trat ein neuer Zolltarif in Kraft, der die Einfuhr nur unwesentlich beschränken soll. Bis zum Inkrafttreten wurden Importe ohne die Erhebung von Zöllen oder von sonstigen Abgaben abgefertigt. Schon seit September 1991 wurden zahlreiche Konsum- und Investitionsgüter sowie Rohstoffe und Vorprodukte von Importabgaben befreit. Die Importsteuer wurde kürzlich endgültig aufgehoben; für bestimmte Güter sind noch Lizenzen erforderlich.</p>	<p>Im Dezember 1991 wurde vom ukrainischen Parlament das "Zollgesetzbuch der Ukraine" verabschiedet, das im Januar 1992 in Kraft trat. Entsprechend eines Präsidialdekrets vom März 1992 unterliegen Importe und Exporte neuen Regulierungen. Augenblicklich befaßt sich das Parlament mit der Frage eines Lizenz- und Quotierungssystems für Importe.</p>	<p>Am 16.1.1992 wurde das Gesetz über den Zolltarif für den Export und Import vom Parlament verabschiedet. Danach sollen die Zollsätze für konkrete Waren- und Dienstleistungsgruppen von der Regierung festgelegt werden. Diese Sätze sind noch nicht veröffentlicht worden.</p>
b. Indirekte Beschränkungen (Importsubstitutionspolitik)	<p>Die Produktion von Importsubstituten wird gefördert. Vor allem ausländische Investoren genießen in diesem Zusammenhang Vorteile bei der Gewinnrepatriierung (vgl. Kriterium 7.5); ein Präferenzsystem für Auslandsinvestitionen in Verarbeitungsindustrien ist in Vorbereitung.</p>	<p>Über eine gezielte Politik der Importsubstitution ist nichts bekannt.</p>	<p>Siehe Ukraine.</p>
6.2 Welche Rolle spielen Eingriffe in die Ausfuhr?	<p>Überdurchschnittlich hohe Ausfuhrzölle werden vor allem auf Rohstoffe, Hölzer, Metalle, Agrarprodukte, sonstige Mangelgüter und Erzeugnisse mit niedrigem Verarbeitungsgrad erhoben. Der Zolltarif wird in ECU/Tonne bestimmt. Exporteure müssen den Zoll in Rubel umgerechnet zum Marktkurs entrichten; zusätzlich sind 40 vH der Devisenerlöse zu einem ungünstigen Kurs an die Zentralbank bzw. Regierung zu verkaufen (vgl. Kriterium 6.4.c); zum Ausgleich muß nur ein um 20 vH niedrigerer Zollsatz entrichtet werden, während dieser bei Rubeleinnahmen um 15 vH höher ist. Seit Januar 1992 sind die Exportzölle allerdings mehrfach gesenkt worden. Trotzdem ist der Export bestimmter Rohstoffe kaum mehr lohnend. Die</p>	<p>Exporteure sind verpflichtet, zwischen 15 und 70 vH ihrer Hartwährungsgewinne an einen staatlichen Hartwährungsfonds abzuführen, der für die Bedienung der Auslandsschulden eingerichtet wurde; dabei erfolgt eine Differenzierung je nach Verarbeitungsgrad: etwa 15 vH für Nahrungsmittel und 70 vH für Kohle, Edelmetalle und Elektrizität. Im Intra-GUS-Handel gelten die bei der Russischen Föderation genannten Restriktionen. Das ukrainische Parlament bereitet eine Li-</p>	<p>Vgl. Kriterium 6.1.a. Im Gegensatz zur Ukraine hat Weißrußland am 27. Januar 1992 mit der Russischen Föderation ein Abkommen über den freien Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften geschlossen.</p>

Ausfuhr einer Vielzahl von Fertigerzeugnissen ist weitgehend abgabenfrei, abgesehen von dem teilweise bestehenden Umtauschzwang für Hartwährungserlöse (vgl. Kriterium 6.4.c). Eine Exportförderung ist vor allem für die Bereiche Maschinen-, Apparate- und Fahrzeugbau geplant. Weiterhin sind für den Export bestimmter Güter Quoten festgelegt worden (etwa Energie, Nahrungsmittel, diverse Rohstoffe) und Exportlizenzen erforderlich; Joint-ventures mit einem Auslandsanteil von mehr als 30 vH benötigen keine Lizenzen. Im Intra-GUS-Handel gibt es Exportverbote für knappe Konsum- und Gebrauchsgüter; diese Restriktionen sind Retorsionsmaßnahmen der Russischen Föderation gegenüber entsprechenden Schritten anderer GUS-Republiken (etwa der Ukraine), die dabei sind, sich aus der Rubelzone zu lösen. Allerdings ist eine schrittweise Anwendung der GATT-Regeln für den Intra-GUS-Handel geplant.

ste von etwa 200 Exportgütern vor, für die ein Lizenz- und Quotierungssystem errichtet werden soll.

6.3 Welche Rolle spielen Außenhandelsmonopole?

Unternehmen dürfen im Rahmen sogenannter Direktbeziehungen Außenhandelsgeschäfte durchführen. Faktisch dominieren allerdings noch die alten staatlichen Handelsmonopole, die bei wichtigen Exportgütern, wie etwa Erdöl oder Erdgas, die Kontrolle ausüben. In Zukunft soll den Warenbörsen und den Geschäftsbanken eine bedeutendere Rolle im Außenhandel zukommen.

Es gibt keine staatlichen Außenhandelsmonopole mehr. Alle Wirtschaftssubjekte dürfen unabhängig von ihrer Eigentumsform selbständig Außenhandelsgeschäfte abwickeln. Beschränkungen ergeben sich aus den geltenden Export- und Importvorschriften.

Siehe Ukraine.

6.4 Zur Freiheit des Kapitalverkehrs
a. Direktinvestitionen des Auslands

Vgl. Kriterium 7.

Vgl. Kriterium 7.

Vgl. Kriterium 7.

b. Sonstiger Kapitalverkehr

Vgl. Kriterium 7.

Vgl. Kriterium 7.

Vgl. Kriterium 7.

c. Privater Devisenhandel und Konvertibilität	Der Rubel ist nicht konvertibel. Es besteht die Absicht, eine interne Konvertibilität ab 1. August einzuführen. Zu diesem Zweck ist die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds beabsichtigt, der von den westlichen Industrieländern mit 5-6 Mrd. US-\$ finanziert werden soll. Der Devisenhandel findet zum einen an der staatlich kontrollierten Moskauer "Internationalen Währungsbörse" in Form von Devisenauktionen sowie bei privaten Wechselstuben und Geschäftsbanken statt (Marge zwischen Kauf- und Verkaufskurs max. 10 vH); zum anderen verkauft die Zentralbank Devisen zu unterschiedlichen Kursen je nach Verwendungszweck. Die Exporteure sind gezwungen, 10 vH ihrer Hartwährungserlöse zum Marktkurs an den Stabilisierungsfonds der Zentralbank sowie 30 vH an die zentrale Währungsreserve der Regierung zu verkaufen; bei Exporterlösen aus Gütern mit niedrigem Verarbeitungsgrad sind 40 vH an den Stabilisierungsfonds zum speziellen kommerziellen Kurs zu verkaufen. Der Devisenschwarzhandel ist weit verbreitet. Private Inländer dürfen höchstens 200 US-\$/Jahr zum Touristenkurs umtauschen und ausführen.	Die Ukraine verfügt mit dem Rubel und Coupons (Karbowanez) über eine Art Parallelwährung. Seit dem 10.01.1992 dienen die Coupons, ursprünglich mehrfach verwendbare Bezugsscheine, zum Kauf von Gütern des Grundbedarfs; Rubel dienen weiterhin als Zahlungsmittel auf den privaten Märkten und bei kommunalen Dienstleistungen wie Wasser, Strom und Telefon; jedoch übernehmen die Coupons zunehmend Geldfunktionen. Die Coupons sind gegenüber Hartwährungen nicht konvertibel; Ende 1992 soll eine neue Währung in Form der Griwna eingeführt werden, die intern konvertibel sein soll. Zu diesem Zweck soll mit westlicher Hilfe ein Stabilisierungsfonds (mit 1 Mrd. US-\$) eingerichtet werden. Die private Verwendung von Hartwährung ist erlaubt; allerdings müssen Inländer ihre Fremdwährungskonten bei ukrainischen Banken führen. Devisenauktionen werden von der Nationalbank und kleineren Börsen durchgeführt.	Weißrußland hat wie die Ukraine neben dem Rubel Coupons für Güter des Grundbedarfs eingeführt. Eine eigene Währung soll frühestens zur Jahresmitte 1992 herausgegeben werden.
6.5 Zur Freiheit der Arbeitskräftewanderungen	Die freie Wanderung russischer Arbeitnehmer außerhalb der Grenzen der ehemaligen Sowjetunion ist seit 1991 gesetzlich garantiert.	Die Freiheit der Arbeitskräftewanderungen ist gesetzlich garantiert.	Wie in der Ukraine.
6.6 Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen	Die Aufnahme in IWF und Weltbank ist für Mai 1992 vorgesehen; die Mitgliedschaft bei der "Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung" (EBWE) wird vorbereitet. Ein Kooperationsabkommen mit der EG ist in Aussicht gestellt worden.	Die Ukraine wird voraussichtlich noch in der ersten Jahreshälfte dem IWF und der Weltbank (Mai) sowie der EBWE beitreten. Mit der EG soll ein Kooperationsabkommen geschlossen werden.	Wie in der Ukraine.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten.

lands für den Finanzbereich (Kriterium 7.2). Die Steuersätze sind in allen drei großen europäischen Nachfolgestaaten relativ attraktiv für ausländische Investoren (Kriterium 7.3) und die weiteren Anreize zumindest übersichtlich gestaltet (Kriterium 7.4). Der Gewinntransfer ist in der Ukraine und Weißrußland unbeschränkt möglich, in der Russischen Föderation hingegen an die Höhe der Auslandsbeteiligung gebunden (Kriterium 7.5). In der Russischen Föderation und in Weißrußland sind die Investitionen vergleichbar gesetzlich geschützt, während in der Ukraine ein solches Gesetz erst noch verabschiedet werden muß (Kriterium 7.6). Schließlich findet sich in Weißrußland die liberalste Regelung für den Grunderwerb durch Ausländer, da dieser im Gegensatz zu den anderen beiden Staaten dort möglich ist (Kriterium 7.7).

Die baltischen Staaten

Wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten muß als Folge des Austritts aus der Sowjetunion ein neuer Zollkodex als Ersatz für den sowjetischen erarbeitet werden. Für die Einfuhren bedeutet dieses Regulierungsvakuum eine weitgehende Befreiung von direkten und indirekten Beschränkungen (Kriterium 6.1). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß die zukünftigen Einfuhrregulierungen wesentlich restriktiverer Natur sein werden.

Auf der Exportseite ergibt sich für die drei baltischen Staaten ein ähnliches Bild wie zuvor für die drei großen europäischen Nachfolgestaaten (Kriterium 6.2). Die Ausfuhr von Gütern mit niedrigem Verarbeitungsgrad sowie von Grundnahrungsmitteln soll begrenzt oder verhindert werden, sei es mit hohen Exportzöllen, kleinen Kontingenten oder gar mit Verboten. Auch die teilweise Abführung von Hartwährungseinnahmen der Exporteure an staatliche Fonds in Lettland und Litauen wirkt nicht gerade exportfördernd. Die Vereinbarung über eine Freihandelszone zwischen den baltischen Staaten, die Anfang Mai 1992 in Kraft trat, muß als ein längst überfälliger Schritt angesehen werden. Ein ähnlicher Schritt ist für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit den anderen sowjetischen Nachfolgestaaten nicht vorgesehen. Eine Monopolisierung des Außenhandels gibt es in den drei baltischen Staaten nicht mehr (Kriterium 6.3). Wie in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten können die Unternehmen ihre Außenhandelsgeschäfte direkt abwickeln.

Bislang gehören die baltischen Staaten noch der Rubelzone an. Allerdings ist die Einführung eigener, wohl auch konvertibler Währungen in diesem Jahr geplant (Kriterium 6.4.c). In Estland, Lettland und Litauen sollen zu diesem Zweck Devisenfonds als Deckung der neuen Währung aufgebaut werden. Während Estland eine Deckung mit Gegenständen des Nationalvermögens beabsichtigt, schöpfen Litauen und Lettland rigoros Hartwährungseinnahmen der inländischen Unternehmen ab. Auch für diese drei Staaten stellen aber eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik und konsequente Reformschritte die entscheidenden Voraussetzungen für eine stabile Währung dar.

Daß die Arbeitskräftewanderung generell keinen inländischen Beschränkungen unterliegt, kann nicht überraschen (Kriterium 6.5). Restriktionen sind eher von potentiellen Einwanderungsländern zu erwarten.

Wie auch in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten können ausländische Direktinvestitionen in den baltischen Staaten einen wichtigen Beitrag bei der Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaften dieser Länder leisten. Demzufolge ist die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen von großem Interesse (Kriterium 7). Was die Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen betrifft, scheinen keine unangemessen hohen bürokratischen Hürden und keine überlangen Entscheidungsfristen zu bestehen (Kriterium 7.1). Bei den Mehrheitsbeschränkungen zeigt sich Estland sehr liberal, während bei Lettland schon einige Abstriche zu machen sind (Kriterium 7.2). Geradezu unverständlich muten hingegen die litauischen Restriktionen an, die darauf hinauslaufen, daß in vielen wirtschaftlich interessanten Bereichen für Ausländer ein Betätigungsverbot herrscht. Die Besteuerung in den baltischen Staaten ist nicht attraktiver als in anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern [vgl. auch Glismann, Schrader, 1991, S. 123 ff.] (Kriterium 7.3). Gleiches gilt auch für die besonderen Anreize (Kriterium 7.4), die im Falle Litauens schwerpunktmäßig die Produktion im Lande fördern sollen. Die Repatriierung von Gewinnen nach Steuern ist in allen drei Ländern voll und unbeschränkt möglich; von Litauen ist zusätzlich bekannt, daß steuerfreie Gewinne über eine Transfersteuer belastet werden (Kriterium 7.5). In Estland und Lettland sind die ausländischen Investitionen gesetzlich geschützt, und eine Entschädigung ist im Enteignungsfall garantiert (Kriterium 7.6). Hingegen wird der gesetzliche Investitionsschutz in Litauen durch die Möglichkeit entschädigungsloser Enteignungen unterhöhlt. Bei der Frage des Grunderwerbs durch Ausländer gibt nur Estland eine wenigstens eingeschränkt positive Antwort (Kriterium 7.7). In den beiden anderen Ländern überwiegt offensichtlich das Mißtrauen ge-

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 6 - Außenwirtschaftliche Öffnung

	Estland	Lettland	Litauen
6.1 Welche Rolle spielen Einfuhrbeschränkungen?			
a. Direkte Beschränkungen	Ein neuer Zollkodex wird gegenwärtig ausgearbeitet. Einfuhrzölle bestanden bislang lediglich für einzelne Güter wie etwa Automobile, Alkohol und Tabakwaren.	Bis Ende 1991 galt der Zollkodex der Sowjetunion mit einem um 50 vH niedrigeren Zollniveau. Seit Anfang 1992 ist dieser Kodex außer Kraft gesetzt, ein neuer Kodex wird ausgearbeitet. Etwa 70 vH aller Güter dürfen augenblicklich zollfrei importiert werden. Die Einfuhrverbote entsprechen internationalen Gepflogenheiten.	Für Importe aus westlichen Ländern gibt es keine Beschränkungen. Ein neuer Zollkodex wird erstellt.
b. Indirekte Beschränkungen (Importsubstitutionspolitik)	Über eine gezielte Importsubstitutionspolitik liegen keine Informationen vor.	Eine Importsubstitutionspolitik ist nicht auszumachen. Die Inlandsproduktion wird augenblicklich nicht subventioniert.	Siehe Estland.
6.2 Welche Rolle spielen Eingriffe in die Ausfuhr?	Es gelten seit Februar 1992 einheitliche Zollvorschriften für den gesamten Außenhandel, d.h., eine Differenzierung nach baltischem, GUS- und konvertiblem Handel erfolgt nicht mehr. Exportverbote bestehen für Grundnahrungsmittel wie Brot und Milchprodukte. Durch industriepolitische Maßnahmen soll die Exportfähigkeit in den Bereichen Baustoffe, Holzverarbeitung, Landmaschinen, Nahrungsmittel, Leichtindustrie und Chemie gefördert werden. Seit dem 1. Mai 1992 gibt es eine baltische Freihandelszone.	Für alle Warengruppen sind Exportquoten festgelegt und Exportlizenzen erforderlich. Besonders hohe Zölle gelten für Hölzer; auch für andere Primärgüter gibt es überdurchschnittlich hohe Exportbarrieren. Ein Teil der Deviseneinnahmen aus Exporten muß in einen staatlichen Devisenfonds abgeführt werden. Dabei unterliegt der Exporteur arbeitsintensiver Produkte den geringsten Belastungen. Fremdwährungskonten sind seit dem 1. März 1992 bei der Rigaer Kommerzbank oder Agrarbank zu unterhalten, wo sie der Kontrolle des staatlichen Devisenfonds unterstehen.	Für den Export ist eine Liste von Gütern zusammengestellt worden, für die eine Lizenz erforderlich ist. Exporteure müssen einen Teil ihrer Hartwährungseinnahmen an den staatlichen Devisenfonds abführen (vgl. Kriterium 6.4.c).
6.3 Welche Rolle spielen Außenhandelsmonopole?	Außenhandelsmonopole gibt es seit 1991 nicht mehr; eine Vielzahl sowohl staatlicher als auch privater Export-/Importunternehmen wickelt Außenhandelsgeschäfte ab.	Außenhandelsmonopole (Interlatvia) existieren nicht mehr. Jedes eingetragene Unternehmen darf selbständig Außenhandelsgeschäfte abwickeln; etwa 2 000 Unternehmen haben den Außenhandel aufgenommen.	Litauische Unternehmen dürfen selbständig ihre Außenhandelsgeschäfte abwickeln.

6.4 Zur Freiheit des Kapitalverkehrs			
a. Direktinvestitionen des Auslands	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.
b. Sonstiger Kapitalverkehr	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.	Vgl. Kriterium 7.
c. Privater Devisenhandel und Konvertibilität	Der private Devisenhandel ist erlaubt. Die zukünftige Währung, die Kroon, soll mit Hilfe eines Stabilisierungsfonds (250-300 Mill. US-\$) erreicht werden, der aus Goldreserven (150 Mill. US-\$) und 2 vH des staatlichen Waldbestandes (150 Mill. US-\$) bestehen wird.	Der private Devisenhandel ist erlaubt; entsprechende Lizenzen werden erteilt. In der Praxis wird der Großteil des Devisenhandels über die Firma "Parex" abgewickelt. Die privaten Wechselkurse von Parex liegen über dem Kurs, der sich bei staatlichen Devisenauktionen herausbildet. Zu diesem staatlichen Kurs können jedoch nur sehr begrenzt Devisen erworben werden. Damit besteht eine "interne eingeschränkte" Konvertibilität des Rubel.	Der private Devisenhandel ist erlaubt. Bis zum Jahresende soll die neue Währung Litas eingeführt werden. Zu diesem Zweck wird ein staatlicher Devisenfonds aufgebaut, der die Litas stabilisieren soll. An diesen Fonds müssen die inländischen Unternehmen 20 vH ihrer Hartwährungseinnahmen aus dem 1. Quartal 1992 abführen.
6.5 Zur Freiheit der Arbeitskräftewanderungen			
	Esten steht es frei, ihr Land zu verlassen, sofern sie eine Einreise- und Arbeitserlaubnis in einem anderen Land erhalten. Russischen Arbeitnehmern ist der Zuzug nicht gestattet.	Die Bürger Lettlands sind frei, eine Beschäftigung im Ausland zu suchen, sofern eine Einladung ihres Gastlandes vorliegt.	Die Wanderung litauischer Arbeitskräfte ist frei.
6.6 Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen			
	Der Eintritt in IWF, Weltbank und EWG soll noch im Mai 1992 vollzogen werden; ein Handels- und Kooperationsabkommen mit der EG ist in Vorbereitung.	Siehe Estland.	Siehe Estland.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten: Stand Mai 1992

Kriterium 7 - Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen

	Russische Föderation	Ukraine	Weißrußland
7.1 Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen	Investoren müssen eine Registrierung beim Finanzministerium beantragen; diesem Antrag wird innerhalb von 21 Tagen entsprochen, oder es erfolgt eine Ablehnung. Übersteigt der Investitionsbetrag eine festgelegte Summe (2 Mill. US-\$), so ist eine Genehmigung des Ministerrates und ggf. eine Umweltverträglichkeitsstudie erforderlich.	Es ist eine Registrierung beim Finanzministerium erforderlich; der entsprechende Antrag ist erst dann möglich, wenn die zuständige Kommunalbehörde ihre Zustimmung gegeben hat; dann soll der Antrag innerhalb von 30 Tagen bearbeitet werden.	Es besteht eine Registrierungspflicht. Vor der eigentlichen Registrierung muß das Einverständnis des zuständigen Kommunalparlaments eingeholt werden; der Registrierungsantrag nebst erforderlichen Dokumenten ist der Genehmigungsbehörde vorzulegen und innerhalb von 30 Tagen zu entscheiden. Banken und andere Finanzinstitute sind bei der Nationalbank zu registrieren. Übersteigt das Grundkapital eines Joint-venture 30 Mill. Rubel in Preisen vom November 1991, so bedarf es einer Erlaubnis des Ministerrats.
7.2 Mehrheitsbeschränkungen	Es dürfen 100prozentige Auslandsunternehmen gegründet werden. Ausländer dürfen sich im Rahmen der Privatisierung ggf. an staatlichen und kommunalen Unternehmen beteiligen bzw. diese übernehmen (vgl. Kriterium 2.4); es wird überlegt, bei diesen Auslandsinvestitionen einen Wechselkurs von 8-10 Rubel/US-\$ festzulegen.	Es gibt keine Mehrheitsbeschränkungen für ausländische Investoren.	Reine Auslandsunternehmen sind prinzipiell gestattet. Im Bereich der Banken und Versicherungen soll der ausländische Unternehmensanteil 50 vH nicht übersteigen.
7.3 Besteuerung (Tarifrecht)	Am 01.01.1992 endete die steuerliche Sonderbehandlung von Joint-ventures, die von der Höhe des ausländischen Anteils abhing. Seitdem gilt allgemein für Joint-ventures ein einheitlicher Gewinnsteuersatz von 15 vH, während ansonsten der Satz 32 vH beträgt. Die Besteuerungsgrundlage ist der Bruttogewinn. Die Einkommensteuer für natürliche Personen ist progressiv ausgestaltet: Einem Proportionsatz von 12 vH schließen sich mehrere Progressionszonen bis zu einem Grenzsteuersatz von 60 vH an. Für Ausländer mit Hartwährungseinkommen ist ein spezieller Wechselkurs bei der steuerlichen Veranlagung vorgesehen. Die russischen Partner unterliegen z.Z. auch noch der Mehrwertsteuer (15 vH) und der Betriebseinkommensteuer (28 vH), so daß für sie Joint-ventures weniger attraktiv sind.	Genäß des "Gesetzes über die Einkommensteuer" (Februar 1992) beträgt der Einkommensteuersatz 18 vH. Nach einer Verordnung des Parlaments (Februar 1992) werden die Hartwährungseinkommen mit einem Steuersatz von 40 vH belegt.	Seit 1. Januar 1992 beträgt der allgemeine Gewinnsteuersatz 30 vH. Für Einkommen aus Beteiligungen an Joint-ventures gilt ein Steuersatz von nur 15 vH.

7.4 Anreize (Sonderbedingungen)	Regional begrenzte Steuererleichterungen für Joint-ventures (insbesondere in sich etablierenden Wirtschaftszonen wie St. Petersburg oder Nakhodka); geringe Steuersätze oder Steuerbefreiung in ausgesuchten Sektoren (etwa Pharmazeutika, Hochtechnologie, Konsumgüter), die jedoch noch 1992 stark reduziert werden sollen; Zollfreiheit oder -erleichterungen für Importe, die in die Produktion oder Kapitalausstattung von Joint-ventures eingehen, deren Auslandsanteil mindestens 30 vH beträgt, und Zollfreiheit für ausländische Angestellte von Joint-ventures.	Neugegründete Joint-ventures sollen für zwei Jahre nach der ersten Gewinnerzielung von der Gewinnsteuer befreit werden. Für bestehende Joint-ventures gilt eine fünfjährige Steuerbefreiung.	Für Unternehmen mit einer Auslandsbeteiligung von mehr als 30 vH gilt eine Gewinnsteuerbefreiung für einen Zeitraum von drei Jahren, beginnend mit dem ersten Gewinnjahr - sofern die Gewinne aus dem Verkauf der eigenen Produktion stammen. Wenn ein solches Unternehmen Güter herstellt, die als besonders "wichtig" eingestuft werden, kann der Ministerrat für die drei Folgejahre eine 50prozentige Steuerermäßigung gewähren. Importe von Ausrüstungsgütern und Vorprodukten sind von Abgaben befreit; gleiches gilt für die persönlichen Gegenstände ausländischer Beschäftigter. Für Außenhandelsgeschäfte sind keine Lizenzen erforderlich. In den noch einzurichtenden Wirtschaftsfreizonen können weitere Privilegien gewährt werden.
7.5 Gewinnrepatriierung	Hartwährungsgewinne ausländischer Investoren dürfen repatriert werden, sofern diese aus Joint-ventures mit einem Auslandsanteil von mehr als 30 vH bzw. aus reinen Auslandsunternehmen stammen; ansonsten gelten die Zwangsverkaufsregelungen für inländische Unternehmen. Rubelgewinne von Ausländern können zum günstigen kommerziellen Wechselkurs in Hartwährung umgesetzt werden, wenn sie aus der Produktion von Importsubstituten stammen. Ansonsten gilt der Marktkurs.	Es gibt keine Beschränkungen bei der Gewinnrepatriierung. Probleme können sich aufgrund der fehlenden Konvertibilität von Rubel und Karbowanez ergeben.	Den ausländischen Investoren wird der freie Transfer von Gewinnen in ausländischer Währung garantiert.
7.6 Investitionsschutz	Ausländische Investitionen sind gesetzlich geschützt. Enteignungen dürfen nur gegen Entschädigung erfolgen und müssen eine gesetzliche Grundlage haben. Ausländischen Investoren wird auch der Schutz ihres immateriellen Eigentums garantiert; es besteht Vertrauensschutz bezüglich der Auslandsinvestitionsgesetze.	Ein Investitionsschutzgesetz befindet sich in Vorbereitung. Danach ist für den Enteignungsfall eine Entschädigung vorgesehen. Im März 1992 wurde ein deutsch-ukrainisches Investitionsschutzabkommen unterzeichnet.	Das Gesetz über Auslandsinvestitionen vom November 1991 garantiert den Besitzstand ausländischer Investoren. Enteignungen sind nur in Notstandssituationen zulässig. In diesem Fall erfolgt immerhab von drei Monaten eine Entschädigung in der Währung, mit der die Investition vorgenommen wurde.
7.7 Grunderwerb	Ausländer dürfen keinen Grund und Boden erwerben.	Ausländer dürfen keinen Grund und Boden erwerben.	Ausländische Investoren dürfen entsprechend den Gesetzen der Republik Weißrußland Grundstücke erwerben. Dabei ist noch zu klären, ob ein sofortiger Kauf gestattet wird oder ob einem Kauf eine Erbpacht vorangehen muß. Ansonsten ist die Pacht von Grund und Boden möglich.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der drei großen europäischen Nachfolgestaaten; ECE [versch. Nr.].

Synopse des ordnungspolitischen Status quo in den baltischen Staaten: Stand Mai 1992

Kriterium 7 - Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen

	Estland	Lettland	Litauen
7.1 Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen	Es ist erforderlich, daß ausländische Investoren bei der zuständigen Behörde eine Zulassung beantragen, über die innerhalb von 30 Tagen entschieden werden muß. Diese Zulassung ist sowohl für ausländische Neugründungen als auch für Beteiligungen vorgeschrieben. Im Falle der Gründung oder Beteiligung an einer Geschäftsbank ist die estnische Zentralbank zuständig; diese kann bei mangelnder Seriosität oder dem Streben nach Monopolmacht die Zulassung verweigern.	Ausländische Unternehmer haben die Möglichkeit, mit oder ohne lettische Beteiligung Unternehmen zu gründen sowie sich an lettischen Unternehmen zu beteiligen. Eine Genehmigung des Ministerrats, über die innerhalb von 30 Tagen entschieden wird, ist unter folgenden Bedingungen notwendig: Investitionssumme größer als 1 Mill. US- $\text{\$}$; Übernahme oder Beteiligung an einem Staatsunternehmen, dessen Wert mehr als 1 Mill. US- $\text{\$}$ beträgt; Neugründung eines Unternehmens mit einem Wert von mehr als 1 Mill. US- $\text{\$}$.	Ausländische Investitionen müssen bei der zuständigen Behörde beantragt werden, die innerhalb von 30 Tagen über den Antrag entscheiden muß. Bei einem Investitionsvolumen von mehr als 3 Mill. US- $\text{\$}$ ist das Wirtschaftsministerium die Antragsbehörde. Die Registrierung eines jeden Joint-venture beim Wirtschaftsministerium ist erforderlich.
7.2 Mehrheitsbeschränkungen	Bei ausländischen Beteiligungen oder Neugründungen bestehen keine Mehrheitsbeschränkungen.	Ausländische Investoren dürfen keine Kontrolle über Unternehmen ausüben, die in den unter Kriterium 3.1 genannten Bereichen produzieren.	Ausländer dürfen ohne Mehrheitsbeschränkungen Joint-ventures oder Tochterunternehmen gründen sowie sich an Staatsbetrieben beteiligen bzw. diese übernehmen. Es bedarf einer speziellen Investitionserlaubnis, wenn der bisherige Staatsbetrieb als Monopolist betrachtet wird, d.h. mehr als 50 vH der Produktion eines Gutes auf sich vereint. Für eine Vielzahl von Bereichen, die zum Teil besonders interessant wären, gilt ein Investitionsverbot für Ausländer (vgl. Kriterium 3.1).
7.3 Besteuerung (Tarifrecht)	Ausländische Unternehmen unterliegen prinzipiell wie inländische Unternehmen der Steuerpflicht. Neben einer Mehrwertsteuer von 10 vH ist eine 30prozentige Gewinnsteuer zu entrichten. Weiterhin wird eine Lohnsummensteuer fällig, die einen Satz von 20 vH für den Sozialfonds und zusätzlich 10 vH für den Gesundheitsfonds umfaßt.	Wie inländische Unternehmen sind auch ausländische Investoren einer Reihe von Steuern unterworfen: Grund-, Eigentums-, Sozial-, Umsatz-, Gewinn- und Naturressourcensteuer. Die Steuern sind in lettischer Währung mit Ausnahme der Fälle zu begleichen, in denen gesetzlich die Zahlung in ausländischer Währung vorgesehen ist.	Prinzipiell unterliegen ausländische Investoren einer 35prozentigen Gewinnsteuer. Diese wird in Rubel und konvertibler Währung erhoben, entsprechend den Währungsanteilen an den Umsatzerlösen.
7.4 Anreize (Sonderbedingungen)	Ein ausländischer Investor kann unter bestimmten Bedingungen unterschiedliche Ein-	Unter bestimmten Bedingungen wird von ausländischen Unternehmen nur ein ermäßigter Gewinn-	Je nach Höhe der ausländischen Beteiligung und des inländischen Produktionsanteils werden ermä-

kommensteuervergünstigungen erhalten: (1) Bei einem Auslandsanteil von mehr als 30 vH sind die ersten beiden Jahre steuerfrei, beginnend mit dem ersten Gewinnjahr, danach gilt für die Dauer von zwei Jahren eine 50prozentige Ermäßigung; (2) beträgt der Auslandsanteil mehr als 50 vH und gehört das Unternehmen zu einem staatlichen Präferenzbereich, wird eine dreijährige Steuerbefreiung und anschließend eine zweijährige Ermäßigung von 50 vH gewährt; die Zugehörigkeit zu einem Präferenzbereich erfordert einen mehr als 50prozentigen Umsatzanteil in diesem Bereich; (3) sollte der Auslandsanteil wenigstens 50 vH und mehr als 1 Mill. US-\$ betragen, werden drei steuerfreie Jahre und eine 50prozentige Ermäßigung in den darauffolgenden fünf Jahren eingeräumt. Zollfreiheit herrscht für importierte Anlagegüter und produktionsbedingte Importe sowie für die zum persönlichen Gebrauch bestimmten Importe ausländischer Arbeitnehmer.

steuersatz erhoben: (1) Beträgt der ausländische Anteil am Grundkapital mehr als 30 vH, gilt eine zweijährige Steuerbefreiung, beginnend mit dem ersten Gewinnjahr, danach eine Ermäßigung von 50 vH für zwei Jahre; wird zudem eine "besonders förderungswürdige" Produktion erstellt (entsprechende Produktliste existiert), beträgt die Steuerbefreiung drei statt zwei Jahre, für die folgenden beiden Jahre gilt wiederum der 50-vH-Satz; (2) bei einem Auslandsanteil von mehr als 50 vH, der nicht weniger als 1 Mill. US-\$ beträgt, erfolgt eine dreijährige Steuerbefreiung mit anschließender fünfjähriger Ermäßigung um 50 vH. Der Ministerrat kann bei besonders förderungswürdigen Produktionen weitere Steuererleichterungen gewähren. Wird vor Ablauf einer dreijährigen Frist die Unternehmenstätigkeit eingestellt, wird die volle Steuersumme fällig. Für Investitionsgüterimporte, die nicht für den Weiterverkauf bestimmt sind, werden keine Zölle erhoben.

bigte Gewinnsteuersätze gewährt: (1) Beträgt der Auslandsanteil 25-75 vH und stammen die Gewinne aus zu 100 vH im Lande produzierten Gütern, sind die ersten drei Jahre steuerfrei, danach gilt ein ermäßigter Steuersatz von 20 vH; (2) beträgt der Auslandsanteil 10-25 vH oder 70-90 vH bei einem inländischen Produktionsanteil von 100 vH, wird ein steuerfreies Jahr und anschließend ein Vorzugssteuersatz in Höhe von 25 vH gewährt; (3) liegt eine ausländische Beteiligung von 10-90 vH bei einem mindestens 50prozentigen litauischen Produktionsanteil vor, gilt ein Steuersatz in Höhe von 30 vH. Ansonsten gilt für Joint-ventures, die bis zum 31.12.93 eingetragen werden, ein fünfjähriger Gewinnsteuerabzug von 70 vH, danach über 3 Jahre ein 50prozentiger Abzug; für Joint-ventures, die zwischen dem 1.1.94 und 31.12.95 eingetragen werden, gilt abweichend auch anfänglich ein 50-vH-Abschlag. Eine besondere Förderung ausländischer Investitionen ist in den Bereichen Möbel, Papier, Chemie, Pharma, Werkzeugmaschinen und Leichtindustrie vorgesehen. Die für den Unternehmensaufbau benötigten Kapitalgüter dürfen zollfrei eingeführt werden. Importe für die laufende Produktion sollen einem ermäßigten Zollsatz unterliegen.

7.5 Gewinnrepatriierung

Der Gewinn nach Steuern sowie die Einlagen eines ausländischen Investors können uneingeschränkt repatriiert werden.

Der Gewinn nach Steuern kann in vollem Umfang repatriiert werden.

Der Gewinn nach Steuern darf unbeschränkt ins Ausland transferiert werden. Lediglich auf steuerfreie Gewinne wird ein Ausfuhrzoll in Höhe von 5 vH erhoben.

7.6 Investitionsschutz

Ausländische Investitionen in Estland stehen unter gesetzlichem Schutz. Wird auf der Grundlage eines Gesetzes ein ausländischer Investor enteignet, muß eine vollständige Entschädigung in der Währung, in der die Investition getätigt wurde, gezahlt werden.

Es besteht ein gesetzlicher Schutz der Auslandsinvestitionen. Erfolgt eine Enteignung aufgrund staatlichen Interesses, wird binnen drei Monaten eine vollständige Entschädigung in konvertibler Währung gezahlt.

Das "Gesetz über ausländische Investitionen" garantiert den Bestand ausländischer Investitionen und die Eigentumsrechte der Investoren. Jedoch besteht kein Vertrauensschutz bei Gesetzesänderungen; eine Entschädigung bei gesetzlichen Enteignungsmaßnahmen ist nicht vorgesehen. Im März 1992 ist ein bilaterales Investitionsschutzabkommen zwischen Litauen und Deutschland in Kraft getreten.

7.7 Grunderwerb

Ausländer dürfen für gewerbliche Zwecke benötigte Liegenschaften erwerben.

Der Grunderwerb durch Ausländer ist nicht erlaubt. Lediglich eine Verpachtung, die 99 Jahre nicht übersteigt, ist möglich. Der Abschluß eines Pachtvertrages wird augenblicklich durch die noch ungeklärte Gesetzeslage erschwert.

Ausländer dürfen keinen Grund und Boden erwerben. Die Pacht von Liegenschaften und Gebäuden, die für gewerbliche Zwecke genutzt werden, ist seit Februar 1992 bis zu einer maximalen Laufzeit von 99 Jahren möglich. Größere Grundstücke sowie solche, die näher als 25 km zur litauischen Küste liegen, können nur mit einer besonderen Genehmigung gepachtet werden.

Quelle: Wie Kriterium 1, Synopse der baltischen Staaten.

genüber der "Landnahme" durch ausländische Investoren, die lediglich Pachtverträge schließen können (vgl. auch Kriterium 2.2).

Fazit

Eine abschließende Bewertung der Außenhandelsregime in den sechs betrachteten sowjetischen Nachfolgestaaten erscheint nicht möglich, da noch vieles im Fluß ist. Es fällt jedoch auf, daß über die Ausfuhrbeschränkungen vor allem die industrielle, arbeitsintensive Produktion im Lande gefördert werden soll, während die rohstoffintensiven Produktionen eher stiefmütterlich behandelt werden. So können Zweifel auftauchen, ob sich diese Länder ihrer augenblicklichen komparativen Vor- und Nachteile bewußt sind. Die relative Offenheit für Importe mag daher rühren, daß man die Notwendigkeit erkennt, für die Modernisierung bzw. Restrukturierung der eigenen Produktionskapazitäten westliche Ausrüstungsgüter zu verwenden, oder man sieht aufgrund fehlender Finanzmittel gar nicht die Notwendigkeit, die Importe noch auf anderem Wege eindämmen zu müssen. Bedenklich muß erscheinen, daß sich zwischen den sowjetischen Staaten, die aufgrund ihres gemeinsamen Erbes und der damit verbundenen Abhängigkeiten eine Schicksalsgemeinschaft darstellen — ob sie es wollen oder nicht —, statt einer außenwirtschaftlichen Integration unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen eher eine Abschottung vollzieht. Von einem "post-sowjetischen Binnenmarkt" wird jedenfalls kaum gesprochen. Die Einführung einer konvertiblen Währung verbindet sich in den drei großen europäischen Nachfolgestaaten mit dem Wunsch nach einem Stabilisierungsfonds. Auch die baltischen Staaten streben nach einer Deckung ihrer neuen Währungen in Form von Bankvermögen oder Devisen. Offensichtlich wird in allen drei Ländern nicht erkannt, daß eine glaubwürdige und konsistente Reformpolitik die beste Deckung für eine Währung darstellt. Schließlich hinterlassen die Rahmenbedingungen für ausländische Investoren in den baltischen Staaten nicht den Eindruck, daß man die Notwendigkeit einer hohen Risikoprämie im jetzigen Stadium des Transformationsprozesses erkannt hat. Die drei großen europäischen Nachfolgestaaten weisen zumindest relativ attraktive Steuertarife auf.

III. Das ordnungspolitische Gesamtprogramm

1. Grundlagen einer gesellschaftlichen Umgestaltung

Eine funktionierende Gewaltenteilung kann einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung und Stabilisierung des Reformprozesses leisten. Daher ist es notwendig, den staatlichen Gewalten jeweils eindeutige Kompetenzen zuzuordnen, die sie einerseits in die Lage versetzen, gestalterisch tätig zu sein und andererseits die Aktivitäten der jeweils anderen Gewalten zu kontrollieren. Falls die Gestaltungs- und Kontrollfunktionen nicht eindeutig definiert und garantiert werden, dürfte eine gegenseitige Blockade bzw. ein Totalitarismus alter Prägung die Folge sein und den Reformprozeß zum Stillstand bringen. In diesem Zusammenhang ist vor allem für die Russische Föderation eine Kompetenzzuordnung für die verschiedenen Gebietskörperschaften von ausschlaggebender Bedeutung, damit widersprüchliche administrative und legislative Akte vermieden werden. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit würde jeden Reformschritt unter den Vorbehalt mangelnder Legitimation stellen. Um gerade die Verbindlichkeit von Reformmaßnahmen sicherzustellen, müssen Kompetenzen eindeutig zugeordnet und die Durchsetzbarkeit von Reformakten gewährleistet sein. Daher bietet sich das Subsidiaritätsprinzip als Kriterium für die Kompetenzaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften an, was zu einer starken Stellung von autonomen Republiken und Gebieten sowie der Regionen und Kommunen führen dürfte. Denn diese unteren Gebietskörperschaften scheinen am ehesten in der Lage zu sein, Reformen auch durchsetzen zu können, während der Zentralregierung oftmals die Machtmittel fehlen, für die Verbindlichkeit ihrer Dekrete und Verordnungen sowie der Gesetze des Parlaments zu sorgen.

Neben einer funktionierenden Gewaltenteilung müssen auch rechtsstaatliche Grundlagen geschaffen werden, die es den Bürgern ermöglichen, ihre neu gewonnenen Individualrechte gegen Staat und anderen Privaten Geltung zu verschaffen. Zu diesem Zweck muß der Rechtsweg gegenüber Akten öffentlicher Gewalt wie gegenüber Handlungen Privater offenstehen. Das setzt die Existenz einer unabhängigen und unbestechlichen Justiz voraus, macht die Organisation eines eindeutig festgelegten und voneinander abgegrenzten verwaltungs- und zivilrechtlichen Instanzenwegs notwendig, erfordert Gerichtsverfahren ohne prohibitiv hohe Kosten und verlangt nach Machtmitteln, um gerichtliche Entscheidungen durchsetzen zu können. Nun sind die häufig komplizierten Verfassungs- und Rechtssysteme westlicher Staaten langfristig gewachsen und sicherlich nicht einfach auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion übertragbar. Allerdings sollten die westlichen Erfahrungen

bei der Schaffung rechtsstaatlicher Grundlagen in den Nachfolgestaaten genutzt werden. So dürfte sich zwar auch eine effektive Gerichtsbarkeit und Verwaltung nicht von heute auf morgen etablieren lassen, da längerfristige Engpässe bei fachlich geeignetem Personal zu erwarten sind, das die neuen Rechtsgrundlagen routiniert anzuwenden versteht. Jedoch sollten entsprechende Ausbildungsmaßnahmen, auch unter Hinzuziehung westlicher Experten, intensiviert werden, um das notwendige Fundament für die zukünftig dominierenden privatrechtlichen Beziehungen errichten zu können. Auf diese Weise würden die Voraussetzungen für die rechtlichen Sanktionsmechanismen geschaffen, von denen Anreize zur Vertragstreue ausgehen. Private Sanktionsmechanismen, die beispielsweise bei einmaligem Vertragsbruch die Auflösung der Geschäftsbeziehungen insgesamt vorsehen (Beispiel Warenbörsen), können auch in der Zeit des Übergangs nur unvollkommene Substitute für eine allgemeingültige Rechtsordnung sein. Generell sollte darauf verzichtet werden, die private Vertragsfreiheit einzuschränken, abgesehen von den Fällen, in denen durch Beschränkungen offensichtlich negative Externalitäten vermieden werden können. Zu diesen Ausnahmefällen zählen jedoch keineswegs die schon typischen Beschränkungen beim Grund- und Unternehmenserwerb durch Ausländer oder die meisten Regulierungen der Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkte.

2. Eigentumsreformen durch Privatisierung

Das Privateigentum — vor allem an Immobilien und Produktionsmitteln — ist als grundlegendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzusehen und sollte daher als dominierende Eigentumsform verfassungsmäßig garantiert sein. Eine rechtliche Gleichstellung des Privateigentums mit Formen öffentlichen Eigentums ist zu vermeiden, da letzteres nur für den eng begrenzten Zweck der Produktion öffentlicher Güter vorgehalten werden sollte. Die dominierende Rolle des Privateigentums muß sich in einer Rechtsordnung widerspiegeln, die private Eigentumsbildung, -verwendung und -übertragung durch Inländer und Ausländer weitestgehend unbeschränkt läßt. In den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sollte daher dem privaten Eigentum durch eine rasche Umwandlung des dominierenden öffentlichen Eigentums in Privateigentum Geltung verschafft werden. In ehemals sozialistischen Ländern, die wie die baltischen Staaten an privatrechtliche Traditionen anknüpfen können, bietet sich als ein Weg der Eigentumstransformation die Restitution an. Auf diese Weise könnten die während der Jahrzehnte des Sozialismus "suspendierten" Anreizstrukturen und Rechtstraditionen wiederbelebt werden, wodurch die marktwirtschaftlichen Reformen zusätzlich an Glaubwürdigkeit gewinnen würden. Der vorherrschende Mißtrauensmalus gegenüber dem Reformwillen der politischen Entscheidungsträger und der Umsetzbarkeit der Reformen in diesen Ländern würde abgebaut werden. In denjenigen Fällen jedoch, in denen aufgrund unklarer Eigentumsverhältnisse eine dingliche Restitution innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht möglich erscheint, sollte eine schuldrechtliche Restitution (Entschädigung) präferiert werden. Mit anderen Worten, Ansprüche könnten nicht mehr auf konkrete Immobilien, sondern lediglich auf den Marktwert derselben geltend gemacht werden. Die Einnahmen aus dem dann möglichen freien Verkauf könnte der Staat für die Begleichung der schuldrechtlichen Ansprüche aufwenden. Auf diese Weise kann die Restitution die Umwandlung von öffentlichem in privates Eigentum beschleunigen helfen und wird nicht zu einem vermeidbaren Hindernis für den (Re-)Privatisierungsprozeß. Ansonsten empfiehlt es sich, im Rahmen von "kleinen" und "großen" Privatisierungen die Eigentumstransformation vorzunehmen. Wie in anderen Reformländern Osteuropas schon zum Teil geschehen, sollte in einem kurz bemessenen Zeitraum eine "kleine" Privatisierung durchgeführt werden: Dezentral, auf kommunaler Ebene, wären kleinere gewerbliche Produktionseinheiten (Handel, Handwerk, Dienstleistungen) über Versteigerungen in Privateigentum zu überführen. Im Bereich der Landwirtschaft würde es sich anbieten, über ein Sofortprogramm Kolchosen und Sowchosen aufzulösen und in private Hand zu geben. Dies könnte auf dem Wege einer Kombination von Schenkungen, Verkäufen zu Vorzugsbedingungen für bisherige Landarbeiter sowie von freien Versteigerungen geschehen. Die Bildung privater Genossenschaften stünde den neuen Landeigentümern offen, die auf diese Weise erstmals die Vorteile einer industriellen Großflächenbewirtschaftung, die Nutzung eines gemeinschaftlichen Maschinenparks sowie einer gemeinsamen Organisation von Einkauf und Absatz unter marktwirtschaftlichen Bedingungen genießen könnten. Die Fortführung der alten Strukturen mit einem neuen, "privaten" Etikett sollte vermieden werden, was durch den Verzicht auf eine staatliche Alimentierung der Landwirtschaft und den damit entstehenden ökonomischen Zwängen zu erreichen wäre. Auch die "große" Privatisierung, die größere industrielle Produktionseinheiten umfassen würde, sollte rasch eingeleitet werden, ob nun über Versteigerungen und/oder Aktienverkauf. Dabei sollten die Lehren aus dem Privatisierungsprozeß der schon weiter fortgeschrittenen Reformländer Mittel- und Osteuropas (CSFR, Polen, Ungarn) berücksichtigt werden. Um dem subjektiven Eigentumsverständnis

der Belegschaften Rechnung zu tragen, könnten Belegschaftsaktien in begrenztem Umfang ausgegeben werden. In jedem Fall müßte sichergestellt sein, daß ein privater Erwerber in die Lage versetzt wird, die von ihm als notwendig erachteten Umstrukturierungsmaßnahmen vornehmen zu können. Die Beteiligung von Ausländern sollte möglich sein, wenn nicht in der ersten Privatisierungsrunde, so doch über die unbeschränkte Übertragbarkeit der von Inländern erworbenen Unternehmensanteile. Der gesamte Privatisierungsprozeß sollte nicht unter dem Vorbehalt einer "gerechten" Verteilung des öffentlichen Eigentums stehen, da "gerechte" Lösungen eine unangemessen große Zeitspanne benötigen und zudem auf die Beschränkung privater Verfügungsrechte hinauslaufen. Schließlich darf die Privatisierung am Ende nicht auf die Transformation des bestehenden öffentlichen Eigentums in eine andere Form öffentlichen Eigentums hinauslaufen. Auf diese Weise ließen sich gerade nicht die gewünschten marktwirtschaftlichen Anreizmechanismen etablieren, die nun einmal das Privateigentum an Immobilien und Produktionsmitteln zur Voraussetzung haben.

3. Die Sicherung des Wettbewerbs

Die Güter- und Dienstleistungsmärkte in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion werden bislang von staatlichen Monopolunternehmen dominiert, die den Wettbewerb auf den Inlandsmärkten weitgehend unterbinden. Die Demonopolisierung und die damit einhergehende Etablierung wettbewerblicher Strukturen könnte wie folgt geschehen: Zum einen müßten die Staatsmonopole entflochten werden, so daß im Rahmen der Privatisierung miteinander konkurrierende Einzelunternehmen entstehen. Wenig empfehlenswert wäre es, Staatsmonopole in zivile Monopole zu transformieren, auch wenn der Gedanke naheliegen könnte, die Attraktivität von Staatsunternehmen durch eine Garantie ihrer Monopolrechte zu erhöhen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten als Folge fehlenden Wettbewerbs würden den Nutzen aus höheren Privatisierungserlösen jedoch schnell übersteigen. Der gleiche Vorbehalt gilt um so stärker gegenüber der Absicht, nationale Exklusivitätsrechte auf ausgesuchten Märkten — etwa Verkehr, Telekommunikation oder Energieversorgung — beizubehalten. Der Verweis auf westliche "Vorbilder" in diesem Zusammenhang ist wenig stichhaltig, da schon in den marktwirtschaftlich organisierten Industrieländern solche "typischen" Staatsmonopole Kosten verursachen, die in den zerrütteten ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften um so stärker spürbar wären. Selbst in westlichen Staaten wird in diesen Bereichen privatisiert, oder es werden zumindest entsprechende Überlegungen angestellt. So bestehen etwa im Bereich der Infrastruktur Engpässe, die umgehend beseitigt werden müßten, um die Entfaltungsmöglichkeiten auf anderen Märkten zu gewährleisten. Wie die Erfahrung zeigt, ist eine schnelle Beseitigung von Engpässen nicht durch staatliche Lenkung, sondern nur durch private unternehmerische Initiative zu erwarten. Dabei darf es keine Rolle spielen, ob diese private Initiative von inländischer oder ausländischer Seite ausgeht. So sollte der Marktzutritt generell inländischen als auch ausländischen Konkurrenten unbeschränkt offenstehen; sei es nun in Form von Neugründungen oder aber Beteiligungen bzw. Übernahmen bestehender Unternehmen im Rahmen des Privatisierungsprozesses. Denn gerade von ausländischen Unternehmen sind die notwendigen Kapitalmittel und das weithin fehlende Managementwissen für eine effiziente Betriebsführung zu erwarten. Die weitverbreitete Angst vor einem "Ausverkauf" sollte daher der wirklich begründbaren Furcht vor einem Ausbleiben ausländischer Investitionen weichen. Und so lange der freie Marktzutritt gewährleistet bleibt, muß auch nicht die Kontrolle der inländischen Märkte durch ausländische Monopole befürchtet werden.

Die Aufgabe, den freien Marktzutritt zu gewährleisten und damit den Wettbewerb zu sichern, sollte einer unabhängigen Wettbewerbsaufsicht zufallen. Diese Institution sollte gerade nicht zu einem Instrument staatlicher Monopolregulierung werden oder für die Umsetzung eines von der Regierung gewünschten Wettbewerbskonzepts Sorge tragen. Denn diese Art der "Wettbewerbskontrolle" tendiert dazu, letztendlich nicht den Wettbewerb zu stimulieren, sondern die staatlich gewünschten Wettbewerbsstrukturen vor Wettbewerb zu schützen [vgl. von Hayek, 1967, S. 31]. Deshalb kann eine unabhängige Wettbewerbsaufsicht den Wettbewerb dann am besten fördern, wenn sie staatliche Regulierungen oder private Absprachen verhindert, die den Marktzutritt beschränken.

4. Liberale Marktverfassungen

Um eine effiziente Allokation über den Preismechanismus sicherzustellen, sollten staatliche Fest-, Mindest- oder Höchstpreisvorschriften sowie Preissubventionen unterbleiben. Die Preisliberalisierung sollte auch für die Güter des Grundbedarfs gelten, für die Mindestpreise in der Regel aus "sozialen Gründen" gerechtfertigt werden. Eine Sozialpolitik, die bei den Preisen ansetzt, ist aufgrund der dadurch hervorgerufenen Allokationsstörungen kontraproduktiv. Statt dessen sollte sozialen Belangen, was in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion

nichts anderes als die staatliche Sicherung des physischen Existenzminimums bedeuten darf, durch ein staatliches Transfersystem Rechnung getragen werden. Diese staatliche Enthaltensamkeit hinsichtlich Eingriffen in die Preisbildung ist auch für den knappheitsorientierten Preisfindungsprozeß auf den Faktormärkten unerlässlich. So sollten alleine die Tarifparteien auf dem Arbeitsmarkt für die Lohnfindung verantwortlich sein; Mindestlöhne würden sich demnach erübrigen. Auf den Kapitalmärkten sollten ebenfalls Angebot und Nachfrage das Zinsniveau bestimmen, ohne daß die Regierung soziale, fiskalische oder industriepolitische Aspekte in den Zinsfindungsprozeß einfließen läßt. Des weiteren sollte Inländern und Ausländern der Zutritt zu allen Märkten für private Güter und Dienstleistungen offengehalten werden: Lizenzierungs- und Registrierungsverfahren dürfen keine effektiven Marktzutrittsschranken darstellen, und der bürokratische Aufwand wäre auf ein Minimum zu beschränken. Nachweise beruflicher Qualifikation sollten lediglich in Bereichen hoheitlicher oder lebenserhaltender Tätigkeiten erforderlich sein. Auf besondere Regulierungen einzelner Güter- und Dienstleistungsmärkte, sofern sie nicht unmittelbar die Produktion öffentlicher Güter, etwa die äußere Sicherheit, berühren, wäre zu verzichten. Marktzutrittsschranken, die durch private Interessengruppen errichtet werden, wären staatlicherseits zu beseitigen bzw. zu verhindern. Auf besondere Regulierungen des Kapital- oder Arbeitsmarktes sollte ebenfalls verzichtet werden. Die staatliche Aufgabe besteht lediglich in der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen, die die Etablierung funktionsfähiger Kapital- und Arbeitsmärkte fördern. Die Einführung eines Konkurs- und Liquidationsrechts würde objektive Marktaustrittskriterien definieren, die dem Sanktionsmechanismus des Marktes Geltung verschaffen. Diese Rechtsvorschriften wären so zu gestalten, daß sie nicht der Strukturkonservierung Vorschub leisten und damit den notwendigen industriellen Umstrukturierungsprozeß stören.

5. Institutionelle Grundlagen einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik

Die Sicherung der Preisniveaustabilität müßte einer von den Weisungen der Exekutive und der Legislative unabhängigen Zentralbank obliegen, die auf eine an der Preisniveaustabilität orientierten Geldpolitik verpflichtet ist. Um dieses Stabilitätsziel verfolgen zu können, bedarf es zum einen einer funktionellen Unabhängigkeit der Zentralbank in dem Sinne, daß die Zentralbank die vollständige Kontrolle über das gesamte geldpolitische Instrumentarium ausübt. Zum anderen müßte für die personelle Unabhängigkeit der Zentralbank Sorge getragen werden, indem die Mitglieder der Zentralbankführung ihre fachliche Kompetenz zweifelsfrei nachweisen müssen und ihre Amtsperiode einen ausreichend langen Zeitraum umfaßt, um sie gegenüber politischen Pressionsversuchen immun zu machen [vgl. Neumann, 1992; Willms, 1990, S. 551 ff.; Woll, 1988, S. 185 ff.]. Da die Sicherung des Geldwertes absolute Priorität genießen muß, sollte davon abgesehen werden, die Zentralbank in irgendeiner Form zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu verpflichten, um nicht einen Ermessensspielraum zu schaffen, der von Exekutive oder Legislative als Einladung für weniger stabilitätsorientierte Interventionen mißverstanden werden könnte.¹⁷ Darüber hinaus wäre mittels eines Plafonds die Vergabe von Notenbankkrediten an die öffentlichen Haushalte streng zu limitieren, ebenso wie die direkte Finanzierung von Staatsaufgaben durch die Zentralbank auszuschließen wäre. Eine solche Regelung würde die Verpflichtung der Zentralbank, die Preisniveaustabilität zu sichern, ergänzen und so der Regierung den Zugriff auf die Notenpresse vollends verwehren. Auf diese Weise könnte die Regierung zu einer soliden Finanzpolitik gezwungen werden, da eine wichtige Quelle zur Finanzierung ausufernder Budgetdefizite nicht zur Verfügung stünde. Die finanzpolitische Solidität könnte zudem durch einen Schuldendeckel — also einen eng begrenzten vH-Anteil des Budgets, der kreditfinanziert werden dürfte — garantiert werden, um die Schuldenaufnahme der Regierung auf in- und ausländischen Kapitalmärkten niedrig zu halten. Statt dessen sollte ein Einnahmesystem mit einer breiten Besteuerungsbasis ohne Ausnahmetatbestände für stabile Staatseinnahmen sorgen. Damit würden niedrige Steuersätze und eine einfache verwaltungstechnische Handhabung möglich, während sich steuerinduzierte Allokationsstörungen vermeiden ließen. Die Stabilitätssicherungen in Form eines Schuldendeckels und eines effizienten Steuersystems könnten die Frage aufwerfen, ob die Unabhängigkeit der Zentralbank dann noch als notwendige Bedingung für die makroökonomische Stabilisierung anzusehen ist. Diese Frage muß angesichts der Erfahrungen in der Russischen Föderation bejaht werden: Es erscheint fraglich, ob das Vorhandensein eines einigermaßen funktionsfähigen Steuersystems wirklich garantieren würde, daß sich der Staat nicht der Notenpresse bedient. Statt dessen würde der entstehende fiskalische Spielraum wohl eher auf der Ausgabenseite

¹⁷ In dieser Beziehung ist das Gesetz über die Deutsche Bundesbank nicht vorbildlich (§ 12 Bundesbankgesetz), jedoch besteht in Deutschland bislang ein stabilitätspolitischer Konsens.

des Budgets genutzt werden. Gerade in der desolaten Situation, in der sich die Nachfolgestaaten der Sowjetunion befinden, wird seitens der dortigen Politiker der staatliche Handlungsbedarf betont. Das betrifft allerdings nicht nur den Wiederaufbau der Infrastruktur sowie den Aufbau einer leistungsfähigen und möglichst unbestechlichen Verwaltung. Hinzu kommt die von zahlreichen Politikern dieser Staaten präferierte Industriepolitik und das immer wieder betonte "Abfedern" von Härten bei Einführung der Marktwirtschaft. Bei letzterem handelt es sich keinesfalls nur um legitime Überlebenshilfe, sondern vielfach um Kompensationen für die Aufgabe von Pfründen durch die alte Nomenklatura. Die direkte Finanzierung von Budgetposten durch die russische Zentralbank (z.B. im Wohnungsbau), die Mißachtung von staatlichen Kreditplafonds und die weiterhin kaum eingeschränkte Finanzierung von Ausgaben der Staatsunternehmen (very soft budget constraint) machen deutlich, daß man in den Nachfolgestaaten die finanzpolitische Unschuld schon verloren hat. Auch die augenblicklich vierteljährlich erfolgende, bedarfsgerechte Festlegung von Schuldendeckeln läßt es ratsam erscheinen, soviel Kontrollmechanismen wie möglich aufzubauen. Die Unabhängigkeit einer auf die Geldwertstabilität verpflichteten Zentralbank muß daher zu diesen Stabilitätssicherungen gehören.

Dieser finanzpolitische Soliditätskurs würde erleichtert werden, wenn sich die Regierung auf schnellstem Wege der durch die Staatsunternehmen auferlegten finanziellen Lasten entledigen würde. D.h., daß die Privatisierung, wie dargestellt, zu beschleunigen und die Subventionierung nicht sanierungsfähiger Unternehmen einzustellen wäre. Der Staat müßte sich auf die Produktion eines eng definierten Kreises öffentlicher Güter beschränken. Dabei sollten westliche Industrieländer, in denen in Bereichen, wie etwa Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, öffentliche Unternehmen dominant sind, nicht als Vorbild dienen. Vielmehr müßte auch in diesen Bereichen, die schließlich private Güter hervorbringen, privates in- und ausländisches Kapital mobilisiert werden, um den notwendigen Strukturwandel zu beschleunigen. Angesichts der maroden Infrastruktur und des damit verbundenen Investitionsbedarfs können sich die sowjetischen Nachfolgestaaten, wenn sie denn in einem überschaubaren Zeitraum Licht am Ende des (Transformations-) Tunnels sehen wollen, selbst in diesem Bereich keine Berührungsgänge mit der Marktwirtschaft leisten.

Von staatlichen Weisungen unabhängig sollten auch die Tarifparteien auf dem Arbeitsmarkt sein, damit sich ein Gleichgewichtslohn einstellen kann, der zur Markträumung, also zur Vollbeschäftigung, führt. Solange keine Privatisierung stattgefunden hat, wird der Staat als zwangsläufig größter "Unternehmer" Tarifpartei sein und maßgeblichen Einfluß auf die Lohnfindung ausüben. Unter diesen Bedingungen könnte sogar eine eigentlich wünschenswerte dezentrale Lohnforderung schädlich sein: Staatsunternehmen orientieren sich in der Regel nicht an ihrer Produktivitätssituation, da sie ihre Kosten auf öffentliche Kassen überwälzen können. Daher sollte mit der Privatisierung der Staatseinfluß auf die Tarifparteien zurückgehen und einer Tarifautonomie Platz machen, die auch nicht durch "konzertierte Aktionen", "runde Tische" oder "Tripartite-Kommissionen" unterlaufen werden darf.

Außerdem erscheint es für ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht, das marktgerechte Produktionsstrukturen auf dem Binnenmarkt widerspiegelt, unerlässlich zu sein, daß die Informationen des Weltmarktes unverzerrt auf die inländischen Märkte gelangen. Dieser Informationsmechanismus setzt allerdings voraus, daß die Währung frei konvertibel ist und sich der Wechselkurs frei am Markt bilden kann. Wechselkurse, die von Notenbanken und/oder Regierung nach Bedarf fixiert werden, verzerren die Signale des Weltmarkts und geben dem Strukturwandel eine nicht marktgerechte Richtung. Die Befürchtung, daß bei freien Wechselkursen die Währungen der sowjetischen Nachfolgestaaten unter ständigem Abwertungsdruck stehen würden, wäre gegenstandslos, wenn eine an der Preisniveaustabilität orientierte Geldpolitik und eine solide Finanzpolitik verfolgt würden sowie die übrigen Rahmenbedingungen den hier vorgestellten Marktkriterien entsprächen. Denn der Wechselkurs spiegelt letztlich nur die stabilitätspolitischen Erfolge oder Mißerfolge und den damit einhergehenden Vertrauensgewinn oder Vertrauensverlust wider. Die Stabilisierung der Währung ist damit auf das engste mit der allgemeinen Stabilisierung einer Volkswirtschaft verknüpft [vgl. auch Schweickert et al., 1992, S. 25 ff.].

6. Außenwirtschaftliche Liberalisierung

Die Integration in die internationale Arbeitsteilung erfordert einen weitgehend unbeschränkten Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Daher sollte in einem ersten Schritt die Übernahme der GATT-Regelungen erfolgen. Des weiteren sollte der Handel zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, ungeachtet der politischen Desintegration, nicht durch protektionistische Maßnahmen gehemmt werden, wie augenblicklich zu beobachten ist. Denn die Reformbestrebungen bieten den sowjetischen Nachfolgestaaten erstmals die Gelegen-

heit, auf der Grundlage von Marktpreisen entsprechend ihrer jeweiligen komparativen Vorteile Güter und Dienstleistungen auszutauschen. Gleiches gilt auch für die ehemaligen Mitglieder des RGW in ihrer Gesamtheit: Eine Politik der Abschottung gegenüber den alten Staatshandelspartnern bei gleichzeitigen Bemühungen um eine Westöffnung wäre widersprüchlich. Vielmehr muß über eine Westöffnung letztlich die außenwirtschaftliche Integration in einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum realisiert werden. Der Aufbau von Handelsschranken in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion schafft für dieses Ziel denkbar schlechte Startbedingungen. Dessen ungeachtet sollten im Rahmen der Westöffnung Assoziierungsabkommen mit der EG angestrebt werden, die zwar keine völlige Integration ermöglichen, aber wenigstens die Tür zur "Festung Europa" spaltweise zu öffnen vermögen. Unvereinbar mit einer solchen außenwirtschaftlichen Öffnung sind industriepolitische Maßnahmen einer Importsubstitution, die sehr stark an sozialistische Autarkiebestrebungen erinnern und bei offenen Märkten nur als finanziell belastende Fremdkörper erscheinen.

Als Vorbedingung für einen freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen sowie für die ungehinderte Teilnahme am internationalen Kapitalverkehr ist die volle Konvertibilität der (neuen) Landeswährungen anzusehen. Die vorherige Deckung der Währung durch einen Hartwährungsfonds oder durch reale Sicherheiten — etwa in Form von Bodenschätzen oder Immobilien — verliert an Relevanz, wenn aufgrund einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik, die eine Selbstbindung zur Stabilisierung ausdrückt, eine Vertrauensgrundlage für die Landeswährung gegeben ist. In diesem Fall dürfte es zwar in einem anfänglichen "trial and error"-Prozeß zu Abwertungen, jedoch nicht zu einem freien Fall der Währung kommen. Zudem dürfte auch ein reichlich ausgestatteter Stabilisierungsfonds eine Abwertungsspirale nicht verhindern, wenn die Reformen wenig marktwirtschaftlich und inkonsistent sind. Daher sollte mit der Erklärung der Konvertibilität zugleich der Übergang zu einem Regime flexibler Wechselkurse vollzogen und eine nachhaltige makroökonomische Stabilisierung in Angriff genommen werden. Denn die Risiken für eine makroökonomische Stabilisierung werden bei einem Festkurssystem höher eingeschätzt als bei einem System flexibler Wechselkurse [Schweikert et al., 1992, S. 25 ff.]. Letzteres müßte wiederum von der Privatisierung, Wettbewerbssicherung und Marktliberalisierung begleitet werden, um glaubhaft zu erscheinen. Die Zulassung unbeschränkten privaten Devisenhandels und der Verzicht auf jegliche Form der Devisenzwangsbewirtschaftung wäre eine weitere zwingende Folge der Konvertibilität.

Da sich die sowjetischen Nachfolgestaaten mit den anderen osteuropäischen Reformländern sowie mit den Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas in einem Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen befinden, müssen die Standortbedingungen auch im direkten Vergleich ausländischen Investoren attraktiv erscheinen. Maßstab für die eigenen Rahmenbedingungen sollten die Regelungen der Mitkonkurrenten sein, denen gegenüber man einen komparativen Vorteil erlangen muß. Das heißt im einzelnen: unbürokratische und keinesfalls prohibitive Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen; keinerlei Mehrheitsbeschränkungen für ausländische Investoren bei der Gründung von Tochtergesellschaften oder Joint-ventures sowie bei Beteiligungen an inländischen Unternehmen; eine konkurrenzfähige Besteuerung; die uneingeschränkte Repatriierbarkeit von Gewinnen in Hartwährung oder Inlandswährung (letztere sollte daher konvertibel sein); eine gesetzliche Regelung des Investitionsschutzes sowie bilaterale Investitionsschutzabkommen; keine Einschränkungen beim Grunderwerb, zumindest nicht für gewerbliche Zwecke.

IV. Zu den Wechselwirkungen in einem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem

Die Analyse der ordnungspolitischen Situation in den untersuchten Nachfolgestaaten der Sowjetunion zeigt, daß allerorten der Weg zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung noch weit ist. Die hier vorgestellte ordnungspolitische Bestandsaufnahme macht deutlich, daß in fast allen Bereichen der Ordnungspolitik entschieden liberale Reformschritte noch ausstehen. Die für eine wirtschaftliche Gesundung notwendigen Rahmenbedingungen müssen erst noch geschaffen werden. Damit stehen die Regierungen in den Nachfolgestaaten vor einer Dilemmasituation. Denn die Umsetzung des dargestellten ordnungspolitischen Gesamtprogramms ist mit hohen politischen Transaktionskosten verbunden, d.h., den Bürgern werden in der Anpassungsphase schwere Opfer abverlangt. Andererseits würde ein Verzicht auf eine vollständige Umsetzung hohe Kosten zur Folge haben, da die einzelnen Elemente des ordnungspolitischen Systems in enger gegenseitiger Abhängigkeit stehen. Die Wirkungen zeitlicher Verzögerungen bei der Umsetzung des Programms, die aufgrund technischer Restriktionen unvermeidbar sind, können gemildert werden, wenn die politischen Entscheidungsträger die Konsequenz und die Irreversibilität des Reformprozesses erfolgreich vermitteln können. Damit würde eine Vertrauensbasis entstehen, die noch ausstehende Reformschritte antizipieren läßt und deren Umsetzung erleichtern würde.

1. Das politische Dilemma

Die Dilemmasituation bei der künftigen Reformpolitik ist einmal dadurch gekennzeichnet, daß eine Reihe von Reformmaßnahmen Zeit für ihre Verwirklichung benötigen. Z.T. müssen Institutionen ins Leben gerufen und mit einer Aufgabenstellung versehen werden, z.T. muß man sich auch erst über die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen im klaren werden. Ein zeitgleiches Vorgehen scheint aufgrund technischer Restriktionen wenig realistisch zu sein. Wenig attraktiv für die politischen Entscheidungsträger erscheint auch ein Vorgehen, bei dem einzelne Maßnahmen in Kraft gesetzt werden, sobald es eben geht. Diese Vorgehensweise hat die russische Regierung mit ihrer Freigabe der Preise für viele Güter und Dienstleistungen Anfang Januar 1992 gewählt. Nach dieser beschränkten Preisfreigabe sind die erhofften Resultate, nämlich die Intensivierung privater Wirtschaftsaktivitäten und eine entsprechende Verbesserung der Versorgungslage, jedoch weitgehend ausgeblieben. Statt dessen sind die Preise in einem nicht geahnten Ausmaß gestiegen — bei einzelnen Gütern bis zu 500 vH —, die Angebotssituation hat sich hingegen gar nicht oder nur sehr zögerlich in geringem Maß verbessert. Diese Folgen der Preisfreigabe werden vielfach der Marktwirtschaft als solcher angelastet, sind aber in Wirklichkeit z.T. Folge eines nicht hinreichend abgestimmten Reformprogramms.

Zu einer Verbesserung der Versorgungslage fehlen in der Tat wesentliche Voraussetzungen. Denn bisher stehen die Zerschlagung der Staatsmonopole und die Privatisierung der Staatsunternehmen noch aus. Wettbewerb ist weitgehend ein Fremdwort geblieben, und auch die Konkurrenz durch ausländische Anbieter hat sich angesichts der allgemeinen Unsicherheit kaum entwickelt. Die Notenpresse läuft weiterhin heiß, vornehmlich zur Finanzierung von staatlichen Ausgaben, so daß auch die Geldpolitik Preiserhöhungen keine Beschränkung auferlegt. Eigentlich läßt schon allein der Mißerfolg einer isolierten Preisfreigabe einen integrierten Reformansatz notwendig erscheinen.

Es wäre verfehlt, daraus den Schluß zu ziehen, die jetzt schon möglichen Reformschritte zurückzustellen, bis eine Umsetzung des gesamten Ordnungsrahmens erfolgen kann. Denn eine solche Empfehlung könnte möglicherweise konservativen Reformgegnern den Vorwand geben, einzelne Reformschritte zu verzögern oder gar den Reformprozeß insgesamt zum Stillstand zu bringen. Äußerungen russischer Politiker, wie etwa des Vizepräsidenten Ruskoj, deuten darauf hin, daß derartige Befürchtungen nicht von der Hand zu weisen sind [vgl. etwa BIOst, 1992, S. 6 f.]. Man muß wohl die Freigabe der Preise in der Russischen Föderation Anfang Januar 1992 auch als ein Reformsignal sehen, das gegen die Bremsmanöver konservativer Kreise gerichtet war. Die russische Regierung, aber auch die Regierungen der anderen Nachfolgestaaten, befinden sich damit in der Tat in einem Dilemma: Einige Reformmaßnahmen benötigen mehr Zeit als andere; isolierte Reformschritte scheinen aufgrund ihrer Interdependenz mit den übrigen Schritten ineffektiv zu sein; eine Verzögerung des Reformprozesses, um alle Maßnahmen simultan durchzuführen, kann eine reformpolitische Erstarrung zur Folge haben. Auf der Suche nach einem Ausweg liegt es nahe, nach einer Hierarchie der Reformschritte zu fragen.¹⁸ Sind möglicherweise einige der Reformschritte — zumindest temporär — verzichtbar, um sie besser vorbereiten zu können? Ein solcher Schluß könnte nahe liegen, wenn etwa die soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund des hier verwendeten idealtypischen Kriterienkatalogs betrachtet wird. Angesichts der Vielzahl von Regulierungen [Deregulierungskommission, 1991] kann die deutsche Wirtschaftsordnung keinesfalls als liberale Marktwirtschaft bezeichnet werden, in der alle Kriterien verwirklicht sind. Doch im Unterschied zu den Nachfolgestaaten ist die materielle Basis in Deutschland ausreichend, diese Verstöße gegen die liberale Ordnung zu finanzieren, ohne daß bisher einschneidende Wohlstandseinbußen die Folge waren. In den zerrütteten Volkswirtschaften der Nachfolgestaaten fehlen hingegen diese Finanzierungsmöglichkeiten. Jede Beeinträchtigung des Marktmechanismus wird umso spürbarer sein, solange nicht ein marktgerechter Strukturwandel eine gesunde Unternehmenslandschaft hervorgebracht hat. Daher muß in der jetzigen Situation auch der ordnungspolitische Maßstab höher sein als in den etablierten, allgemein stabilen Marktwirtschaften des Westens. Um zu zeigen, daß gravierende Störungen des Marktmechanismus zu erwarten sind, wenn auf einzelne Bestandteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung verzichtet wird, soll im folgenden auf die Interdependenzen näher eingegangen werden.

¹⁸ Die hier vorgestellte Analyse hebt sich insoweit von der üblichen Sequencing-Debatte [vgl. etwa Newbery, 1992 und Hinds, 1992] ab, als hier nicht die Reihenfolge der Reformschritte diskutiert wird. Denn die Analyse zeigt, daß die ordnungspolitischen Reformelemente jeweils unverzichtbar sind. Auf prozeßpolitischer Ebene kann die Diskussion über ein Sequencing sinnvoll sein.

2. Wechselwirkungen zwischen den Elementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung

Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung lassen sich mit Hilfe eines Gedankenexperiments veranschaulichen: Es wird angenommen, daß jeweils eines der in Abschnitt II vorgestellten Kriterien fehlt. Anschließend kann erörtert werden, welche Auswirkungen das Fehlen dieses Kriteriums auf die anderen und damit auf die Funktionstüchtigkeit des marktwirtschaftlichen Systems als Ganzem hat.

Ohne liberale Rechtsordnung

Der erste Fall beschreibt eine pro forma perfekte Marktwirtschaft, in der es aber weder politische Stabilität, politischen und privaten Vertrauensschutz noch Möglichkeiten zur Durchsetzung von Ansprüchen, ein sogenanntes Enforcement, gibt. Diese Art von Marktwirtschaft steht sozusagen unter einem ständigen Revisionsvorbehalt. Es ist keinesfalls sicher, daß das Privateigentum und der Wettbewerb gesichert, Märkte frei und offen, die Währung konvertibel und Gewinne ausländischer Investoren repatriierbar bleiben. Es besteht dann letztlich auch kein Schutz vor staatlicher Willkür. Die private Vertragsfreiheit, aber auch das Eigentum und der freie Marktzugang sind ihrer Basis beraubt. Verträge, die den Markttransaktionen zugrunde liegen, sind dann mangels rechtlicher Sanktionsmechanismen mit einem hohen Erfüllungsrisiko behaftet und demzufolge häufig wertlos. Daher liegt es nahe, das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit als das Fundament einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzusehen, das die Bestandskraft der unter die übrigen Kriterien zu subsumierenden Rechtsvorschriften sichert. Fehlt dieses Kriterium, dann erscheint das betreffende Land als sehr unsicherer Investitionsstandort, so daß die Risikoprämie für ausländische Investoren dort wohl ähnlich hoch sein müßte wie in vielen Entwicklungsländern, die als Investitionsfallen gelten.

Keine Dominanz des Privateigentums

Eine Wirtschaft, in der der Staat das Privateigentum im Sinne umfassender Verfügungsrechte nicht garantiert oder nur als untergeordnete Eigentumsform betrachtet, wird mit schwerwiegenden Anreizproblemen zu kämpfen haben. Denn gerade von Eigentums- und Verfügungsrechten gehen Anreize zur Gewinnerzielung aus, und sie ermöglichen eine entsprechend freie Gewinnverwendung. Die Wirtschaftssubjekte sind ohne eine weitreichende Garantie des Privateigentums kaum bereit, Verantwortung zu übernehmen. So würde etwa die durch das Rechtssystem zugestandene Freiheit, unbeschränkt private Verträge abschließen zu dürfen, von den Wirtschaftssubjekten ungenutzt bleiben. Unter diesen Umständen dürfte auch die bestehende Struktur der staatlichen Monopolunternehmen kaum aufgebrochen werden. Eine solche Situation ist vielmehr durch Allokationsineffizienzen, Kostenüberwälzungsmentalität, Risikoaversion und eine allgemein fehlende unternehmerische Initiative gekennzeichnet; private Unternehmer gäbe es auf den nach innen und außen offenen Märkten nicht. Das Weiterbestehen der Staatsunternehmen würde auch die Beibehaltung der "very soft budget constraint" voraussetzen und damit eine makroökonomische Stabilisierung, insbesondere die Kontrolle der Geldmenge, erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Die Versorgung mit Risikokapital vor allem von Seiten ausländischer Direktinvestoren¹⁹ würde ausbleiben, weil die dafür notwendige Bedingung, nämlich Privateigentum bilden zu können, fehlt.

Ohne Wettbewerb

Das Fehlen von Wettbewerb auf den Märkten kann auf Marktzutrittsschranken für ausländische Produzenten, auf den Fortbestand der bisherigen Staatsmonopole und auf eine mangelnde Sicherung des Wettbewerbsmechanismus durch eine inländische Aufsichtsbehörde zurückgeführt werden. Wenn der Wettbewerb von außen, der durch Freihandel (Kriterium 6) und die Niederlassungsfreiheit für ausländische Anbieter zustande kommt, gesichert ist, dann kann eine Volkswirtschaft Ineffizienzen oder unklare Aufgabenstellungen inländischer Wettbewerbsbehörden eher verschmerzen, als wenn sie alleine auf die interne institutionelle Kontrolle von Kartellen, Fusionen und Marktmacht angewiesen ist. Denn auf dem Weltmarkt als Ganzem herrscht freier

¹⁹ Selbst wenn Ausnahmeregelungen zugunsten von Ausländern die Bildung privaten Eigentums erlauben würden, wären diese doch Fremdkörper in einem ansonsten auf Kollektiveigentum ausgerichteten System. Ausländische Unternehmen hätten dann auf der Absatz- und Bezugsseite mit verzerrten Anreizen bei ihren inländischen Partnern zu kämpfen.

Wettbewerb und Kartelle sind hier auf Dauer nicht von Bestand, wie etwa die Geschichte der OPEC lehrt. Ohne freien Wettbewerb sind die Marktteilnehmer, sowohl Nachfrager als auch potentielle in- und ausländische Anbieter, in der Ausübung der privaten Vertragsfreiheit stark eingeschränkt. Zudem dürften vielfach die Anreize und ebenso die Voraussetzungen fehlen, Privateigentum an Produktionsmitteln und Immobilien zu bilden. Bezüglich der Privatisierung könnte mangels Wettbewerbsdruck die Beibehaltung der alten Staatsmonopole opportun erscheinen, zumal sich diese über eine Monopolregulierung kontrollieren bzw. administrieren ließen. Eine solche Vorgehensweise würde allerdings die formal freie Preisbildung untergraben und aufgrund des großen Finanzbedarfs der Staatsmonopole eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik erschweren. Auch eine Privatisierung der bisherigen Staatsmonopole wäre bei fehlendem Wettbewerb kontraproduktiv, da die Monopole Preise, Mengen bzw. Qualitäten diktieren könnten, mit der Folge einer suboptimalen Versorgung.

Regulierte Märkte

Ohne freie Preisbildung fehlt einer Wirtschaftsordnung in der Tat ein unverzichtbares marktwirtschaftliches Grundelement. Die Wirtschaftssubjekte verspürten dann keine Anreize, sich bestehenden Knappheiten anzupassen, Aktivitäten zu deren Überwindung zu entfalten und rentabilitätsorientierte Entscheidungen über den Einsatz der verfügbaren Ressourcen zu treffen. Ein solches marktgerechtes Verhalten würde auch beeinträchtigt werden, wenn der Marktzugang reguliert und der Markteintritt mangels wirksamer Sanktionsmechanismen beschränkt wäre. Derartige Marktregulierungen würden der privaten Vertragsfreiheit jegliche Substanz nehmen, die Verfügungsrechte über Produktionsmittel und Immobilien gegenstandslos machen, den Wettbewerb auf Güter und Dienstleistungsmärkten aushebeln und eine Einbindung der inländischen Unternehmen in die internationale Arbeitsteilung verhindern.

Mangelnde makroökonomische Stabilität

Fehlt es dem Staat an Haushaltsdisziplin und bedient er sich der Notenpresse, um seinen Haushalt zu finanzieren, so verursacht er einen Inflationsprozeß, der — wie derzeit zu beobachten — den Charakter einer Hyperinflation annehmen kann. Durch die Inflation wird das System der relativen Preise in seiner Funktion als Knappheitsindikator entscheidend beeinträchtigt und damit auch die private, wettbewerbliche Wirtschaftstätigkeit im Rahmen des Binnen- und Außenhandels gestört. Zudem beansprucht der staatliche Sektor entweder direkt über das Steuersystem oder — wenn diese nicht in ausreichendem Maße für ordentliche Staatseinnahmen sorgen kann — indirekt über die Inflationssteuer einen größeren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnis, als es seinem eigentlichen Aufgabenbereich entspricht. Entsprechend wird eine begonnene Privatisierung in ihrem Umfang bzw. in ihrer Qualität, was den Staatseinfluß im Bereich der Produktion privater Güter anlangt, beschränkt.

Abschottung der Märkte nach außen

Sind die Märkte für ausländische Produkte, Dienstleistungen und Faktoren verschlossen, verzichtet die betreffende Volkswirtschaft nicht nur auf die Wohlfahrtsgewinne aus der internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung. Fehlende Auslandskonkurrenz auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten bewirkt auch — wie schon oben angeführt —, daß im Grunde im Inland dem Wettbewerb die entsprechende Dynamik fehlt. Die Preispolitik von inländischen, insbesondere staatlichen Monopolen wird kaum in Schranken gehalten, interne Ineffizienzen und überhöhte Kosten dürften an der Tagesordnung sein. Dem System der relativen Preise fehlen durch die Abkoppelung von den Weltmarktpreisen entscheidende Informationen, um die Richtung des wirtschaftlichen Strukturwandels anzeigen zu können. Beschränkungen des Kapitalverkehrs, sei es wegen eingeschränkter Konvertibilität, sei es wegen fehlender Möglichkeiten zur Gewinnrepatriierung oder Marktzutrittsbeschränkungen, schneidet die betreffenden Volkswirtschaften direkt von dem Ressourcenstrom ab, den sie dringend benötigen. Die notwendigen ausländischen Direktinvestitionen und der mit diesen verbundene Transfer von Technologie und Managementwissen bleiben aus.

Fazit

Die Marktwirtschaft erweist sich damit als ein empfindlicher Organismus, der auf Beeinträchtigungen schon einzelner Teile mit nachhaltigen Funktionsstörungen reagiert. Dies gilt um so mehr, als gegen mehrere der marktwirtschaftlichen Grundprinzipien gleichzeitig verstoßen wird. Solche Störungen lassen sich letztlich nur

vermeiden, wenn bei der Ausgestaltung des neuen institutionellen Rahmens diese Prinzipien ausnahmslos berücksichtigt werden. Erst dann verdient die neue Wirtschaftsordnung strenggenommen das Prädikat "Marktwirtschaft".

3. Zur Umsetzbarkeit eines liberalen Reformkonzepts

Ein bewußter Verzicht auf die Umsetzung einzelner dieser für eine marktwirtschaftliche Ordnung grundlegenden Kriterien muß, wie die vorausgegangenen Erörterungen zeigen, zu schwerwiegenden Störungen des Wirtschaftsmechanismus führen. Demnach läßt sich keines der Kriterien aussparen, wenn man in den sowjetischen Nachfolgestaaten eine funktionierende Marktwirtschaft etablieren will. Allenfalls bei den Instrumenten zur praktischen Umsetzung der Ordnungskriterien können sich alternative Handlungsoptionen anbieten (vgl. auch Abschnitt II), wobei die Instrumente verwendet werden sollten, die möglichst rasch zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Bei der Grund- und Rechtsordnung (Kriterium 1) bedarf es einer Rechtstradition und -routine, die sich aus der Natur der Sache erst langfristig ergeben kann. Kurzfristig lassen sich auch mit westlicher Hilfe, die notwendigen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen, die diesen evolutorischen Prozeß in Gang bringen und bei Inländern und Ausländern eine Vertrauensbasis schaffen. Hier sollte sich, ebenso wie bei der Umsetzung der anderen Kriterien, der Reiz einfacher Lösungen (etwa kurze Instanzenwege und Fristen, eindeutige Zuständigkeiten, wenige Ausnahmeregelungen) zeigen, denn komplexe Lösungen zeichnen sich durch hohe Informations- und Lernkosten aus, die in den Nachfolgestaaten kaum tragbar wären.²⁰

Die Bildung von Privateigentum (Kriterium 2) setzt eine rasche Privatisierung des dominierenden öffentlichen Eigentums voraus. Relativ schnell läßt sich eine dezentrale "kleine" Privatisierung durchführen, auch die Bereitstellung von Gewerbeflächen bei Unternehmensgründungen kann bei gutem (politischen) Willen in kurzer Zeit erfolgen. Lediglich die "große" Privatisierung wird eine größere Zeitspanne beanspruchen, die allerdings umso kürzer ist, je entschlossener die politischen Entscheidungsträger sind, je größer die Bereitschaft zur Nutzung der Privatisierungserfahrungen in Mittel- und Osteuropa ist und je großzügiger potente ausländische Kapitalanleger beteiligt werden. Wo eine Restitution möglich ist (Baltikum), kann bei schneller Klärung der Rechtsverhältnisse der Privatisierungsprozeß nur beschleunigt werden; ansonsten ist eine schuldrechtliche der dinglichen Restitution vorzuziehen.

Die Sicherung des Wettbewerbs (Kriterium 3) kann kurzfristig durch die Öffnung des Marktzutritts für ausländische Unternehmer erreicht werden. Die Fortschritte bei der Zerschlagung von Staatsmonopolen dürften hingegen vom Privatisierungstempo abhängen. Auch ohne den sicherlich langwierigen Aufbau einer funktionierenden Wettbewerbsaufsicht könnte der Wettbewerb auf den ehemals sowjetischen Märkten deutlich zunehmen.

Freie Märkte (Kriterium 4) lassen sich ebenfalls in kurzer Frist etablieren, wenn die schon begonnenen Preisfreigaben, einschließlich des Abbaus von Preissubventionen, konsequent zu Ende geführt werden. Auch dürfte es in kurzer Zeit möglich sein, durch den Abbau bürokratischer Hemmnisse den Unternehmergeist in der Bevölkerung zu wecken bzw. Ausländer zum Eintritt in deregulierte Märkte zu ermutigen. Hingegen sollte der bürokratische Suchprozeß nach "angemessenen" Regulierungen erst gar nicht einsetzen; die Bürokratie sollte vielmehr ein Verständnis als Dienstleister für das noch in den Anfängen befindliche private Unternehmertum entwickeln. Zudem kann ein rascher Subventionsabbau die Unternehmen zu effizientem Wirtschaften zwingen, da ansonsten der Marktaustritt droht — die andere notwendige Bedingung für freie Märkte.

Auch die institutionellen Grundlagen für eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik (Kriterium 5) sind kurzfristig realisierbar. Freilich wird es einige Zeit brauchen, bis Regierung und Zentralbank ihren Stabilitätsaufgaben routiniert nachkommen können. Vor allem der Aufbau einer effektiven Finanzverwaltung, die für ei-

²⁰ Das heißt nichts anderes, als daß etwa auf die Übernahme des deutschen Verwaltungsrechts in all seinen Verästelungen verzichtet werden sollte. Ein "einfach" gestalteter Rechtsrahmen mag zwar aus der Sicht westlichen Rechtsverständnisses Probleme mit der Einzelfallgerechtigkeit aufwerfen. Jedoch gilt es zu bedenken, daß die augenblickliche institutionelle Ausgestaltung des Rechtswesens in den Nachfolgestaaten mit der Handhabung eines streng differenzierenden Rechtsrahmens überfordert wäre. Das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit würde unter diesen Umständen sogar zu mehr Ungerechtigkeit führen. Auch Rechtssysteme entwickeln sich evolutorisch, so daß auf längere Sicht eine sukzessive Differenzierung des Rechtsrahmens vorgenommen werden kann.

ne staatliche Finanzierung über ordentliche Einnahmen unerlässlich ist, geht nicht von heute auf morgen. Die Unabhängigkeit der Tarifparteien wird wiederum von der Geschwindigkeit des Privatisierungsprozesses abhängen. Schließlich lassen sich auch bei der makroökonomischen Rollenverteilung die Erfahrungen der westlichen Marktwirtschaften verwerten — man muß nicht nur an das Modell "Deutsche Bundesbank" denken. Als entscheidender Engpaßfaktor kann sich hingegen erneut der mangelnde politische Wille bzw. die fehlende Durchsetzungskraft der Politik erweisen.

Im Bereich der außenwirtschaftlichen Öffnung (Kriterium 6) ist neben dem politischen Willen der Verantwortlichen in den sowjetischen Nachfolgestaaten auch das Entgegenkommen der potentiellen Handelspartner erforderlich, um einen freien Güter- und Dienstleistungsaustausch zu erreichen. Verzögerungen in diesem Reformbereich könnten daher auch auf das Festungsdenken, etwa der EG, zurückzuführen sein. Der freie Kapitalverkehr hängt hingegen von der Konvertibilität der Währung ab, die auf rasche Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilisierung angewiesen ist. Langwierige Verhandlungen über einen Stabilisierungsfonds würden sich zudem erübrigen, wenn die Regierungen eine konsequente Reformpolitik verfolgten. Denn nur diese kann das notwendige Vertrauen in die (neuen) Währungen schaffen, ein Stabilisierungsfonds würde nur vorübergehend einen Schleier über die Reformdefizite legen können.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es auf der Ebene der Instrumente zur Umsetzung der Ordnungskriterien begrenzte Substitutionsmöglichkeiten geben mag. Das gilt aber nicht für die 6 Kriterien als solche, wie die Ausführungen zur Interdependenz des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems zeigen. Insofern ist ein integrierter Ansatz einer marktwirtschaftlichen Transformation anzustreben.

4. Reformstillstand bis zur Verwirklichung eines Gesamtkonzepts?

Die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Bausteinen einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu betonen, heißt nicht, bestehende Sachzwänge zu verkennen. Ein idealer Gleichschritt der Reformen mag zwar aus theoretischer Sicht wünschenswert sein, ist aber nicht realisierbar. Gleichwohl besteht ein Unterschied zwischen der Rücksichtnahme auf praktische Schwierigkeiten — verbunden mit dem festen politischen Willen, Möglichkeiten zu finden, sie zu umgehen — und einem bewußten Aussparen von Reformmaßnahmen. Eine Reformpolitik, bei der mit den Schritten begonnen wird, die sich rasch verwirklichen lassen, ist aus ordnungspolitischer Sicht durchaus nicht zu verwerfen, sofern die Interdependenzen nicht vernachlässigt und die weiteren Schritte nicht zurückgestellt werden, auch nicht aus falsch verstandener politischer Rücksichtnahme.

Mit der Preisfreigabe ist zwar der Weg zur Marktwirtschaft schon ein Stück beschritten worden, es ist aber nicht so, daß die folgenden Schritte quasi automatisch folgen würden, etwa nach Art eines Dominospiels, bei dem man nur den ersten Stein umstoßen müßte, der dann die anderen mit sich reißen würde. Denn die Einführung jeder Reformmaßnahme ist ein eigenständiger rechtlicher Akt, der den Prozeß der politischen Willensbildung durchlaufen muß und zugleich wirksamer Mechanismen zu seiner Durchsetzung bedarf. Die einzelnen Elemente der marktwirtschaftlichen Ordnung haben den Charakter öffentlicher Güter, die das Staatswesen bereitstellen und garantieren muß. Fehlt eine Maßnahme, tendiert das System wie gezeigt zu Fehlentwicklungen. Ein Bewußtsein dafür, wie empfindlich der marktwirtschaftliche Prozeß ist, kann bei der Bevölkerung der Nachfolgestaaten (und vielleicht auch bei vielen Politikern und Administratoren) nicht vorausgesetzt werden. Fehlwirkungen werden rasch dem marktwirtschaftlichen System als solchem zugerechnet und können dazu führen, daß die Bevölkerung die Marktwirtschaft als Ganzes ablehnt und der Reformprozeß zum Stehen kommt. Es kommt daher darauf an, daß die Regierungen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ihren Bürgern verständlich machen, daß die Freigabe der Preise von Anfang Januar 1992 weitere einschneidende Reformschritte nach sich ziehen muß. Sie müssen die bestehenden Interdependenzen herausstreichen und betonen, daß Fehlentwicklungen unvermeidlich sind, solange nicht die übrigen Elemente der marktwirtschaftlichen Ordnung verwirklicht bzw. auf eine überzeugende Art und Weise in Angriff genommen worden sind. Sie müssen sich damit selbst gegenüber der Öffentlichkeit in einen Zugzwang setzen, auch die übrigen Schritte sobald als möglich zu tun. Unverzichtbar ist letztlich, daß ein glaubwürdiges und konsistentes Programm vorgelegt wird — das nur ein integriertes Programm sein kann — und daß das Enforcement der Gesetze und vertraglicher Ansprüche gesichert wird; das wird am ehesten mit einem einfachen Reformprogramm zu bewerkstelligen sein. Je eher ein Programm in diesem doppelten Sinne glaubhaft ist, desto kürzer ist möglicherweise der Zeitbedarf für die Verwirklichung der einzelnen Schritte.

Es kann festgestellt werden, daß es in der Tat Verzögerungen bei der Umsetzung bestimmter Reformschritte geben kann, daß aber doch zahlreiche Maßnahmen ohne Verzögerung in Angriff genommen werden können,

selbst wenn man praktische Schwierigkeiten berücksichtigt. Letztlich können viele Maßnahmen wie die Preisliberalisierung oder die Öffnung der Märkte nach innen und außen ohne größeren zeitlichen Aufwand vorgenommen werden. Eine liberale Grund- und Rechtsordnung, ein funktionierendes Enforcement und die große Privatisierung sind hingegen nicht von einem Tag auf den anderen umzusetzen. Jedoch können schon jetzt dafür die Voraussetzungen geschaffen werden, so daß sich der bisher herrschende Mißtrauensmalus in einen Vertrauensbonus gegenüber den Reformbemühungen verwandeln kann. Auf diese Weise läßt sich eine funktionierende Marktordnung zumindest antizipieren, die den Marktteilnehmern schon heute ein "Als-ob-Verhalten" bei ihren wirtschaftlichen Entscheidungen nahelegt. Somit spricht nichts gegen einen integrierten Reformansatz. Die Regierungen müssen sich vielmehr politische Rückendeckung aus dem Eingeständnis holen, daß Fehlentwicklungen unvermeidlich sind, solange nicht alle Schritte zur Marktwirtschaft eingeleitet worden sind.

V. Marktwirtschaft statt Kompromisse

Die ordnungspolitische Analyse der hier betrachteten sechs Nachfolgestaaten der Sowjetunion macht deutlich, daß der Weg zur Marktwirtschaft trotz existenzieller wirtschaftlicher Probleme überall recht zögerlich eingeschlagen worden ist. Dies geschah in erster Linie deswegen, weil die politisch Verantwortlichen in diesen Ländern auf der Suche nach einer "eigenen" Form von Marktwirtschaft sind, die dem Wunsch nach sozialer Abfederung der Reformen entgegenkommt. Dieses Streben nach sozialen Kompromissen drückt sich in der Widersprüchlichkeit der Reformpolitik dieser Länder aus: Privateigentum darf es geben, öffentliches Eigentum soll jedoch in nennenswertem Umfang weiterbestehen; die Privatisierung ist rasch durchzuführen, muß aber dem Prinzip einer "gerechten" Verteilung genügen und niemandem Nachteile, etwa durch den Verlust des Arbeitsplatzes, bescheren; der Wettbewerb auch durch ausländische Produzenten wird zumindest halbherzig bejaht, die Staatsmonopole existieren jedoch weiterhin; die Preise sollen vollständig freigegeben werden, aber sozial verträglich sein; die staatliche Beschäftigungsgarantie soll aufgegeben werden, jedoch sollen die alten Arbeitsplätze weiterbestehen; die meist staatlichen Unternehmen sind zum eigenverantwortlichen Wirtschaften angehalten, sie können jedoch nicht bankrott gehen; die Notenbank soll eine stabilitätsorientierte Geldpolitik betreiben und gleichzeitig über die Notenpresse den Staatshaushalt sowie die marode Staatswirtschaft finanzieren; die Produzenten werden zu Exporten in Hartwährungsländer ermuntert, ein bedeutender Teil der Hartwährungsgewinne wird aber abgeschöpft; ausländische Investoren sind willkommen, ein "Ausverkauf" und ihr Engagement in wirtschaftlich interessanten Bereichen sind möglichst zu verhindern. Diese "mißlungenen Kompromisse" finden sich vor allem in der Reformpolitik der drei großen europäischen Nachfolgestaaten. Die baltischen Staaten haben zwar auch ihre reformerische Unschuld bereits verloren — insbesondere Litauen — lassen aber erkennen, daß sie sich auf das marktwirtschaftliche Erbe der Zwischenkriegszeit wohl noch besinnen können.

Liberalen Ökonomen, die auf diese Reformdefizite aufmerksam machen, wird nicht selten mangelndes Verständnis für die schwierige Situation dieser Länder, wenn nicht gar blanker Zynismus vorgeworfen. Die Forderung nach radikalen Reformen wird von diesen Kritikern kompromißloser Reformen nicht selten als ein unverantwortlicher Kahlschlag bei den schon unzureichenden sozialen Sicherungen der ehemals sozialistischen Volkswirtschaften verurteilt. Nur verkennen sie, daß schon heute eine soziale Grundsicherung nicht mehr gegeben ist. Selbst für ein soziales Sicherungssystem, das die physische Existenz des Einzelnen auf Dauer gewährleistet, müssen die wirtschaftlichen Grundlagen erst noch geschaffen werden. Die Wahrscheinlichkeit sozialer Unruhen wächst mit jedem Tag, an dem weiterhin die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für eine funktionstüchtige Marktwirtschaft fehlen. Aus diesem Grund sollte ein konsistentes Reformprogramm zur Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen so rasch wie möglich umgesetzt werden, das folgende Elemente enthält:

- die eindeutige Zuordnung von Kompetenzen an die Gebietskörperschaften gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, um die Durchsetzung reformerischer Maßnahmen sicherzustellen;
- die staatliche Garantie der weitgehend unbeschränkten privaten Vertragsfreiheit und des Rechtswegs zur Durchsetzung individueller Rechte gegenüber Staat und anderen Privaten;
- die verfassungsmäßige Absicherung des Privateigentums als dominierende Eigentumsform;
- die sofortige Umsetzung einer dezentralen "kleinen" Privatisierung und die Einleitung einer "großen" Privatisierung ohne Teilnahmebeschränkungen und Ausnahmereiche, die über die notwendigen Kapazitäten zur Produktion öffentlicher Güter hinausgehen;

- die Sicherung des Wettbewerbs durch die Gewährleistung des freien Marktzugangs auch für ausländische Produzenten und durch eine Demonopolisierung im Rahmen der Privatisierung;
- die Freigabe aller Preise auf den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten sowie der Verzicht auf Regulierungen, die als prohibitive Marktzutrittsschranken wirken;
- die Sicherung der Preisniveaustabilität durch eine unabhängige, stabilitätsverpflichtete Notenbank;
- die Gewährleistung der finanzpolitischen Solidität durch Schuldendeckel und Plafondierung der Notenbankkredite;
- die Einführung einer frei konvertiblen Währung;
- die Öffnung der Märkte nach außen und der Verzicht auf protektionistische Maßnahmen.

Die Verwirklichung dieses Programms wird für den Einzelnen sicherlich große Härten zur Folge haben und ihn bis an den Rand des Erträglichen belasten. Jedoch rechtfertigt dieses Programm die Hoffnung, daß sich mittel- bis langfristig die Volkswirtschaft erholt und die soziale Situation der Bürger eine spürbare Verbesserung erfährt. Eine weitere Hängepartie ohne entschiedene Reformmaßnahmen oder ein Zurück zur althergebrachten Kommandowirtschaft würde die Lage nur noch verschlimmern. In einem reformlosen Zustand würden weder marktwirtschaftliche Anreize noch kommandowirtschaftliche Zwänge etwas bewirken können; bei einer Neuauflage der Kommandowirtschaft würde sehr schnell offensichtlich, daß der Substanzverlust bereits zu groß ist, als daß der Zwang noch Wirkung entfalten könnte. Russischen Reformern wie Aven [1992, S. 238] ist daher nur zuzustimmen, wenn sie vor falschen Versprechungen vom Paradies warnen und statt dessen "Blut, Schweiß und Tränen" als notwendige Versprechen ansehen.

Doch könnten Zweifel an diesem Reformpaket angesichts der Tatsache auftauchen, daß selbst bisher so erfolgreiche Marktwirtschaften, wie die der Bundesrepublik Deutschland, diesen Forderungen nicht entsprechen. Dem ist zu erwidern, daß es einem relativ reichen Industrieland trotz Wohlfahrtsverlusten möglich ist, die Kosten sozialer Sicherungen und Regulierungen zu verkraften, sofern nicht ein kritisches Niveau "marktwirtschaftlicher Sünden" überschritten wird. Dieses kritische Niveau ist im Fall der Nachfolgestaaten gegenwärtig extrem niedrig anzusetzen, nämlich bei der Sicherung des physischen Existenzminimums. D.h., daß ein Transfersystem den (über-) lebensnotwendigen Grundbedarf sichern müßte, um das für die Durchführung der Reformen notwendige Mindestmaß an innerer Stabilität zu garantieren. Unter Umständen kann es erforderlich sein, daß die westlichen Industrieländer zur Finanzierung dieses Transfersystems einen Beitrag leisten, solange die Nachfolgestaaten aus eigener Kraft dazu nicht in der Lage sind. Grundvoraussetzung für diese Art der Hilfe wäre allerdings die Umsetzung des hier geforderten Reformpakets (Stichwort: Konditionierung) — ansonsten würden die Hilfen in einem Faß ohne Boden versickern.

Einen anderen, für das Gelingen des Reformprozesses entscheidenden Beitrag der westlichen Industrieländer stellt die Öffnung ihrer Märkte für Produkte aus den Reformländern dar. Denn ohne ihre Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung und dem damit verbundenen freien Güter- und Kapitalverkehr wird diesen Ländern die Chance genommen, Anschluß an das Entwicklungsniveau der westlichen Marktwirtschaften zu finden. Ein "Festungsdenken", etwa in der EG, könnte langfristig fatale Folgen haben. Demgegenüber erscheinen Bauernproteste, die angesichts einer Öffnung der EG-Agrarmärkte für ukrainisches Getreide zu erwarten wären, als das kleinere Übel. Denn ein friedvolles Miteinander in einem "größeren" Europa dürfte auf der Basis einer wirtschaftlichen Stabilisierung in den Nachfolgestaaten leichter fallen als bei einem sich vergrößernden Wohlstandsgefälle. Diese Hilfe zur Selbsthilfe würde den beschwerlichen, aber unverzichtbaren Weg zu einer Marktwirtschaft ohne Kompromisse erleichtern. Denn erst liberale marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen lassen einen funktionstüchtigen Wirtschaftsmechanismus und damit auch die Vertrauensbasis für inländische und ausländische Investoren entstehen. Vor allem ausländische Investoren gilt es von der Ernsthaftigkeit der Reformen zu überzeugen, um das dringend benötigte Finanz-, Sach- und Humankapital zu erhalten. Das Bewußtsein muß wachsen, daß man sich mit den anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern und Schwellenländern in einem harten internationalen Standortwettbewerb befindet. Marktwirtschaftliche Defizite werden durch diesen Wettbewerb schonungslos aufgedeckt: Private Investoren meiden diese Länder.

Literaturverzeichnis

- AVEN, Petr O., "Experiences, Prospects, and Policy Options: The Case of the USSR". In: Horst SIEBERT (Ed.), *The Transformation of Socialist Economies. Symposium 1991. Tübingen 1992*, S. 211-241.
- THE BALTIC INDEPENDENT, Vol. 3, 1992.
- BAUMOL, William J., John C. PANZAR, Robert D. WILLIG, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York 1983.
- BÖBEL, Ingo, *Eigentum, Eigentumsrechte und institutioneller Wandel*. Berlin 1988.
- BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN (BIOst), *Aktuelle Analysen. Nr. 8, 3.2.1992*.
- DEREGULIERUNGSKOMMISSION, *Marktöffnung und Wettbewerb: Deregulierung als Programm?* Stuttgart 1991.
- THE ECONOMIST OF LITHUANIA, versch. Jgg.
- FELS, Gerhard, Herbert GIERSCH, Hubertus MÜLLER-GROELING, Klaus-Dieter SCHMIDT, "Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik". *Die Weltwirtschaft*, 1971, H. 1, S. 5-8.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG GmbH (FAZ), *Informationsdienste, Baltikum. Der Sprung ins kalte Wasser*. Frankfurt/M., Januar 1992.
- GLISMANN, Hans H., Klaus SCHRADER, "Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas". *Die Weltwirtschaft*, 1991, H. 2, S. 95-129.
- HAYEK, Friedrich August von, "Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung". *ORDO*, Vol. 18, 1967, S. 11-33.
- , *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, N. F., 68*, Tübingen 1968.
- HINDS, Manuel, "Comment on David M. Newbery, "Sequencing the Transition"". In: Horst SIEBERT (Ed.), *The Transformation of Socialist Economies. Symposium 1991. Tübingen 1992*, S. 200-210.
- JÖESTE, Marje, Ülo KAEVATS, Andrejs URDZINS, Andris VILKS, Kestütis DEMSKIS, Mykolas MIKALAJUNAS (Eds.), *The Baltic States — A Reference Book*. Tallinn 1991.
- KOMMERSANT, *Wochenzeitung des Informationsdienstes "Fakt"*. 1992.
- LAASER, Claus-Friedrich, *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 236*, Tübingen 1991.
- LITHUANIAN INFORMATION INSTITUTE (Ed.), *Lithuania Survey — A Businessman's Guide*. 3. Aufl., Vilnius 1992.
- NEUMANN, Manfred J., "In die Ära der Euro-Mark". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 97, 25. April 1992, S. 13.
- NEWBERY, David M., "Sequencing the Transition". In: Horst SIEBERT (Ed.), *The Transformation of Socialist Economies. Symposium 1991. Tübingen 1992*, S. 161-199.
- PLANECON (Ed.) [a], *PlanEcon Business Report*. Vol. 2, 1992.
- [b], *PlanEcon Report*. Vol. 8, 1992, No. 11/12/13.
- SCHEIFELE, Bernd, "Grundzüge des russischen Privatisierungsgesetzes". *Recht der internationalen Wirtschaft*, 1992, H. 1, S. 20-23.
- SCHWEICKERT, Rainer, Peter NUNNENKAMP, Ulrich HIEMENZ, *Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern — Erfolgsrezept für Osteuropa?* Institut für Weltwirtschaft, *Kieler Diskussionsbeiträge*, 181, März 1992.

- SOLTWEDEL, Rüdiger, Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- SPULBER, Nicolas, Restructuring the Soviet Economy: In Search of the Market. Ann Arbor 1991.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (ECE) (Ed.), East-West Joint Ventures News. Genf, versch. Nr.
- VWD — VEREINIGTE WIRTSCHAFTSDIENSTE GMBH (Hrsg.), VWD-Spezial: Neue Bundesländer/Osteuropa. 1992.
- WILLMS, Manfred, "Grundprobleme eines europäischen Zentralbankinstituts". Wirtschaftsdienst, Vol. 70, 1990, S. 551-556.
- WOLL, Artur, "Zur Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank — Unzeitgemäße Betrachtungen zu einem akuten Problem". In: Volker NIENHAUS, Ulrich van SUNTUM (Hrsg.), Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft. Baden-Baden 1988, S. 185-197.