

Schrader, Klaus

Working Paper — Digitized Version

Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: eine Zwischenbilanz

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 226

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schrader, Klaus (1994) : Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: eine Zwischenbilanz, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 226, ISBN 3894560665, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/792>

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.

Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz

von Klaus Schrader

AUS DEM INHALT

- Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung und des ordnungspolitischen Reformprozesses in Estland ergibt ein überwiegend positives Bild. Es läßt den Schluß zu, daß Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft schon mehrere wichtige Schritte vorangekommen ist.
- Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist im Vergleich zu den meisten anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern durch ein hohes Maß an monetärer Stabilität gekennzeichnet. Das reale Sozialprodukt schrumpft mit abnehmenden Raten und hat möglicherweise Ende 1993 den Tiefpunkt erreicht. Der Außenhandel, zunehmend auf westliche Märkte ausgerichtet, expandiert wieder. Allerdings steht dem Arbeitsmarkt die Anpassungslast eines beschleunigten Strukturwandels noch bevor.
- Die neue Rechtsordnung entspricht bereits weitgehend "westlichen Standards" und garantiert langfristig demokratische Verhältnisse und ein hohes Maß an Rechtssicherheit. Gleichwohl ist das Gerichtswesen derzeit begrenzt funktionstüchtig und das Zivilrecht, das die private Vertragsfreiheit absichern sollte, immer noch lückenhaft.
- Obwohl schon seit 1989 rechtliche Grundlagen für die Privatisierung geschaffen wurden, verläuft der Privatisierungsprozeß schleppend: Bis Ende 1992 waren es vor allem Methoden Diskussionen und Kompetenzstreitigkeiten, die die Privatisierung lähmten; seitdem sind es restriktive Auflagen bei Unternehmensverkäufen, die eine zügige Privatisierung behindern. Zusätzlich erweist sich die äußerst langwierige Bearbeitung von Alteigentümersprüchen als Privatisierungsbremse. Der dennoch zunehmende Anteil privatwirtschaftlicher Aktivitäten ist vornehmlich auf Neugründungen zurückzuführen.
- Die Institutionen der Geld- und Fiskalpolitik sind gesetzlich verpflichtet, dem Ziel der makroökonomischen Stabilität Rechnung zu tragen. Eine Finanzierung von Staatsausgaben über die Notenpresse ist ausgeschlossen, alternative Möglichkeiten zur Defizitfinanzierung sind kaum vorhanden. Somit ist der Druck zu fiskalischer Disziplin außerordentlich hoch.
- Auf den allermeisten Märkten sind die Preise freigegeben und die Marktzutrittsschranken beseitigt worden. Auch die außenwirtschaftliche Öffnung Estlands ist weitgehend vollendet. So verzichtet Estland fast vollständig auf eine staatliche Regulierung des Außenhandels. Doch auch dieses Bekenntnis zum Freihandel hat bislang nur wenig geholfen, estnischen Exporteuren den Zugang zu wichtigen westlichen Märkten, insbesondere zum europäischen Binnenmarkt, zu eröffnen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| I. Einführung | 3 |
| II. Die wirtschaftliche Entwicklung Estlands nach der Unabhängigkeit | 3 |
| III. Eine Bestandsaufnahme des estnischen Reformprozesses | 6 |
| 1. Zur Rechtsordnung..... | 6 |
| 2. Die Bildung privaten Eigentums | 8 |
| <i>Die Entwicklung des privaten Sektors</i> | 8 |
| <i>Die Restitution</i> | 10 |
| <i>Die kleine und große Privatisierung</i> | 10 |
| <i>Die Wohnungsprivatisierung</i> | 13 |
| <i>Die Privatisierung in der Landwirtschaft</i> | 13 |
| <i>Eine Bewertung des Privatisierungsprozesses</i> | 14 |
| 3. Die Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte | 16 |
| 4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen | 18 |
| <i>Die Geld- und Währungspolitik</i> | 18 |
| <i>Die Fiskalpolitik</i> | 23 |
| 5. Die außenwirtschaftliche Öffnung..... | 26 |
| VI. Ein erstes Fazit | 31 |
| Literaturverzeichnis | 35 |

Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsvorhabens "Wege nach Europa — Integrationsstrategien für die baltischen Staaten" entstanden, das von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert wird. Der Autor dankt den Kollegen des Lehrstuhls für Außenwirtschaftslehre und der juristischen Fakultät der Universität Tartu, den Gesprächspartnern im estnischen Finanzministerium sowie des Luua College of Forestry für ihre wertvolle Hilfe bei der Informationsbeschaffung und der Bewertung des Reformprozesses. Dank gilt auch den Kollegen Claus-Friedrich Laaser, Karl-Heinz Paqué und Rüdiger Soltwedel für ihre hilfreichen Anmerkungen.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schrader, Klaus:

Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft : eine
Zwischenbilanz / von Klaus Schrader. Institut für
Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1994

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 226)

ISBN 3-89456-066-5

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
D-24100 Kiel

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. Einführung

Im Herbst 1991 erhielten die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen nach fast 50 Jahren zwangsweiser Zugehörigkeit zur Sowjetunion ihre Unabhängigkeit zurück. Seitdem stehen sie vor der großen Aufgabe, ihre neuen politischen Ordnungen zu stabilisieren und ihre Volkswirtschaften auf den Weg zur Marktwirtschaft zu führen. Dabei schlugen diese drei Staaten bislang sehr unterschiedliche Wege bzw. Umwege ein und widerlegten damit den fälschlicherweise oft erweckten Eindruck, das "Baltikum" sei ein homogenes Gebilde. Die Republik Estland ist derjenige der baltischen Staaten, dem ein besonders geradliniger Kurs Richtung Marktwirtschaft nachgesagt wird. Nicht zuletzt die weithin als gelungen bezeichnete Währungsreform des Jahres 1992 hat Estland sehr viele Vorschußlorbeeren eingebracht.

Daher stellt sich die Frage, ob Estland wirklich als ein Musterland in Mittel- und Osteuropa angesehen werden kann, das auf dem besten Wege ist, die Wirtschaftsprobleme mit marktwirtschaftlichen Erfolgsrezepten zu bewältigen. Um eine Antwort auf diese Frage geben zu können, soll erstens die wirtschaftliche Entwicklung Estlands seit der Unabhängigkeit dargestellt werden, soweit die Datenlage dies zuläßt. Zweitens soll eine Bilanz des ordnungspolitischen Reformprozesses in Estland gezogen werden. Dabei wird im einzelnen geprüft, inwieweit die grundlegenden Elemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung eingeführt worden sind. Zu diesen Elementen zählen die Rechtsordnung, die Eigentumsfrage, Wettbewerb und Freiheit der Märkte, die makroökonomische Stabilität sowie die außenwirtschaftliche Öffnung.

II. Die wirtschaftliche Entwicklung Estlands nach der Unabhängigkeit

Die Systemtransformation hat für Estland dieselben Konsequenzen wie für die anderen mittel- und osteuropäischen Reformländer: Die alten sozialistischen Wirtschaftsstrukturen brechen zusammen, ohne daß mit der gleichen Geschwindigkeit wettbewerbsfähige neue Strukturen entstehen. Die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren zeigen die negativen Folgen dieses Strukturbruchs recht deutlich (Tabelle 1). Dabei muß allerdings der estnischen Statistik mit großer Vorsicht begegnet werden, denn auch die estnische Statistik, die bis zum Jahr 1991 noch Teil der sowjetischen war, befindet sich in einer Phase des Umbruchs und der Reorganisation: Datenerhebung und -aufbereitung entsprechen noch nicht den "westlichen Standards"; erst in den nächsten Jahren dürfte sich die Qualität der Statistik verbessern.¹

Die verschiedenen Berechnungen zur Veränderung des realen BIP zeigen übereinstimmend

einen kräftigen realen Rückgang im Jahr 1992, der sich im Jahr 1993 wohl nicht mehr in diesem Umfang fortgesetzt hat. Bei der Veränderung der Verbraucherpreise ergibt sich für das Jahr 1992 eine hohe Rate, die fast schon als Hyperinflation bezeichnet werden kann. Dieser Wert ist allerdings noch eine Hinterlassenschaft der Rubelzone, während sich schon im ersten Jahr nach der Währungsreform eine relative monetäre Stabilisierung abzeichnete. Auf dem Arbeitsmarkt sind hingegen kaum Anzeichen für eine Strukturkrise zu entdecken. Die offizielle Arbeitslosenquote sinkt seit dem März 1993 sogar, was mit einer Zunahme der Beschäftigung im privaten Dienstleistungssektor erklärt wird. Zu einer wesentlich höheren Quote gelangt man jedoch, wenn man ein weites Konzept zur Definition von Arbeitslosigkeit verwendet. Berücksichtigt man Zwangsurlaub, Kurzarbeit, zeitweise Freisetzung und Teilzeit-

Tabelle 1 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Estland 1991–1993

| | 1991 | 1992 | 1993 | |
|--|--------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| Veränderung des realen BIP (vH) | -11,8 ^a | -16,3 ^b -29,3 ^c -31,6 ^{a,d} | -5,1 ^{b,d} | |
| Veränderung der Verbraucherpreise (vH) | 318,0 | 956,0 | 35,0 ^d | |
| Arbeitslosenquote (vH) | 1,2 ^a | 5,5 ^a 1,9 ^e | nv ^a 1,7 ^f | |
| Außenwirtschaftssalden (Mill. EEK) | | | 1. Halbjahr | 1. und 2. Halbjahr ^d |
| Leistungsbilanz | nv | 1 839 | 950 | 530 |
| Handelsbilanz | nv | 136 | -45 | -1 500 |
| Dienstleistungsbilanz | nv | 635 | 821 | 1 880 |
| Übertragungsbilanz | nv | 1 068 | 174 | 150 |
| Kapitalbilanz | nv | -342 | 1 201 | 2 305 |
| Währungsreserven | nv | -820 | -1 394 | -1 835 |
| Nichtspezifizierte Transaktionen | nv | -677 | -757 | -1 000 |

^aNach IMF. — ^bNach Rajasalu auf der Basis sektorspezifischer Deflatoren. — ^cBIP-Angaben des estnischen Wirtschaftsministeriums, bereinigt mit dem offiziellen estnischen Verbraucherpreisindex. — ^dSchätzung. — ^eOffizielle Quote zum Jahresende. — ^fOffizielle Quote zum 01.11.93.

Quelle: IMF [1993, S. 49]; Rajasalu [1993, S. 15 ff., 74]; OECD [1993]; Eesti Vabariigi Majandusministeerium [1993, S. 16. f.]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

arbeit vornehmlich im Staatssektor, war die Arbeitslosenquote bis Ende 1992 auf 7 vH gestiegen [IMF, 1993, S. 10 f.]. Der ausstehende Strukturwandel, vor allem in der noch staatlichen Industrie, dürfte zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Die estnische Außenwirtschaft scheint hingegen die seit dem Jahr 1991 bestehende Krise überwunden zu haben, die mit einem sinkendem realen Außenhandelsvolumen und einer radikalen Umorientierung des Außenhandels von ehemaligen Staatshandelspartnern hin zu neuen westlichen Handelspartnern einherging (vgl. ausführlich Abschnitt III.5). Der Leistungsbilanzüberschuß des Jahres 1992 konnte vornehmlich im Bereich Dienstleistungen und Übertragungen erwirtschaftet werden. Die Dienstleistungen wurden überwiegend in den Bereichen Tourismus, Transport und Infrastruktur (Hafennutzung) erstellt; die Übertragungen stammen zum kleineren Teil von estnischen Arbeitern, die im Ausland tätig sind, zum größeren Teil von Hilfsaktionen skandinavischer Staaten, die im Jahr 1992 ihren Höhepunkt erreichten. Diese Entwicklung trug wesentlich zu der Erhöhung der

Währungsreserven bei. Für das Jahr 1993 ergibt sich hingegen ein anderes Bild: Der Leistungsbilanzüberschuß schrumpft infolge eines rapiden Anstiegs der Importe und eines Rückgangs der Übertragungen; in Gang gekommen sind die Kapitalimporte, während die Währungsreserven weiter steigen. Ein großes Fragezeichen bleiben weiterhin die nichtspezifizierten Transaktionen.

Auch die sektorale Wirtschaftsentwicklung in Estland zeigt die rasante Talfahrt der Jahre 1992 und 1993 (Tabellen 2 und 3). Vor allem die staatliche Industrie hat einen dramatischen Produktionseinbruch erlebt — wenn auch die zuletzt geringere Schrumpfung um real 19 vH im September 1993 (Vorjahresvergleich) eine Trendwende andeutet —; der im Umbruch befindlichen Landwirtschaft ist es nicht viel besser ergangen. Eine wesentlich günstigere Entwicklung weist mit hohen Wachstumsraten der Einzelhandel auf, wo bereits die privaten Aktivitäten dominieren. Vermutlich dürfte es auch in den anderen Sektoren günstiger aussehen; die Statistik ist aber nicht in der Lage, die private Wertschöpfung vollständig zu erfassen.

Tabelle 2 — Die Entwicklung der estnischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991–1993

| | Reale Veränderung ^a | | | Anteil ^b | |
|--|--------------------------------|-------|-------|---------------------|-------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1991 | 1992 |
| Industrie | -9,5 | -38,7 | -32,4 | 52,0 | 40,0 |
| <i>darunter:</i> | | | | | |
| Nahrungsmittel | -19,0 | -33,8 | nv | 31,9 | 34,5 |
| Textilien | -4,4 | -38,7 | nv | 21,1 | 21,1 |
| Bekleidung | 3,3 | -4,8 | nv | 3,5 | 5,5 |
| Lederwaren | -11,8 | -32,6 | nv | 2,7 | 3,0 |
| Baumaterialien | -11,6 | -55,0 | nv | 4,5 | 3,3 |
| Holzverarbeitung | 1,1 | -40,9 | nv | 11,5 | 11,1 |
| Maschinenbau und Metallverarbeitung | -2,6 | -45,3 | nv | 15,9 | 14,2 |
| Chemie | -9,2 | -49,3 | nv | 8,8 | 7,3 |
| Andere | -25,2 | nv | nv | nv | 0,1 |
| Land-, Jagd- und Forstwirtschaft | -20,8 | -21,3 | -17,0 | 12,1 | 8,5 |
| Fischfang | nv | nv | nv | 2,8 | 1,3 |
| Bergbau | nv | nv | nv | 1,6 | 2,4 |
| Energie | -13,9 | -16,6 | nv | 3,7 | 8,5 |
| Baugewerbe | nv | -33,0 | nv | 8,6 | 5,7 |
| Einzelhandel | -29,8 | nv | 30,0 | 19,1 | 33,4 |
| Insgesamt | nv | nv | nv | 100,0 | 100,0 |

^aIm Vorjahresvergleich; 1993: Januar–September für Industrie und Einzelhandel, Prognose für die Landwirtschaft. — ^bIn vH der gesamten Bruttowertschöpfung.

Quelle: IMF [1993, S. 50 f.]; OECD [1993]; Eesti Vabariigi Majandusministeerium [1993, S. 22 ff.]; eigene Zusammenstellung.

Tabelle 3 — Die Entwicklung der estnischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991 und 1992

| | Veränderung ^a | | Anteil ^b | |
|-------------------------------------|--------------------------|------|---------------------|-------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Industrie | 3,3 | -9,5 | 31,2 | 30,4 |
| Land-, Jagd- und Forstwirtschaft | -0,3 | -9,9 | 19,6 | 19,0 |
| Fischfang | nv | nv | nv | nv |
| Bergbau | nv | nv | nv | nv |
| Energie | 15,1 | -2,3 | 2,2 | 2,3 |
| Baugewerbe | 10,2 | -8,9 | 6,8 | 6,7 |
| Einzelhandel | nv | -6,4 | 7,6 | 7,6 |
| Andere | nv | nv | nv | nv |
| Insgesamt | 0,4 | -7,0 | 100,0 | 100,0 |

^aVeränderung im Vorjahresvergleich. — ^bIn vH der Gesamtbeschäftigung.

Quelle: IMF [1993, S. 50]; eigene Zusammenstellung.

So bleibt das Bild nur lückenhaft. Erklärungsbedürftig ist der Umstand, daß offensichtlich der Produktionsrückgang in der Industrie nicht mit dem mäßig verlaufenden Beschäftigungsabbau korrespondiert. Als Erklärung scheidet jedenfalls eine "weiche" Budgetrestriktion der estnischen Unternehmen aus: Weder Staat, Notenbank noch Geschäftsbanken stellen billige oder kostenlose Finanzmittel zur Verfügung; Auslandskredite können nur begrenzt genutzt werden (Abschnitt III.4). Dieser Widerspruch kann mit den in Estland stark gesunkenen Reallöhnen erklärt werden, die im Jahr 1991 um 36 vH und im Jahr 1992 noch einmal um 34 vH zurückgingen [IMF, 1993, S. 12]. Das heißt, der Faktor Arbeit hat sich aufgrund der Lohnentwicklung stark verbilligt; hinzu kommt, daß Lohnzahlungen infolge Stundung, Zwangsurlaub, Kurzarbeit etc. ganz oder teilweise entfallen. Daher dürfte ein Zwang zur massenhaften Freisetzung von Arbeitskräften aufgrund der Kostenentwicklung kaum vorhanden sein.² Jedoch dürfte im Zuge des zu erwartenden Strukturwandels mit einer Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion zu rechnen sein, da sich die estnischen Unternehmen neben dem Preis- auch dem Qualitätswettbewerb stellen müssen. Dieser Wechsel der Produktionsfunktion kann zwischenzeitlich zur Freisetzung von Arbeitskräften führen, ehe im Verlauf eines einsetzenden Wachstumsprozesses wieder verstärkt Arbeitskräfte nachgefragt werden — vorausgesetzt, die Lohngestaltung bleibt flexibel.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß sich die estnische Wirtschaft in einer Anpassungskrise befindet, die sich im Jahr 1993 zumindest nicht weiter verschärft hat. Lichtblicke zeigen sich im Außenwirtschaftsbereich und aufgrund zunehmender privatwirtschaftlicher Aktivitäten, während auf dem Arbeitsmarkt das Risiko einer verstärkten Arbeitslosigkeit bleibt. Entscheidend für die weitere Entwicklung werden die ordnungspolitischen Weichenstellungen sein, auf die nachfolgend eingegangen wird.

III. Eine Bestandsaufnahme des estnischen Reformprozesses

1. Zur Rechtsordnung

Der Wert marktwirtschaftlicher Reformen hängt zunächst davon ab, ob und inwieweit die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen eine freie wirtschaftliche Betätigung zulassen. Doch selbst dann bleibt die Frage nach der Stabilität und der Zuverlässigkeit des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems. Denn ein freies Wirtschaften wird kaum möglich sein, wenn kein Schutz vor politischer Willkür besteht, die marktwirtschaftliche Ordnung selbst nicht garantiert ist und Ansprüche aus privaten Verträgen nicht durchgesetzt werden können. Daher ist ein Rechtssystem erforderlich, das die entsprechenden Sicherungsmechanismen zur Verfügung stellt [vgl. auch Schrader und Laaser, 1992, S. 5].

Nach 50 Jahren Zwangsmitgliedschaft in der Sowjetunion fehlte Estland dieses rechtliche Fundament einer marktwirtschaftlichen Ordnung. So verging zwischen der Souveränitätserklärung im August 1991 und der Annahme einer neuen Verfassung per Referendum im Juni 1992 fast ein Jahr, ehe eine neue Rechtsordnung Konturen angenommen hatte. Estland ist dabei dem Vorbild der westlichen Demokratien gefolgt, indem es sich — erst einmal auf dem Papier — für eine pluralistische Ordnung mit strikter Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit entschieden hat. Dabei flossen Erfahrungen aus der jüngeren Verfassungsgeschichte Deutschlands, Schwedens und Finnlands in die estnische Verfassung ein, wenn auch keine dieser Verfassungen kopiert wurde. Auch hatte die alte estnische Verfassung, die zu Beginn der 20er Jahre in Kraft trat und als sehr demokratisch galt, Vorbildcharakter für die neue Verfassung. Berücksichtigt wurden auch die schlechten Erfahrungen der 30er Jahre, in denen die revidierte Verfassung eine Präsidialdemokratie zuließ, die sich nach und nach in eine Präsidialdiktatur verwandelte. Daher sollte die neue Verfassung eine parlamentarische Demokratie ohne einen "starken Mann" konstituieren: Der nur auf vier Jahre vom Parlament gewählte Staats-

präsident ist weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränkt; er übt lediglich einen indirekten Einfluß auf die Gesetzgebung des Landes aus, da er Gesetzen, die in seinen Augen verfassungswidrig sind, die notwendige Unterschrift verweigern bzw. in einem weiteren Schritt das Verfassungsgericht anrufen kann.³

Die exekutive Gewalt liegt somit eindeutig bei der von einem Ministerpräsidenten angeführten Regierung. Die Regierung verfügt über die wichtigsten Instrumente der Politikgestaltung: Sie hat das Recht zur Gesetzesinitiative und zum Erlaß von Verordnungen, mittels derer die Gesetze umgesetzt werden sollen. Nach der bisherigen Praxis geht die Mehrzahl der vom Parlament verabschiedeten Gesetze auf entsprechende Initiativen der Regierung zurück. Doch hat das Parlament sehr weitgehende Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Regierung, so daß zumindest von der Papierform her keineswegs auf ein Übergewicht der Exekutive geschlossen werden kann. Im Parlament können Gesetzesentwürfe der Regierung in den jeweils zuständigen Ausschüssen verändert werden, ehe sie zur Abstimmung ins Plenum kommen. Und selbst im Plenum können Abgeordnete noch über einzelne Änderungsvorschläge abstimmen lassen. In der Gesetzgebungspraxis hat diese Mitwirkungsmöglichkeit allerdings zur Folge, daß Gesetzeswerke inkonsistent werden und sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergeben könnten. Zudem können Verordnungen der Regierung vom Parlament jederzeit aufgehoben werden. Des weiteren wählt das Parlament den Ministerpräsidenten und die einzelnen Minister; da nicht über die Regierung als Kollektiv abgestimmt wird, kann das Parlament die personelle Struktur der Regierung durch die Ablehnung einzelner Kandidaten beeinflussen. Diese Kompetenzen versetzen die Legislative durchaus in die Lage, die Exekutive wirksam zu kontrollieren. Trotzdem hat es die Regierung verstanden, bei einigen wichtigen Entscheidungen das Parlament zu umgehen. Beispielsweise ist ein Rüstungsgeschäft mit Israel zu nennen.

Die Entscheidungen von Exekutive und Legislative werden wiederum von der Judikative in Gestalt der Verfassungskammer des Staatsgerichts auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin geprüft.⁴ Ein direktes Klagerecht haben der Staatspräsident und der "Rechtskanzler", der eine estnische Besonderheit bei der Kontrolle der Gewalten darstellt. Der Rechtskanzler wird vom Parlament auf Lebenszeit gewählt, was ihm eine relativ große Unabhängigkeit sichert. Er prüft die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und kann bei diesbezüglichen Zweifeln unmittelbar Klage einreichen. Die Abgeordneten des Parlaments haben kein eigenes Klagerecht, sondern sie können nur über den Rechtskanzler Klage vor der Verfassungskammer erheben. Des weiteren hat jeder Staatsbürger die Möglichkeit, dem Rechtskanzler Bedenken gegen Gesetze vorzutragen und ihn zu ersuchen, von seinem Klagerecht Gebrauch zu machen. Die Staatsrichter selbst sind von politischen Weisungen unabhängig und werden vom Parlament auf Lebenszeit gewählt. Die Ablehnung der bisher vom Staatspräsidenten und Rechtskanzler eingereichten Klagen ist zumindest ein Indiz dafür, daß die Staatsrichter von ihrer politischen Unabhängigkeit auch Gebrauch machen.

Letztlich geht auch nach der estnischen Verfassung alle Macht vom (Staats-) Volk aus: Estnische Staatsbürger dürfen alle vier Jahre über die Zusammensetzung des nationalen Parlaments und der kommunalen Volksvertretungen entscheiden. Hingegen haben die Nicht-Bürger in Estland — vornehmlich Russen —, die etwa ein Drittel der Bevölkerung ausmachen, nur ein eingeschränktes Wahlrecht. So steht diesen Bewohnern lediglich das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zu, wenn sie fünf Jahre im Land gelebt haben und registriert sind. Nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz vom Juni 1993 kann allerdings die estnische Staatsbürgerschaft innerhalb von drei Jahren erlangt werden, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dazu zählen etwa grundlegende estnische Sprachkenntnisse, die Loyalität gegenüber der estnischen Verfassungsordnung und ein "unbefleckter" Lebenslauf.⁵ Diese Regelungen bezüglich Wahlrecht und Staatsbürgerschaft haben zwar

zu außenpolitischen Spannungen mit Rußland geführt, sind jedoch von der russischen Minderheit letztlich hingenommen worden. Die zeitweiligen Autonomiebestrebungen in den mehrheitlich von Russen bewohnten Gebieten im Nordosten des Landes sind gegenwärtig nicht mehr akut. Es spricht vieles dafür, daß sich dieser Bevölkerungsteil zu assimilieren beginnt.⁶

Eine Kontrolle der öffentlichen Gewalt durch den Bürger soll nicht nur über das Wahlrecht, sondern auch über die Möglichkeit des Rechtswegs gegenüber administrativen Akten gewährleistet werden. So wurde eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet, die mit ihrem mehrstufigen Klageweg jedem Bürger offensteht. Bislang ist jedoch offen, ob die Bürger auch wirklich Gebrauch von diesen Möglichkeiten machen können, da das Gerichtswesen immer noch intransparent ist und die Prozeßkosten schwer zu kalkulieren sind.

Die private Vertragsfreiheit ist in Estland grundsätzlich gewährleistet, auch wenn es einige wirtschaftliche Ausnahmereiche gibt, in denen sich der Staat einen bestimmenden Einfluß vorbehält. Diese Bereiche sind jedoch in der Regel auch in westlichen Marktwirtschaften stark reguliert, so daß nicht von einer estnischen Besonderheit die Rede sein kann (vgl. im einzelnen Abschnitt III.3). Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die staatlichen Garantien der privaten Vertragsfreiheit in Estland betrachtet. Gemeinhin obliegt es in einer Marktwirtschaft dem Staat, eine Gesetzgebung und ein Gerichtswesen bereitzustellen, die die Durchsetzbarkeit privater Verträge garantieren. Diesem Anspruch kann Estland noch nicht in ausreichendem Maße genügen: Es ist zwar ein neues Zivilrecht geplant, das sich insbesondere am deutschen BGB orientieren soll, jedoch läßt seine Einführung auf sich warten — ganz abgesehen von der notwendigen Routine bei der Anwendung des neuen Rechts, die sich erst allmählich einstellen wird. Dieses Problem betrifft vor allem die neuen Zivilkammern der Gerichte, denen es zudem noch an der notwendigen Zuverlässigkeit mangelt. Eine neue Juristengeneration, die den Anforderungen eines moder-

nen Rechtsstaats genügt, muß erst noch ausgebildet werden.

Insgesamt vermittelt die neu geschaffene estnische Rechtsordnung den Eindruck, daß zumindest auf dem Papier die Voraussetzungen für eine politische Stabilität in Estland vorhanden sind. So verhindert das estnische Konzept der Gewaltenteilung ein Übergewicht einer der staatlichen Gewalten; auch ist es aufgrund der sehr eingeschränkten Machtbefugnisse und der Legitimationsbasis des Staatspräsidenten sehr unwahrscheinlich, daß eine Präsidialdiktatur wie in der Zwischenkriegszeit entstehen könnte. Allerdings fehlt es dem Parlament offensichtlich noch an der notwendigen Professionalität, um seine Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten auszuschöpfen. Zudem ist die Entwicklung einer Parteienlandschaft in Estland noch nicht abgeschlossen, so daß sich auch zukünftig im Parlament der politische Evolutionsprozeß bemerkbar machen wird. Was die mögliche politische Destabilisierung Estlands durch die russische Minderheit betrifft, so scheint sich die Gefahr von Autonomie- oder Separationsbestrebungen verringert zu haben. Die russischen Bewohner haben wenigstens die Perspektive, sich in ein mittelfristig vergleichsweise prosperierendes Staatswesen als estnische Bürger zu integrieren. Das größte Manko im Bereich der Rechtsordnung ist wohl im Bereich des Gerichtswesens und der gesetzlichen Garantien der Vertragsfreiheit zu finden. Die Gerichte sind mit den neuen Rahmenbedingungen wenig vertraut und auch sehr unzuverlässig, da immer noch mit der alten, sowjetischen Richtergeneration besetzt. Und das weiterhin fehlende neue Zivilrecht macht es für die privaten Vertragsnehmer schwierig, ihre Rechtsposition zu definieren und im Streitfall durchzusetzen.

2. Die Bildung privaten Eigentums

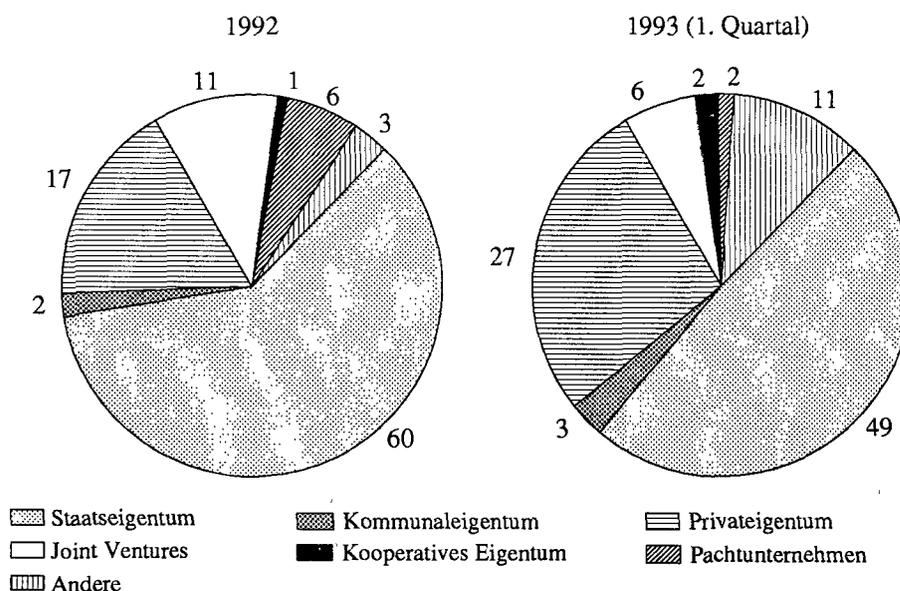
Ein grundlegendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung und eine notwendige Bedingung für eine effiziente Ressourcenallokation ist das Privateigentum, d.h., die private Verfügungsgewalt, insbesondere über Immo-

lien und Produktionsmittel, stellt das exklusive Recht des Eigentümers dar, Eigentum zu nutzen, zu übertragen oder zu verändern. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung verbleibt dem Staat lediglich das Eigentum, das für die Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen im engeren Sinne benötigt wird [vgl. dazu ausführlich Glismann und Schrader, 1993].

Estland ist bislang von einer solchen marktwirtschaftlichen Eigentumsstruktur noch weit entfernt, vielmehr dominiert als Erbe der sowjetischen Herrschaft nach wie vor das staatliche Eigentum. Jedoch wird auf verschiedenen Wegen versucht, privates Eigentum zu bilden: Privatisierung staatlichen Eigentums, Restitution und private Unternehmensgründungen. Die ersten rechtlichen Grundlagen für diese Eigentumsreform wurden schon vor der estnischen Unabhängigkeit zu sowjetischen Zeiten geschaffen. Dazu zählen das "Law on Enterprises" vom 13.06.1990 und das "Law on the Fundamentals of Property Reform" vom 13.06.1991 (EigRefG).⁷ Diese Regelwerke beschränken sich auf das eigentlich Selbstverständliche einer marktwirtschaftlichen Eigentumsordnung und können nur als Grundlage für weiterführende Gesetze dienen.

Die Entwicklung des privaten Sektors

Auch wenn mittlerweile die gesetzlichen Grundlagen für die Gründung privater Unternehmen bzw. die Umwandlung staatlichen in privates Eigentum in Estland vorhanden sind, so dominiert nach wie vor das Staatseigentum in der estnischen Wirtschaft. Diesen Eindruck vermitteln die wenigen statistischen Informationen, die über die Entwicklung der Eigentumsarten vorhanden sind. Danach entfielen im 1. Quartal 1993 etwa ein Viertel der Umsätze auf private Eigentumsformen; dazu kann ein Teil der Umsätze aus Joint Ventures gezählt werden (11 vH), da an diesen auch private Unternehmen beteiligt sind. Wohl mehr als zwei Drittel der Umsätze scheint jedoch auf Formen des öffentlichen oder genossenschaftlichen Eigentums zu entfallen (Schaubild 1). Da im privaten Sektor eine höhere Produktivität als im öffentlichen Sektor vermutet werden kann, dürften die

Schaubild 1 — Umsätze nach Eigentumsarten in Estland^a 1992 und 1993 (vH)

^aOhne Eigentum gesellschaftlicher Organisationen, für die keine Umsätze ausgewiesen sind.

Quelle: Hansapank, Hoiupank [1993, S. 21]; eigene Darstellung.

Umsatzzahlen auf einen noch geringeren privaten Anteil an Produktionsmitteln und Immobilien hinweisen. Zudem deuten die statistischen Informationen an, daß sich die privatwirtschaftlichen Aktivitäten vornehmlich auf den Dienstleistungssektor konzentrieren. So wird der private Anteil an der Industrieproduktion auf etwa 15 vH geschätzt, während zum Beispiel schon mehr als 50 vH des Einzelhandels von Privaten kontrolliert wird (Tabelle 4).

Tabelle 4 — Die Entwicklung der Eigentumsformen im estnischen Einzelhandel 1991–1993 (Anteile in vH)

| | 1991 | 1992 | 1993 ^a |
|----------------|-------|-------|-------------------|
| Staat | 41,2 | 21,6 | 8,0 |
| Kommunen | — | — | 2,0 |
| Private | 0,7 | 17,3 | 54,0 |
| Kooperativen | 58,1 | 58,5 | 30,0 |
| Joint-Ventures | — | 0,1 | 4,6 |
| Sonstige | — | 2,5 | 1,4 |
| Insgesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

^aStand Oktober.

Quelle: ÄRIPÄEV vom 08.12.1993 nach Angaben des estnischen Wirtschaftsministeriums.

Die Hindernisse bei der Bildung privaten Eigentums lassen sich zum einen sicherlich auf den schleppenden Verlauf des Restitutions- und Privatisierungsprozesses zurückführen. Zum anderen sehen sich aber auch estnische Unternehmensneugründer mit nicht unerheblichen Hindernissen konfrontiert: (1) Es herrscht Mangel an Büro- und Gewerbeflächen, da kein funktionierender Immobilienmarkt existiert; offene Eigentumsfragen behindern den Verkauf; Vermietungen, in der Regel durch Staatsunternehmen und Behörden, basieren auf "privaten Kontakten"; (2) die Registrierung von Unternehmen ist aufwendig und zeitraubend (bis zu zwei Monate); (3) Behörden fördern öffentliche Unternehmen durch Benachteiligung der privaten Konkurrenz; (4) die Defizite beim Vertragsrecht schränken die Durchsetzbarkeit von Verträgen ein; (5) die Finanzierung von Unternehmensneugründungen scheitert oft daran, daß keine Unternehmensplanung erstellt wird, die den banküblichen Anforderungen genügt, oder daß die Bank mangels qualifizierten Personals nicht in der Lage ist, eine Unternehmensplanung zu prüfen, geschweige denn einen Unternehmer bei der Planung zu beraten; (6) die estnischen Unternehmer sind vielfach Laien ohne

ein betriebswirtschaftliches Grundlagenwissen [World Bank, 1993, S. 38 f.].

Die Restitution

Ein Hemmnis für den Privatisierungsprozeß, aber auch für Unternehmensneugründungen ist der Restitutionsvorbehalt, unter dem jede privatwirtschaftliche Aktivität erst einmal steht. Denn das EigRefG sieht vor, daß alle zwischen Juni 1940 und Juni 1981 unrechtmäßig enteigneten natürlichen und juristischen Personen bzw. deren Erben oder Rechtsnachfolger ihr Alteigentum zurückerhalten oder zumindest entschädigt werden. In diese Restitution sind sämtliche Vermögensarten einbezogen: Grund und Boden, gewerblich genutzte Immobilien, Produktionsmittel und Wohnhäuser. Falls die Rückgabe des Eigentums nicht möglich ist, soll eine Kompensation der Berechtigten durch sogenannte Kompensations-Voucher erfolgen, die vom Staat ausgegeben werden.⁸ Mit diesen Vouchern sollen Wohnungen, Unternehmensanteile oder Investmentfondsanteile erworben werden. Zu den Investmentfonds zählt auch der "Staatliche Kompensationsfonds", der als Hauptanlagemöglichkeit für Voucherbesitzer gedacht ist, die nicht die Risiken einer direkten Investition eingehen wollen. Die eigentliche Durchführung der Restitution liegt bei den lokalen Kommissionen, die die einzelnen Fälle bearbeiten; auf der Regierungsebene gibt es eine zentrale Kommission, die für die Koordination und die Überwachung der Aktivitäten zuständig ist sowie als letzte Entscheidungsinstanz fungiert. Ursprünglich sollte die Antragsphase bis zum 22. Januar 1992 beendet sein. Da jedoch die Anträge von bestimmten Antragsberechtigten, wie z.B. den Auslandsesten, nicht dieser Frist unterlagen, wurden bis in das Jahr 1993 Anträge nachgereicht. Dies hatte zur Folge, daß keine Übersicht über die Altansprüche erstellt werden konnte und damit hinsichtlich der Privatisierung große Rechtsunsicherheiten auftraten. Deshalb wurde als verbindlicher Antragsschluß der 1. April 1993 festgesetzt, so daß nunmehr keine weiteren Ansprüche geltend gemacht werden können. Bis zum März 1993 waren etwa 220 000 Restitutionsanträge einge-

gangen, von denen jedoch bislang nur 9 400 bzw. 4,5 vH abschließend entschieden wurden [vgl. auch IMF, 1993, S. 32; Frydman et al., 1993, S. 173 ff.].

Die kleine und große Privatisierung

Seit dem Jahr 1990 wurde eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen verabschiedet, die den rechtlichen Rahmen für die Privatisierung bilden sollten. Es gelang jedoch nicht, ein konsistentes Privatisierungskonzept zu entwickeln, was auf die ständigen Änderungen und Ergänzungen der Privatisierungsvorschriften zurückzuführen ist, die den Privatisierungsprozeß immer unübersichtlicher werden ließen. Mit dem am 17.06.1993 verabschiedeten neuen Privatisierungsgesetz sollten diese Mißstände endlich beseitigt werden, indem für die kleine und die große Privatisierung eine gemeinsame gesetzliche Grundlage und auf nationaler Ebene eine gemeinsame organisatorische Zuständigkeit geschaffen wurden.⁹ Im folgenden soll zunächst versucht werden, den bisherigen Privatisierungsprozeß — getrennt nach kleiner und großer Privatisierung — aufzuarbeiten.

Wie auch in anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern begann der Privatisierungsprozeß in Estland mit der *kleinen Privatisierung*. Auf der Grundlage des "Gesetzes über die kleine Privatisierung" vom 13.12.1990 sollten alle Handels- und Dienstleistungsunternehmen mit einem Wert von weniger als 500 000 Rubel privatisiert werden. Dieses Gesetz wurde am 21.05.92 dahingehend erweitert, daß alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit, mit einem Wert von unter 600 000 Estnischen Kronen in die kleine Privatisierung einbezogen werden sollten. Ausgenommen waren allerdings Unternehmen, für die Restitutionsansprüche bestanden. Im Fall der (zentral-) staatlichen Unternehmen war für die Durchführung der Privatisierung das im Jahr 1990 gegründete Staatsvermögensamt (SVA; "Riigivaraamet") zuständig. Dieser Behörde oblag die Verwaltung des gesamten Staatseigentums und seines Transfers zu den neuen Eigentümern. Die Privatisierung der sich in kommunalem Eigentum befindlichen Unternehmen

sollte von den kommunalen Verwaltungen durchgeführt werden. Das Privatisierungsverfahren war jedoch einheitlich: Auf öffentlichen Versteigerungen sollte ein Verkauf zum Höchstgebot erfolgen. Bis zur Gesetzesergänzung im Mai 1992 wurden den Beschäftigten der zu privatisierenden Betriebe Vorrechte bei der Teilnahme an der Privatisierung eingeräumt.¹⁰ Außerdem durften bis Mai 1992 nur estnische Staatsbürger an den Auktionen teilnehmen.

Von der kleinen Privatisierung waren insgesamt etwa 3 000 Unternehmen betroffen, die nach den ursprünglichen Planungen der estnischen Regierung bis Ende 1992 privatisiert sein sollten.¹¹ Jedoch konnten bis August 1993 lediglich etwa 1 000 Unternehmen, also gerade ein Drittel des Gesamtbestandes, "privatisiert" werden. Vielfach wurde dabei lediglich das Inventar der Betriebe verkauft und wurden die Immobilien für fünf Jahre verpachtet. Es kann nicht überraschen, daß die Belegschaften häufig als Käufer auftraten und dabei die ihnen eingeräumten Vorrechte nutzten; zwischen 80 und 90 vH der Betriebe sollen durch diese Management- bzw. Employee-Buy-Outs privatisiert worden sein (vgl. auch Tabelle 5).

Tabelle 5 — Stand der Privatisierung in Estland 1991–1993

| | Zahl der privatisierten Objekte | |
|---------------------|---------------------------------|----------------------|
| | kleine Privatisierung | große Privatisierung |
| 1991 und 1992 | 767 | 7 |
| Januar–Juni 1993 | 193 | — |
| Juli 1993 | 25 | — |
| August 1993 | 9 | — |
| Juni–September 1993 | — | 22 |
| Zusammen | 994 | 29 |

Quelle: Postimees [1993].

Der Verlauf der kleinen Privatisierung bis Mai 1992 führte jedoch zu einer kritischen Diskussion. Denn die Belegschaften verhinderten durch die Übernahme ihrer Betriebe häufig den notwendigen Strukturwandel, der auch mit einem Arbeitsplatzabbau einhergegangen wäre.

Des weiteren hatten die günstigen Verkaufs- und Zahlungsmodalitäten dazu geführt, daß die Einnahmen des Staates weit hinter den Erwartungen zurückblieben und die fiskalischen Engpässe größer wurden. Deshalb zielte die Gesetzesergänzung vom Mai 1992 nicht zuletzt auf die Einschränkung der bis dahin bestehenden Arbeitnehmerrechte [vgl. auch Frydman et al., 1993, S. 182 ff.].

Die *große Privatisierung*, von der in Estland etwa 300 größere Unternehmen betroffen sind, wurde im April und Juni 1991 mit der "experimentellen" Privatisierung von sieben Unternehmen eingeleitet. Rechtliche Grundlage für diese Vorhaben war die Parlamentsentscheidung "On the Enactment and Application of the Law on the Privatization of Service, Trade and Catering Establishments". Bis zum April 1992 wurden diese Unternehmen, die alle schwarze Zahlen schrieben und damit relativ attraktiv waren, vom SVA unter Verwendung verschiedener Methoden der Einzelprivatisierung verkauft. Die Käufer waren in der Regel das Management bzw. die Belegschaften.

Dieses Privatisierungsexperiment war von einer heftigen politischen Diskussion über die "richtige" Privatisierungsmethode begleitet, so daß bei der großen Privatisierung bis August 1992 keine Fortschritte zu verzeichnen waren. Erst dann verabschiedete die Regierung eine Verordnung über die Privatisierung von Unternehmen mit einem Wert von mehr als 600 000 Estnischen Kronen, um auf dieser Rechtsgrundlage in einem ersten Schritt mindestens 30 größere Unternehmen bis Ende 1992 zu privatisieren. Zu diesem Zweck wurde das "Estnische Privatisierungsunternehmen" (EPU; "Erastamisettevote") nach dem Vorbild der deutschen Treuhandanstalt im September 1992 gegründet. Die EPU sollte anstelle des SVA die Privatisierung größerer Unternehmen abwickeln und dabei von Beratern der deutschen Treuhandanstalt unterstützt werden. Diese Privatisierungsinitiative zielte erstmals auch darauf, ausländische Investoren für die Übernahme estnischer Unternehmen zu interessieren. Tatsächlich wurden Ende 1992 in einer ersten Privatisierungsrunde 38 Unternehmen international ausgeschrieben.

Zwar gingen insgesamt 110 Gebote ein, jedoch kam die Prüfung dieser Offerten zum Stillstand, als deutlich wurde, daß teilweise Restitutionsansprüche bezüglich dieser Unternehmen bestanden, die erst einmal geklärt werden mußten. Mittlerweile sind von diesen Unternehmen zehn vollständig und neun zumindest in Teilen verkauft worden. Im Juni 1993 wurden in einer zweiten Privatisierungsrunde erneut 52 Unternehmen aus der Textil- und Nahrungsmittelindustrie sowie aus dem Maschinenbau und der Holzverarbeitung angeboten, die bis zum November 1993 vergeben werden sollten. Zwar waren bis Mitte Oktober für 51 Unternehmen Gebote eingegangen, jedoch konnte in keinem Fall ein Abschluß erreicht werden (vgl. auch Tabelle 5). Anfang November 1993 wurde schließlich mit 40 Unternehmen die dritte Runde eingeläutet. Diese Unternehmen gehören zu den Bereichen Großhandel und Transport (8), Holzverarbeitung (12), Bau, Steine, Erden (11) sowie sonstige Industrie (9). Zusätzlich werden 25 Unternehmen aus der Nahrungsmittelindustrie in einer ersten Runde allerdings nur für Inländer angeboten; bei mangelndem Erfolg sollen danach auch Ausländer zugelassen werden (ÄRIPÄEV vom 18.10.93 und vom 01.11.93).

Der bisherige, seit dem Jahr 1991 eher schleppend verlaufende Privatisierungsprozeß war offensichtlich auch aus Sicht der gegenwärtigen estnischen Regierung unbefriedigend. Die Vielzahl der Privatisierungsvorschriften, die Änderungen und Ergänzungen derselben sowie die nicht eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden zentralen Privatisierungsinstitutionen haben die estnische Privatisierung eher gebremst als gefördert. Daher lag es nahe, ein konsistentes Konzept für die kleine und große Privatisierung zu entwickeln. Diesem Ziel soll das neue Privatisierungsgesetz vom 17.06.1993 dienen, das eine Anzahl von Änderungen gegenüber den bisher gültigen Bestimmungen enthält.

So wurde die organisatorische Zuständigkeit für die Privatisierung geändert: SVA und EPU wurden in eine einheitliche Institution, die "Estnische Privatisierungsagentur" (EPA), umgewandelt, die dem Finanzministerium unter-

steht. Die EPA ist somit seit dem 04.08.1993 alleine für die kleine und große Privatisierung des (zentral-) staatlichen Eigentums zuständig,¹² während die kommunalen Verwaltungen weiterhin mit der Privatisierung des kommunalen Eigentums betraut sind. Neben der eigentlichen Privatisierung gehört zu den Aufgaben der EPA unter anderem auch die Reorganisation, Restrukturierung, Sanierung und gegebenenfalls die Liquidation von Staatsunternehmen. Diese Aufgabenstellung soll sich auch in den Privatisierungsprogrammen widerspiegeln, die die EPA der Regierung vorzulegen hat: Vorschläge zur Restrukturierung bzw. Sanierung der zu privatisierenden Unternehmen müssen ebenso gemacht werden, wie die Privatisierungsmethoden, das Ausmaß der Nutzung von Privatisierungswertpapieren sowie die Prioritäten bei der Privatisierung festgelegt werden müssen. Die EPA entscheidet im Rahmen der Privatisierungsprogramme außerdem, wer als Käufer an der Privatisierung teilnehmen darf, also auch über die Teilnahme ausländischer Investoren. Hinsichtlich der Privatisierungsmethoden hat die EPA jetzt folgende Wahlmöglichkeiten: Zum einen ist der Direktverkauf ohne wettbewerbliche Ausschreibung möglich; er kann jedoch sehr stark konditioniert werden. Zu diesen Bedingungen können der Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen zählen, Investitions Garantien sowie Umweltschutzaufgaben; d.h., nicht der gebotene Preis ist ausschlaggebend, sondern inwieweit die vorgegebenen Bedingungen erfüllt werden. Zum anderen ist als Privatisierungsmethode die Versteigerung mit und ohne persönliche Einladung vorgesehen; dabei werden keine Bedingungen gestellt, der Verkauf erfolgt gegen das Höchstgebot, und die Versteigerung kann schriftlich oder direkt durchgeführt werden. Schließlich gibt es noch als weitere Möglichkeit den freien Verkauf von Unternehmensaktien. Der Kaufpreis für die angebotenen Staatsunternehmen kann entweder mit Geld oder mit Privatisierungswertpapieren beglichen werden. Zu letzteren zählen die Kompensations-Voucher, die im Rahmen der Restitution ausgegeben werden, und die Volkskapitalobligationen, die bisher nur bei der Woh-

nungsprivatisierung verwendet werden konnten.¹³ Sämtliche Privatisierungswertpapiere sind Namenspapiere, die lediglich vererbt werden dürfen; ein Handel ist gegenwärtig noch nicht möglich, aber für die nahe Zukunft vorgesehen.

Die kleine und die große Privatisierung stehen allerdings nach wie vor unter dem Restitutionsvorbehalt. Die EPA bzw. die kommunale Privatisierungsinstitution müssen vor der Privatisierung prüfen, ob Restitutionsansprüche vorliegen. Wenn dies der Fall sein sollte, kann eine Privatisierung nur erfolgen, wenn der Antragsteller schriftlich den Verzicht erklärt. Zudem sieht das neue Privatisierungsgesetz vor, daß der Reingewinn der Privatisierung unterschiedlichen Verwendungszwecken zufließen soll. Differenziert wird dabei nach (zentral-) staatlichem und kommunalem Eigentum und Boden.¹⁴

Die Wohnungsprivatisierung

Die Privatisierung des Wohnungsbestandes, der sich im Eigentum von Staat, Kommunen, Genossenschaften oder gesellschaftlichen Organisationen befindet, wird gegenwärtig vorbereitet. Rechtliche Grundlage ist das "Gesetz über die Privatisierung der staatlichen Wohnfläche" vom 06.05.1993. Nach diesem Gesetz gibt es mehrere Privatisierungsalternativen: Zum einen können die Mieter ihr Interesse an dem Erwerb ihrer Wohnung erklären, die ihnen dann im Verlauf des Jahres 1994 zum Kauf angeboten werden soll. Der Preis pro Quadratmeter Wohnraum richtet sich nach der Ausstattungsqualität und wird mit Hilfe einer Werteskala bestimmt.¹⁵ Der Kaufpreis soll hauptsächlich mit kostenlos vom Staat ausgegebenen "Volkskapitalobligationen" (Rahvakapitalobligatsioon) beglichen werden. Der Wert dieser Obligationen ergibt sich aus einem Grundbetrag in Höhe von 300 EEK, der mit der Summe aus dem Dienstalter in Jahren, der Zahl der Kinder und der Dauer von Verbannungsstrafen während der Sowjetzeit in Jahren multipliziert wird. Die Verteilung der Obligationen soll bis zum 01.02.1994 abgeschlossen sein.¹⁶ Die Mieter haben zudem den Vorteil, daß der ihnen abver-

langte Quadratmeterpreis in der Regel weit unter dem Marktwert liegt. Falls Immobilien unbewohnt sind, sollen diese, sofern keine Restitutionsansprüche bestehen, ab dem 01.12.1994 öffentlich versteigert werden. Des weiteren ist es möglich, daß die Mieter ihr Desinteresse am Erwerb des von ihnen gemieteten Wohnraums erklären. In diesem Fall erfolgt ebenfalls ab dem 01.12.1994 eine öffentliche Versteigerung. Bei Restitutionsansprüchen können die Mieter ihre Wohnung nicht kaufen. In diesem Fall bleibt ihnen ein begrenztes Wohnrecht von fünf Jahren und die Möglichkeit, mit ihren Obligationen an den öffentlichen Versteigerungen teilzunehmen. Jedoch werden die Bieter den Nachteil haben, daß die auf den Versteigerungen erzielten Preise weit über den Vorzugspreisen im Fall des Kaufs der eigenen Wohnung liegen; d.h., die einzelne Obligation ist weniger wert. Ausländischen Interessenten ist es gestattet, an den öffentlichen Wohnungsversteigerungen teilzunehmen, auch wenn sie keinen Zugang zu den Obligationen haben (vgl. auch ÄRIPÄEV vom 15.06.1993).

Die Privatisierung in der Landwirtschaft

Die Eigentumsreformen im Bereich der Landwirtschaft begannen noch zu sowjetischen Zeiten mit dem "Law on Farms" vom 06.12.1989 (BauernhofG). Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurden an die Beschäftigten von Kolchosen und Sowchosen Lizenzen zur Gründung von Bauernhöfen zusammen mit vererblichen Nutzungsrechten für landwirtschaftliche Flächen vergeben. Diese Flächen wurden von den Kolchosen und Sowchosen nicht benötigt und in der Regel denjenigen überlassen, die bekanntermaßen Alteigentumsansprüche hatten. Auf diese Weise entstanden etwa 10 000 Bauernhöfe, die folgende Nutzerstruktur aufweisen: etwa 1 500 haben bereits wieder einen privaten Eigentümer, der im Grundbuch eingetragen ist; circa 7 500 werden von Alteigentümern oder deren Erben bewirtschaftet, wobei die Eigentumsverhältnisse noch abschließend zu klären sind; etwa 1 000 werden von Lizenznehmern bewirtschaftet, die keine Alteigentumsansprüche auf den Boden geltend machen können. Ins-

gesamt wird von diesen Bauernhöfen zwischen 10 und 12 vH der landwirtschaftlichen Nutzfläche Estlands bearbeitet.

Auch diese erste Landreform steht unter einem Restitutionsvorbehalt. Neben dem EigReformG dient maßgeblich das Bodenreformgesetz vom 17.10.91 (BodenG) als rechtliche Grundlage für die Restitution enteigneten Bodens. Prinzipiell sollen bei der Bodenreform die im EigReformG enthaltenen Prinzipien der Restitution angewendet werden. Das BodenG regelt im einzelnen die Fälle, in denen Rückübertragung, Ersatz oder Entschädigung des Bodens erfolgen sollen. Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, daß das BodenG zu vermeiden sucht, die Landreformen nach dem BauernhofG zu unterlaufen. Die Lizenznehmer brauchen, sofern nicht selbst Alteigentümer, den von ihnen genutzten Boden nicht an eventuelle Alteigentümer zurückzugeben und erhalten ein Vorkaufsrecht bei der Privatisierung des Bodens — die Alteigentümer werden entschädigt bzw. erhalten Ersatz. Der Boden, der nicht zurückübertragen oder ersetzt wird oder in Staatseigentum verbleibt,¹⁷ soll durch öffentliche Auktionen privatisiert werden. Die Durchführung dieser Bodenreform obliegt lokalen Kommissionen für die Agrarreformen, die sich aus Vertretern der Sowchosen bzw. Kolchosen, der privaten Bauern, der Kommunen und des Staates zusammensetzen. Diese Kommissionen wurden auf der Grundlage des "Law on Agricultural Reforms" vom 12.03.1992 gebildet. Dieses Gesetz weist den Kommissionen insbesondere die Abwicklung der Kolchosen und Sowchosen zu. Dabei geht es nicht nur um die Restitution bzw. die Privatisierung des Bodens, sondern auch um die Aufteilung der von den Genossenschaften genutzten Gebäude und Anlagen. Diese Produktionsmittel werden in der Regel nicht an eventuell vorhandene Alteigentümer oder deren Erben zurückgegeben; diese erhalten eine Kompensation in Form von Anteilscheinen, deren Umfang nach dem Wert der im Jahr 1949 in die Genossenschaften eingegangenen Gebäude und Produktionsmittel bemessen wird. Die restlichen Anteile werden unter den Beschäftigten der bisherigen Kolchosen

und Sowchosen entsprechend ihrem Dienstalter verteilt.

Von einem Erfolg der Eigentumstransformation in der estnischen Landwirtschaft kann aufgrund des schleppenden Verlaufs des gesamten Restitutionsprozesses kaum gesprochen werden. Wahrscheinlich wird dieser Prozeß erst in zehn Jahren abgeschlossen sein. Denn es erweist sich insbesondere als problematisch, daß Erbgemeinschaften Anspruchsberechtigte sind. Diese müssen vielfach erst ihre individuellen Ansprüche — zum Teil gerichtlich — klären, was zu großen Verzögerungen führt. Dadurch entstehen auch für die bisherigen landwirtschaftlichen Betriebe große Rechtsunsicherheiten: In der Regel haben die Beschäftigten der Kolchosen und Sowchosen ihre Anteile an den Produktionsmitteln ihrer Betriebe zusammengelegt und in von ihnen gegründete GmbHs eingebracht. Mittlerweile gibt es etwa 3 000 dieser GmbHs, die knapp 90 vH des landwirtschaftlich genutzten Bodens bewirtschaften. Sie haben jedoch kein Eigentum an diesem Boden, der nur solange gepachtet ist, bis Rückgabe oder Verkauf erfolgen können. Entsprechend gering ist die Neigung, Investitionen zur Modernisierung bzw. Umstrukturierung vorzunehmen; vielfach wird der Boden auch gar nicht mehr bestellt.¹⁸ Seit der Ergänzung des BodenG im Mai 1992 können auch Ausländer Boden erwerben. Jedoch ist dieses Recht auf bebauten Grund im Rahmen der Unternehmensprivatisierung sowie auf den unbebauten Grund beschränkt, der für die Durchführung von Investitionsprojekten benötigt wird [vgl. auch Brandt, 1993, S. 5 f.; World Bank, 1993, S. 101 f.; Frydman et al., 1993, S. 187 f.].

Eine Bewertung des Privatisierungsprozesses

Die bislang versuchte Privatisierung staatlichen Eigentums ist wahrlich kein Meisterstück der estnischen Reformpolitik. Und auch die zuletzt durchgeführten rechtlichen und organisatorischen Veränderungen scheinen nicht die Lösung der überwiegend hausgemachten Privatisierungsprobleme zu sein. Dies sind im einzelnen der Restitutionsvorbehalt, die Privatisie-

rungsmethode, die ausländischen Teilnehmer und die Privatisierungsinstitutionen.

Restitutionsvorbehalt: Wie ein roter Faden taucht in den verschiedenen Privatisierungsbereichen immer wieder die Restitution als ein Privatisierungshindernis auf. Denn es hat sich gezeigt, daß die Bearbeitung der Restitutionsanträge die estnische Verwaltung vollkommen überfordert. Eine Abwicklung der Anträge in angemessener Zeit — zum Beispiel innerhalb eines Jahres — ist offensichtlich nicht möglich. Alles andere als hilfreich war es auch, daß die Ausschlußfrist für Restitutionsanträge bis in das Jahr 1993 verlängert wurde. Eine Lösung für das Restitutionsproblem, die sowohl Alteigentumsansprüche berücksichtigt als auch die Blockade des Privatisierungsprozesses aufhebt, kann darin bestehen, die Entschädigung vor Rückgabe nicht länger als Ausnahmeregelung zu praktizieren, sondern zum Grundprinzip zu machen. Ein Restitutionsfonds, in den die Privatisierungserlöse aus den Restitutionsfällen fließen, müßte die dann bestätigten schuldrechtlichen Ansprüche abwickeln. Den Alteigentümern würde der Marktwert ihres Alteigentums — gegebenenfalls entsprechend verzinst — erstattet werden.

Privatisierungsmethode: Auch was die Wahl der geeigneten Privatisierungsmethode angeht, hat man in Estland wohl noch nicht den "Stein der Weisen" gefunden. Nachdem schon verschiedene Möglichkeiten der Einzelprivatisierung getestet worden waren, kam auch noch eine Massenprivatisierungskomponente in Form der Volkskapitalobligationen hinzu. Nicht nur die Verzögerungen durch den Wechsel, sondern auch die Methoden im einzelnen sind kritikwürdig: (1) Der Vorzug der Einzelprivatisierung im Rahmen der kleinen Privatisierung bis Mai 1992 hatte faktisch zu einem Ausschluß externer (in- und ausländischer) Investoren geführt; frisches Kapital und neue Ideen blieben damit ebenso aus wie der notwendige Strukturwandel. (2) Keinesfalls eine Verbesserung stellt die im neuen Privatisierungsgesetz festgeschriebene und wohl auch überwiegend praktizierte Methode des konditionierten Direktverkaufs dar. Die estnischen Pri-

vatisierer beabsichtigen offensichtlich, durch eine in ihren Augen "sinnvolle" Konditionierung den "richtigen" Investor zu finden, der das angebotene Unternehmen sozial verträglich zur Wettbewerbsfähigkeit führen soll. Ein solches "Treuhandmodell" mag vielleicht für ein vergleichsweise reiches Land wie Deutschland zu bewältigen sein, doch Estland fehlen die finanziellen Mittel, um einen Investor für die vorgegebenen Konditionen finanziell entschädigen zu können. Die Gefahr besteht jedenfalls, daß im Gegensatz zu einer unkonditionierten, offenen Versteigerung der Privatisierungsprozeß weiter verlangsamt wird.¹⁹ (3) Die Massenprivatisierungskomponente führt einerseits zu Einnahmehausfällen für den Staat; andererseits können unübersichtliche Eigentümerstrukturen entstehen, wenn ein Investor aufgrund der für Privatisierungswertpapiere reservierten Unternehmensanteile nicht mehr die unternehmerische Kontrolle über ein Unternehmen erlangen kann. Dieses Investitionshemmnis kann dadurch beseitigt werden, daß auf Quotierungen verzichtet wird oder die Privatisierungswertpapiere frei handelbar werden.

Ausländische Teilnehmer: Auch wenn mittlerweile die Beteiligung ausländischer Investoren in allen Privatisierungsbereichen nach anfänglichen Einschränkungen erlaubt ist, verbleibt der Eindruck, daß Vorbehalte gegenüber einem ausländischen Engagement bestehen. So gibt es nach wie vor Bereiche, in denen ein ausländisches Engagement wenig erwünscht ist — etwa in der Nahrungsmittelindustrie, bei Banken sowie bei als "strategisch" bezeichneten Bereichen. Außerdem sorgen der konditionierte Direktverkauf, die Restitutionsvorbehalte sowie Einschränkungen bezüglich der vollständigen Übernahme von Unternehmen aufgrund der Massenprivatisierungskomponente für ein eher "lauwarmes" Investitionsklima. Daher sollte die Angst vor dem Ausverkauf möglichst schnell durch die Angst vor dem Ausbleiben potenter ausländischer Investoren verdrängt werden.

Privatisierungsinstitutionen: Die Neugründung der EPA beendet erfreulicherweise das ineffiziente Nebeneinander zweier zentraler Pri-

vatisierungsinstitutionen. Bedenklich muß jedoch stimmen, daß auch die Sanierung zu den Aufgaben der EPA zählen soll. Und wenn erst einmal staatliche Sanierer tätig werden, ist der Weg zu einer Staatsholding mit entsprechendem Subventionsbedarf nicht weit. Doch werden sehr wahrscheinlich fiskalische Zwänge zu einer Rückbesinnung auf das Prinzip "Privatisierung ist die beste Form der Sanierung" führen.

3. Die Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte

Da eine marktwirtschaftliche Ordnung dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet ist, muß die Freiheit und Offenheit der Märkte garantiert sein und der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht sanktioniert werden. Denn nur dann kann der Wettbewerb als umfassender Anreiz- und Kontrollmechanismus dienen und für eine effiziente Kostenkontrolle und höchstmögliche Produktivität sorgen [Schrader, Laaser, 1992, S. 17 f.]. Freie und offene Märkte zeichnen sich durch einen funktionierenden Preismechanismus aus, der über ein System relativer Preise Knappheiten auf den Märkten signalisiert und so eine effiziente Ressourcenallokation ermöglicht. Dies setzt voraus, daß Käufer und Verkäufer souverän über Preise und Marktteilnahme entscheiden können; d.h., es darf weder eine Administrierung der Preise erfolgen, noch dürfen restriktive Marktzutritts- und Marktaustrittsbedingungen bestehen. Schließlich bedarf diese Wettbewerbsordnung eines rechtlichen Schutzes und institutioneller Garantien, da der Wettbewerb nicht nur durch staatliche Eingriffe, sondern auch durch den verbreiteten Hang zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen und Kartellen gefährdet ist.

In Estland wurde noch zu Zeiten der Sowjetunion mit einer stufenweisen Preisfreigabe begonnen. Zum Januar 1992 waren schließlich etwa 90 vH der Güterpreise freigegeben worden²⁰, jedoch wurden dann zwischenzeitlich noch einmal Festpreise und Rationierungen bei lebenswichtigen Gütern eingeführt. Ende 1992

waren allerdings fast alle Preise freigegeben. Lediglich bei 32 Unternehmen, die Monopolstellungen innehaben, muß die Regierung Preisänderungen genehmigen. Ansonsten gelten staatliche Preiskontrollen ausschließlich in Bereichen, die oftmals auch in westlichen Marktwirtschaften kontrolliert sind. Dazu zählen Wohnungsvermietung, Energie- und Wärmeversorgung sowie der öffentliche Verkehr [World Bank, 1993, S. 4].

Auch auf den Faktormärkten haben mittlerweile Preisliberalisierungen stattgefunden. Auf den Finanz- und Kapitalmärkten gibt es keine staatliche Preisregulierung mehr, die Zentralbank macht keinerlei Zinsvorgaben für den Geschäftsbankenbereich. Allerdings konnten sich erst nach und nach im Verlauf der Jahre 1991 und 1992 wettbewerbliche Zinssätze herausbilden, da anfangs die staatlichen Geschäftsbanken extrem niedrige Zinssätze verlangten. Derartige Wettbewerbsverzerrungen existieren jetzt nicht mehr, und die Wettbewerbsintensität hat sich durch eine wachsende Zahl privater Geschäftsbanken erhöht [IMF, 1993, S. 17].

Auch der estnische Arbeitsmarkt wurde liberaler, indem im Jahr 1991 in einem ersten Schritt das sowjetische System der zentralen Planung von Lohnstrukturen und -niveaus aufgegeben wurde. Jedoch bestehen weiterhin staatliche Eingriffe zur Lohnindexierung: Die Löhne, die aus dem Staatsbudget zu entrichten waren, wurden an den Mindestlohn gebunden, der halbjährlich entsprechend der Preissteigerungsrate für Güter des Grundbedarfs angepaßt wurde. Außerhalb des Staatsbudgets, also vornehmlich in den staatlichen Unternehmen, war eine Mindestanpassung der Löhne an die Preiserhöhungen vorgeschrieben. Gegenwärtig ist, abgesehen von den nach wie vor bestehenden Mindestlöhnen, die Lohnfindung im Privatsektor frei. Da keine starken Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände existieren, werden die Löhne dezentral auf der Betriebsebene vereinbart. Für Staatsbedienstete gilt eine Skala von Besoldungsstufen, während die staatlichen Unternehmer relativ unabhängig die Löhne aushandeln dürfen. Die Staatsunternehmen orientierten sich anfangs noch an der Lohnentwick-

lung im öffentlichen Dienst, mittlerweile sind sie bei der Lohnsetzung relativ unabhängig geworden [World Bank, 1993, S. 61; IMF, 1993, S. 11].

Was die Freiheit des Marktzugangs betrifft, so gibt es auch nach westlichen Maßstäben keine ungewöhnlichen Marktzutrittsbeschränkungen; der Wettbewerbsdruck durch potentielle ausländische Anbieter und Investoren ist damit gewährleistet. So besteht eine Registrierungspflicht für Unternehmen, die zwar sehr aufwendig, aber keinesfalls prohibitiv ist. Des Weiteren sind Nachweise der beruflichen Qualifikation in ausgewählten Bereichen wie etwa Rechtspflege und Medizin erforderlich — ebenfalls keine ungewöhnliche Praxis. Besondere Zugangsbeschränkungen bestehen in den Bereichen, in denen sich der Staat (Preis-) Kontrollen bzw. ein eigenes wirtschaftliches Engagement vorbehalten hat. Dazu zählen im weitesten Sinne die Bereiche Versorgung und Infrastruktur, die als typische Felder staatswirtschaftlicher Betätigung gelten können [Schrader, Laaser, 1992, S. 28 f.].

Der Marktaustritt wird durch das Konkursgesetz vom 10.06.1992 geregelt. Dieses Gesetz sieht vor, daß ein Schuldner in Konkurs gehen muß, wenn seine Zahlungsunfähigkeit gerichtlich festgestellt wird. Diese liegt vor, wenn fällige Verbindlichkeiten nicht erfüllt werden können und diese Zahlungsschwierigkeiten nicht nur vorübergehender Natur sind. Das estnische Konkursgesetz räumt zum einen die Möglichkeit ein, das Verfahren mit der Liquidation des Schuldners zu beenden. Dazu bedarf es eines entsprechenden Vorschlags des Konkursverwalters, der von einer allgemeinen Gläubigerversammlung verabschiedet werden muß. Zum anderen darf der Konkursverwalter unmittelbar nach der Konkurseröffnung mit der Reorganisation oder Restrukturierung des Unternehmens beginnen; billigt die Gläubigerversammlung einen entsprechenden Plan, so kann der Konkurs vermieden werden. Damit ermöglicht zwar das Konkursgesetz die Bereinigung der Strukturen um ineffiziente Unternehmen, die ewige Kostgänger der öffentlichen Hand blieben, allerdings steht die gesetzliche Hintertür für eine

Sanierung offen [vgl. auch BfAI, 1993]. Angaben zur Gesetzespraxis liegen nicht vor, doch darf der Hinweis nicht fehlen, daß bislang von Konkursen in größerem Umfang nichts bekannt ist.

Es bleibt der Eindruck, daß sich die estnischen Märkte durch einen relativ hohen Grad an Freiheit und Offenheit auszeichnen. Jedoch darf dieses positive Bild nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach wie vor auf vielen Märkten — insbesondere in der Industrie — Staatsunternehmen dominieren. Diese Unternehmen neigen von Natur aus nicht zu wettbewerblichem Verhalten, d.h., sie nutzen nicht die Möglichkeiten einer freiheitlichen Ordnung. Doch dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis Privatisierung, ausländische Wettbewerber, in- und ausländische Neugründungen sowie das Konkursrecht für eine wettbewerbsintensivere Unternehmensstruktur gesorgt haben — vorausgesetzt, daß der Wettbewerb rechtlich abgesichert ist. Diese Garantien soll das neue Wettbewerbsgesetz geben, das am 16.06.1993 vom estnischen Parlament verabschiedet wurde. Dieses Gesetz hat die Sicherung des freien Wettbewerbs zum Ziel, was im einzelnen durch das Verbot unfairen Wettbewerbs und die Verfolgung von Störungen des freien Wettbewerbs erreicht werden soll. Unter unfairer Wettbewerb werden die mißbräuchliche Verwendung von Marken- und Firmennamen und Geschäftsgeheimnissen sowie "unfaire" Werbemaßnahmen verstanden. Wettbewerbsstörungen werden in der mißbräuchlichen Nutzung marktbeherrschender Stellungen sowie in wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bzw. Kartellen gesehen. Mit der Durchsetzung des Wettbewerbsgesetzes ist das Amt für Wettbewerbskontrolle betraut, das hohe Geldstrafen verhängen und Kartelle auflösen kann. Ob sich das Wettbewerbsgesetz in dieser Form bewähren wird, ist offen. Denn es fehlen bislang wettbewerbliche Strukturen, die man sichern könnte, und die staatlichen Monopolstrukturen unterliegen noch einer direkten Kontrolle.

4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen

Die Geld- und Währungspolitik

Das makroökonomische Ziel der Geldwertstabilität läßt sich auf Dauer nur dann realisieren, wenn die Notenbank ihre Geldpolitik ausschließlich auf dieses Ziel hin ausrichten kann. Im einzelnen erfordert eine solche Geldpolitik folgende Rahmenbedingungen: Die Notenbank muß strikt auf die Erhaltung der Geldwertstabilität verpflichtet werden und darf nicht in irgendeiner Form zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik herangezogen werden; die Notenbank muß über eine funktionelle Unabhängigkeit der Art verfügen, daß sie die vollständige Kontrolle über das gesamte geldpolitische Instrumentarium ausübt; die Notenbank muß personell unabhängig in dem Sinne sein, daß die Mitglieder der Notenbankführung ihre Kompetenz zweifelsfrei nachweisen müssen und aufgrund einer hinreichend langen Amtszeit immun gegen politische Pressionsversuche sind; ergänzend empfiehlt es sich, daß die Gewährung von Notenbankkrediten an öffentliche Kassen gesetzlich untersagt wird. Diese Bedingungen verhindern, daß die Notenbank gezwungen werden kann, über die Notenpresse ein staatliches Budgetdefizit zu decken und damit die Geldwertstabilität zu gefährden. Allgemein gilt das Modell der Deutschen Bundes-

bank als Vorbild für eine stabilitätsorientierte Notenbankverfassung [vgl. etwa Schrader und Laaser, 1992, S. 30 f., 60].

Auch nach der Unabhängigkeit im August 1991 blieb Estland zunächst Mitglied der Rubelzone, so daß keine selbständige estnische Geldpolitik betrieben werden konnte. Die monetären Geschicke Estlands wurden von der Russischen Zentralbank in Moskau bestimmt, die weniger an dem Ziel der Geldwertstabilität orientiert war, sondern vielmehr die Notenpressen heiß laufen ließ, um die defizitären Staatsbetriebe zu finanzieren. Dieser post-sowjetische Währungsverbund wirkte sich für Estlands Entwicklung in mancherlei Hinsicht ungünstig aus: (1) Eine makroökonomische Stabilisierung in Estland wäre nur bei einer stabilitätsorientierten Geldpolitik Rußlands möglich gewesen; d.h., eine Stabilisierung in Estland wäre auf unabsehbare Zeit verschoben worden; (2) über die russische Inflationssteuer gab es einen realen Abfluß zu anderen Mitgliedern der Rubelzone; (3) die Geldversorgung und das Interbanken-Clearing über Moskau waren völlig unzulänglich. In dieser Situation entschied sich die estnische Regierung dafür, am 20. Juni 1992 die Rubelzone zu verlassen und eine eigene nationale Währung, die Estnische Krone, einzuführen. Diese Währungsreform gilt nach wie vor als das Paradestück der estnischen Reformpolitik (vgl. auch Übersicht 1).

Übersicht 1 — Die estnische Währungsumstellung vom 20. Juni 1992

Bargeld

Jeder registrierte Einwohner, der seinen estnischen Wohnsitz nachgewiesen hatte, konnte im Zeitraum vom 20.–22.06.92 zu einem Kurs von 10:1 (Rubel/EEK) einmalig 1500 Rubel in die neue Währung eintauschen. Über diese Summe hinausgehende Rubelbeträge wurden bis zum 01.07.92 zu einem Kurs von 50:1 umgetauscht. Die Bargeldbestände von Banken und Unternehmen wurden ohne Obergrenze zum günstigen Kurs von 10:1 gewechselt.

Bankkonten

Die Bankkonten privater Haushalte wurden prinzipiell ohne Obergrenze zum Kurs 10:1 umgestellt. Beträge, die seit dem 01.05.92 eingezahlt worden waren, wurden vor der Umstellung auf ihre Herkunft geprüft. Diese Regelung galt auch für alle anderen Rubelkonten und für Verbindlichkeiten.

Der Großteil der privaten Ersparnisse war auf Konten der Estnischen Sparbank seit dem 01.01.92 eingefroren gewesen. Die Aktiva der Sparbank, die als Depositen in Moskau gebunden waren, schrumpften aufgrund der Rubelinflation bis zur Währungsumstellung rapide. Um eine Vertrauenskrise in das Bankensystem zu vermeiden und aufgrund des geringen Volumens der Sparbuch-Verpflichtungen (230 Mill. EEK), erfolgte die Umstellung, und die Emissionsabteilung der estnischen Zentralbank übernahm die Gesamtsumme als eigene Verpflichtung.

Quelle: Monetary Reform Committee [1992]; Bennett [1993, S. 461 f.]; eigene Zusammenstellung.

Für die Durchführung der Währungsreform mußten zunächst die institutionellen Voraussetzungen für ein eigenständiges estnisches Geld- und Währungssystem geschaffen werden. Zu diesem Zweck wurde als rechtliche Grundlage das "Gesetz der Estnischen Bank" konzipiert, das nach mehreren Änderungen gegenwärtig in der Fassung vom 18.05.93 vorliegt. Nach diesem Gesetz ist die estnische Zentralbank u.a. für die Geld- und Währungspolitik, die Stabilität der Währung nach innen und außen und die Bankenaufsicht verantwortlich. Diesen Aufgaben kann sie in völliger Unabhängigkeit von Weisungen staatlicher Institutionen, einschließlich des Parlaments, nachgehen. Das Entscheidungsgremium der estnischen Zentralbank ist der sogenannte "Rat", der aus einem Vorsitzenden und acht weiteren Mitgliedern besteht. Die Ratsmitglieder sind auf fünf Jahre vom Parlament gewählt und müssen eine fachliche Eignung nachweisen können. Auf Vorschlag des Rats ernennt der Staatspräsident einen "Präsidenten" der Zentralbank, ebenfalls auf fünf Jahre. Dieser Präsident fungiert als eine Art Geschäftsführer der Zentralbank und hat in dieser Position die Entscheidungen des Rats umzusetzen. Sein eigener Ermessensspielraum ist relativ gering.

Um die in diesem Grundgesetz der estnischen Geld- und Währungsordnung vorgegebenen Ziele umsetzen zu können — insbesondere die Stabilität der Estnischen Krone (EEK) nach innen und außen —, bedurfte es einer Entscheidung für ein geeignetes Währungsregime. Die Wahl fiel auf ein sogenanntes "Currency Board"-Regime, wie es schon in ähnlicher Form in Hongkong (1983) eingeführt worden war. Dieses Regime zeichnet sich durch folgenden Merkmale aus:

Geldversorgung: Ein Currency Board kauft und verkauft die inländische Währung ausschließlich gegen eine Leitwährung zu einem festen Wechselkurs ohne weitere Beschränkungen; dabei besteht die inländische Geldmenge aus Bargeld und aus Sichteinlagen der Geschäftsbanken bei der Zentralbank; die Geldmenge wird zu einem bestimmten Grad gedeckt. In Estland hat man sich dafür entschie-

den, das Bargeld und die obligatorischen Reserven,²¹ die die Geschäftsbanken bei der Zentralbank halten, zu 100 vH zu decken, um der neuen Währung einen Vertrauensbonus zu verschaffen. Mit Hilfe der aus Zwischenkriegszeiten stammenden Goldreserven konnte zum Zeitpunkt der Währungsreform ein Deckungsgrad von 90 vH erreicht werden. Als Leitwährung wurde die Deutsche Mark (DM) gewählt, um durch die Anbindung an diese stabile Währung auch der Estnischen Krone zu Stabilität zu verhelfen; der Stabilitätsnimbus der D-Mark sollte sich auch auf die Estnische Krone übertragen. Es wurde ein fester Wechselkurs von 8:1 zwischen Estnischer Krone und Deutscher Mark eingeführt.

Die Zentralbankstruktur: Die estnische Zentralbank (Eesti Pank) besteht aus zwei Abteilungen, der Emissionsabteilung und der Bankabteilung. Die *Emissionsabteilung* hat die Funktion eines Currency Boards und ist unabhängig von politischen Entscheidungen. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf die Vorhaltung von DM-Reserven, die zur Deckung ihrer Verpflichtungen in Höhe des Bargeldes und der bei ihr gehaltenen obligatorischen Reserven benötigt werden. Die *Bankabteilung* hält die Überschußreserven der Emissionsabteilung sowie die Zinserträge, die ihr aus dieser Abteilung zufließen. Sie ist für die anderen Funktionen einer Zentralbank — insbesondere für den Zahlungsverkehr mit der ehemaligen Sowjetunion²² — zuständig und gewährt im Krisenfall Geschäftsbanken Kredite.²³ Die Geschäftsbankenaktivitäten der alten estnischen ZB wurden hingegen der "Northern Estonian Bank" übertragen, so daß in Estland mit der Währungsreform auch ein zweistufiges Bankensystem eingeführt worden ist.

Die Geldpolitik: Die Currency Board-Konstruktion bedingt, daß eine allgemeine diskretionäre Kreditvergabe seitens der Zentralbank nicht möglich ist. Kredite an Geschäftsbanken können nur in Höhe der Überschußreserven gewährt werden, und dies ausschließlich in Krisensituationen, wie sie etwa bei Liquiditätsschwankungen der Geschäftsbanken auftreten können. Die Zentralbank ist also nicht in der

Lage, die Rolle eines "lender of last resort" zu übernehmen, die das ständige Angebot von Refinanzierungsmöglichkeiten für die Geschäftsbanken umfassen würde. Das bedeutet auch, daß die estnische Zentralbank eigentlich nur über ein begrenztes geldpolitisches Instrumentarium verfügt. Sie hat weder durch Geldmarktoperationen noch durch administrative Maßnahmen einen Einfluß auf das Zinsniveau. Der Zins bildet sich vielmehr frei am Markt, offizielle Leitzinsen existieren nicht.

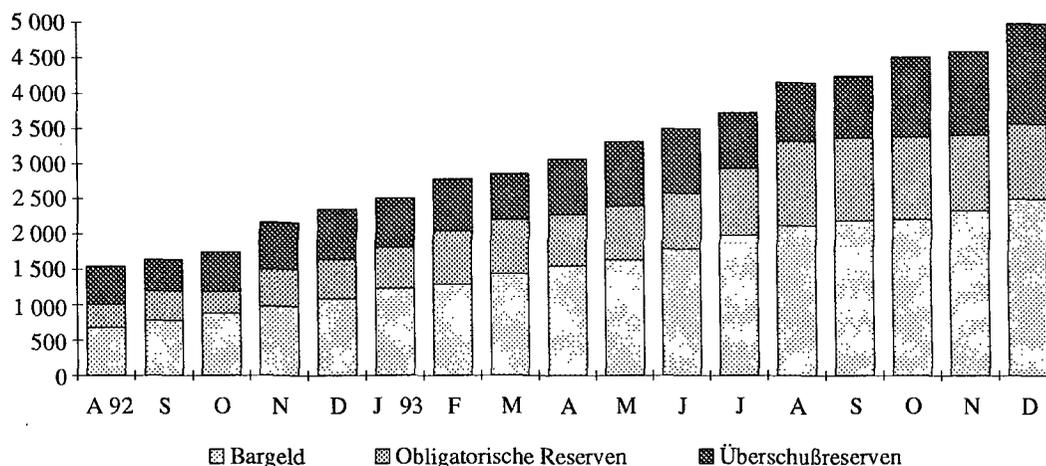
Devisenkontrollen: Die estnische Zentralbank hat ein System von Kapitalverkehrskontrollen etabliert und damit begründet, daß das im Aufbau befindliche Bankensystem noch nicht über eine ausreichende Vertrauensbasis verfügt. Es wird befürchtet, daß ohne Kontrollen bei einer Bankenkrise Gelder ins Ausland abfließen könnten. Deshalb müssen Fremdwährungserträge bei autorisierten Geschäftsbanken gegen Estnische Kronen verkauft werden, der Kauf von Fremdwährung ist nur für die Deckung laufender Geschäfte möglich.²⁴ Diese Restriktionen galten zunächst auch für Privatpersonen, mittlerweile gelten sie nur noch für Unternehmen und andere juristische Personen. Ausnahmen in Form von Fremdwährungshaltung im Inland oder Fremdwährungskonten im Ausland werden dann gewährt, wenn eine ge-

schäftliche Notwendigkeit nachgewiesen werden kann.

Staatskredite: Die Einschränkungen, denen ein Currency Board unterliegt, betreffen auch Kredite an die öffentlichen Haushalte; Kredite wären allenfalls in Höhe der Überschußreserve möglich. Das estnische Zentralbankgesetz ist in dieser Beziehung äußerst restriktiv: Die Vergabe von Zentralbankkrediten an Staats- und Kommunalhaushalte ist untersagt; dieses Verbot gilt auch für den Kauf von staatlichen Wertpapieren. Auf diese Weise wird die Möglichkeit ausgeschlossen, daß sich die öffentlichen Haushalte über die Notenpresse finanzieren können [vgl. auch Bennett, 1993, S. 451 ff.].²⁵

Ungefähr 18 Monate nach der Währungsumstellung läßt sich eine durchaus positive Zwischenbilanz für die estnische Geld- und Währungspolitik ziehen. So konnte der wachsende Bestand an Estnischen Kronen über diesen Zeitraum vollständig durch das Gold und die Devisenreserven der estnischen Zentralbank gedeckt werden. Über die Deckung hinaus entstand eine Überschußreserve, die durchschnittlich 25,8 vH des Gold- und Devisenbestandes betrug (Schaubild 2). Ein Blick auf den Verlauf der Verbraucherpreisentwicklung seit Januar 1992 zeigt zudem, daß zumindest eine relative Stabilisierung

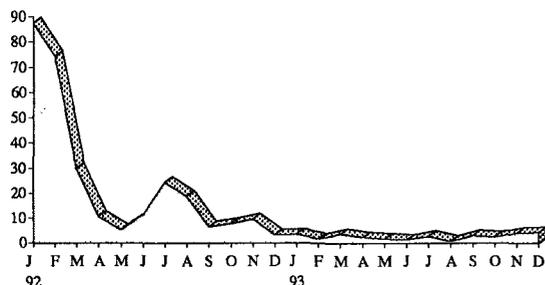
Schaubild 2 — Die Bilanz der estnischen Zentralbank zwischen August 1992 und Dezember 1993 (Mill. EEK zum Monatsanfang)



Quelle: Eesti Pank [1993]; eigene Darstellung und Berechnung.

des Geldwerts nach der Währungsreform stattgefunden hat. Der Ausstieg aus der Rubelzone und damit aus der Hyperinflation wird in der Inflationsrate für das Jahr 1992 in Höhe von 955,5 vH noch nicht deutlich. Betrachtet man jedoch das erste Jahr nach der Währungsumstellung (Juni 1992–Mai 1993), so ergibt sich für diesen Zeitraum eine Inflationsrate von 142 vH, was schon auf eine relative Stabilisierung hindeutet. Die relativ hohen Preisänderungsraten der ersten Monate nach der Einführung der Estnischen Krone erklären sich damit, daß eine Vielzahl administrierter Preise freigegeben wurde und Verzerrungen in der Zusammensetzung des Verbraucherpreisindex auftraten. Für das Jahr 1993 ist mit einer Jahresinflationsrate zu rechnen, die bei 35 vH liegen dürfte, was als Stabilisierungserfolg angesehen werden kann (vgl. auch Schaubild 3).

Schaubild 3 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Estland zwischen Januar 1992 und Dezember 1993 (vH)



Quelle: OECD [1993]; eigene Darstellung und Berechnung.

Auf den ersten Blick scheinen die estnischen Reformen des Geld- und Währungswesens eine geeignete Lösung für monetäre Stabilitätsprobleme zu sein, wie sie auch in den anderen Reformländern Mittel- und Osteuropas auftreten. Das estnische Zentralbankgesetz erinnert in mancherlei Hinsicht an das deutsche Bundesbankgesetz: Die Erhaltung der Geldwertstabilität ist die vorrangige Aufgabe des Zentralbankrats, der personell und funktionell unabhängig ist. Diese Unabhängigkeit wird dadurch gesichert, daß die Notenbankfinanzierung der öffentlichen Haushalte untersagt ist. Jedoch stellt sich die Frage, ob das Currency Board-Regime

in Estland eine Dauerlösung sein kann. So fehlte der estnischen Zentralbank mangels geldpolitischen Instrumentariums die Möglichkeit der Geldmengensteuerung. Eine Orientierung des Geldmengenwachstums am Zuwachs des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, wie es die deutsche Bundesbank versucht, ist unter den estnischen Rahmenbedingungen nicht möglich. Angesichts der notwendigen Umstrukturierung der estnischen Wirtschaft und des dann zu erwartenden Wirtschaftswachstums wird mit der Zeit ein weiterer und auch flexiblerer Geldmantel erforderlich. Doch kann das gegenwärtige Regime dies leisten?

Die Geldschöpfung in Estland wird maßgeblich durch die folgenden drei Faktoren bestimmt: Die Höhe des Leistungsbilanzüberschusses, die Höhe der Kapitalimporte und die Kreditpolitik der Geschäftsbanken; die Reservepolitik der Zentralbank hat nur eine geringe Bedeutung. Die Erwirtschaftung von Devisenerträgen aus dem Außenhandel bedarf des Aufbaus international wettbewerbsfähiger Unternehmensstrukturen, die sich nur dann herausbilden, wenn stabile marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen herrschen. Gleiches gilt für den Import von Kapital, der ohne vertrauenerweckende Investitionsbedingungen nicht oder nur unzureichend stattfindet. Die Geschäftsbanken schließlich werden nur bei kalkulierbaren Risiken auf eigene Rechnung Kredite gewähren und damit den Geldschöpfungsprozeß in Gang setzen. Demnach hängt eine bedarfsgerechte Geldversorgung bei großer Wirtschaftsdynamik unter einem Currency Board-Regime von der ordnungspolitischen Glaubwürdigkeit ab, die die Vertrauensbasis für die Geldentstehung schaffen muß. Wenn diese Glaubwürdigkeit allerdings hergestellt ist, entfällt auch ein wichtiger Teil der Geschäftsgrundlage eines Currency Board-Regimes, nämlich mangelndes Vertrauen in die institutionellen Rahmenbedingungen während der Transformationsphase. Das heißt, es ist zu prüfen, ob das Currency Board-Regime auf mittlere Sicht nicht Nachteile gegenüber einem alternativen stabilitätsorientierten Notenbank-Regime — Beispiel Deutsche Bundesbank — aufweist. In diesem Zu-

sammenhang sind die folgenden Aspekte der Geldpolitik und Wechselkursbindung zu diskutieren:

Geldpolitik: Ein Currency Board kann nicht die Rolle eines "lender of last resort" übernehmen. Im Fall einer Bankenkrise kann die Zentralbank nur begrenzt — und zwar im Umfang der Überschußreserve — über Zentralbankkredite gegensteuern. Als Problemlösung wird vorgeschlagen, daß dem Currency Board für den Fall eines Runs ausländische Kreditgarantien eingeräumt werden [Schmieding, 1991, S. 31 f.].²⁶ Doch damit wäre das Problem nicht gelöst, daß die Zentralbank die Geldmengenentwicklung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht flexibel anpassen kann. Dieses Manko würde sich besonders nachteilig auswirken, wenn der Teil der Wirtschaft, der nichthandelbare Güter produziert, höhere Wachstumsraten aufwiese als der handelbare Güter produzierende Teil. Die Geldbasis könnte dann mangels Devisenzuflüsse nicht entsprechend ausgedehnt werden, was die Gefahr deflationärer Tendenzen hervorrufen würde.

Wechselkursbindung: Die Bindung an eine international respektierte Leitwährung, im Falle Estlands die D-Mark, soll eigentlich zur makroökonomischen Stabilisierung beitragen und selbstdisziplinierend wirken. Allerdings ist es für eine Wirtschaft, die einen Strukturwandel durchläuft und an wirtschaftlicher Dynamik gewinnt, durchaus kennzeichnend, daß sie eine höhere Inflationsrate als die Leitwährungswirtschaft aufweist. Die Folge ist ein Druck auf den fixierten Wechselkurs. In dieser Situation wird vorgeschlagen, etwa eine Wechselkursanpassung vorzunehmen und den Kapitalverkehr zu kontrollieren bzw. die Konvertibilität auf Leistungsbilanztransaktionen zu beschränken [vgl. Schmieding, 1991, S. 28 f.]. Doch könnte sich das Dilemma ergeben, daß Abwertungen und Kapitalverkehrskontrollen die eigentlich durch die Anbindung gewünschte Vertrauensbasis unterhöhlen würden. Allerdings dürfte auch die Verteidigung des fixierten Wechselkurses durch die Zentralbank eher kontraproduktiv sein. Denn auch bei fixierten nominalen Wechselkursen kommt es zu Schwankungen des realen

Wechselkurses. Diese realen Wechselkurschwankungen können Fehlallokationen zur Folge haben, die den Strukturwandel behindern, wie es sich etwa am Beispiel Hongkongs zeigt [Schweickert et al., 1992, S. 23 f.]. Im Fall Estlands besteht die Tendenz zu einer realen Aufwertung aufgrund der estnischen Inflationsrate, die im Vergleich zur deutschen wesentlich höher ist. Dem Druck zu entsprechenden Anpassungen des nominalen Wechselkurses kann die Zentralbank dadurch am besten entgegenwirken, wenn sie ihr geldpolitisches Instrumentarium, soweit möglich, stabilitätsgerecht einsetzt. Unter den Bedingungen eines Currency Boards ist die Zentralbank allerdings auf die Steuerung der Überschußreserve und der Mindestreservesätze beschränkt, andere geldpolitische Instrumente stehen ihr nicht zur Verfügung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Currency Board-Lösung für eine Übergangsphase durchaus geeignet erscheint. Die makroökonomischen Stabilisierungserfolge in Estland bestätigen diesen Eindruck. Doch auf mittlere Sicht bietet sich ein flexibleres Regime an, das etwa dem der Deutschen Bundesbank entsprechen könnte. Die Voraussetzungen sind in Estland durch die Verpflichtung der Zentralbank zur Geldwertstabilität, ihre Unabhängigkeit und das Verbot der staatlichen Defizitfinanzierung gegeben. Kämen dazu noch stabile marktwirtschaftliche Bedingungen in den anderen Politikbereichen, dürften sich auch keine Einbußen an makroökonomischer Stabilität einstellen. Im Gegenteil: Mittel- bis langfristig läßt sich wohl nur durch ein flexibleres Konzept die Stabilität und damit die Vertrauensbasis für in- und ausländische Investoren sichern; das zu enge Korsett des Currency Boards würde hingegen potentiell destabilisierend wirken. Erst ab einem entsprechenden Entwicklungsniveau könnte man dann wieder über eine Koordination der Geld- und Währungspolitik nachdenken, wie es die Niederlande und Österreich mit Deutschland praktizieren. Doch solange Estland sich in einem Prozeß des Strukturwandels befindet, der ein höheres Wachstumstempo zur Folge haben sollte, wäre jede feste Anbindung

auf Dauer wohl kontraproduktiv. Und sollte bei sonst guten wirtschaftlichen und politischen Standortbedingungen eine begrenzte Abwertung der Estnischen Krone stattfinden, dürfte dies keine Vertrauenskrise in der estnischen Wirtschaft und Politik auslösen.

Die Fiskalpolitik

Eine monetäre Stabilisierung kann nicht erreicht werden, wenn eine unsolide Fiskalpolitik dauerhaft Ausgabenüberschüsse produziert. In Estland wurde diese Gefahr dadurch gebannt, daß den öffentlichen Haushalten von vornherein weitgehend die Möglichkeiten zur Defizitfinanzierung genommen wurden. Üblicherweise können Defizite über Notenbankkredite und kommerzielle inländische oder ausländische Kredite gedeckt werden. Was die Notenbankkredite betrifft, so ist der estnischen Zentralbank die Refinanzierung öffentlicher Haushalte untersagt. Auch Kredite inländischer Geschäftsbanken werden als Folge einer Absprache mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) lediglich zum Ausgleich kurzfristiger Einnahmeschwankungen genutzt. Zudem hat die estnische Regierung bislang keine Staatsanleihen auf den Inlandsmarkt gebracht; lediglich eine Anleihe in Höhe von 300 Mill. EEK wurde nach der Bankenkrise im Herbst 1992 der reorganisierten "Union Baltic and Northern Estonian Bank" als stille Reserve überlassen. Es bleibt die Auslandsverschuldung, die allerdings im Jahr 1992 aufgrund der instabilen politischen und wirtschaftlichen Situation relativ unbedeutend war. Erst seit dem Jahr 1993 sind in größerem Umfang Kredite an Estland vergeben worden, vornehmlich um die Infrastruktur zu modernisieren, Energiesparmaßnahmen durchzuführen sowie um Energie, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Rüstungsgüter zu importieren. Damit wurde wohl schon im 1. Halbjahr 1993 der mit dem IWF vereinbarte Kreditrahmen überschritten.²⁷ Doch dürfte der Disziplinierungszwang durch den IWF und die nicht unbegrenzte Bonität Estlands auch dieses Finanzierungsinstrument stark begrenzen.

Folgerichtig mußten sich die Staatsausgaben bislang an den ordentlichen Staatseinnahmen — Steuern und Abgaben — orientieren; d.h.,

Mindereinnahmen müssen durch entsprechende Ausgabenkürzungen kompensiert werden. Die öffentlichen Haushalte konnten in den Jahren 1991 und 1992 sogar mit einem Überschuß abgeschlossen werden (4,7 bzw. 1,7 vH des BIP). Für das Jahr 1993 war ein ausgeglichener Haushalt vorgesehen, der einen starken realen Anstieg des Haushaltsvolumens aufwies; ein ausgeglichener Haushalt ist ebenfalls für das Jahr 1994 geplant (Tabelle 6). Im Haushaltsjahr 1993 sollte erstmals für die gesamte Budgetperiode das in den beiden letzten Jahren aufgebaute, mehrfach geänderte Steuersystem eine solide Einnahmefundament garantieren (Übersicht 2). Das neue Steuersystem entspricht in seiner Struktur durchaus den Systemen westlicher Marktwirtschaften, und auch die Höhe der Steuersätze dürfte nicht zu einer prohibitiven, leistungshemmenden Belastung der Wirtschaftssubjekte führen — im Gegenteil: Der proportionale Satz von 26 vH bei der Personen- und der Unternehmenseinkommenssteuer ist ungewöhnlich niedrig. Doch bedingt durch die Anpassungskrise der estnischen Wirtschaft ist der Ertrag einzelner Steuern, insbesondere der Unternehmenseinkommenssteuer noch relativ gering. Hinzu kommt, daß die estnische Finanzverwaltung erst langsam an Effektivität gewinnt und das neue Steuerinstrumentarium umzusetzen beginnt. Es kann daher nicht verwundern, daß die weniger verwaltungsintensiven indirekten Steuern den größten Beitrag zu den Staatseinnahmen leisten. Die bestehende Einnahmestruktur hat die Regierung und das Parlament bislang dazu gezwungen, die Staatsausgaben auf das "Notwendigste" zu beschränken. Dazu gehören offensichtlich keine Subventionen oder subventionsähnliche Hilfen des Staates für die estnische Industrie. Priorität genießt offensichtlich der Bereich "Soziales", der der größte Einzelposten ist. Die Zahlungen für den Gesundheits- und Sozialbereich werden jedoch zum großen Teil über eigenständige Fonds abgewickelt (Krankenversicherungsfonds, Fonds für Soziale Sicherheit), die sich neben den staatlichen Zuschüssen aus Arbeitgeberabgaben finanzieren. Finanzierungsrisiken bestehen wohl hauptsächlich beim Fonds für Soziale Sicher-

Tabelle 6 — Der estnische Staatshaushalt 1991–1994

| | 1991 | | 1992 | | 1993 Soll | | 1993 Schätzung | | 1994 Soll | |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|----------------|--------------|---------------|--------------|
| | Mill. Rbl. | Anteil | Mill. EEK | Anteil | Mill. EEK | Anteil | Mill. EEK | Anteil | Mill. EEK | Anteil |
| Einnahmen | 3383,2 | 100,0 | 2084,4 | 100,0 | 4077,0 | 100,0 | nv | nv | 5692,0 | 100,0 |
| Körperschaftsteuer | 931,1 | 27,5 | 472,1 | 22,7 | 838,0 | 20,6 | nv | nv | 1170,0 | 20,5 |
| Einkommenssteuer | — | — | — | — | — | — | — | — | 908,5 | 16,0 |
| Mehrwertsteuer | 1069,5 | 31,6 | 896,0 | 43,0 | 1815,0 | 44,5 | nv | nv | 2260,0 | 39,7 |
| Akzisen | 745,1 | 22,0 | 182,0 | 8,7 | 386,0 | 9,5 | nv | nv | 537,4 | 9,5 |
| Naturressourcensteuer | 16,4 | 0,5 | 1,6 | 0,1 | 16,4 | 0,4 | nv | nv | 13,8 | 0,2 |
| Waldeinnahmen | — | — | 12,0 | 0,6 | 96,2 | 2,4 | nv | nv | 136,8 | 2,4 |
| Bodensteuer | — | — | — | — | 78,1 | 1,9 | nv | nv | 100,9 | 1,8 |
| Zolleinnahmen | — | — | 58,8 | 2,8 | 93,6 | 2,3 | nv | nv | 96,6 | 1,7 |
| Zollgebühren | 9,3 | 0,3 | 15,5 | 0,7 | 26,4 | 0,6 | nv | nv | 70,0 | 1,2 |
| Einnahmen aus Staatseigentum | — | — | 2,2 | 0,1 | 60,0 | 1,5 | nv | nv | 205,0 | 3,6 |
| Luftraum- und Seegebühren | — | — | — | — | 6,0 | 0,1 | nv | nv | 24,0 | 0,4 |
| Einnahmen aus Gewinn der Zentralbank | — | — | — | — | — | — | — | — | 30,0 | 0,5 |
| Staatsgebühr | — | — | — | — | — | — | — | — | 65,0 | 1,1 |
| Andere Einnahmen | 300,1 | 8,9 | 230,0 | 11,0 | 192,0 | 4,7 | nv | nv | 53,5 | 1,0 |
| Einnahmen aus dem Lokalbudget | 138,0 | 4,1 | 176,8 | 8,5 | 345,4 | 8,5 | nv | nv | — | — |
| Freier Überschuß | 162,3 | 4,8 | 36,3 | 1,7 | 58,0 | 1,4 | nv | nv | — | — |
| Einnahmen aus dem Sowjetbudget | 11,4 | 0,3 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Ausgaben | 3030,3 | 100,0 | 2026,1 | 100,0 | 4077,0 | 100,0 | 4901,7 | 100,0 | 5692,0 | 100,0 |
| Soziales | 1201,9 | 39,7 | 730,3 | 36,0 | 1027,1 | 25,2 | 1169,4 | 23,9 | 1454,3 | 25,5 |
| davon: | | | | | | | | | | |
| Bildung | 285,2 | 9,4 | 234,6 | 11,6 | 660,3 | 16,2 | 722,7 | 14,8 | 812,2 | 14,2 |
| Kultur und Kunst | 128,0 | 4,2 | 98,4 | 4,9 | 156,0 | 3,8 | 181,9 | 3,7 | 256,8 | 4,5 |
| Gesundheit | 156,9 | 5,2 | 84,5 | 4,2 | 20,0 | 0,5 | 21,2 | 0,4 | 27,1 | 0,5 |
| Sport | 16,0 | 0,5 | 14,1 | 0,7 | 11,3 | 0,3 | 13,0 | 0,3 | 17,6 | 0,3 |
| Sozialpflege | 615,8 | 20,3 | 298,8 | 14,7 | 179,5 | 4,4 | 230,6 | 4,7 | 340,6 | 6,0 |
| Wissenschaft | 93,3 | 3,1 | 60,8 | 3,0 | 90,6 | 2,2 | 91,0 | 1,9 | 108,2 | 1,9 |
| Wirtschaft | 875,1 | 28,9 | 388,3 | 19,2 | 697,2 | 17,1 | 1176,8 | 24,0 | 1310,1 | 22,8 |
| davon: | | | | | | | | | | |
| Landwirtschaft | — | — | 212,4 | 10,5 | 244,3 | 6,0 | 245,5 | 5,0 | 209,6 | 3,7 |
| Transport und Kommunikation | — | — | 146,2 | 7,2 | 282,6 | 6,9 | 288,0 | 5,9 | 373,1 | 6,5 |
| Umweltschutz | — | — | 11,2 | 0,5 | 28,5 | 0,7 | 29,6 | 0,6 | 46,0 | 0,8 |
| Kommunalwirtschaft | — | — | 9,4 | 0,4 | — | — | 244,3 | 5,0 | 211,3 | 3,7 |
| Andere Bereiche | — | — | 9,1 | 0,4 | 141,8 | 3,5 | 369,4 | 7,5 | 470,1 | 8,1 |
| Verwaltungskosten | 83,2 | 2,8 | 120,4 | 5,9 | 214,4 | 5,3 | 268,7 | 5,5 | 357,3 | 6,3 |
| Innere Sicherheit | 145,7 | 4,8 | 195,2 | 9,6 | 461,7 | 11,3 | 495,4 | 10,1 | 713,5 | 12,5 |
| Verteidigung | — | — | 61,1 | 3,0 | 167,0 | 4,1 | 172,0 | 3,5 | 261,2 | 4,6 |
| Rückzahlung von Schulden | — | — | — | — | 26,0 | 0,6 | 26,0 | 0,5 | 84,5 | 1,5 |
| Lokalverwaltungen | 426,3 | 14,1 | 392,7 | 19,4 | 500,0 | 12,3 | 406,6 | 8,3 | 528,1 | 9,3 |
| Rest des Wirtschaftsstabilisierungsfonds | — | — | — | — | 37,8 | 0,9 | 37,8 | 0,8 | — | — |
| Andere Ausgaben | 204,8 | 6,8 | 77,3 | 3,8 | 39,6 | 1,0 | — | — | — | — |
| Investitionen | — | — | — | — | 68,1 | 1,7 | 248,6 | 5,1 | 120,0 | 2,1 |
| Sozialfonds | — | — | — | — | 647,7 | 15,9 | 647,7 | 13,2 | 384,6 | 6,8 |
| Krankenversicherungsfonds | — | — | — | — | 99,8 | 2,4 | 99,8 | 2,0 | 105,0 | 1,8 |
| Außerbudgetäre Einnahmen | — | — | 1200,8 | 100,0 | 2126,1 | 100,0 | nv | nv | 3164,2 | 100,0 |
| Sozialversicherung | — | — | 761,8 | 63,4 | 1242,3 | 58,4 | nv | nv | 1910,0 | 60,4 |
| Krankenversicherung | — | — | 439,0 | 36,6 | 866,0 | 40,7 | nv | nv | 1235,0 | 39,0 |
| Umweltfonds | — | — | — | — | 17,8 | 0,8 | nv | nv | 19,2 | 0,6 |

Quelle: Eesti Statistikaamet [1993, S. 253 f.]; Rahandusministeerium [1993, S. 5 ff.]; Statistical Office of Estonia [1992, S. 92 f.]; eigene Zusammenstellung und Berechnung.

heit, der für die Zahlungen der Pensionen und der Arbeitslosenhilfe zuständig ist. Vor allem die Arbeitslosenhilfe dürfte zukünftig in we-

sentlich größerem Umfang als bisher in Anspruch genommen werden. Schließlich sind auf die 21 regionalen Haushalte Aufgaben ausgelagert.

gert, die auch in westlichen Ländern in der Regel durch die Kommunen wahrgenommen werden. Die Finanzierung erfolgt zum großen Teil über die Einnahmen aus der Einkommens- und Landsteuer; je nach Steuerkraft der Regionen

erfolgen Abführungen an den Zentralhaushalt oder Transfers an die Regionen.

Insgesamt hat sich die estnische Fiskalpolitik bislang als eine stabilitätsgerechte Ergänzung der Geld- und Währungspolitik erwiesen. Die

Übersicht 2 — Das estnische Steuersystem

| Steuerart | Steuertarif | Ermäßigungen und Ausnahmen |
|---|---|---|
| Persönliche Einkommenssteuer | Einheitlich 26 vH des persönlichen Einkommens | Steuerbefreit sind: Grundfreibetrag; Einnahmen aus Staatsanleihen und Lotteriegewinnen; gewerbliche Reisekosten; Kostenerstattung für Parlamentarier; Sonderzahlungen an Arbeitnehmer; Abfindungen; Zahlungen an Invalide; Einnahmen aus lizenzierten Geschäften; Erlöse aus Immobilienverkäufen, sofern die Eigentumsrechte zwei Jahre bestanden; staatliche Zahlungen (in den Bereichen Pensionen, Bildung, Sozialhilfe etc.); Alimente; Versicherungsleistungen; Erlöse privater Bauern aus dem Verkauf von Agrarprodukten im Inland; Zahlungen von Gewerkschaften; Schadenersatzzuschläge; kostenlose Krankenhausgutscheine |
| Unternehmens-einkommenssteuer | Einheitlich 26 vH des zu versteuerten Gewinns | Ermäßigungen bis zu 25 vH des Bruttogewinns bei Theaurierung und bis zu 15 vH bei Schenkungen; steuerbefreit sind Unternehmen von Invaliden und konzerninterne Transfers; Sonderbestimmungen für ausländische Investoren (Abschnitt III.5) |
| Sozial- und Krankenversicherungssteuer | 33 vH der Lohn- und Gehaltszahlungen durch den Arbeitgeber | — |
| Lizenzsteuer | Einkommen aus Kleingewerbe werden auf der Grundlage von Einkommenschätzungen der Kommunalbehörden differenziert besteuert | Die Zahlung der Lizenzsteuer entbindet von jeglicher Einkommenssteuerzahlung |
| Mehrwertsteuer | 18 vH des Verkaufspreises (einstufige Verkaufssteuer) | Steuerbefreit ist eine Vielzahl verschiedener Güter und Dienstleistungen, darunter Druckerzeugnisse, Pharmazeutika, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Ausbildung |
| Spezifische Verbrauchssteuern (Akzisen) | Differenziert nach einzelnen Gütern; betroffen sind Spirituosen, Tabakwaren, Pelzprodukte und Treibstoffe | — |
| Bodensteuer | 0,5 vH des Bodenwertes als nationale Steuer, bis zu 0,7 vH des Bodenwertes als kommunale Steuer | Steuerbefreit sind nicht gewerblich nutzbarer Boden, diplomatische Vertretungen, ggf. ausländisches oder internationales Bodeneigentum, staatlicher und kommunaler Boden |
| Steuern auf natürliche Ressourcen | Differenziert für die Ausbeutung bzw. Nutzung verschiedener natürlicher Ressourcen (Mineralien, Baustoffe, Torf, Ölschiefer, Wasser, Wasser- und Luftverschmutzung, Abfalldeponierung, land- und forstwirtschaftliche Flächennutzung) | Bestimmte Flächennutzungen sind steuerbefreit |

Quelle: Steuergesetze der Republik Estland; IMF [1993, S. 69 ff.]; eigene Zusammenstellung.

weitgehende Beschränkung der öffentlichen Haushalte auf ordentliche Einnahmen in Form von Steuern und Abgaben hat die notwendige Ausgabendisziplin erzeugt und Begehrlichkeiten von Interessengruppen verhindert. Allerdings muß dieser positive Eindruck insofern etwas relativiert werden, als daß die Auslandsverschuldung nicht im Staatshaushalt ausgewiesen ist. So sind über Banken und Ministerien Auslandskredite an die inländische Wirtschaft durchgereicht worden. Zum Beispiel erhalten Staatsunternehmen diese Kredite, um Treibstoffe kaufen zu können, die unter Einkaufspreis an die Verbraucher abgegeben werden, so daß die Einnahmen von den Ausgaben nicht gedeckt werden. Gleiches dürfte für Infrastrukturinvestitionen gelten, die kurzfristig keine Erträge einbringen. Dies bedeutet, daß sich im Staatssektor ein öffentliches Defizit in Gestalt der Auslandskredite aufbaut [Hansapank, Hoiupank, 1993, S. 45]. Gewiß ist das bisherige Ausmaß der Auslandsverschuldung nicht besorgniserregend, doch kann sich bei weiter steigenden Kapitaldienstverpflichtungen ein nicht zu unterschätzendes Gefahrenpotential ergeben. Entscheidend ist, ob die Kredite konsumtiven Zwecken bzw. unrentablen Investitionen oder aber investiven Verwendungen zugeführt werden, die sich von selbst bezahlt machen.

5. Die außenwirtschaftliche Öffnung

Die Nagelprobe für die Reformpolitik eines Landes besteht in der Bereitschaft, die heimischen Märkte zu öffnen und damit in die internationale Arbeitsteilung zu integrieren. Die Vorteilhaftigkeit dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Die Bevölkerung kann preislich und qualitativ bestmöglich mit Gütern und Dienstleistungen versorgt werden; die Unternehmen müssen sich dem internationalen Wettbewerb stellen und Anschluß an den technischen Fortschritt wahren bzw. finden, um konkurrenzfähig zu sein. Das bedeutet, daß zum einen der Außenhandel frei von staatlichen Eingriffen sein sollte; dazu zählen sowohl tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse als auch Maß-

nahmen zur Exportsubventionierung, Importsubstitution und Monopolisierung des Außenhandels. Zum anderen muß auch die freie Faktorwanderung gewährleistet sein. Die unbeschränkte Teilnahme der Bürger an Handel, Kapitalverkehr und Wanderung setzt wiederum die freie Konvertibilität der Landeswährung und einen freien privaten Devisenhandel voraus. Schließlich bedarf es attraktiver Rahmenbedingungen für ausländische Investoren, um den Import ausländischen Kapitals zu fördern.

Bei der Betrachtung des außenwirtschaftlichen Ordnungsrahmens Estlands wird sehr schnell deutlich, daß in Estland ein relativ hoher Grad an außenwirtschaftlicher Offenheit realisiert ist. So fehlen auf der Exportseite jegliche Handelshemmnisse wie etwa Zölle, Quoten, Lizenzen, Verbote etc.; auch direkte staatliche Maßnahmen zur Exportförderung sind nicht anzutreffen. Auch auf der Importseite finden sich kaum Regulierungen. Lediglich für Pelze und Pelzprodukte sowie für Autos, Fahrräder und Yachten werden Wertzölle erhoben (16 bzw. 10 vH). Außerdem sind noch die Gebühren für die Bearbeitung von Exporten und Importen (0,5 vH des Warenwertes), für den Reexport (250 EEK pro Partie) und die von estnischen Importeuren zu zahlende Mehrwertsteuer an der Grenze (Rückerstattung bei Weiterverkauf) zu nennen, was aber alles nur von marginaler Bedeutung ist. Auch die Regelungen bezüglich der Konvertibilität der Estnischen Krone beeinträchtigen den Außenhandel nicht, da für Leistungsbilanztransaktionen die Estnische Krone voll konvertibel ist. Hingegen wird der Kapitalverkehr durch staatliche Kontrollen behindert, die die Konvertibilität der Krone für derartige Transaktionen einschränken. Ausländische Direktinvestoren werden durch diese Beschränkungen allerdings nicht behindert, sie kommen vielmehr in den Genuß relativ attraktiver gesetzlicher Rahmenbedingungen. Die entscheidenden Fragen — Zulassung, Mehrheiten, Gewinnrepatriierung, Investitionsschutz und Grunderwerb — dürften zu ihrem Vorteil geregelt sein (Übersicht 3). Das Steuerrecht hält für ausländische Investoren besondere Anreize bereit, jedoch hängt es letztlich von den Konditio-

nen in anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern ab, wie wettbewerbsfähig die estnische Besteuerung ist. Die bisherige Bilanz der ausländischen Direktinvestitionen in Estland zeigt, daß sich im ersten Jahr nach der Währungsreform die Investitionen mit einem Zuwachs in Höhe von 12 vH dynamisch weiterentwickelt haben. Doch hat es dabei Akzentverschiebungen gegeben. Die relative Bedeutung

der GUS-Mitglieder und der jugoslawischen Nachfolgestaaten ist gesunken, während vor allem die Schwedens und Finnlands weiter gestiegen ist. Die Investitionen deutscher Unternehmer haben mit einem Anteil von 2,5 vH am gesamten Investitionsvolumen weiterhin einen relativ geringen Stellenwert (Tabelle 7).

Für die Entwicklung des estnischen Außenhandels ist neben der eigenen Marktöffnung

Übersicht 3 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Estland

Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen

Ausländische Investoren müssen Neugründungen oder Beteiligungen registrieren lassen. In folgenden Bereichen wird eine Investitionslizenz der Regierung benötigt: Bergbau, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Eisenbahn und Luftverkehr, maritime Infrastruktur und Telekommunikation. Die Lizenzerteilung erfolgt innerhalb eines Monats; bei Überschreitung dieser Frist gilt die Lizenz als erteilt. Im Fall der Gründung einer Geschäftsbank bedarf es einer Lizenz der Estnischen Zentralbank; Ablehnungsgründe sind die Unzuverlässigkeit des Investors oder eine angestrebte Monopolstellung.

Mehrheitsbeschränkungen

Es bestehen keine Mehrheitsbeschränkungen. Die Regierung kann Industriezweige ausweisen, in denen ausländische Investitionen untersagt sind.

Besteuerung (Tarifrecht)

Ein besonderes Tarifrecht für Ausländer existiert nicht. Die Unternehmen unterliegen einer Gewinnsteuer von 26 vH (Agrarbetriebe genießen einen um 50 vH ermäßigten Steuersatz). Zusätzlich müssen die Unternehmen einen Sozialversicherungsbeitrag von 20 vH und einen Krankenversicherungsbeitrag von 13 vH jeweils in vH der Lohn- und Gehaltssumme abführen (Sozialsteuer). Weiterhin gibt es eine allgemeine Mehrwertsteuer von 18 vH.

Anreize (Sonderbedingungen)

Ausländische Investoren können unter bestimmten Bedingungen unterschiedliche Einkommenssteuervergünstigungen erhalten: (1) Bei einem Ausländeranteil von mehr als 30 vH sind die ersten beiden Gewinnjahre steuerfrei, die folgenden zwei Jahre wird nur der um 50 vH ermäßigte Steuersatz angewendet; (2) bei sonst gleichen Bedingungen wie unter (1) wird ein weiteres steuerfreies Gewinnjahr gewährt, wenn das Unternehmen in einem von der Regierung als vorzugswürdig bezeichneten Wirtschaftszweig operiert; der Umsatzanteil in einem solchen Bereich muß mehr als 50 vH des Gesamtumsatzes betragen; (3) wenn der Ausländeranteil wenigstens 50 vH beträgt und einem Gegenwert von mindestens 1 Mill. US-Dollar entspricht, bleiben die ersten drei Gewinnjahre steuerfrei, und in den darauffolgenden fünf Jahren gilt ein ermäßigter Steuersatz von 50 vH. Zollfreiheit besteht für Anlagegüter, die vom ausländischen Investor oder mit Hilfe ausländischen Kapitals für Unternehmenszwecke eingeführt werden; zollbefreit sind auch Exportwaren, die mit ausländischem Kapital hergestellt werden, und Vermögenswerte, die der ausländische Investor ausführt.

Gewinnrepatriierung

Es dürfen unbeschränkt, jeweils nach Steuern, Gewinne in ausländischer Währung und Gewinne in inländischer Währung, die in ausländische Währung umgetauscht wurden, ausgeführt werden.

Investitionsschutz

Ausländische Investitionen sind gesetzlich geschützt. Enteignungen sind grundsätzlich unzulässig. Wenn in Ausnahmefällen ein ausländischer Investor enteignet wird, erfolgt eine vollständige Entschädigung in der Währung, in der die Investition getätigt wurde.

Grunderwerb

Unternehmen mit ausländischem Kapital dürfen ebenso wie estnische Unternehmen die für ihre gewerblichen Zwecke notwendigen Immobilien erwerben.

Tabelle 7 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Estland (Stand 01.07.93)

| | Investitions- volumen (in 1 000 EEK) | Anteil am Investitions- volumen | Zahl der Unter- nehmen ^a |
|-----------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| Schweden | 852 077 | 38,0 | 549 |
| Finnland | 626 192 | 27,9 | 1 898 |
| GUS | 240 343 | 10,7 | 861 |
| Vereinigte Staaten | 114 056 | 5,1 | 142 |
| Niederlande | 76 845 | 3,4 | 29 |
| Jugoslawische Nachfolgestaaten | 60 114 | 2,7 | 4 |
| Deutschland | 55 420 | 2,5 | 170 |
| China | 25 223 | 1,1 | 59 |
| Vereinigtes Königreich | 21 980 | 1,0 | 65 |
| Dänemark | 17 449 | 0,8 | 44 |
| Sonstige Länder | 152 406 | 6,8 | 381 |
| Insgesamt | 2 241 261 | 100,0 | 4 202 |

^aDie Zahl der Unternehmen dürfte kleiner als angegeben sein, da die Beteiligung von verschiedenen ausländischen Investoren an einem Unternehmen zu Mehrfachzählungen führt.

Quelle: Auskünfte des estnischen Finanzministeriums; eigene Zusammenstellung.

auch die Öffnung der Auslandsmärkte für estnische Produkte ausschlaggebend. Dabei ist entscheidend, wie weit sich die westlichen Märkte öffnen, die nach der estnischen Unabhängigkeit ständig an Bedeutung gewonnen haben. Mit den wichtigsten EFTA-Ländern — Finnland, Schweden, Norwegen, Schweiz und Österreich — konnten bereits von Anfang 1992 bis Mitte 1993 jeweils Freihandelsabkommen geschlossen werden, die einen unbeschränkten Marktzugang sichern. Problematisch bleibt hingegen trotz des Abschlusses eines Handelsabkommens Ende 1992 der Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Denn das Abkommen umfaßt nicht sogenannte "sensible" Güter (Agrarprodukte, Stahl etc.) — nur für Textilien wurden erst einmal bis zum 01.04.1994 befristet Präferenzen eingeräumt (GSP), die zollfreie Quoten gewähren. Zwar ist bis Juni 1994 die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU nach dem Muster der Vereinbarungen mit anderen Reformländern geplant. Jedoch zeigen die Erfahrungen dieser Länder, daß der Marktzugang in den sensiblen Bereichen auch durch solche Abkommen kaum gewährleistet ist [vgl. auch Langhammer, 1992]. Der Zugang zum US-amerikanischen Markt wurde Estland An-

fang 1992 durch die Wiederherstellung der Meistbegünstigung erleichtert, die es bereits in der Zwischenkriegszeit einmal besaß. Von größerer Bedeutung mag allerdings das im Dezember 1993 vereinbarte Freihandelsabkommen mit Lettland und Litauen sein, das den Abschottungstendenzen zwischen den baltischen Staaten Einhalt gebieten soll. Der Zugang zu den weniger wichtigen Märkten in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn wurde durch Kooperations- bzw. Meistbegünstigungsabkommen erleichtert, Freihandelsabkommen sind mit der Tschechischen Republik und Ungarn geplant. Mit der Russischen Föderation und der Ukraine wurden Kooperationsabkommen im Jahr 1992 geschlossen, die jedoch den Handel mit diesen Ländern nicht wesentlich erleichtern konnten, was auf die kritische Wirtschaftssituation in diesen Ländern zurückzuführen ist.

Der Blick auf die Entwicklung des estnischen Außenhandels seit dem Jahr 1991 zeigt einen radikalen Umbruch. Der estnische Außenhandel war bis dahin fast vollständig ein innersowjetischer Handel gewesen [vgl. auch Laaser und Schrader, 1992, S. 192 ff.]. Doch schon im Vergleich der Jahre 1992 und 1993 mit dem Jahr 1991 ist eine durchgreifende Westorientierung in den estnischen Außenhandelsbeziehungen zu beobachten. Betrug der Anteil der ehemaligen Staatshandelsländer im Jahr 1991 an den estnischen Exporten noch 95 vH und der Importanteil 87 vH, ergibt sich für die ersten drei Quartale 1993 ein ganz anderes Bild. Mehr als 56 vH der estnischen Exporte und 65 vH der Importe wurden mit westlichen Marktwirtschaften abgewickelt. Dabei spielen die EFTA-Länder, insbesondere Finnland, die wichtigste Rolle, da die Zutrittsschranken zu diesen Märkten wesentlich niedriger als zum EU-Binnenmarkt sind. Der Handel mit den ehemaligen Staatshandelsländern ist hingegen auf 41 vH bei den Exporten und auf ein knappes Drittel bei den Importen zurückgegangen. Dieser Rückgang ist vor allem Folge des geschrumpften GUS-Handels, was auf Handelshemmnisse, die Inflation in der Rubelzone, den Zusammenbruch des Transportwesens und die anfängliche

Weigerung, in konvertibler Währung zu fakturieren, zurückzuführen ist (Tabelle 8). Aller-

dings wäre es gegenwärtig vermessen, von der jüngsten Entwicklung auf einen erfolgreichen

Tabelle 8 — Die estnischen Außenhandelsbeziehungen 1991–1993 (vH)

| | Exporte ^a | | | Importe ^b | | |
|---------------------------------------|------------------------|--------------|-------------------|----------------------|--------------|-------------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 ^c | 1991 | 1992 | 1993 ^c |
| Westliche Marktwirtschaften | 3,8 | 46,4 | 56,1 | 9,9 | 50,8 | 65,5 |
| <i>EU-Länder</i> | 0,7 | 13,8 | 19,9 | 3,0 | 15,3 | 22,7 |
| Belgien | 0,0 | 0,4 | 0,6 | 0,2 | 0,7 | 1,0 |
| Dänemark | 0,1 | 2,4 | 2,4 | 0,1 | 1,7 | 2,4 |
| Deutschland | 0,2 | 3,9 | 8,7 | 0,8 | 8,3 | 10,7 |
| Frankreich | 0,0 | 0,4 | 0,3 | 1,4 | 0,9 | 1,0 |
| Italien | 0,0 | 0,3 | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 2,1 |
| Niederlande | 0,3 | 5,1 | 5,1 | 0,1 | 1,8 | 3,4 |
| Spanien | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,2 |
| Vereinigtes Königreich | 0,1 | 0,8 | 1,5 | 0,1 | 1,3 | 1,5 |
| Sonstige | nv | 0,4 | 0,4 | nv | 0,1 | 0,4 |
| <i>EFTA-Länder</i> | 2,9 | 30,3 | 33,4 | 3,0 | 30,3 | 35,9 |
| Finnland | 2,3 | 21,1 | 22,1 | 2,0 | 22,6 | 25,7 |
| Island | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Norwegen | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,0 | 0,4 | 0,5 |
| Österreich | 0,1 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,8 | 0,2 |
| Schweden | 0,5 | 7,7 | 10,0 | 0,8 | 5,9 | 8,8 |
| Schweiz und Liechtenstein | nv | 0,5 | 0,4 | nv | 0,7 | 0,7 |
| <i>Andere Länder</i> | 0,2 | 2,3 | 2,8 | 3,9 | 5,2 | 6,9 |
| Japan | 0,0 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 2,7 | 4,3 |
| Vereinigte Staaten | 0,1 | 1,9 | 2,0 | 3,5 | 2,4 | 2,3 |
| Sonstige | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Ehemalige Staatshandelsländer | 95,2 | 50,8 | 41,2 | 86,5 | 46,6 | 31,3 |
| <i>Baltische Staaten</i> | 11,5 | 12,1 | 10,7 | 11,4 | 5,3 | 6,3 |
| Lettland | 7,7 | 10,6 | 7,8 | 5,1 | 1,7 | 2,5 |
| Litauen | 3,8 | 1,5 | 2,9 | 6,3 | 3,6 | 3,8 |
| <i>GUS-Länder</i> | 83,3 | 34,9 | 27,7 | 73,3 | 40,1 | 23,6 |
| Russische Föderation | 56,5 | 20,8 | 19,9 | 45,9 | 28,4 | 18,6 |
| Ukraine | 12,9 | 6,9 | 3,8 | 7,9 | 3,2 | 1,7 |
| Weißrußland | 4,1 | 1,4 | 1,0 | 4,9 | 6,2 | 1,9 |
| Sonstige | 9,8 | 5,7 | 3,0 | 14,7 | 2,3 | 1,4 |
| <i>Ehemalige RGW-Länder</i> | 0,4 | 3,8 | 2,8 | 1,8 | 1,2 | 1,4 |
| Bulgarien | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Tschechische und Slowakische Republik | 0,1 | 1,3 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Polen | 0,1 | 1,9 | 1,2 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Rumänien | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Ungarn | 0,1 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| Sonstige | 1,0^d | 2,9 | 3,5 | 3,5 | 2,5 | 2,9 |
| Alle Länder | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

^aIn vH des estnischen Gesamtexports.— ^bIn vH des estnischen Gesamtimports.— ^cJanuar bis September 1993.—

^dEinschließlich nicht spezifizierter EU-Länder.

Quelle: Riigi Statistikaamet [1993]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Umstrukturierungsprozeß zu schließen. Denn das reale Außenhandelsvolumen ist seit dem dem Jahr 1991 sehr stark geschrumpft;²⁸ d.h., der Staatshandelsanteil ist weggebrochen, ohne daß dies durch eine Ausweitung des Westhandels kompensiert worden wäre.

Die Entwicklung des *Außenhandels nach Warengruppen* weist schon auf den tiefgreifenden Strukturwandel hin, der mit der Integration in die Weltmärkte verbunden ist. Weiterhin von großer Bedeutung ist der Export von *Lebenden Tieren, Tier- und Milchprodukten*, die immer noch an osteuropäische Abnehmer geliefert werden — allerdings unter veränderten Rahmenbedingungen. Die Lieferungen erfolgen an zahlungskräftige Importeure in den Rohstoffregionen Sibiriens und des Urals sowie als EU-Nahrungsmittelhilfe in andere Teile der Russischen Föderation. Die EU-Märkte bleiben estnischen Exporteuren weiterhin verschlossen. An Bedeutung gewonnen hat der Bereich *Tabak, Spirituosen und Lebensmittel*. Auf der Exportseite dominieren Tabak und Spirituosen, da zum einen schwedische Investoren die Tabakproduktion in Tallinn modernisiert haben, um Nordeuropa zu beliefern; zum anderen hat das estnische Staatsmonopol die Spirituosenproduktion auf neue Märkte in Nordeuropa und Nordamerika ausgerichtet. Auf der Importseite sind fast ausschließlich Lebensmittellieferungen aus westlichen Ländern vorzufinden. Ein außerordentlich wichtiger Bereich sind die *Mineralischen Rohstoffe*, zu denen die wichtigsten Energieträger und Energielieferungen gezählt werden. Exportiert werden vornehmlich Strom nach Lettland und Ölschiefer nach Rußland. Die Brennstoffimporte stammen größtenteils noch aus der GUS, jedoch sind diese im Sinken begriffen, da Energiesparmaßnahmen greifen und eine Diversifizierung bei den Lieferanten spürbar wird (finnische "Neste", norwegische "Statoil"). Auf dem Weg zur Bedeutungslosigkeit befindet sich der Bereich *Chemische Produkte*, die bislang fast vollständig an die ehemaligen Staatshandelsländer geliefert wurden. Vor allem Produkt- und Umweltvorschriften verhindern einen Export in die westlichen Län-

der. Einen Neuanfang bilden erst einzelne Projekte, wie die Farbenproduktion eines estnisch-finnischen Joint-Ventures. Anders sieht es in dem Bereich *Holzprodukte* aus, der weiterhin bedeutsam ist. Vornehmlich wird Rohholz aus bäuerlichen Forstbetrieben exportiert, die mit neuer Technik zunehmend auch die weiteren Verarbeitungsstufen (Schnittholz) beherrschen. Die unter *Sonstige Industrieprodukte* eingeordnete Möbelproduktion weist ebenfalls steigende Exportzahlen auf (etwa aufgrund von Investitionen, die IKEA getätigt hat). *Zellulose und Papier* haben aufgrund des Überangebots auf dem Weltmarkt völlig an Bedeutung verloren. Der vormals dominierende Bereich *Textilien* hat einen starken Einbruch erlebt, vornehmlich aufgrund des Wegfalls der Exporte nach Rußland. Eine Umorientierung auf die westlichen Märkte findet bereits statt, obwohl westliche Handelshemmnisse dieser Entwicklung enge Grenzen setzen. Der große Importanteil rührt daher, daß auch Rohstoffe, wie Garne und Baumwolle, erfaßt werden, die fast vollständig importiert werden müssen. Der Bereich *Zement u.ä.* ist zwar nach wie vor unbedeutend, jedoch bestehen Expansionspläne größeren Umfangs, an denen amerikanische, finnische und schwedische Unternehmen beteiligt sind. Im Bereich *Metallwaren*, der auch Rohmetalle umfaßt, dominiert der Reexport von Schrott nach Rußland und der Export von Buntmetallen in westliche Länder. Von Interesse ist die Differenz zwischen Exporten und Importen, der mangels estnischer Produktion auf einen Schwarzimport russischen Buntmetalls hindeutet. Der Export im Bereich *Elektronische und mechanische Geräte* stagniert zwar, jedoch sind größere Investitionen, wie z.B. von der schwedischen ELEKTROLUX, geplant. Der hohe Importanteil kann nicht überraschen, da in großem Umfang Unterhaltungselektronik und Anlagegüter aus westlichen Ländern importiert werden. Schließlich läßt sich der Export- und Importanteil des Bereichs *Maschinen und Transportmittel* mit dem Durchhandeln westlicher Fahrzeuge in die GUS erklären (Tabelle 9).

Tabelle 9 — Außenhandelsstruktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit Estlands 1991–1993 (vH)

| Warengruppe | Exporte ^a | | | Importe ^b | | | RCA-Werte ^c | | |
|---|----------------------|--------|-------------------|----------------------|-------|-------------------|------------------------|-------|-------------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 ^d | 1991 | 1992 | 1993 ^d | 1991 | 1992 | 1993 ^d |
| Lebende Tiere, Tier- und Milchprodukte | 10,1 | 11,5 | 12,1 | 1,1 | 0,4 | 1,0 | 2,20 | 3,25 | 2,48 |
| Pflanzliche Produkte | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 10,1 | 3,4 | 2,6 | -2,43 | -1,34 | -0,98 |
| Tierische und pflanzliche Öle u.ä. | 3,3 | 0,1 | 0,6 | 0,9 | 0,5 | 1,2 | 1,33 | -1,49 | -0,74 |
| Tabak, Spirituosen, Lebensmittel | 4,1 | 5,5 | 8,7 | 5,7 | 5,7 | 10,5 | -0,33 | -0,05 | -0,20 |
| Mineralische Rohstoffe | 5,3 | 11,1 | 7,5 | 12,0 | 27,3 | 16,5 | -0,83 | -0,90 | -0,78 |
| Chemische Produkte | 11,1 | 7,1 | 4,6 | 7,3 | 6,3 | 6,2 | 0,42 | 0,12 | -0,30 |
| Kunststoffprodukte | 4,8 | 2,3 | 1,4 | 4,2 | 2,7 | 3,3 | 0,14 | -0,13 | -0,85 |
| Lederprodukte, Taschen u.ä. | 0,6 | 1,9 | 1,4 | 2,7 | 0,9 | 0,6 | -1,47 | 0,69 | 0,76 |
| Holzprodukte | 2,3 | 8,1 | 8,2 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 1,31 | 2,74 | 2,47 |
| Zellulose und Papier | 3,8 | 2,0 | 0,5 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 0,72 | 0,02 | -1,33 |
| Textilien | 26,6 | 14,4 | 12,5 | 19,1 | 8,3 | 11,5 | 0,33 | 0,55 | 0,09 |
| Schuhe, Sonnenschirme, Mützen | 1,9 | 1,1 | 1,2 | 1,9 | 1,2 | 0,9 | 0,01 | -0,04 | 0,30 |
| Zement, Keramik, Glaswaren u.ä. | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 0,11 | 0,13 | 0,47 |
| Edelmetallprodukte, Perlen u.ä. | 1,5 | 0,3 | 1,4 | 2,0 | 0,3 | 0,6 | -0,32 | 0,19 | 0,85 |
| Metallwaren | 2,1 | 11,6 | 11,5 | 7,4 | 4,7 | 4,9 | -1,24 | 0,91 | 0,86 |
| Elektronische und mechanische Geräte | 11,7 | 7,1 | 7,3 | 14,0 | 18,4 | 16,7 | -0,18 | -0,95 | -0,82 |
| Maschinen, Transportmittel | 1,0 | 7,0 | 11,0 | 3,8 | 12,8 | 14,2 | -1,31 | -0,61 | -0,26 |
| Optische Geräte, Fotoapparate, Instrumente u.ä. | 0,6 | 1,0 | 1,5 | 1,6 | 1,2 | 2,4 | -0,94 | -0,17 | -0,45 |
| Waffen | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | — | -3,17 | -1,20 |
| Sonstige Industrieprodukte | 7,5 | 5,8 | 5,0 | 3,0 | 2,2 | 2,4 | 0,93 | 0,94 | 0,73 |
| Antiquitäten | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | -0,67 | -0,46 | 0,33 |
| Insgesamt | 100,0 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | — | — | — |

^aIn vH des Gesamtexports.— ^bIn vH des Gesamtimports.— ^cDie RCA-Werte für i Warengruppen wurden nach der folgenden Formel berechnet: $RCA_i = \ln [(Export_i/Import_i)/(\sum Export_i/\sum Import_i)]$.— ^dJanuar–September 1993.

Quelle: Wie Tabelle 8.

VI. Ein erstes Fazit

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung und des ordnungspolitischen Reformprozesses in Estland verdichtet sich zu einer überwiegend positiven Zwischenbilanz: Estland ist auf dem Weg zur Marktwirtschaft schon mehrere Schritte vorangekommen.

So zeigt sich bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Licht am Ende des Tunnels: Das Sozialprodukt schrumpft mit einer abnehmenden Rate, die monetäre Verfassung kann gemessen an osteuropäischen Verhältnissen als stabil bezeichnet werden, und im Außenwirtschaftsbereich zeichnet sich nach einer Umori-

entierung auf westliche Märkte eine Erholung ab; mit hohen Risiken behaftet bleibt allerdings die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Bei der Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen sind überwiegend marktwirtschaftliche Akzente gesetzt worden:

(1) Die neue estnische Rechtsordnung entspricht hinsichtlich Gewaltenteilung und demokratischer Kontrollmöglichkeiten durchaus "westlichen Standards"; zwar fehlt vor allem den Parlamentariern noch die notwendige Erfahrung, aber die Gefahr undemokratischer und

politisch instabiler Verhältnisse besteht nicht. Defizite zeigen sich jedoch in Gestalt eines nur begrenzt funktionstüchtigen Gerichtswesens und einer nur unvollständigen Garantie der privaten Vertragsfreiheit aufgrund eines fehlenden neuen Zivilrechts.

(2) Der Privatisierungs- bzw. Restitutionsprozeß kann hingegen kaum als vorbildlich bezeichnet werden. Die Restitution hat sich aufgrund ihrer äußerst langwierigen Abwicklung als Privatisierungsbremse erwiesen, und die eigentliche Privatisierung ist erst einmal durch eine Methodendiskussion und ein institutionelles Kompetenzwirrwarr unnötig verschleppt worden. Es erscheint fraglich, ob die gegenwärtig praktizierte Konditionierung bei Unternehmensverkäufen den Vorstellungen potentieller Investoren entspricht.

(3) Die estnischen Märkte können nach der Preisliberalisierung und angesichts weitgehend fehlender Marktzutrittsschranken als relativ frei von staatlichen Eingriffen angesehen werden. Das Problem staatlicher Monopolstrukturen sollte sich im Zuge der Privatisierung lösen.

(4) Die makroökonomische Stabilisierung ist im Vergleich zu anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern schon sehr weit fortgeschritten. Die Währungsreform kann als Erfolg gewertet werden, da die stabilitätsorientierte Geldpolitik durch eine restriktive Fiskalpolitik sinnvoll ergänzt wird. Mittel- bis langfristig kann es sich allerdings als notwendig erweisen, das gegenwärtig recht starre Geld- und Währungsregime durch ein flexibleres System zu er-

setzen, das eher den Bedürfnissen einer wachsenden Wirtschaft entspricht und auf Regulierungen wie Kapitalverkehrskontrollen verzichtet. Das Modell der Deutschen Bundesbank würde sich anbieten. Es bleibt zudem abzuwarten, ob die fiskalische Disziplin im weiteren Verlauf der noch schmerzhaften Strukturanpassung aufrechterhalten werden kann.

(5) Die außenwirtschaftliche Öffnung Estlands ist weitgehend vollendet. Doch hängt die weitere Entwicklung in diesem Bereich entscheidend davon ab, ob sich wichtige westliche Märkte, vor allem der europäische Binnenmarkt, estnischen Exporten öffnen.

Dieses überwiegend positive Bild des estnischen Transformationsprozesses wird dadurch getrübt, daß auf nicht absehbare Zeit das gesamte Baltikum zu den politisch instabilen Regionen in Europa gehören wird. Diese Instabilität rührt weniger von der inneren Verfassung der baltischen Staaten her, sondern vielmehr von der Nachbarschaft des auch außenpolitisch nicht so berechenbaren Rußlands her. Seit der baltischen Unabhängigkeit und insbesondere nach den russischen Dezember-Wahlen waren immer wieder drohende Töne zu vernehmen. Damit bleiben Estland und seine Nachbarn erst einmal Wirtschaftsstandorte, die mit höheren Bestandsrisiken behaftet sind. Vor diesem Hintergrund ist das Streben Estlands nach einer Mitgliedschaft in EU und NATO durchaus verständlich.

Fußnoten

- 1 Die Datenprobleme zeigen sich bereits bei den Angaben zur Veränderung des realen BIP. Zum einen gibt es, wie bei den anderen Indikatoren auch, das Problem der Umrechnung von Rubel auf Estnische Kronen im Vergleich der Jahre 1991 und 1992. Zum anderen stellt sich die Frage nach der Wahl des "richtigen" Deflators für das nominale BIP; mangels verlässlicher BIP-Deflatoren bleibt vorerst nur der Verbraucherpreisindex als Deflator.
- 2 Es ist zu vermuten, daß die estnischen Arbeitnehmer zumindest einen Teil der Einkommensverluste durch Zweitjobs und Hilfen durch Verwandte kompensieren.
- 3 Diese relativ schwache Stellung des Staatspräsidenten mag auch darin begründet sein, daß die Mehrheit der "Verfassungsväter" die Wahl des ehemaligen estnischen KP-Funktionärs Rütitel zum Staatspräsidenten verhindern wollte. Dieser hatte sich als Parlamentspräsident in der Übergangszeit profilieren können. Der gegenwärtige Amtsinhaber Meri versucht zwar, sich einen größeren Spielraum bei der Mitgestaltung der estnischen Innen- und Außenpolitik zu verschaffen, jedoch kann auch er die engen Fesseln der Verfassung nicht abstreifen.
- 4 Das Staatsgericht setzt sich aus vier Kammern zusammen: Verfassungskammer, Zivilkammer, Verwaltungskammer und Strafkammer. Bis auf die Verfassungskammer haben alle Kammern als jeweilige oberste Gerichte einen Unterbau: Gemeindegerichte und Bezirksgerichte gliedern sich ebenfalls in Zivil-, Verwaltungs- und Strafkammer, so daß entsprechende Instanzenwege bestehen.
- 5 Von der Staatsangehörigkeit sollen vor allem russische Militär- und KGB-Angehörige sowie Kriminelle ausgeschlossen werden.
- 6 Ausdruck dieser Entwicklung mag sein, daß bei den Kommunalwahlen im Oktober 1993 ein Este zum Bürgermeister von Narva gewählt wurde, der viertgrößten estnischen, mehrheitlich von Russen bewohnten Stadt.
- 7 Diese Gesetze definieren die Prinzipien der Unternehmensgründung und -registrierung, die zulässigen Unternehmensaktivitäten, die Arten von Eigentum, Eigentümern und Eigentümerrechten sowie die grundsätzlichen Ziele und Inhalte der Eigentumsreformen.
- 8 Unter folgenden Bedingungen erfolgt anstelle der Restitution eine Kompensation: (1) Wunsch des Berechtigten nach Kompensation, (2) das Alteigentum ist nicht mehr individualisierbar, (3) gutgläubiger Erwerb des Alteigentums, (4) bei öffentlich geschützten Gebäuden, wenn der Alteigentümer die Übernahme des Mietvertrags verweigert, (5) bei Verletzung öffentlicher Interessen, (6) das Eigentum befindet sich auf estnischem Boden, der nicht der Verwaltungshoheit Estlands untersteht (Region Setumaar).
- 9 Zur allgemeinen Abgrenzung der kleinen und großen Privatisierung: Die kleine Privatisierung betrifft in der Regel Kleinbetriebe in Handel, Handwerk und sonstigen Dienstleistungen sowie in der Industrie; die große Privatisierung umfaßt die mittleren und großen Industriebetriebe.
- 10 Diese Vorrechte bestanden in Vorkaufsrechten verbunden mit einem Preisnachlaß für ein Drittel der Unternehmensanteile sowie der Möglichkeit, 60 vH der Kaufsumme für ein Jahr gestundet zu bekommen. Auch konnte die Belegschaft bei einem gemeinsamen Kaufangebot den Betrieb zum Mindestpreis, also ohne wettbewerbliche Versteigerung, erwerben. Diese Vorrechte waren dahingehend konditioniert, daß für fünf Jahre die Verwendung des Eigentums entsprechend dem bestehenden Unternehmenszweck festgelegt wurde.
- 11 Im einzelnen sollten folgende Betriebe privatisiert werden: Etwa 1 200 sonstige Dienstleistungsbetriebe, 500 Geschäfte, 350 Kioske und 800 Gaststätten.
- 12 Dazu gehört auch die Weiterführung der von der EPU begonnenen Privatisierungsrunden in Form internationaler Ausschreibungen.
- 13 Die Privatisierungswertpapiere können folgendermaßen verwendet werden: Kauf von Objekten im Rahmen der kleinen und großen Privatisierung, Wohnungen, Land, Obligationen des Kompensationsfonds sowie von Investmentfondspapieren; auch sind Beteiligungen am Pensionsfonds möglich.
- 14 Die Verwendungsstruktur bei Staatseigentum: 50 vH Kompensationsfonds, 20 vH Reservefonds der Regierung (für die Begleichung eventueller Zusatzkosten bei der Privatisierung), 10 vH Estnische Zentralbank, 10 vH Kapitalstock für AB-Maßnahmen, 10 vH Kapitalstock Rentenversicherung; bei Gemeindeeigentum: 50 vH Kompensationsfonds, 30 vH örtliche Verwaltungen, 10 vH ABM, 10 vH Rentenversicherung; bei Boden: 50 vH Kompensationsfonds, 20 vH Estnische Zentralbank, 20 vH örtliche Verwaltungen, 20 vH Reservefonds. Diese Struktur zeigt, daß die Privatisierungseinnahmen insgesamt zu 50 vH zur Finanzierung der Restitution verwendet werden sollen.

- 15 Ausgangswert ist ein Quadratmeterpreis von 300 EEK. Dieser Preis entspricht der Qualität des Wohnraums eines neunstöckigen Häuserblocks und wird mit einem Koeffizienten von 1,0 gewichtet. Höhere Wohnqualitäten weisen entsprechend höhere Koeffizienten auf, so daß etwa bei einem Wert von 2,0 der Quadratmeterpreis schon 600 EEK beträgt. Umgekehrt werden schlechtere Qualitäten mit einem Koeffizienten $<1,0$ gewichtet, so daß der Quadratmeterpreis unter 300 EEK liegt.
- 16 Wie auch bei den Kompensations-Vouchern wurden die Volkskapitalobligationen in Form von zweckgebundenen Bankkonten vergeben; d.h., die Verwendungsmöglichkeiten sind durch die Restitutions- und Privatisierungsgesetzgebung vorgegeben.
- 17 Staatseigentum an Boden soll für folgende Zwecke erhalten bleiben: Soziale, kulturelle und Erholungszwecke, Staatsverteidigungszwecke, staatliche forst- und landwirtschaftliche Musterbetriebe bzw. Schulen sowie als Bodenreserve.
- 18 Im Herbst 1993 sollen nur 60 vH der Flächen bestellt worden sein.
- 19 Diese Gefahr wird wohl auch durch die EPA erkannt, die allerdings den Verzicht auf eine Konditionierung mit dem Argument fordert, daß viele Unternehmen bankrott gingen, wenn sie nicht umgehend verkauft würden (ÄRIPÄEV vom 24.09.93).
- 20 Die Preiskontrolle blieb bestehen für Treibstoffe, Energie, Mieten, Grundnahrungsmittel, Wodka, Transportdienstleistungen, Wasser, Telekommunikation und Pharmaka.
- 21 Die Geschäftsbanken sind verpflichtet, obligatorische Reserven in Höhe von 15 vH der bei ihnen bestehenden Sicht-, Termin- und Spareinlagen bei der Zentralbank zu halten [Board of Eesti Pank, 1992].
- 22 Zur Abwicklung von Rubeltransaktionen haben sich die Zentralbanken in Tallinn und Moskau gegenseitig Guthaben eingeräumt (50 Mill. EEK bzw. 500 Mill. Rubel). Auf estnischer Seite wurden diese Verpflichtungen in die Bilanz der Bankabteilung eingestellt. Aufgrund der Inanspruchnahme des EEK-Guthabens für die Kosten der russischen Armee in Estland mußte die Bankabteilung den Gegenwert in Devisen an die Emissionsabteilung abführen, da Bargeld geschaffen worden war. Dadurch sank die Überschußreserve der Bankabteilung und damit ihr Kreditvergabespielraum. Deshalb ist daran gedacht, zukünftig sämtliche Rubelgeschäfte über Geschäftsbanken abwickeln zu lassen.
- 23 Die dafür notwendigen Beträge in EEK kauft die Bankenabteilung für D-Mark bei der Emissionsabteilung.
- 24 Da kaum Wettbewerb zwischen den autorisierten Geschäftsbanken besteht und Devisenauktionen vornehmlich Rubeltransaktionen dienen, sahen sich die Unternehmen einer für sie recht ungünstigen Wechselkursgestaltung ausgesetzt. Daher hat die Zentralbank Höchstspannen zwischen Kauf- und Verkaufskurs für die einzelnen Fremdwährungen festgelegt.
- 25 Nach dem estnischen Zentralbankgesetz ist es allerdings möglich, daß Zentralbankgewinne teilweise in den Staatshaushalt abfließen dürfen. Der Umfang dieser Abflüsse ist von der Reservebildung der Zentralbank abhängig.
- 26 Woher diese Kreditgarantien kommen sollen, ist aber nicht klar. Denn ein Run ist zumeist Folge einer schweren Vertrauenskrise, bei der ein ausländischer Kreditgeber wohl eher in altruistischen Kategorien denken muß.
- 27 Als Obergrenze waren 195 Mill. US-Dollar für langfristige Kredite (bis 12 Jahre) und 80 Mill. US-Dollar für kurzfristige Kredite (bis 5 Jahre) vereinbart worden.
- 28 Genaue Angaben zur realen Entwicklung des Außenhandels können nicht gemacht werden, da die Jahre 1991 und 1992 aufgrund der Währungsumstellung kaum miteinander vergleichbar sind (Wahl des "richtigen" Wechselkurses) und nur begrenzt geeignete Deflatoren zur Verfügung stehen. Allerdings lassen die vorliegenden Daten vermuten, daß seit dem 2. Quartal 1993 die Exporte und vor allem die Importe real gestiegen sind; d.h., seit 1993 dürfte das reale Außenhandelsvolumen wieder gewachsen sein.

Literaturverzeichnis

- BENNETT, Adam G., "The Operation of the Estonian Currency Board". IMF Staff Papers, Vol. 40, 1993, Nr. 2, S. 451–470.
- BOARD OF EESTI PANK, Decision No. 1. Tallinn 1992
- BRANDT, Hartmut, Reforming Estonian Agriculture: Situation and Outlook in Spring 1993. German Development Institute, Berlin, September 1993.
- BUNDESSTELLE FÜR AUßENHANDELSINFORMATION (BfAI), Estland — Wirtschaftsentwicklung 1992. Köln 1993.
- EESTI PANK, Statistical Information. Tallinn 1993.
- EESTI STATISTIKAAMET, Statiska Aastaraamat 1993. Tallinn 1993.
- EESTI VABARIIGI MAJANDUSMINISTEERIUM, Majandusülevaade 1993–1994. Tallinn 1993.
- FRYDMAN, Roman, et al., The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States: Economic Environment, Legal and Ownership Structure, Institutions for State Regulation, Overview of Privatization Programs, Initial Transformation of Enterprises. Budapest 1993.
- Gesetze und Verordnungen der Republik Estland [1991a], LAW ON Foreign Investments vom 11.09.1991.
- [1991b], Law on Tax Allowances to Enterprises with Foreign Capital vom 10.09.1991.
- , Decree on the Sphere of Activity where the Establishment of the Enterprise with Foreign Capital or the Participation of Foreign Investors in the Enterprise is Taking Place on the Basis of Foreign Investment Licence vom 06.04.1992.
- GLISMANN, Hans H., Klaus SCHRADER, Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern — Eine kritische Analyse. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 573, Juni 1993.
- HANSAPANK, HOIUPANK, Eesti Majandus III/1993. Tallinn 1993.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), Estonia. Economic Reviews, Nr. 4, Washington, Mai 1993.
- LAASER, Claus-Friedrich, Klaus SCHRADER, "Zur Reintegration der baltischen Staaten in die Weltwirtschaft". Die Weltwirtschaft, 1992, H. 2, S. 189–211.
- LANGHAMMER, Rolf J., Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 182, März 1992.
- MONETARY REFORM COMMITTEE, Decree No. 030. Tallinn, 17.06.1992.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), Short-Term Economic Indicators. Central and Eastern Europe: Estonia. Paris 1993.
- POSTIMEES, Tallinn, 01.11.1993.
- RAHANDUSMINISTEERIUM, Kava 1994.a. riigieelarve. Tallinn 1993.
- RAJASALU, Teet, Eesti Majandus 1993 Aastal. Eesti Teaduste Akadeemia — Majanduse Instituut. Tallinn 1993.

RIIGI STATISTIKAAMET, Foreign Trade Statistics. Tallinn 1993.

SCHMIEDING, Holger, Lending Stability to Europe's Emerging Market Economics: On the Importance of the EC and the ECU for East-Central Europe. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 481, Juli 1991.

SCHRADER, Klaus, Claus-Friedrich LAASER, Kompromisse statt Marktwirtschaft — Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 186/187, Juni 1992.

SCHWEICKERT, Rainer, Peter NUNNENKAMP, Ulrich HIEMENZ, Stabilisierung durch feste Wechselkurse: Fehlschlag in Entwicklungsländern — Erfolgsrezept für Osteuropa? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 181, März 1992.

STATISTICAL OFFICE OF ESTONIA, A Statistical Profile. Tallinn 1992.

WORLD BANK, Estonia — The Transition to a Market Economy. World Bank Country Study, Washington, März 1993.