

Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich

Book — Digitized Version

Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa: Lehren aus der Süderweiterung der EG

Kieler Studien, No. 264

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich (1994) : Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa: Lehren aus der Süderweiterung der EG, Kieler Studien, No. 264, ISBN 3161463439, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/819>

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.

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Horst Siebert

264

Klaus Schrader · Claus-Friedrich Laaser

Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa

Lehren aus der Süderweiterung der EG

572058



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schrader, Klaus:

Die baltischen Staaten auf dem Weg nach Europa : Lehren aus
der Süderweiterung der EG / Klaus Schrader ; Claus-Friedrich
Laaser. - Tübingen : Mohr, 1994

(Kieler Studien ; 264)

ISBN 3-16-146343-9

NE: Laaser, Claus-Friedrich; ; GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1994

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	IX
A. Die Reintegration der baltischen Staaten in die internationale Arbeitsteilung.....	1
B. Wirtschaftliche Entwicklung und Reformen in den baltischen Staaten nach der Unabhängigkeit	6
I. Die wirtschaftliche Entwicklung.....	6
1. Estland.....	6
2. Lettland	10
3. Litauen.....	15
4. Die Wirtschaftsentwicklung der drei baltischen Staaten im Vergleich	19
II. Eine Bestandsaufnahme des Reformprozesses	21
1. Zur Rechtsordnung.....	21
2. Die Bildung privaten Eigentums	32
3. Die Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte	70
4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen.....	81
5. Die außenwirtschaftliche Öffnung.....	116
C. Die Süderweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien als Referenzsystem	142
I. Die Süderweiterung der EG als Vorbild für eine Integration der baltischen Staaten.....	142
II. Die ordnungspolitische und strukturelle Entwicklung bis zur Abgabe der Beitrittsanträge	145
1. Ordnungspolitische Entwicklung.....	147
2. Strukturelle Entwicklung.....	160
3. Beurteilung der Entwicklung bis zur Abgabe der Beitrittsanträge.....	176
III. Ordnungspolitik und Strukturwandel nach Stellung der Beitrittsanträge	181

1. Ordnungspolitische Entwicklung.....	182
2. Wachstum und Strukturwandel.....	190
3. Der Abschluß der Beitrittsverhandlungen.....	196
4. Beurteilung der ordnungspolitischen und strukturellen Anpassungsprozesse nach Abgabe der Beitrittsanträge.....	199
IV. Lehren aus der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft für eine sinnvolle Integrationsstrategie.....	204
1. Ordnungspolitische Reformen.....	205
2. Die Konkurrenzsituation auf den Gemeinschaftsmärkten	208
3. Wirtschaftliche Chancen und Risiken der Integration.....	209
D. Der Weg der baltischen Staaten nach Europa.....	211
I. Die baltischen Staaten im ordnungspolitischen Vergleich mit den südeuropäischen Beitrittskandidaten	211
1. Zur Rechtsordnung.....	211
2. Die Bildung privaten Eigentums	212
3. Die Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte	213
4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen.....	214
5. Die außenwirtschaftliche Öffnung.....	215
6. Fazit.....	215
II. Strukturelle Ausgangsbedingungen.....	216
III. Übertragbarkeit der Erfahrungen der Süderweiterung auf die heutige Situation der baltischen Staaten.....	220
IV. Elemente einer sinnvollen Integrationsstrategie.....	229
Literaturverzeichnis.....	232

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Estland 1991, 1992 und 1993	7
Tabelle 2 — Die Entwicklung der estnischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993.....	9
Tabelle 3 — Die Entwicklung der estnischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993	10
Tabelle 4 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Lettland 1991, 1992 und 1993	11
Tabelle 5 — Die Entwicklung der lettischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993	14
Tabelle 6 — Die Entwicklung der lettischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991 und 1992.....	14
Tabelle 7 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Litauen 1991, 1992 und 1993	15
Tabelle 8 — Die Entwicklung der litauischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993.....	18
Tabelle 9 — Die Entwicklung der litauischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993	19
Tabelle 10 — Die Entwicklung der Eigentumsstrukturen im estnischen Einzelhandel 1991, 1992 und 1993	34
Tabelle 11 — Stand der Privatisierung in Estland 1991, 1992 und 1993..	37
Tabelle 12 — Stand der Privatisierung in Lettland 1993	53
Tabelle 13 — Stand der Privatisierung in Litauen	65
Tabelle 14 — Der estnische Staatshaushalt 1991–1994	91
Tabelle 15 — Der lettische Staatshaushalt 1991–1994	104
Tabelle 16 — Der litauische Nationalhaushalt 1991–1994	114
Tabelle 17 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Estland.....	120
Tabelle 18 — Die estnischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993.....	121

Tabelle 19 — Außenhandelsstruktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit Estlands 1991, 1992 und 1993.....	123
Tabelle 20 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Lettland	127
Tabelle 21 — Die lettischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993.....	128
Tabelle 22 — Die sektorale Außenhandelsstruktur Lettlands 1992 und 1993.....	130
Tabelle 23 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Litauen.....	135
Tabelle 24 — Die litauischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993.....	136
Tabelle 25 — Die sektorale Außenhandelsstruktur Litauens 1991, 1992 und 1993.....	137
Tabelle 26 — Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts sowie Produktivitätsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-9: 1960–1979.....	161
Tabelle 27 — Ausgewählte Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-12: 1961–1993.....	162
Tabelle 28 — Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft in vH des Durchschnitts der EG-9: 1974–1989	163
Tabelle 29 — Anteile der Sektoren am Bruttoinlandsprodukt in Griechenland, Portugal und Spanien 1970–1990	165
Tabelle 30 — Anteile der Sektoren an der Beschäftigung in Griechenland, Portugal und Spanien 1970–1991	165
Tabelle 31 — Außenhandelsstrukturen Griechenlands, Portugals und Spaniens 1961–1991	170
Tabelle 32 — Internationale Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands, Portugals und Spaniens anhand von RCA-Werten 1961–1991.....	172
Tabelle 33 — Anteile des intraindustriellen Handels am Gesamthandel Griechenlands, Portugals, Spaniens und der EG-12: 1961–1991.....	173

Tabelle 34 — Die Außenhandelsstruktur Griechenlands, Portugals und Spaniens nach Herkunfts- und Bestimmungsregionen 1961–1991	174
Tabelle 35 — Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts sowie Produktivitätsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-12: 1975–1990.....	191
Tabelle 36 — Entwicklung der Zahlungsbilanzen Griechenlands, Portugals und Spaniens 1975–1991	202

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 — Umsätze nach Eigentumsarten in Estland 1992 und 1993	34
Schaubild 2 — Wertschöpfung nach Eigentumsformen in Litauen 1992 und 1993.....	59
Schaubild 3 — Die Bilanz der estnischen Zentralbank für die Periode August 1992–Februar 1994.....	86
Schaubild 4 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Estland für die Periode Januar 1992–März 1994	86
Schaubild 5 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Lettland für die Periode Januar 1992–März 1994.....	99
Schaubild 6 — Die Entwicklung des Wechselkurses der lettischen Währung gegenüber dem US-Dollar für die Periode Juli 1992–Dezember 1993	100
Schaubild 7 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Litauen für die Periode Januar 1992–Februar 1994	109
Schaubild 8 — Die Entwicklung des Wechselkurses der litauischen Währung gegenüber dem US-Dollar für die Periode Mai 1992–Februar 1994	110

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1 — Institutionelle Zuständigkeiten im litauischen Privatisierungsprozeß	61
Übersicht 2 — Die estnische Währungsumstellung vom 20. Juni 1992..	82
Übersicht 3 — Das estnische Steuersystem	93
Übersicht 4 — Die lettischen Währungsumstellungen vom 20. Juli 1992 und vom 5. März 1993	96
Übersicht 5 — Das lettische Steuersystem.....	102
Übersicht 6 — Die litauischen Währungsumstellungen vom 1. Oktober 1992 und vom 25. Juni 1993	107
Übersicht 7 — Das litauische Steuersystem.....	112
Übersicht 8 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Estland.....	118
Übersicht 9 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Lettland	126
Übersicht 10 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Litauen	133

Vorwort

Die europäische Integration schreitet sowohl in institutioneller Hinsicht als auch in bezug auf die räumliche Erweiterung der Gemeinschaft fort. Die jüngste Stufe der Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen ist der Vertrag von Maastricht von 1992, und die vorerst letzte Stufe der Erweiterung wurde im Jahr 1994 mit dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen über den Beitritt der EFTA-Staaten Finnland, Norwegen, Schweden und Österreich eingeleitet. Die Europäische Union gewinnt für die Integration der Märkte und der Wirtschaftspolitik in Europa an Bedeutung in einer Zeit, in der es in Osteuropa zum Zusammenbruch des kommunistischen Systems gekommen ist. Die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen konnten dabei ihre Unabhängigkeit von der ehemaligen Sowjetunion wiedergewinnen, in deren politisches und wirtschaftliches System die drei Länder 1940 zwangsweise einbezogen worden waren.

Nachdem Estland, Lettland und Litauen 1991 ihre Eigenstaatlichkeit wiedererlangt hatten, begannen sie im Einklang mit ihrer eigenen Vergangenheit nach ihrer erstmaligen Unabhängigkeit zu Beginn der 20er Jahre, sich nach Westeuropa zu orientieren. Rasch entwickelte sich der Wunsch nach einer Annäherung an die Europäische Union, langfristig nach einer Vollmitgliedschaft.

Die Studie basiert auf dem Forschungsprojekt „Wege nach Europa — Integrationsstrategien für die baltischen Staaten“, das von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert wurde. Im Rahmen dieses Projekts haben die Autoren untersucht, welche Integrationsmöglichkeiten die baltischen Staaten im Europa der 90er Jahre haben werden. Um Kriterien für einen möglichen Weg der baltischen Staaten in die Europäische Union zu erarbeiten, wurde die Süderweiterung der Gemeinschaft in den 80er Jahren um Griechenland, Portugal und Spanien eingehend analysiert. Sowohl für die drei baltischen Staaten als auch für die drei südeuropäischen Länder wurden die ordnungspolitischen und strukturellen Ausgangsbedingungen untersucht und verglichen, um die relative Beitrittsfähigkeit der baltischen Staaten einschätzen zu können. Die Analyse des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens erfolgte dabei anhand eines Kriterienkatalogs, der sich an den wesentlichen Strukturelementen einer marktwirtschaftlichen Ordnung ausrichtet. Des weiteren wurden aus der Süderweiterung mögliche Schlußfolgerungen für weitere Anpassungsprozesse gezogen, die sich typischerweise im Zuge der Annäherung an die Gemeinschaft ergeben.

Die Analyse und Bewertung des Transformationsprozesses in den baltischen Staaten (Kapitel B) wurde von Klaus Schrader, die Untersuchung der Süderwei-

terung der EG (Kapitel C) von Claus-Friedrich Laaser vorgenommen; beide zusammen erarbeiteten die Schlußfolgerungen (Kapitel D).

Die umfangreichen Informationen über Estland, Lettland und Litauen wurden zum größeren Teil vor Ort erhoben. Dafür sind die Autoren Janno Reiljan und Urmas Varblane von der Universität Tartu/Estland, Inese Vaidere von der Universität Riga/Lettland sowie Kasimieras Vysniauskas und Jonas Kuncina von der Universität Vilnius/Litauen und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Dank verpflichtet.

Die Autoren möchten des weiteren Karl-Heinz Paqué und Rüdiger Soltwedel danken, die das Forschungsprojekt leiteten, sowie ihren Kolleginnen und Kollegen, die sie bei der Erstellung des Manuskripts technisch unterstützt haben, vor allem Almut Hahn-Mieth sowie Olavi Grünvald, Maren Höret, Evelyn Jann, Oliver Pallentien, Renate Schramm, Marco Sick und Sigrid Türker sowie Jürgen Stehn für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Fassung der Studie. Ferner gilt der Dank der Autoren Elisabeth Schiefer vom Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein für ihre Unterstützung bei den Vorarbeiten zu dieser Untersuchung. Ein besonderer Dank des Instituts gilt der Volkswagen-Stiftung für ihre finanzielle Förderung des Projekts.

Kiel, im September 1994

Horst Siebert

A. Die Reintegration der baltischen Staaten in die internationale Arbeitsteilung

Für die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen ist es nach der im Herbst 1991 wiedererlangten staatlichen Unabhängigkeit notwendig, möglichst rasch marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies muß im wesentlichen auf zwei Wegen geschehen, nämlich zum einen durch Reformen des Wirtschaftssystems, zum anderen durch Reintegration der Volkswirtschaften in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung.¹ Diese Studie versucht, beiden Aspekten, die untrennbar miteinander verbunden sind, Rechnung zu tragen: Ohne eine erfolgreiche marktwirtschaftliche Transformation kann der Wandel der Produktionsstrukturen, der für eine wirtschaftliche Integration erforderlich ist, nicht bewältigt werden. Die Integration in die Weltwirtschaft ist für die baltischen Staaten von besonderer Bedeutung, weil es sich um relativ kleine Länder handelt, deren wirtschaftliche Zukunftsaussichten maßgeblich von der Expansion des Außenhandels abhängen.

Nach den nahezu abgeschlossenen Beitrittsverhandlungen der EFTA-Mitgliedstaaten Schweden und Finnland zur EU und der Assoziierung Polens integriert sich der Ostseeraum mehr und mehr in den an Kontur gewinnenden europäischen Binnenmarkt. Als Ostseeanrainer mit historischen Bindungen an den (west-)europäischen Wirtschaftsraum liegt es für die baltischen Staaten nahe, sich diesen Integrationsbestrebungen anzuschließen. Dabei könnte es für die baltischen Staaten, ergänzend zur westeuropäischen Integration, möglicherweise naheliegen, künftig Vorteile aus den bisherigen Handelsbeziehungen zum großen Markt der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) — nunmehr unter marktwirtschaftlichem Vorzeichen — zu ziehen. Ihre geographische Lage und die bisherigen Beziehungen zur GUS könnten sie in die Lage versetzen, eine Rolle als Brücke zwischen Westeuropa und der GUS bzw. der Russischen Föderation anzunehmen. Aufgrund des eher schleppend verlaufenden Transformationsprozesses² und der unsicheren politischen Lage in der Russischen

¹ Die baltischen Staaten hatten ihre Unabhängigkeit von Rußland erstmals nach dem Ersten Weltkrieg erlangt. Bis dahin waren sie als russische Gouvernements auch eng mit dem zaristischen Rußland verflochten gewesen. In der Folgezeit integrierten sie sich in ersten Linie in die Arbeitsteilung in Europa mit dem Vereinigten Königreich und Deutschland als den wichtigsten Handelspartnern. Vgl. Laaser, Schrader [1992, S. 197 ff.].

² Zum bisherigen Verlauf des Transformationsprozesses in der Russischen Föderation vgl. DIW, IfW, IWH [1992; 1993a; 1993b; 1994].

Föderation dürfte diese Option allerdings bestenfalls in der sehr langen Frist Aussicht auf Realisierung haben.

Die Richtung der Integration Estlands, Lettlands und Litauens scheint damit vorgegeben. Die baltischen Staaten streben langfristig eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) an. Andererseits versuchen sie, sich aus der Arbeitsteilung mit den Staaten der GUS zu lösen, und zwar in ähnlicher Weise, wie dies schon im Zuge der erstmaligen Unabhängigkeit nach 1920 geschehen ist. Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Integrationsmöglichkeiten der baltischen Staaten zu analysieren. Vorrangig gilt das für eine Annäherung an die EU.

Die Integrationsperspektiven der baltischen Staaten

In den baltischen Staaten wie auch in den anderen Reformländern Mittel- und Osteuropas wird die Vollmitgliedschaft in der EU als vorrangiges Integrationsziel betrachtet. Dieses Streben in den westeuropäischen Wirtschaftsraum kann nicht überraschen, wenn man die baltischen Integrationserfahrungen der Zwischenkriegszeit betrachtet. Trotz der geographischen Nähe zu Osteuropa waren die baltischen Staaten eindeutig auf Westeuropa ausgerichtet und auf den dortigen Märkten etabliert. Eine Integrationsstrategie, die auf eine Vollmitgliedschaft in der EU abzielt, kann daher als ein Versuch dieser Länder angesehen werden, sich in einen angestammten Wirtschaftsraum zu reintegrieren. Eine lediglich auf bilateralen Beziehungen beruhende Verflechtung mit Westeuropa wie in der Zwischenkriegszeit ist allerdings in der heutigen politischen und wirtschaftlichen Landschaft Europas nicht wiederherzustellen. Die Handelsbeziehungen der Zwischenkriegszeit können aber als historische Rechtfertigung für die Teilhabe der baltischen Staaten an der europäischen Integration der Gegenwart gelten.

Die Motive für den Wunsch nach Teilhabe an der europäischen Integration sind vielschichtig: Zunächst wird die EU als ein politischer Stabilitätsanker angesehen, der die wiedergewonnene Unabhängigkeit endgültig absichern soll. Weiterhin besteht die berechtigte Hoffnung, daß die Einbindung in die Arbeitsteilung des europäischen Binnenmarkts eine Wohlstandsmehrung mit sich bringt. Schließlich erhofft man sich den Zugang zu den Distributionsmechanismen der EU.

Für die baltischen Staaten ergibt sich die Frage, auf welche Art und Weise sie das Ziel einer EU-Mitgliedschaft erreichen können und welche Konsequenzen sich aus ihr ergeben würden. Um diese Frage beantworten zu können, liegt es nahe, die Erfahrungen anderer Länder, die in der Vergangenheit Mitglied der Gemeinschaft wurden bzw. derzeit nach einer EU-Mitgliedschaft streben, für die baltischen Staaten anzuwenden. Vor allem die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG), d.h. die Aufnahme Griechenlands (1981), Portugals

und Spaniens (1986) als Vollmitglieder, kann Anhaltspunkte für sinnvolle Integrationsstrategien erbringen. Am Beispiel dieser drei Länder lassen sich die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerbssituation herausarbeiten und die wirtschaftspolitischen Erfordernisse einer Integration ableiten.

Wie sich die Integration auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auswirkt, hängt maßgeblich von den dort herrschenden Rahmenbedingungen ab. So bringt die Mitgliedschaft in der EU nicht automatisch gesamtwirtschaftliche Vorteile in Form rasch expandierender Exporte, eines Zustroms ausländischen Kapitals und großzügiger Nettotransfers aus den diversen Fonds der EU, verbunden mit einer Beschleunigung des Wachstums und der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Vielmehr hat die Integration auch ihren Preis: So sorgt Handelsfreiheit auch für einen verstärkten Importdruck und die Freiheit des Kapitalverkehrs für einen Abfluß von Kapital in das benachbarte europäische Ausland [vgl. Misala, 1992, S. 70 f.; Donges, Schatz, 1989, S. 274]. Auch die Kohäsionspolitik der EU³ in Form von Transferleistungen ist aller Erfahrung nach zumeist nicht in der Lage, fehlende Eigenanstrengungen der Wirtschaftspolitik zu kompensieren. Denn Beitrittskandidaten müssen zuallererst durch die eigene Wirtschaftspolitik attraktive institutionelle Rahmenbedingungen schaffen, um ihr Land für in- und ausländische Investoren attraktiv und damit zu einem wettbewerbsfähigen Unternehmensstandort im europäischen Binnenmarkt zu machen.

Die baltischen Staaten können aus den Erfahrungen der Süderweiterung der EG auf mehrfache Weise lernen:

- Die Wirkungen der Liberalisierung werden am Beispiel der südeuropäischen Länder transparent, vor allem der von der Marktöffnung ausgehende Anpassungszwang.
- Die ordnungspolitischen Standards der EG sowie die Art und Weise der Übernahme von EG-Vorschriften werden ersichtlich; d.h. Referenzbeispiele für die inhaltliche und technische Ausgestaltung der Antrags- und Übergangsphase, also für den Weg in die Vollmitgliedschaft, werden gegeben.
- Die Anforderungen an eine adäquate nationale Wirtschaftspolitik für den Standortwettbewerb innerhalb der EG werden deutlich.

³ Kohäsion bedeutet nach der Formulierung des Vertrags von Maastricht die Verringerung der „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen“ der Gemeinschaft (Art. 130a EGV; vgl. Vedder [1992, S. 128]). Zweckmäßigerweise wird darunter die Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den verschiedenen europäischen Regionen verstanden [Klodt, Stehn et al., 1992, S. 33 f.].

Bei der Übertragung der Erfahrungen der Süderweiterung muß allerdings berücksichtigt werden, daß die institutionelle Integration der EG — das Verlagern von (wirtschafts-)politischen Zuständigkeiten auf die Ebene der Gemeinschaft — seit den Tagen der Süderweiterung vorangeschritten ist. Die Süderweiterung fiel noch in die Phase des Stillstands der institutionellen Integrationsbemühungen. Nach dem Beitritt Portugals und Spaniens im Jahr 1986 hat sich jedoch durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 — die erste Ergänzung des EWGV von 1957 in großem Stil — und vor allem durch den Maastrichter Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion von 1992 die institutionelle Integration beträchtlich vertieft. Es sind also erheblich mehr politische Zuständigkeiten auf der Ebene der Gemeinschaft angesiedelt worden. Diese Vertiefung hat für jedes potentielle Neumitglied die Beitrittsschwelle merklich erhöht. Die Lerneffekte aus der Süderweiterung müssen dementsprechend relativiert werden.

Gang der Untersuchung

In Kapitel B der Untersuchung erfolgt, soweit es die Datenlage zuläßt, eine Bestandsaufnahme und Analyse der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und der Wirtschaftsstrukturen der baltischen Staaten. Zudem werden die Faktorausstattung und die Infrastruktur in diesen Ländern beschrieben.

Da die konsequente Verwirklichung marktwirtschaftlicher Strukturen in den baltischen Staaten eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgversprechende Eingliederung in die Weltwirtschaft darstellt, gilt es den ordnungspolitischen Status quo zu erfassen und ökonomisch zu bewerten. Dabei wird ein Soll-Ist-Vergleich anhand eines Katalogs durchgeführt, der sich an den wesentlichen Strukturelementen einer idealtypischen marktwirtschaftlichen Ordnung ausrichtet. Der Katalog besteht aus den Kriterien (i) Rechtsordnung, (ii) Stellung des Privateigentums, (iii) Wettbewerbsregeln und Verfassung der Märkte, (iv) makroökonomische Rollenverteilung und (v) außenwirtschaftliche Öffnung, einschließlich der Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen. Die Kriterien werden jeweils weiter aufgegliedert, um eine detaillierte Analyse zu ermöglichen. An Hand des Soll-Ist-Vergleichs, bei dem das Soll durch die Auswahl der Kriterien repräsentiert wird, kann ein differenziertes Bild in der Entwicklung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den baltischen Staaten gezeichnet werden, auch im Vergleich der Länder untereinander.⁴

⁴ Diese Methode ist für fünf mittel- und osteuropäische Reformstaaten in Glismann, Schrader [1991] und Heitger et al. [1992] sowie für Rußland, Weißrußland, die Ukraine und die baltischen Staaten (Stand: Mai 1992) in Schrader und Laaser [1992] angewendet worden.

Um den Ausgangspunkt der baltischen Staaten für ihre verschiedenen Integrationsbemühungen zu beschreiben, sind ferner die Produktions-, Beschäftigungs- und Außenhandelsstrukturen, wie sie sich seit der Unabhängigkeit ergeben haben, erhoben worden, soweit es die im Aufbau befindliche Statistik der drei baltischen Staaten gegenwärtig zuläßt.

In Kapitel C der Untersuchung werden die Erfahrungen aus der Süderweiterung der EG ausgewertet und darauf hin untersucht, inwieweit sie für die baltischen Staaten von Nutzen sein könnten. Zu diesem Zweck wurden drei Phasen der Beitrittsgeschichte Griechenlands, Portugals und Spaniens hinsichtlich der Anpassungsvorgänge in der Wirtschaftspolitik als auch in den Produktions- und Beschäftigungsstrukturen sowie im Außenhandel analysiert: (i) die Ausgangslage bei Abgabe der Beitrittsgesuche, (ii) die Phase zwischen Antragstellung und erfolgtem Beitritt und (iii) die Phase nach dem formellen Beitritt bis heute, in der in den genannten Ländern zum Teil immer noch Übergangsregelungen gelten. Aus den Ergebnissen der Analyse des Beitritts der südeuropäischen Staaten zur EG werden in Kapitel D Schlußfolgerungen für die baltischen Staaten gezogen, welche Anpassungserfordernisse sich im Zuge des Integrationsprozesses ergeben.

B. Wirtschaftliche Entwicklung und Reformen in den baltischen Staaten nach der Unabhängigkeit

I. Die wirtschaftliche Entwicklung

1. Estland

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 (vgl. Tabelle 1). Dabei muß allerdings der estnischen Statistik mit großer Vorsicht begegnet werden, denn auch sie 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.⁵

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. Vielmehr hat es im 3., aber wohl auch im 4. Quartal 1993 sogar einen realen Anstieg des BIP im Vorjahresvergleich gegeben. 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 war von März bis Dezember 1993 sogar gesunken, was

* Die Datensammlung in diesem Kapitel wurde im März 1994 abgeschlossen; soweit möglich wurden bis zum Juni 1994 Aktualisierungen vorgenommen.

5 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.

Tabelle 1 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Estland 1991, 1992 und 1993

	1991	1992	1993
Veränderung des realen BIP (vH)	-14,0	-16,3 ^a -29,3 ^c -31,6 ^{e,b}	-5,1 ^{a,b} -3,0 bis -4,0 ^d
Veränderung der Verbraucherpreise (vH)	318,0	956,0	35,6
Arbeitslosenquote (vH)	1,2 ^c	5,5 ^e 1,9 ^g	1,7 ^f
Außenwirtschaft (Mill. EEK ^h)			
Leistungsbilanzsaldo	nv	1 839	493
Handelsbilanzsaldo	nv	136	-1 733
Dienstleistungsbilanzsaldo	nv	635	834
Übertragungsbilanzsaldo	nv	1 068	1 392
Kapitalbilanzsaldo	nv	-342	2 548
Währungsreserven	nv	-820	-2 164
Nichtspezifizierte Transaktionen	nv	-677	-877

^aNach Rajasalu auf der Basis sektorspezifischer Deflatoren. — ^bSchätzung. — ^cBIP-Angaben des estnischen Wirtschaftsministeriums bereinigt mit dem offiziellen estnischen Verbraucherpreisindex. — ^dSchätzung des Eesti Vabariigi Rahandusministerium. — ^eNach IMF. — ^fOffizielle Quote zum 01.12.93. — ^gOffizielle Quote zum Jahresende. — ^hEstnische Krone. — nv = nicht verfügbar.

Quelle: IMF [1993a, S. 49]; Rajasalu [1993, S. 15 ff.; 74]; OECD [h]; Eesti Vabariigi Majandusministerium [1993, S. 16. f.]; Eesti Vabariigi Rahandusministerium [1994, S. 1 ff.]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

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 Teilzeitarbeit vornehmlich im Staatssektor, war die Arbeitslosenquote bis Ende 1992 auf 7 vH gestiegen [vgl. IMF, 1993 a, 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 B.II.5). Der Leistungs-

bilanzüberschuß 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 erreicht hatten. 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 nicht spezifizierten Transaktionen.

Auch die sektorale Wirtschaftsentwicklung in Estland zeigt die rasante Talfahrt der Jahre 1992 und 1993 (vgl. 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 anderen Dienstleistungsbereichen günstiger aussehen; ein Indiz dafür ist die Beschäftigungsentwicklung in entsprechenden Bereichen, die von Privaten dominiert sein dürften.

Dennoch bleibt das Bild nur lückenhaft. Erklärungsbedürftig ist vor allem 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 (vgl. Abschnitt B.II.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 [vgl. IMF, 1993 a, S. 12]. Der Faktor Arbeit hat sich also 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.⁶ Jedoch dürfte im Zuge des zu erwartenden Struk-

⁶ Es ist zu vermuten, daß die estnischen Arbeitnehmer zumindest einen Teil der Einkommensverluste durch Zweitjobs und Hilfen durch Verwandte kompensieren.

Tabelle 2 — Die Entwicklung der estnischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Reale Veränderung ^a			Anteil ^b	
	1991	1992	1993	1991	1992
Industrie	-9,5	-38,7	-26,6	52,0	40,0
darunter:					
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 Metall- verarbeitung	-2,6	-45,3	nv	15,9	14,2
Chemie	-9,2	-49,3	nv	8,8	7,3
Andere Industrien	-25,2	nv	nv	nv	0,1
Land-, Jagd- und Forstwirtschaft	-20,8	-21,3	-20,0	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 Einzelhandel; Schätzung für Industrie und Landwirtschaft. — ^bIn vH der gesamten Bruttowertschöpfung.

Quelle: IMF [1993a, S. 50 f.]; OECD [h]; Eesti Vabariigi Majandusministerium [1993, S. 22 ff.]; Eesti Vabariigi Rahandusministeerium [1994, S. 2]; eigene Zusammenstellung.

turwandels mit einer Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion zu rechnen sein, da sich die estnischen Unternehmen neben dem Preis- auch dem Qualitätswettbewerb stellen müssen. Dies kann zwischenzeitlich zur Freisetzung von Arbeitskräften führen, ehe im Verlauf eines einsetzenden Wachstumsprozesses wieder verstärkt Arbeitskräfte nachgefragt werden.

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.

Tabelle 3 — Die Entwicklung der estnischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Veränderung			Anteil		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993 ^a
Industrie	3,3	-9,5	-7,2	31,2	26,3	23,2
Land-, Jagd- und Forstwirtschaft	-0,3	-9,9	-45,6	19,6	17,8	9,2
Energie	15,1	-2,3	-7,0	2,2	2,6	2,3
Baugewerbe	10,2	-8,9	-1,7	6,8	6,2	5,8
Bergbau	nv	nv	nv	nv	2,4	nv
Finanzen und Versicherungen	nv	nv	548,3	nv	0,8	5,1
Transport und Kommunikation	nv	nv	-11,7	nv	9,5	8,0
Handel, Gastronomie	nv	nv	14,3	nv	9,6	10,4
Öffentliche und gesellschaftliche Dienstleistungen	nv	nv	6,1	nv	21,3	21,5
Andere Wirtschaftszweige	nv	nv	-85,1	nv	3,5	0,5
Sonstige	nv	nv	nv	nv	nv	14,0
Insgesamt	0,4	-7,0	5,2	100,0	100,0	100,0

^aVon der Statistik werden nur 86 vH der Lohn- und Gehaltsempfänger Wirtschaftszweigen zugeordnet. Daher wurde die Position „Sonstige“ eingeführt, die die Restgröße von 14 vH enthält. Diese Restgröße dürfte sich auf die aufgeführten Wirtschaftszweige verteilen. Der Schlüssel ist aber unbekannt. Zudem kann die Vergleichbarkeit der Jahre 1992 und 1993 dadurch eingeschränkt sein, daß auch 1992 eine solche Restgröße existiert. Die Statistik gibt diesbezüglich keinen Hinweis; jedenfalls steht die ausgewiesene Veränderung bei der Gesamtbeschäftigung unter großen Vorbehalten.

Quelle: IMF [1993a, S. 50]; Eesti Statistikaamet [1993, S. 144 ff.]; Auskünfte des estnischen Amtes für Statistik; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

2. Lettland

In Lettland befindet sich die Wirtschaft seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991 auf einer Talfahrt. Diese Entwicklung kann als die unmittelbare Folge des Zusammenbruchs der innersowjetischen Arbeitsteilung und des sozialistischen Planungssystems angesehen werden. Vergleicht man die bisherige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, so nimmt Lettland eine Mittelposition zwischen den baltischen Nachbarstaaten ein, die ähnliche Probleme zu bewältigen haben (vgl. Tabelle 4). Wie im Fall Estlands und Litauens gilt jedoch auch

Tabelle 4 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Lettland 1991, 1992 und 1993 (vH)

	1991	1992	1993
Veränderung des realen BIP ^a	-8,3	-33,8	-19,9
Veränderung der Verbraucherpreise	272	958,6	34,6
Arbeitslosenquote	nv	1,2	5,8 ^b

^aEs ist zu beachten, daß das Statistische Amt offensichtlich nach dem 3. Quartal 1993 eine Revision der nominalen BIP-Werte für 1992 sowie des Deflators vorgenommen hat. Ebenfalls revidiert wurden die BIP-Werte für das 1. Halbjahr 1993. Aufgrund dieser häufigen Revisionen sind auch die dargestellten Werte als vorläufig anzusehen [vgl. State Committee for Statistics, 1993c, S. 6; 1993d, S. 6; 1994, S. 6; Latvijas Republikas Valsts Statistikas Komiteja, 1993a, S. 10]. — ^bStand: 31.12.93.

Quelle: State Committee for Statistics [1992; 1993a; 1993b; 1994]; Ministry of Finance [1994]; eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

gegenüber der lettischen Statistik ein Mißtrauensvorbehalt, da die Qualität der Daten noch lange nicht „westlichen Standards“ entspricht. Somit lassen sich lediglich die groben Trends der wirtschaftlichen Entwicklung einigermaßen zuverlässig darstellen.

Bei der Veränderung des realen BIP ist seit 1991 ein ständiger Rückgang zu beobachten. Hierbei dürfte sich vor allem die starke Schrumpfung der industriellen Produktion bemerkbar gemacht haben. Zwar fiel der reale Rückgang des BIP mit 19,9 vH im Jahr 1993 merklich geringer aus als im Vorjahr, die Schätzungen der lettischen Regierung, die einen Rückgang von 10 vH erwartet hatte, erwiesen sich allerdings als zu optimistisch. Es kam auch nicht zu dem erwarteten Stillstand des Schrumpfungsprozesses im 4. Quartal 1993, sondern mit einer Rate von -13,3 vH im Vorjahresvergleich gab es lediglich eine Abschwächung des Rückgangs. Diese Aussagen werden zumindest von der aktuellen offiziellen Statistik gestützt, die aber ansonsten auch bezüglich der Daten zur Sozialproduktentwicklung sehr unzuverlässig ist. Auf jeden Fall sollten die Regierungsprognosen für das Jahr 1994, die eine Wachstumsrate zwischen 0 und 5 vH erwarten lassen, mit einem großen Fragezeichen versehen werden.

Hingegen zeigt sich bei der Veränderung der Verbraucherpreise nach Einführung einer eigenen lettischen Währung eine positive Entwicklung. Gemessen an osteuropäischen Verhältnissen kann die Inflationsrate für das Jahr 1993 geradezu als ein Zeichen „relativer Geldwertstabilität“ gelten. Jedoch war die Inflationsentwicklung im Jahr 1993 durch Ausschläge nach unten und oben gekennzeichnet: Im August gab es eine negative monatliche Veränderungsrate von -1,7 vH aufgrund von Preissenkungen für Nahrungsmittel. Die gegen Ende

1993 wieder gestiegene monatliche Veränderungsrate wurde zum einen mit der Erhöhung der Verbrauchssteuern erklärt. Zum anderen begann die Zentralbank damit, einer weiteren Aufwertung des Lats entgegenzusteuern, was ebenfalls zu einem höheren Inflationsdruck führte. Daher bleibt abzuwarten, ob das ehrgeizige Ziel einer auf 0,5 vH reduzierten monatlichen Inflationsrate im Jahr 1994 erreicht werden kann. Anfang des Jahres 1994 sah es jedenfalls nicht danach aus.

Das von der Statistik gezeichnete Bild des lettischen Arbeitsmarkts entsprach bislang kaum der Wirklichkeit. Trotz eines Anstiegs der offiziellen Arbeitslosenquote im Jahr 1993 blieb ein Widerspruch zwischen der Arbeitslosenstatistik und dem rapiden Niedergang der Produktion. Denn die Statistik erfaßt nicht die auch in Lettland vorhandene „verdeckte“ Arbeitslosigkeit: Kurzarbeit mit bis zu null Arbeitsstunden und unbezahlter Zwangsurlaub, ohne daß Arbeitnehmer entlassen werden. Der Umfang dieser Form von Arbeitslosigkeit kann nur geschätzt werden. So wurde für September 1993 bei einer offiziellen Arbeitslosenquote von 5,5 vH selbst von der lettischen Regierung vermutet, daß die tatsächliche Quote bei 8 vH liegen würde. Für das Jahr 1994 wird von der lettischen Regierung erwartet, daß sich infolge der notwendigen Strukturreformen die verdeckte in eine offene Arbeitslosigkeit verwandeln und die offizielle Quote im Zuge dieser Entwicklung auf bis zu 15 vH ansteigen wird [vgl. Ministry of Finance, 1994, S. 37 f.]. Erst dann dürfte auch wieder die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigen beginnen. Mit der Produktivitätsentwicklung stimmte die Entwicklung des Reallohns zuletzt nicht mehr überein: Während bis Ende 1992 der Reallohn noch um etwa 26 vH zurückging, stieg er offensichtlich bis Ende 1993 wieder um etwa 20 vH — trotz anhaltender Produktivitätsschwäche. Jedenfalls konnte nicht länger eine Entlastung des Arbeitsmarkts durch die Reallohnentwicklung beobachtet werden.

Aussagen zur Entwicklung der lettischen Außenwirtschaft fallen aufgrund der in diesem Bereich besonders ausgeprägten statistischen Mängel relativ schwer.⁷ So kann etwa die Entwicklung des realen Außenhandelsvolumens nur grob geschätzt werden: Im Jahr 1992 sollen die Exporte bis 16 vH und die Importe bis zu 44 vH im Vorjahresvergleich zurückgegangen sein; im Jahr 1993 betrug der reale Rückgang bei den Exporten schätzungsweise 13 vH und bei den Importen 15 vH. Mit dem Schrumpfungsprozeß ging auch eine regionale

⁷ Für das Jahr 1992 wurde die erste lettische Zahlungsbilanz nach der Unabhängigkeit erstellt. Durch die Währungsreform ergaben sich allerdings Umrechnungsprobleme, und die Konsistenz des Zahlenwerks ist alles andere als gelungen. Auch die Zahlungsbilanz 1993 ist mit großen Fragezeichen zu versehen. Die vom lettischen Finanzministerium verbreitete Zahlungsbilanz ist mit der offiziellen Außenhandelsbilanz nicht konsistent und in sich widersprüchlich. Auf eine Darstellung wird daher verzichtet.

Reorientierung des lettischen Außenhandels einher, da sich zumindest der relative Anteil westlicher Handelspartner erhöhte. Allerdings kam es nicht zu einer derart radikalen Verschiebung der Gewichte wie beim Nachbarn Estland (vgl. ausführlich Abschnitt B.II.5). Auch wenn die veröffentlichte Zahlungsbilanz große Unzulänglichkeiten aufweist, so können doch für einzelne Teilbilanzen Aussagen für das Jahr 1993 getroffen werden: Die Handelsbilanz schloß mit einem leichten Überschub ab, die Dienstleistungsbilanz wies ein noch positiveres Ergebnis aus; letzteres ist vor allem auf handelsbezogene Transportdienstleistungen zurückzuführen; die Kapitalbilanz befand sich aufgrund der Zuflüsse von IMF, Weltbank, EBRD und EU/G-24 ebenfalls im Plus; die Währungsreserven der Zentralbank stiegen kräftig an [vgl. Ministry of Finance, 1994, S. 30; State Committee for Statistics, 1994, S. 21].

Die sektorale Wirtschaftsentwicklung in Lettland unterstreicht eigentlich nur den bisherigen Eindruck, daß sich die Talfahrt der lettischen Wirtschaft erst sehr langsam dem Ende nähert (vgl. Tabellen 5 und 6). Vor allem die Bruttowertschöpfung der Industrie ist real stark geschrumpft, während die Dienstleistungen geringere Schrumpfungsraten aufweisen und bis 1993 ihren relativen Anteil an der Bruttowertschöpfung wesentlich erhöhen konnten. Diese Entwicklung bei der Bruttowertschöpfung wird allerdings nur unzureichend von den verfügbaren Beschäftigungszahlen widergespiegelt. Es ist offensichtlich, daß die „verdeckte“ Arbeitslosigkeit einen erheblichen Umfang haben muß. Dies dürfte vor allem auf die Entwicklung in der Industrie zutreffen, während im Bereich Land-, Jagd- und Forstwirtschaft sowie im Dienstleistungsbereich Anzeichen für eine erfreulichere Tendenz zu erkennen sind. Das Gesamtbild dürfte besser aussehen, wenn die privaten Wirtschaftsaktivitäten, die vornehmlich im Dienstleistungssektor angesiedelt sind, vollständiger erfaßt würden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Lettland gewisse Stabilisierungstendenzen aufweist. Wenigstens der monetären Stabilität ist man im Jahr 1993 einen bedeutenden Schritt näher gekommen, während sich auf dem Arbeitsmarkt die Anpassungskrise erst noch stärker einstellen wird. Die geringere reale Schrumpfung des BIP im Jahr 1993 als Erfolg zu bezeichnen, wäre wohl übertrieben. Die weitere Entwicklung der lettischen Wirtschaft im Jahr 1994 ist offen.⁸

⁸ Es sollte nicht übersehen werden, daß sich die lettische Statistik in einem Zustand befindet, der keine zuverlässigen Aussagen über die Wirtschaftsentwicklung erlaubt. Diese Auffassung teilt wohl auch die lettische Regierung: Die Wachstumsmeldungen des Statistischen Amtes für Oktober und November 1993 wurden selbst vom lettischen Wirtschaftsminister öffentlich angezweifelt [vgl. Umann, 1994b, S. 3 f.]. Es wäre daher vollkommen verfehlt, aus einer Ansammlung statistischer Fehler irgendwelche „Wendepunkte“ zu prognostizieren.

Tabelle 5 — Die Entwicklung der lettischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Reale Veränderung			Anteil		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Industrie	-15,0	-47,1	-41,2	38,9	36,6	24,6
Land-, Jagd- und Forstwirtschaft	-2,0	-27,6	-14,1	19,3	24,9	25,9
Fischfang	-2,0	-52,6	-21,7	0,8	0,7	0,6
Bergbau	-12,0	-45,5	-50,0	0,2	0,2	0,1
Energie	-3,0	-47,1	-11,0	1,8	1,8	2,2
Baugewerbe	-41,0	-64,4	-49,8	6,0	3,7	2,4
Dienstleistungen	8,0	-45,7	-10,5	33,0	32,1	44,1
Insgesamt	-8,0	-44,6	-19,9	100,0	100,0	100,0

Quelle: Ministry of Economic Reforms [1993a]; State Committee for Statistics [1993d; 1994]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 6 — Die Entwicklung der lettischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991 und 1992 (vH)

	Veränderung ^a		Anteil ^b	
	1991	1992	1991	1992
Industrie	-4,6	-9,8	25,5	23,9
Land-, Jagd- und Forstwirtschaft	1,3	11,0	16,9	19,5
Fischfang	0,0	-41,7	0,9	0,5
Bergbau	0,0	-25,0	0,3	0,2
Energie	-21,4	45,5	0,8	1,2
Baugewerbe	-4,4	-31,5	9,3	6,6
Handel und Reparaturdienstleistungen	9,2	16,0	8,5	10,3
Gastronomie	-3,3	-16,9	4,2	3,6
Transport und Kommunikation	0,9	-1,9	7,7	7,8
Sonstige Dienstleistungen	0,6	-2,2	26,0	26,4
Insgesamt	-0,9	-3,7	100,0	100,0

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

Quelle: Latvijas Republikas Valsts Statistika Komiteja [1993b, S. 83 f.]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

3. Litauen

Wie alle anderen Reformländer Mittel- und Osteuropas ist auch die litauische Volkswirtschaft von dem Zusammenbruch der alten Strukturen gekennzeichnet, die erst sehr langsam durch wettbewerbsfähige neue Strukturen ersetzt werden. Allerdings scheint die Wirtschaftsentwicklung in Litauen bislang ungünstiger verlaufen zu sein als in den beiden baltischen Nachbarstaaten, in denen sich die ersten Stabilisierungserfolge eingestellt haben (vgl. Tabelle 7).⁹

Tabelle 7 — Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Litauen 1991, 1992 und 1993

	1991	1992	1993
Veränderung des realen BIP (vH)	-13,1	-37,7	-24,0 ^a
Veränderung der Verbraucherpreise (vH)	371,2	1156,9	188,3
Arbeitslosenquote (vH)	0,2	1,2	1,6 ^b
		(3,5) ^c	(3,5) ^c
Außenwirtschaft (Mill. US\$)			
Leistungsbilanzsaldo	nv	322,2	57,1
Handelsbilanzsaldo	nv	152,6	-70,2
Dienstleistungsbilanzsaldo	nv	128,6	12,0
Übertragungsbilanzsaldo	nv	41,0	115,2
Kapitalbilanzsaldo	nv	127,4	299,2
Währungsreserven	nv	-317,9	-306,4
Nichtspezifizierte Transaktionen und statistische Differenz	nv	-131,7	-49,9

^aSchätzung des litauischen Wirtschaftsministeriums. — ^bJanuar–September 1993. —
^cIn Klammern: Neuberechnungen des Statistischen Amtes nach „westeuropäischer Methodik“ für 1992 und 1993.

Quelle: Lietuvos Statistikos Departamentas [1992; 1993a; 1993b]; Auskünfte des litauischen Wirtschaftsministeriums, Vilnius 1994; Auskünfte des Statistikos Departamento Duomenys, Vilnius 1994; OECD [i]; eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

⁹ Sicherlich muß auch bei der Interpretation der gesamtwirtschaftlichen Indikatoren der Mißtrauensvorbehalt, unter dem die noch sehr mangelhafte litauische Statistik steht, berücksichtigt werden. Doch läßt sich zumindest die grundlegende Richtung der Wirtschaftsentwicklung mit dem verfügbaren statistischen Material bestimmen.

Bei der Veränderung des realen BIP zeigt sich seit dem Jahr 1991 ein sehr kräftiger Rückgang, der im Jahr 1992 am dramatischsten ausfiel. Angesichts der immer noch beträchtlichen Schrumpfung im Jahr 1993 kann wohl kaum von einer Erholung gesprochen werden. Die Wachstumsbilanz dürfte erfreulicher aussehen, wenn der auch in Litauen an Bedeutung gewinnende Privatsektor vollständiger erfaßt würde. Die von der litauischen Regierung verbreiteten Prognosen, die für 1994 einen leichten Anstieg des realen BIP erwarten lassen, scheinen sehr optimistisch zu sein.

Eine Stabilitätstendenz ist hingegen bei der Veränderung der Verbraucherpreise zu beobachten. Während im Jahr 1992 noch die Rubelinflation und die Freigabe bzw. Erhöhung vieler Preise eine vierstellige Inflationsrate verursachte, zeichnete sich im Jahr der Litas-Einführung (1993) eine allmähliche Stabilisierung ab. In der zweiten Jahreshälfte 1993 wurden nur noch einstellige, bis auf 1,0 vH absinkende monatliche Inflationsraten erreicht. Denn die Litas-Einführung bewirkte, daß das Warenangebot erheblich ausgedehnt und der vorhandene Kaufkraftüberhang erst einmal abgeschöpft wurde. Ob allerdings das für litauische Verhältnisse ehrgeizige Ziel, die Inflationsrate im Jahr 1994 auf 30 vH zu reduzieren, erreicht werden kann, wird entscheidend von der Geldpolitik der litauischen Zentralbank und der Fiskalpolitik der Regierung abhängen [vgl. Ministry of Foreign Affairs, 1994, S. 4].

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt dürfte allerdings nicht so rosig aussehen, wie es die Arbeitslosenzahlen glauben machen wollen. In dieser Statistik wird nicht berücksichtigt, daß viele (Staats-)Betriebe nur noch sporadisch produzieren und während der Leerlaufzeiten die Beschäftigten in eine Art Zwangsurlaub oder Kurzarbeit ohne Lohnfortzahlung entlassen. Zudem wurde die Arbeitslosenstatistik im Jahr 1993 um diejenigen Arbeitslosen bereinigt, die nicht regelmäßig die staatliche Arbeitsvermittlung aufgesucht hatten. Entlastet wird hingegen der litauische Arbeitsmarkt durch die zunehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten im privaten Sektor, wo allerdings zum größeren Teil unter Tariflohn und ohne Sozialversicherung gearbeitet wird. Zudem sind die Reallohne in Litauen allgemein sehr stark gesunken: Im Jahr 1992 sanken die Reallohne im Vorjahresvergleich um 17 vH, wobei ein starker Rückgang vor allem in der zweiten Jahreshälfte zu beobachten war; im 1. Quartal 1993 gab es zwar einen leichten Reallohnanstieg im Vergleich zum Dezember 1992, jedoch wurden über das gesamte Jahr die vorangegangenen Reallohnverluste nicht kompensiert; im August 1993 waren die Realeinkommen im Vorjahresvergleich sogar um 50 vH geringer. Doch trotz dieses relativ niedrigen Reallohniveaus wird selbst nach litauischen Schätzungen im Jahr 1994 ein Anstieg der Arbeitslosenquote nicht zu vermeiden sein, der in einer Größenordnung von mehr als 6 vH liegen dürfte. Die Entwicklung wird maßgeblich von dem Umfang der

erwarteten Konkurswelle in der Staatsindustrie abhängen [vgl. Baltic Independent, 1.-7.10.1993, S. 33; Umann, 1994; IMF, 1993c, S. 7 f.].

Einen radikalen Einschnitt gab es in der litauischen Außenwirtschaft. Als Folge des Zusammenbruchs der intrasowjetischen Arbeitsteilung schrumpfte offensichtlich das Außenhandelsvolumen im Jahr 1992 im Vergleich zum Vorjahr in zweistelliger Höhe.¹⁰ Doch seit dem 1. Quartal 1993 scheint das reale Außenhandelsvolumen wieder zu steigen, wenn auch von einem niedrigen Ausgangsniveau aus. Das wieder steigende Außenhandelsvolumen dürfte allerdings nicht allein aus einer Umorientierung des litauischen Außenhandels auf westliche Märkte resultieren, da diese besonders im Vergleich zu Estland, nur sehr bescheiden ausfällt (vgl. ausführlich Abschnitt B.II.5). Die litauische Zahlungsbilanz weist außerdem nicht unbeträchtliche Erfassungsmängel auf: So werden die Importe nur teilweise erfaßt — private Händler füllen wohl nur selten die entsprechenden Statistikbögen aus, d.h., der Handelsbilanzsaldo könnte ein noch stärkeres negatives Vorzeichen aufweisen. Hinzu kommen die Fragen, die sich aus der Rubrik „Nichtspezifizierte Transaktionen und statistische Differenz“ ergeben, die einen nicht unbeträchtlichen Wert aufweisen dürfte¹¹ [vgl. auch IMF, 1993c, S. 26 ff.; Umann, 1994b, S. 4].

Detaillierte Aussagen über die sektorale Wirtschaftsentwicklung in Litauen fallen aufgrund der statistischen Unzulänglichkeiten außerordentlich schwer. So können zur Entwicklung der sektoralen Wertschöpfung und Beschäftigungsentwicklung nur unvollständige und unsichere Angaben gemacht werden (vgl. Tabellen 8 und 9). Danach erfuhr die industrielle Produktion im Jahr 1992 einen drastischen Rückgang, der sich auch im Jahr 1993 fast unvermindert fortsetzte. Während das Baugewerbe im Jahr 1993 eine ähnliche Tendenz aufwies, schrumpfte die Landwirtschaft nur noch relativ wenig. Zur Entwicklung der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor liegen keine Informationen vor. Auch bei der Darstellung der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor, wo der überwiegende Teil der rein privatwirtschaftlichen Aktivitäten angesiedelt ist, ist das Bild widersprüchlich und lückenhaft. Die Beschäftigungsentwicklung in der Industrie wies zwar einen deutlichen Abwärtstrend auf, jedoch schrumpfte die Beschäftigung statistisch weitaus geringer als der Produktionswert in der litauischen Industrie.

¹⁰ Es ist nicht möglich, konkrete Veränderungsdaten zu nennen, da diese entscheidend von den Wechselkursen abhängen, die für die Umrechnungen verwendet werden, die infolge der Währungsreform notwendig sind. Nach Umrechnungen des IMF [1993c, S. 84] ist das Exportvolumen von 1991 auf 1992 auf ca. 7 vH geschrumpft, das Importvolumen verringerte sich auf ca. 10 vH; solche Umrechnungen sind allerdings problematisch.

¹¹ Die in Tabelle 7 aufgeführten Werte ergeben sich als rechnerische Restgrößen innerhalb der Zahlungsbilanz.

Tabelle 8 — Die Entwicklung der litauischen Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Reale Veränderung ^a			Anteil ^b
	1991	1992	1993	1991
Industrie	-4,9	-51,6	-46,0	47,7
darunter:				
Energiewirtschaft	12,0	-75,7	nv	nv
Chemie und Petrochemie	-2,2	-50,4	nv	nv
Maschinenbau und Metallverarbeitung	-3,2	-47,8	nv	nv
Holzprodukte, Zellulose und Papier	-3,3	-52,3	nv	nv
Baustoffe	-6,4	-52,3	nv	nv
Glas und Keramik	26,9	-39,3	nv	nv
Leichtindustrie	4,9	-34,1	nv	nv
Nahrungsmittelindustrie	-11,3	-38,7	nv	nv
Mahlerzeugnisse	-24,4	-36,5	nv	nv
Landwirtschaft	-4,6	-23,8	-8,0	21,2
Baugewerbe	nv	nv	-43,0	4,9
Insgesamt	nv	nv	nv	100,0

^aIm Vorjahresvergleich. — ^bIn vH der gesamten Bruttowertschöpfung.

Quelle: Lietuvos Statistikos Departamentas [1993c; 1993d; 1994]; eigene Zusammenstellung.

Im Jahr 1994 dürfte sich hinsichtlich der sektoralen Wirtschaftsentwicklung in Litauen ein klareres Bild ergeben, wenn die erwarteten Konkurse stattfinden und den vermutlich hohen Anteil verdeckter Arbeitslosigkeit in der Industrie aufdecken. Gegen den allgemeinen Trend wächst die Beschäftigung im Agrarsektor, was wohl auf die relativ weit fortgeschrittene Bildung privaten Eigentums in der Landwirtschaft zurückzuführen ist. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die privaten Bauernhöfe mit ihren jeweils geringen Nutzflächen teilweise nur den Eigenbedarf decken — der Weg zu einer international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft dürfte noch sehr lang sein.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der litauischen Wirtschaft noch große Belastungsproben bevorstehen. Denn die realen Anpassungsprozesse stehen zum großen Teil noch aus und dürften vornehmlich den Arbeitsmarkt in weit- aus größerem Umfang als bisher belasten. Hilfreich für den zukünftigen Gesundungsprozeß erscheint, daß sich Litauen — wenn auch nur sehr langsam — seit 1993 der monetären Stabilität nähert.

Tabelle 9 — Die Entwicklung der litauischen Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Veränderung ^a			Anteil ^b		
	1991	1992	1993 ^c	1991	1992	1993 ^c
Industrie	nv	-3,9	-19,2	30,0	29,0	24,0
Baugewerbe	nv	-4,8	-21,5	9,6	9,2	7,4
Land-, Jagd- und Forstwirtschaft	nv	6,6	13,5	17,8	19,1	22,2
Fischfang	nv	nv	nv	nv	nv	0,1
Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung	nv	nv	nv	nv	nv	1,7
Groß- und Einzelhandel, Reparaturdienstleistungen	nv	23,5	-40,5	9,9	12,3	7,5
Gastronomie	nv	nv	nv	nv	nv	1,1
Transport und Kommunikation	nv	-3,5	-21,3	6,9	6,7	5,4
Sonstige Dienstleistungen	nv	32,5	229,4	0,6	0,8	2,7
Öffentliche Dienstleistungen	nv	-15,4	-24,3	23,5	20,0	15,5
Andere	nv	69,5	317,4	1,7	2,9	12,4
Insgesamt	2,4	-0,6	-2,4	100,0	100,0	100,0

^aVeränderung im Vorjahresvergleich. Die Jahre 1991 und 1992 sind aufgrund von Umgruppierungen in der Statistik nur bedingt mit 1993 vergleichbar. — ^bIn vH der Gesamtbeschäftigung. — ^cStand: 1. Halbjahr 1993.

Quelle: Lithuanian Department of Statistics [1993a, S. 45 f.]; Lietuvos Statistikos Departamentas [1993e, S. 84 f.]; IMF [1993c, S. 56]; eigene Anpassungen, Berechnungen und Zusammenstellung.

4. Die Wirtschaftsentwicklung der drei baltischen Staaten im Vergleich

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den baltischen Staaten nach deren Loslösung von der Sowjetunion ist typisch für osteuropäische Länder, die den Prozeß der Systemtransformation durchlaufen: Das reale Sozialprodukt schrumpft mit hohen Raten, die jährliche Inflationsrate ist mindestens zweifelhaft, eine niedrige Arbeitslosenquote täuscht über ein hohes Maß an verdeckter Arbeitslosigkeit sowie den großen Rationalisierungsbedarf vorerst hinweg und das Außenhandelsvolumen verringert sich signifikant. Dennoch heben sich die baltischen Staaten von den „klassischen“ Reformländern Mittel- und Osteuropas ab, da sie anders als diese nicht nur ihre Volkswirtschaften reformieren, sondern auch ihre Staatswesen (wieder-)aufbauen müssen. Und sie sind dabei wesentlich erfolgreicher als die anderen europäischen Nachfolgestaaten der

Sowjetunion — Rußland, die Ukraine und Weißrußland —, deren wirtschaftliche und politische Krise sich sogar noch zu vertiefen scheint. Die baltischen Staaten haben mit der Unabhängigkeit und dem Ausscheiden aus der Rubelzone diesen postsowjetischen Krisenverbund offensichtlich hinter sich gelassen. Dies kann selbst für Litauen gelten, wo die wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich der baltischen Staaten am wenigsten erfreulich ist.

Das Jahr 1993, das erste volle Jahr monetärer Eigenständigkeit und damit auch wirtschaftspolitischer Eigenverantwortlichkeit, ist in allen drei baltischen Staaten durch einen Gewinn an makroökonomischer Stabilität gekennzeichnet. Jedoch kann nicht von dem „Baltikum“ als einem homogenen wirtschaftlichen Gebilde gesprochen werden, da sich im vergangenen Jahr auch deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Länder aufgetan haben. Die größten Stabilitätsgewinne verzeichnet Estland, das für osteuropäische Verhältnisse eine mittlerweile moderate Inflationsrate aufweist und dessen reales Sozialprodukt wohl nicht weiter schrumpfen wird. Auch Lettland kann eine ähnlich geringe Inflationsrate vorweisen, jedoch ging die reale Schrumpfung des Sozialprodukts nicht im gleichen Maß zurück wie in Estland. Positive Wachstumsraten werden wahrscheinlich erst in diesem Jahr in greifbare Nähe rücken. In Estland ist sogar schon in diesem Jahr mit einem leichten Wachstum zu rechnen. Lediglich Litauen hinkt der positiven Entwicklung in den beiden anderen baltischen Staaten noch hinterher. Die Arbeitsmarktzahlen sehen in allen drei baltischen Staaten, selbst an westeuropäischen Maßstäben gemessen, sehr gut aus. Doch sollte man sich nicht täuschen lassen: Es besteht vor allem in der Industrie in größerem Umfang eine „verdeckte“ Arbeitslosigkeit, die sich angesichts des großen Rationalisierungsbedarfs im Laufe des notwendigen Strukturwandels in eine offene Arbeitslosigkeit verwandeln dürfte. Bislang konnten Reallohninbußen und Lohnverzicht den rapiden Produktivitätsverfall teilweise kompensieren und damit helfen, Massenentlassungen weitgehend zu vermeiden. Zukünftig wird sich ein massiver Arbeitsplatzabbau, vor allem in der Industrie, aber nicht verhindern lassen. Die Regierungen haben aufgrund ihrer engen Budgetrestriktionen auch nicht die finanziellen Mittel, um etwa über eine breite Subventionierung Konkurse und den damit verbundenen Verlust von Arbeitsplätzen hinauszuschieben. Und selbst wenn die Modernisierung der baltischen Industrien in Gang kommen sollte, so werden erst einmal mehr alte Arbeitsplätze verlorengehen als neue entstehen. Ein gegenläufiger Trend ist im Dienstleistungssektor zu beobachten, in dem private Unternehmer verstärkt Arbeitsplätze schaffen — allerdings nicht in dem Umfang, daß Arbeitsplatzverluste in der Industrie vollständig kompensiert werden könnten. In allen drei baltischen Staaten ist zudem das Außenhandelsvolumen im Zuge des Ausstiegs aus der intrasowjetischen Arbeitsteilung stark geschrumpft. Doch nur der estnischen Wirtschaft ist es bislang gelungen, den Außenhandel nach Westen umzu-

orientieren, während für Lettland und vor allem für Litauen die alten Ostmärkte weiterhin von größter Bedeutung sind. Es wird also noch einige Zeit dauern, ehe die notwendige realwirtschaftliche Anpassung in den baltischen Staaten vollzogen ist. Schließlich muß immer wieder nachdrücklich betont werden, daß es die amtliche Statistik in diesen Ländern dem Beobachter nicht leicht macht, die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung zu erkennen. Die verfügbaren Statistiken sind lückenhaft — zum Beispiel wird der private Sektor wohl nur nach dem Zufallsprinzip erfaßt — und widersprüchlich, so daß Aussagen nur unter einem großen Mißtrauensvorbehalt möglich sind.

II. Eine Bestandsaufnahme des 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, Laaser, 1992, S. 5]. Die Ausgestaltung der Rechtsordnung ist demnach von unmittelbarer ökonomischer Relevanz, da von ihr das Ausmaß, die Umsetzung und die Stabilität des gesamten wirtschaftlichen Reformprozesses abhängt. Die Rechtsordnung erscheint deshalb als Basiskriterium, auf dem die weiteren Kriterien einer marktwirtschaftlichen Ordnung aufbauen.

a. *Estland*

Nach 50 Jahren Zwangsmitgliedschaft in der Sowjetunion fehlte Estland das 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 Rechts-

staatlichkeit 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 Staatspräsident übernimmt Pflichten, die sich weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränken; 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.¹²

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

¹² Diese relativ schwache Stellung des Staatspräsidenten mag auch darin begründet sein, daß die Mehrheit der „Verfassungsväter“ die Wahl des ehemaligen estnischen KP-Funktionärs Rüütel 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.

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. Beispielhaft 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.¹³ 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 bisherigen Klagen von Staatspräsident und Rechtskanzler 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 Bürger in Estland, die nicht die Staatsbürgerschaft besitzen — vornehmlich Russen — und 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.¹⁴ Diese Regelungen bezüglich Wahlrecht und Staatsbürgerschaft haben zwar zu außenpolitischen Spannungen mit Rußland geführt, sind jedoch von

¹³ 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.

¹⁴ Von der Staatsangehörigkeit sollen vor allem russische Militär- und KGB-Angehörige sowie Kriminelle ausgeschlossen werden.

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.¹⁵

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 ihren 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 nicht transparent 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 B.II.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 modernen 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; etwa ist es aufgrund der sehr eingeschränkten Machtbefugnisse und 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 Par-

¹⁵ 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.

teienlandschaft 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 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 sie immer noch mit der alten, sowjetischen Richtergeneration besetzt sind. Und das weiterhin fehlende neue Zivilrecht macht es für die privaten Vertragsnehmer schwierig, ihre Rechtsposition zu definieren und im Streitfall durchzusetzen.

b. Lettland

Gleichzeitig mit der einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit Lettlands am 4. Mai 1990 wurde auch wieder die alte lettische Verfassung vom Februar 1922 („Satversme“) teilweise in Kraft gesetzt. Schließlich erlangte am 6. Juli 1993 die alte Verfassung als Ganzes wieder ihre Gültigkeit. Damit knüpft Lettland an die demokratischen Traditionen der Zwischenkriegszeit an, die in den frühen 20er Jahren nach der Loslösung von Rußland entstanden. Die alte lettische Verfassung kennt allerdings nicht das Prinzip der Gewaltenteilung, da es nach lettischer Rechtsphilosophie nur eine Gewalt, und zwar das „Volk“, gibt; d.h., daß Exekutive, Legislative und Jurisdiktion als bloße Funktionen der Staatsbetätigung und nicht als eigenständige Gewalten angesehen werden. Damit soll das lettische Parlament, die „Saeima“, nicht nur Legislative, sondern auch das proportional verkleinerte Abbild des „zusammengetretenen Volkes“ (Saeima = Zusammentretung) sein. Das Parlament ist somit zwar hauptsächlich legislativ tätig, aber als einzige „Gewalt“ den beiden anderen Staatsfunktionen Exekutive und Jurisdiktion übergeordnet [vgl. Laserson, 1924, S. 262]. Demnach ersetzt die lettische Verfassung das Prinzip der Gewaltenteilung durch das Prinzip der Volkssouveränität, das eigentlich typisch für Räte-demokratien ist, wie sie nach dem 1. Weltkrieg zumindest zeitweise entstanden.

Die Verfassung stützt die Legislative in Gestalt der „Saeima“ also eindeutig mit der größten Macht aus. So ist das Parlament, das sich aus 100 auf drei Jahre gewählte Abgeordnete zusammensetzt, für den gesamten Gesetzgebungsprozeß einschließlich der Verabschiedung der Haushaltsgesetze zuständig. Dazu gehören Gesetzesinitiativen und die Verabschiedung von Gesetzentwürfen, die den parlamentarischen Instanzenweg durchlaufen haben. Zur Kontrolle der Exekutive steht dem Parlament ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung:

Der Staatspräsident wird ebenso wie der Ministerpräsident und jeder einzelne Minister vom Parlament gewählt bzw. abgewählt; jedem Kabinettsmitglied kann jederzeit die Vertrauensfrage gestellt werden, was dem Parlament seinen Einfluß auf die personelle Struktur der Regierung sichert. Die ständige parlamentarische Kontrolle der Regierung wird über Anfragen des Parlaments, eine Berichterstattungspflicht der Regierung sowie über parlamentarische Untersuchungsausschüsse ausgeübt.

Die Exekutive wird in Lettland von der Regierung dominiert, während dem Staatspräsidenten weitgehend repräsentative und protokollarische Aufgaben zukommen. Der Präsident wird auf drei Jahre vom Parlament gewählt und kann höchstens sechs Jahre ununterbrochen amtieren. Da er nicht direkt vom Volk gewählt wird, hat der Präsident keine eigene Legitimation gegenüber dem Parlament. Zu den substantielleren Kompetenzen des Präsidenten zählt das Recht, Kabinettsitzungen einzuberufen und im Parlament Gesetzesanträge zu stellen. Am bedeutsamsten mag das Recht des Präsidenten sein, die Auflösung des Parlaments zu beantragen. Doch muß zu diesem Zweck eine Volksabstimmung abgehalten werden, in der mehr als 50 vH der Abstimmenden für die Auflösung votieren. Falls diese Mehrheit nicht zustande kommt, gilt umgekehrt der Präsident als abgesetzt. Den größeren gestalterischen Einfluß innerhalb der Exekutive hat offensichtlich die Regierung. Die Regierung hat das Recht, Gesetzentwürfe in die parlamentarische Beratung einzubringen und Rechtsverordnungen zu erlassen, um die vom Parlament verabschiedeten Gesetze auszuführen. Aber auch sie erhält ihre Legitimation durch das Parlament, dem sie letztendlich als ausführendes Organ dient.

Ebenso wie die Regierungsmitglieder werden auch die Repräsentanten der Jurisdiktion, die Richter, vom Parlament gewählt. Allerdings garantiert ihnen die Verfassung ihre Unabhängigkeit insofern, daß sie — einmal im Amt — nur dem Gesetz unterworfen sind und nur auf Grund einer Gerichtsentscheidung aus ihrem Amt entfernt werden können [vgl. auch Rolnik, 1927; Laserson, 1924]. Es fällt jedoch schwer, das Ausmaß dieser Unabhängigkeit einzuschätzen, da Erfahrungen aus der Praxis nicht zuletzt deshalb fehlen, weil die Reorganisation des Gerichtswesens in Lettland noch nicht abgeschlossen ist. So ist zwar die Einrichtung eines Verfassungsgerichts geplant, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen fehlen aber immer noch. Auch das vorgesehene dreistufige Gerichtssystem — bestehend aus Stadt- und Regionalgerichten sowie dem Obersten Gericht — ist noch unvollständig, da die Regionalgerichte erst im Jahr 1994 eingerichtet werden sollen. Dann werden auch sogenannte „Wirtschaftsgerichte“ Teil der Regionalgerichte sein. Somit soll wohl zukünftig den lettischen Bürgern in Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtssachen der

Rechtsweg offenstehen, gegenwärtig ist dieser aber nur eingeschränkt begehbar. Zudem dürfte es einige Zeit dauern, ehe die Richter das für sie neue Recht auch routiniert anwenden können; wahrscheinlich bedarf es dazu sogar einer neuen Juristengeneration. Dabei hatte Lettland schon darauf verzichtet, ein völlig neues Zivilrecht zu entwickeln, da das alte Recht von 1937 wieder in Kraft gesetzt wurde. Dennoch dürfte bis auf weiteres auch die private Vertragsfreiheit in Lettland unvollständig abgesichert sein, solange die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche auf dem Rechtsweg aufgrund der dargestellten Mängel des Gerichtswesens nicht einfach ist.

Wie auch in den beiden anderen baltischen Staaten wird die innere Stabilität Lettlands durch die im Lande lebende, vornehmlich russische Minderheit berührt. Dies trifft für Lettland in ganz besonderem Maße zu, da diese Minderheit etwa 47 der lettischen Wohnbevölkerung umfaßt. Lange Zeit war offen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen diese Minderheit integriert werden soll, da ein Bürgerrechtsgesetz erst im Juni 1994 verabschiedet wurde. Danach ist die sofortige Einbürgerung nur möglich, wenn eine mindestens zehnjährige Ehe mit einem lettischen Staatsbürger besteht und der Einzubürgernde fließend lettisch spricht. Zudem ist beabsichtigt, bis zum Jahr 2000 denjenigen russischen Einwohnern die Staatsbürgerrechte zu verleihen, die in Lettland geboren wurden und weniger als 30 Jahre alt sind. Damit werden etwa 2/3 der russischstämmigen Einwohner zu „illegalen Einwanderern“ erklärt [vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.06.1994, S.5].

Eine abschließende Bewertung der lettischen Rechtsordnung und der damit eng verbundenen inneren Verfassung des Landes ist gegenwärtig nicht möglich. Sicherlich befindet sich Lettland auf dem Weg zu einem demokratischen, pluralistischen Rechtsstaat, jedoch können auch die Defizite, die Zweifel an einer dauerhaften Stabilität des Landes zulassen, nicht übersehen werden. So wurde mit der wieder in Kraft gesetzten alten Verfassung auch ein Stück „Rätedemokratie“ der 20er Jahre restauriert, das mit dem Prinzip einer gegenseitigen Kontrolle der Gewalten nicht vereinbar ist. Ob die in Lettland wieder praktizierte „Volkssouveränität“ den Schutz vor politischer Willkür gewährleisten kann, bleibt abzuwarten. Die Entwicklung eines funktionstüchtigen Gerichtswesens, das den Bürgern hilft, ihre politischen und wirtschaftlichen Freiheiten durchzusetzen, dürfte wie in den beiden baltischen Nachbarstaaten eine Frage der Zeit sein. Ein wesentlich größerer Unsicherheitsfaktor ist das Verhältnis zwischen der knappen lettischen Bevölkerungsmehrheit und der vornehmlich russischen Minderheit. Eine dauerhafte Lösung dieses Problems dürfte auch das neue Staatsbürgerschaftsgesetz nicht darstellen, so daß auch die latente Gefahr einer Destabilisierung von außen weiterhin akut ist.

c. *Litauen*

Litauen hatte als erster der drei baltischen Staaten am 11. März 1991 die Unabhängigkeit von der Sowjetunion erklärt. Die verfassungsrechtliche Ordnung der wiedergegründeten Republik bildete ein provisorisches Grundgesetz, das noch zu sowjetischen Zeiten im März 1990 verabschiedet worden war. Mehr als ein Jahr nach der Unabhängigkeit wurde am 25. Oktober 1992 die heute gültige Verfassung in einem Referendum angenommen. In diese Verfassung sind Erfahrungen aus der lange Zeit vergessenen litauischen Verfassungsgeschichte eingeflossen. So finden sich schon im Litauischen Statut des 16. Jahrhunderts erste Grundgedanken zum Parlamentarismus, zur Gerichtsbarkeit und zu den Menschenrechten. Konkrete Anleihen wurden den „modernen“ Verfassungen der Zwischenkriegszeit — vom November 1918 und Mai 1938 — entnommen, in denen schon Grundsätze einer pluralistischen Demokratie, die Gewaltenteilung und die Unantastbarkeit des Eigentums verankert waren. Allerdings enthält die neue Verfassung für litauische Verhältnisse auch Neuerungen, wie die Einrichtung eines Verfassungsgerichts als Hüter der Verfassung. Das Verfassungsgerichtsstatut wurde mit Blick auf entsprechende Regelungen in westeuropäischen Ländern — insbesondere Italien, Deutschland und Österreich — konzipiert. Damit sind in die litauische Verfassung sowohl eigene historische Erfahrungen als auch Elemente der Verfassungswirklichkeit westlicher Länder eingeflossen.

Der Blick in die litauische Verfassung zeigt, daß keine der drei Gewalten ein Übergewicht hat. Allerdings hat die exekutive Gewalt in Gestalt des Präsidenten eine relativ starke Position. Der litauische Präsident ist anders als etwa der estnische Präsident nicht auf weitgehend repräsentative Aufgaben beschränkt, da ihm die Verfassung eine eigene Legitimationsbasis gibt und wichtige Vollmachten zur Politikgestaltung einräumt. So wird der Präsident direkt vom Volk auf fünf Jahre gewählt und kann für eine weitere Amtsperiode wiedergewählt werden. Er hat explizit die Richtlinienkompetenz in Fragen der Außenpolitik und kann über die Regierung sowie durch Eingriffe in den Gesetzgebungsprozeß des Parlaments auch die anderen Politikbereiche maßgeblich beeinflussen. Denn die Regierung befindet sich gegenüber dem Präsidenten in einem Abhängigkeitsverhältnis: Der Ministerpräsident wird mit Zustimmung des Parlaments vom Präsidenten ernannt und entlassen; die Ernennung und Entlassung einzelner Minister, Behördenleiter und Militärs obliegt ebenfalls dem Präsidenten. Diese personellen Kompetenzen sichern dem Präsidenten seinen Einfluß auf die Politik der Regierung, die Gesetzes- und Haushaltsentwürfe in die parlamentarische Beratung einbringen darf sowie Gesetze und Verordnungen implementieren muß. Zudem hat der Präsident eine Art suspensives Veto gegenüber den vom Parlament verabschiedeten Gesetzen: Er kann die notwendige Unterschrift

unter ein Gesetz verweigern und es mit Änderungs- oder Ergänzungswünschen an das Parlament zurückverweisen. Das Parlament kann den Wünschen des Präsidenten entsprechen oder mit den Stimmen von mehr als 50 vH der gewählten Abgeordneten das Gesetz in Kraft setzen; d.h., der Präsident kann letztlich Gesetzesvorhaben nicht verhindern. Allerdings gibt die Verfassung dem Präsidenten das Recht, unter bestimmten Bedingungen das Parlament aufzulösen, nämlich wenn das Parlament über das vorgelegte Regierungsprogramm nicht entscheidet oder es zweimal ablehnt oder der Regierung das Mißtrauen ausspricht.

Das litauische Parlament („Seimas“), das 141 auf vier Jahre gewählte Abgeordnete umfaßt, sieht sich zwar einem starken Präsidenten gegenüber, verfügt aber auch selbst über wichtige Kompetenzen, die ihm das notwendige Gegengewicht verleihen. So ist das Parlament für den gesamten Gesetzgebungsprozeß — einschließlich der Haushaltsgesetze — zuständig, es entscheidet über Regierungsprogramme, kann dem Ministerpräsidenten oder einzelnen Ministern das Mißtrauen aussprechen und ernennt und entläßt den Vorsitzenden der Zentralbank sowie den obersten Rechnungsprüfer. Außerdem kann das Parlament sogar den Präsidenten absetzen, wenn dieser einen Verfassungsverstoß begeht, seinen Amtseid bricht oder eines Verbrechens überführt wird. Der Absetzung muß ein Verfahren gemäß dem Parlamentsstatut und eine Abstimmung vorangehen, bei der 3/5 der Parlamentsmitglieder für die Absetzung stimmen.¹⁶ Wenn der Präsident das Parlament aufgelöst hat, kann das neugewählte Parlament, ebenfalls mit 3/5-Mehrheit, vorzeitige Präsidentenwahlen beschließen, bei denen sich der Amtsinhaber zur Wiederwahl stellen kann.

Somit sieht die litauische Verfassung zwischen Exekutive und Legislative ein relativ ausgewogenes Kräfteverhältnis vor. Von einer Präsidial- oder Räte-demokratie kann nicht die Rede sein. Doch scheint in der gegenwärtigen politischen Situation der amtierende Präsident Brazauskas die auch gegenüber dem Parlament eindeutig dominierende politische Figur zu sein. Seine Machtposition ist darauf zurückzuführen, daß er vor seiner Wahl der Vorsitzende der regierenden „Demokratischen Partei der Arbeit“ (LDAP) war. Er mußte zwar dieses parteipolitische Amt verfassungsgemäß aufgeben, sein Einfluß auf die LDAP-Abgeordneten ist aber ungebrochen.

Exekutive und Legislative sind auch im Fall der politischen Konformität weiterhin der Verfassungsordnung verpflichtet. Darüber wacht das neue Verfassungsgericht, das die legislativen Akte des Parlaments sowie die Verordnungen und Erlässe von Regierung bzw. Präsident auf ihre Verfassungsmäßigkeit

¹⁶ Wenn entsprechende Verfehlungen bei obersten Richtern oder Parlamentsabgeordneten vorliegen, können diese auf dem gleichen Weg aus ihren Stellungen entfernt werden.

überprüft. Zudem haben Parlament, Präsident, Regierung und die Gerichte ein Klagerecht vor dem Verfassungsgericht. Neben dem Verfassungsgericht besteht die litauische Judikative laut Verfassung aus einem vierstufigen Gerichtssystem, das den Bürgern in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Fällen offensteht — die Spezialisierung findet innerhalb der Gerichte auf den jeweiligen Stufen statt. Das Gerichtssystem soll aus Gemeinde-, Bezirks- und Appellationsgerichten sowie aus dem Obersten Gericht bestehen — bislang existieren allerdings erst die Gemeindeggerichte und das Oberste Gericht. Zudem fehlen noch ein neues Strafgesetzbuch und ein neues Zivilgesetzbuch, die bis Ende 1994 verabschiedet sein sollen. Zur Zeit gilt daher noch der seit 1990 mehrfach geänderte Zivilkodex der ehemaligen Litauischen Sozialistischen Sowjetrepublik aus dem Jahr 1964. Daher wird gegenwärtig in Litauen die grundsätzlich vorhandene private Vertragsfreiheit (vgl. im einzelnen Abschnitt B.II.3) nur unzureichend garantiert. Die Gerichte sind aufgrund der Neustrukturierung nur begrenzt arbeitsfähig, und konsistente Gesetzeswerke werden erst noch erarbeitet. Auch erscheint fraglich, ob die alte litauische Juristengeneration diese neuen Herausforderungen problemlos bewältigen kann.

Die Kontrolle über die Gewalten übt letztendlich das (Staats-)Volk aus, das Präsident und Abgeordnete regelmäßig wählt. Während in Estland und Lettland aufgrund starker russischer Minderheiten die Staatsbürgerschaftsfrage eine gewichtige innen-, aber auch außenpolitische Rolle spielt, ist dieses Problem in Litauen weniger bedeutsam. Denn der Anteil der Litauer an der Wohnbevölkerung beträgt etwa 80 vH, die Anteile der russischen bzw. polnischen Minderheit nur etwa 9 bzw. 7 vH. Die im Südosten Litauens traditionell lebenden Polen konnten die litauische Staatsbürgerschaft relativ leicht erwerben, aber auch für den russischen Bevölkerungsteil stellt das Staatsbürgerschaftsgesetz keine unüberwindlichen Hürden auf.¹⁷ Außerdem garantiert die litauische Verfassung den ethnischen Minderheiten die Bewahrung ihrer Sprache, Kultur und Gebräuche. Auch wenn seitens der polnischen Regierung in der jüngeren Vergangenheit die Behandlung der polnischen Minderheit kritisiert wurde, kann nicht übersehen werden, daß es im litauischen Parlament eine polnische Fraktion gibt, Printmedien in polnischer Sprache erscheinen, polnischsprachige Rundfunk- und TV-Sendungen ausgestrahlt werden sowie polnische Kindergärten und Mittelschulen existieren.

¹⁷ Folgende Bedingungen müssen erfüllt sein, will man die litauische Staatsbürgerschaft erlangen: (i) das Bestehen eines Sprachtests; (ii) ein seit mindestens zehn Jahren vorhandener ständiger Wohnsitz in Litauen; (iii) der Nachweis einer Beschäftigung oder einer sonstigen ständigen Einkommensquelle; (iv) das Bestehen eines Wissenstests zur Verfassung; (v) der Verzicht auf andere Staatsbürgerschaften.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die neue Verfassung die politische Stabilität in Litauen prinzipiell gewährleistet. Trotz der starken Stellung des gegenwärtigen Präsidenten ist die Verfassung dahingehend konzipiert, daß es keine einseitigen unkontrollierten Machtkonzentrationen geben kann. Ein ernstes Problem stellt sicherlich das nur rudimentär vorhandene Gerichts- und Rechtswesen dar, das sich erst noch entwickeln muß. Bis dahin dürfte es den Bürgern schwer fallen, ihre verfassungsmäßigen Rechte und Ansprüche aus privat- und öffentlich-rechtlichen Beziehungen durchzusetzen. Hinzu kommt, daß gegenwärtig die Staatsorgane — darunter die vorhandenen Einrichtungen der Rechtspflege — im allgemeinen sehr unzuverlässig sind und nicht immer den rechtlichen Normen entsprechend handeln. Die Bedrohung der litauischen Rechtsordnung von außen scheint im Vergleich zu den beiden anderen baltischen Staaten etwas geringer zu sein. Denn die ethnische Mehrheit der Litauer ist so groß, daß mit den Minderheiten großzügig verfahren und mit deren „Heimatländern“, zumindest in Bezug auf Minderheitenrechte, Probleme vermieden werden können.

d. Die Rechtsordnung der drei baltischen Staaten im Vergleich

In allen drei baltischen Staaten wurden nach der Unabhängigkeit neue Verfassungen in Kraft gesetzt, die eine pluralistische Demokratie garantieren. In Estland und Litauen hat keine der Staatsgewalten ein erdrückendes Übergewicht, und die gegenseitige Kontrolle ist weitgehend gewährleistet. In Lettland hat die Wiedereinsetzung der alten Verfassung von 1922 dazu geführt, daß das Parlament zur einzigen Staatsgewalt geworden ist. Dies erinnert an die Rätedemokratien, die nach dem 1. Weltkrieg vorübergehend entstanden waren. Damit ist die potentielle Gefahr politischer Willkür in Lettland größer als in den baltischen Nachbarstaaten. Dennoch hatten alle baltischen Staaten beim Neuaufbau ihrer Rechtsordnungen den Vorteil, daß sie auf historische verfassungsrechtliche Erfahrungen zurückgreifen konnten und daher nicht völlig fremde Rechtsgrundsätze und -institute, wie es bei anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der Fall war, einführen mußten. Dessen ungeachtet fehlt es den neuen Institutionen, wie nicht anders zu erwarten, noch an der notwendigen Praxis und Effektivität. Dies trifft vor allem auf die Staatsverwaltung und die Gerichte zu, die nach wie vor sehr unzuverlässig arbeiten, so daß es den Bürgern schwerfällt, die ihnen zustehenden Rechte durchzusetzen. Daran wird sich wohl erst etwas ändern, wenn ein konsistentes Zivilrecht eingeführt wird, das bisher in allen drei Staaten fehlt, und eine Juristen- und Beamtengeneration heranwächst, die das neue Recht zu handhaben weiß. Bis dahin ist auch die private Vertragsfreiheit — ein für jede marktwirtschaftliche Ordnung unverzichtbares Element — nur unvollkommen garantiert. Trotz dieser offensichtlichen Defizite gewähr-

leisten die Rechtsordnungen prinzipiell die innere Stabilität Estlands, Lettlands und Litauens. Beeinträchtigt wird die politische Stabilität dieser Länder vielmehr durch ihre Nachbarschaft zur Russischen Föderation, die in ihnen „nahes Ausland“ sieht, das traditionell zum russischen Einflußbereich gehört. In diesem Zusammenhang versucht die russische Politik, die russischen Minderheiten in den baltischen Staaten zu instrumentalisieren, um Einfluß auf die Politik der Balten zu nehmen. Dies betrifft weniger Litauen, wo diese Minderheit sehr klein ist, dafür aber um so mehr Estland mit seiner im Nordosten des Landes konzentrierten russischen Bevölkerung und Lettland, wo es fast eine Parität zwischen den recht vermischt lebenden Bevölkerungsgruppen gibt. Es ist allerdings zu beobachten, daß die Aussicht auf Teilhabe an einer vielversprechenden Wirtschaftsentwicklung im Baltikum die russischen Bewohner mehr zur Integration denn zur Separation treibt. Entscheidend ist dabei die Frage des Staatsbürgerschaftsrechts, das wenigstens in Lettland vergleichsweise restriktiv erscheint.

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 Immobilien 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, Schrader, 1993].

a. Estland

Estland ist bislang von einer solchen marktwirtschaftlichen Eigentumsstruktur noch weit entfernt. Es 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).¹⁸ Diese Regelwerke beschränken sich auf das eigentlich

¹⁸ Diese Gesetze definieren die Prinzipien der Unternehmensgründung und -registrierung, die zulässigen Unternehmensaktivitäten, die Arten von Eigentum, Eigentü-

Selbstverständliche einer marktwirtschaftlichen Eigentumsordnung und können nur als Grundlage für weiterführende Gesetze dienen.

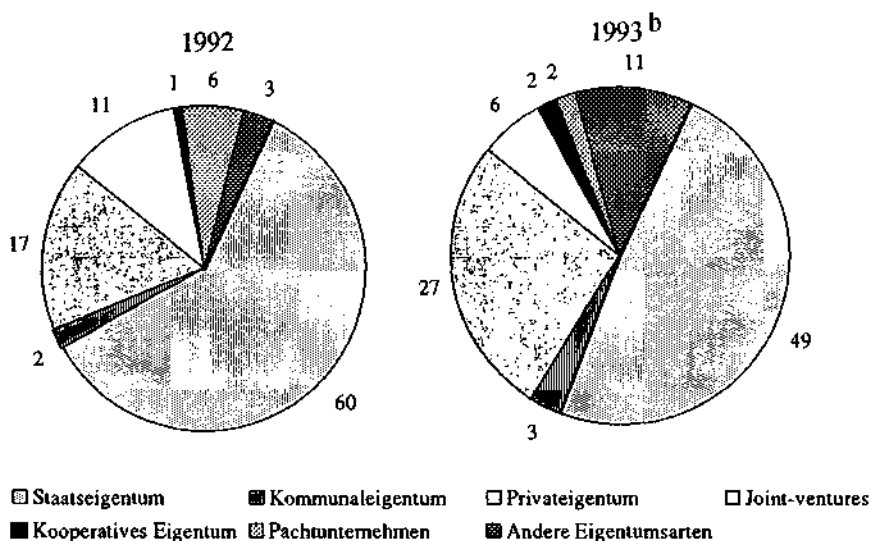
Die Entwicklung des privaten Sektors

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 (vgl. Schaubild 1). Da im privaten Sektor eine höhere Produktivität als im öffentlichen Sektor vermutet werden kann, dürften die 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 5 vH des Einzelhandels von Privaten kontrolliert wird (vgl. Tabelle 10).¹⁹

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: (i) Es herrscht Mangel an Büro- und Gewerbeflächen, da ein funktionierender Immobilienmarkt nicht existiert; offene Eigentumsfragen behindern den Verkauf; Vermietungen, in der Regel durch Staatsunternehmen und Behörden, basieren auf „privaten Kontakten“; (ii) die Registrierung von Unternehmen ist aufwendig und zeitraubend (bis zu zwei Monate); (iii) Behörden fördern öffentliche Unternehmen durch Benachteiligung der privaten Konkurrenz; (iv) die Defizite beim Vertragsrecht schränken die Durchsetzbarkeit von Verträgen ein; (v) die Finanzierung von Unternehmensneugründungen scheidet oft daran, daß keine

mern und Eigentümerrechten sowie die grundsätzlichen Ziele und Inhalte der Eigentumsreformen.

¹⁹ Nimmt man die (allerdings weniger aussagestarke) absolute Zahl der Unternehmen zum Maßstab, dominiert bereits das private Eigentum in der estnischen Wirtschaft: Zum 15. März 1994 befanden sich 41 275 oder 77 vH der insgesamt 53 421 estnischen Unternehmen bereits in privaten Händen, wie estnischen Quellen zu entnehmen ist.

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

^aOhne Eigentum gesellschaftlicher Organisationen, für die keine Umsätze ausgewiesen sind. — ^b1. Quartal.

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

Tabelle 10 — Die Entwicklung der Eigentumsstrukturen im estnischen Einzelhandel 1991, 1992 und 1993 (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 1993.

Quelle: ÄRIPÄEV [08.12.1993], nach Angaben des estnischen Wirtschaftsministeriums.

Unternehmensplanung erstellt wird, die den banküblichen Anforderungen genügt, oder weil die Bank mangels qualifizierten Personals nicht in der Lage ist, eine Unternehmensplanung zu prüfen, geschweige denn einen Unternehmer bei der Planung zu beraten; (f) die estnischen Unternehmer sind vielfach Laien ohne betriebswirtschaftliches Grundlagenwissen [vgl. World Bank, 1993a, 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 dem Juni 1940 und dem 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 Kompensationsvouchers erfolgen, die vom Staat ausgegeben werden.²⁰ 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. Dieses hatte zur Folge, daß keine Übersicht über die Altansprüche erstellt werden konnte und damit hinsichtlich der Privatisierung große Rechtsunsicherheiten auftraten. Deshalb wurde als verbindlicher Antragschluß der 1. April 1993 festgesetzt, so daß nunmehr keine weiteren Ansprüche geltend gemacht werden können. Bis zum März 1993 waren etwa 220 000 Restitu-

²⁰ Unter folgenden Bedingungen erfolgt anstelle der Restitution eine Kompensation: (i) Wunsch des Berechtigten nach Kompensation, (ii) das Alteigentum ist nicht mehr individualisierbar, (iii) gutgläubiger Erwerb des Alteigentums, (iv) bei öffentlich geschützten Gebäuden, wenn der Alteigentümer die Übernahme des Mietvertrags verweigert, (v) bei Verletzung öffentlicher Interessen, (vi) das Eigentum befindet sich auf estnischem Boden, der nicht der Verwaltungshoheit Estlands untersteht (Region Setumaar).

tionsanträge eingegangen, von denen jedoch bislang nur 9 400 bzw. 4,5 vH abschließend entschieden wurden [vgl. auch IMF, 1993a, 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. Dies ist auf die ständigen Änderungen und Ergänzungen der Privatisierungsvorschriften zurückzuführen, die den Privatisierungsprozeß immer unübersichtlicher werden ließen. Mit dem am 17. Juni 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.²¹ 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. Dezember 1990 sollten alle Handels- und Dienstleistungsunternehmen mit einem Wert von weniger als 500 000 Rubel privatisiert werden. Dieses Gesetz wurde am 21. Mai 1992 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 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 Präferenzen bei der Teilnahme an der

²¹ 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.

Privatisierung eingeräumt.²² Außerdem durften bis Mai 1992 nur estnische Staatsbürger an den Auktionen teilnehmen.

Von der kleinen Privatisierung sind maximal etwa 3 000 Unternehmen betroffen, die nach den ursprünglichen Planungen der estnischen Regierung bis Ende 1992 privatisiert sein sollten.²³ Jedoch konnten bis Ende 1993 erst etwa 1000 Unternehmen privatisiert werden. Dabei gelangten bis zum Oktober 1993 etwa 54 vH der Einzelhandelsgeschäfte in private Hände, 30 vH gingen in genossenschaftliches Eigentum über; die zu den Bereichen Dienstleistungen und Nahrung gehörigen Unternehmen wurden zu mehr als 80 vH privatisiert: Vielfach wurde dabei lediglich das Inventar der Betriebe verkauft und die Immobilien für fünf Jahre verpachtet. Es kann nicht überraschen, daß die Belegschaften häufig als Käufer auftraten und dabei die ihnen eingeräumten Präferenzen nutzten; zwischen 80 und 90 vH der Betriebe sollen durch diese Management- bzw. Employee-Buy-Outs privatisiert worden sein (vgl. auch Tabelle 11).

Tabelle 11 — Stand der Privatisierung in Estland 1991, 1992 und 1993

	Zahl der privatisierten Objekte	
	kleine Privatisierung	große Privatisierung
1991 und 1992	767	7
1993	243	54
Insgesamt	1010	61

Quelle: Postimees [1993]; Baltic Independent [04.-10.02.1994]; eigene Zusammenstellung.

Der Verlauf der kleinen Privatisierung bis Mai 1992 führte jedoch zu einer öffentlichen Diskussion. Denn die Belegschaften verhinderten durch die Übernahme ihrer Betriebe häufig den notwendigen Strukturwandel, der auch mit ei-

²² Diese Präferenzen 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 Präferenzen waren dahingehend konditioniert, daß für fünf Jahre die Verwendung des Eigentums entsprechend dem bestehenden Unternehmenszweck festgelegt wurde.

²³ Im einzelnen sollten folgende Betriebe privatisiert werden: Circa 1 200 sonstige Dienstleistungsbetriebe, 500 Geschäfte, 350 Kioske und 800 Gaststätten [vgl. Frydman et al., 1993, S. 182]. Allerdings gibt es auch alternative Zuordnungen von Unternehmen zur kleinen Privatisierung. So schätzt etwa die Weltbank die Zahl der betroffenen Unternehmen auf 1 600–1 800.

nem 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 Arbeitnehmerpräferenzen [vgl. auch Frydman et al., 1993, S. 182 ff.; Ministry of Economic Affairs, 1994, S. 86 f.].

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 [vgl. IMF, 1993a, S. 33; Frydman et al., 1993, S. 185 f.].

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; „Erastamissetevote“) 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 103 Gebote ein, jedoch kam die Prüfung dieser Offerten zum Stillstand, als Klärungsbedarf dadurch entstand, daß diese Unternehmen teilweise Gegenstand von Restitutionsansprüchen waren und die Behandlung der Verschuldung der Unternehmen noch offen war [vgl. IMF, 1993a, S. 33]. 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 Maschinenbau und Holzverarbeitung angeboten, für die bis zum Juli 1993: 180 Angebote eingingen. Anfang November 1993 wurde schließlich mit 40 Unternehmen die dritte Runde einge-

läutet, die bis Mitte Dezember zu 109 Angeboten führte. Diese Unternehmen gehören zu den Bereichen Großhandel und Transport (8), Holzverarbeitung (12), Bau, Steine, Erden (11) sowie sonstige Industrie (9). Zusätzlich wurden 25 Unternehmen aus der Nahrungsmittelindustrie in einer vierten Runde allerdings nur für Inländer angeboten; bei mangelndem Erfolg sollen danach auch Ausländer zugelassen werden. Bis April 1994 gingen für diese Unternehmen 48 Gebote ein [vgl. ÄRIPÄEV, 18.10.93; 01.11.93; Eesti Uhispank, 1994, S. 26].

Der noch bis in das Jahr 1993 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. Juni 1993 dienen, das eine Anzahl von Änderungen gegenüber den bisher gültigen Bestimmungen enthält.

So wurde mit dem neuen Privatisierungsgesetz auch die organisatorische Zuständigkeit für die Privatisierung geändert: SVA und EPU wurden in eine einheitliche Institution, die „Estnische Privatisierungsagentur“ (EPA; „Erastamisagentuur“), umgewandelt, die dem Finanzministerium untersteht. Die EPA ist somit seit dem 4. August 1993 alleine für die kleine und große Privatisierung des (zentral-)staatlichen Eigentums zuständig,²⁴ 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

²⁴ Dazu gehört auch die Weiterführung der von der EPU begonnenen Privatisierungsrunden in Form internationaler Ausschreibungen.

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 Kompensationsvouchers, die im Rahmen der Restitution ausgegeben werden, und die Volkskapitalobligationen, die bisher nur bei der Wohnungsprivatisierung verwendet werden konnten.²⁵ Sämtliche Privatisierungswertpapiere sind Namenspapiere, die lediglich vererbt werden dürfen; ein Handel ist gegenwärtig noch nicht möglich, aber für die nahe Zukunft vorgesehen.

Zieht man eine vorläufige Bilanz der großen Privatisierung, so kann festgestellt werden, daß seit Ende 1993 das Privatisierungstempo angezogen hat. Jedoch sind mit den bislang privatisierten 61 Unternehmen bis Ende 1993 erst etwa 20 vH des Gesamtbestands in private Hände übergegangen, wenn der relevante Unternehmensbestand mit 300 Einheiten veranschlagt wird. Dabei wurden von den Käufern — dies sind zu zwei Dritteln estnische Unternehmen — ein Investitionsvolumen von knapp 30 Mill. DM und der Erhalt von 8 700 Arbeitsplätzen garantiert [vgl. auch *Baltic Independent*, 04.–10.02.1994]. Damit ist den Privatisierern noch nicht der „große Wurf“ gelungen, aber die noch laufenden Privatisierungsrunden könnten das Ergebnis im Jahr 1994 aufbessern.

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.²⁶

²⁵ Die Privatisierungswertpapiere können folgendermaßen verwendet werden: Kauf von Objekten im Rahmen der kleinen und großen Privatisierung, Kauf von Wohnungen, Land, Obligationen des Kompensationsfonds sowie von Investmentfondspapieren; auch sind Beteiligungen am Pensionsfonds möglich.

²⁶ 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 Renten-

Die Wohnungsprivatisierung

Die Privatisierung des Wohnungsbestands, 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 6. Mai 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.²⁷ Der Kaufpreis soll hauptsächlich mit kostenlos vom Staat ausgegebenen „Volkskapitalobligationen“ („Rahvakapitalobligation“) 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 1. Februar 1994 abgeschlossen sein.²⁸ Die Mieter haben zudem den Vorteil, daß der ihnen abverlangte Quadratmeterpreis in der Regel weit unter dem Marktwert liegt. Falls Immobilien unbewohnt sind, sollen diese, sofern keine Restitutionsansprüche bestehen, ab dem 1. Dezember 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 1. Dezember 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 präferentiellen Preisen im Fall des Kaufs der eigenen Wohnung liegen; d.h., die einzelne Obligation ist weniger

versicherung; 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.

- 27 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.
- 28 Wie auch bei den Kompensationsvouchern wurden die Volkskapitalobligationen in Form von zweckgebundenen Bankkonten vergeben; d.h., die Verwendungsmöglichkeiten sind durch die Restitutions- und Privatisierungsgesetzgebung vorgegeben.

wert. Ausländischen Interessenten ist es gestattet, an den öffentlichen Wohnungsversteigerungen teilzunehmen, auch wenn sie keinen Zugang zu den Obligationen haben [vgl. auch ÄRIPÄEV, Nr. 67, 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 6. Dezember 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: Ca. 1 500 haben bereits wieder einen privaten Eigentümer, der im Grundbuch eingetragen ist; ca. 7 500 werden von Alteigentümern oder deren Erben bewirtschaftet, wobei die Eigentumsverhältnisse noch abschließend zu klären sind; ca. 1 000 werden von Lizenznehmern bewirtschaftet, die keine Alteigentumsansprüche auf den Boden geltend machen können. Insgesamt 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. Oktober 1991 (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 verbleibt²⁹, 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

²⁹ Staatseigentum an Boden soll für folgende Zwecke erhalten bleiben: soziale, kulturelle und Erholungszwecke, Staatsverteidigungszwecke, staatliche forst- und landwirtschaftliche Musterbetriebe bzw. Schulen sowie als Bodenreserve.

des „Law on Agricultural Reforms“ vom 12. März 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, sondern 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 etwa 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. Dies führt zu großen Verzögerungen. 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 gegründeten 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.³⁰ 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 unbebauten Grund, der für die Durchführung von Investitionsprojekten benötigt wird, beschränkt [vgl. auch Brandt, 1993, S. 5 f.; World Bank, 1993a, S. 101 f.; Frydman et al., 1993, S. 187 f.].

Eine Bewertung des Privatisierungsprozesses

Der bisherige Privatisierungsprozeß kann nicht als Glanzstück der estnischen Reformpolitik angesehen werden. Es bleibt abzuwarten, ob die zuletzt durchgeführten rechtlichen und organisatorischen Veränderungen die estnischen Privatisierungsprobleme lösen werden.

³⁰ Im Herbst 1993 sollen nur 60 vH der Flächen bestellt worden sein.

Zu den größten Problemen zählt der Restitutionsvorbehalt, der sich wie ein roter Faden durch die verschiedenen Privatisierungsbereiche zieht. 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.

Als problematisch hat sich auch die Suche nach einer geeigneten Privatisierungsmethode erwiesen, denn das hat viel Zeit gekostet und nur zu sehr bescheidenen Privatisierungserfolgen geführt. Schon bei der kleinen Privatisierung wurde der Fehler gemacht, daß die präferentielle Einzelprivatisierung, die bis Mai 1992 praktiziert wurde, faktisch zu einem Ausschluß externer (in- und ausländischer) Investoren führte; frisches Kapital und neue Ideen blieben damit ebenso aus wie der notwendige Strukturwandel. Bei der großen Privatisierung wurde viel zu lange um die „richtige“ Privatisierungsmethode gestritten, und es ist offen, ob die jetzt überwiegend praktizierte Methode des konditionierten Direktverkaufs eine gute Wahl war. Denn die estnischen Privatisierer 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. Es wird letztendlich vom Pragmatismus der estnischen Entscheidungsträger abhängen, ob sie auf Wunschvorstellungen beharren und damit Investoren abschrecken oder die Auflagen so großzügig gestalten, daß die Privatisierung von Unternehmen in keinem Fall scheitert.³¹ Welche Wirkung schließlich die Massenprivatisierungskomponente in Form der Volkskapitalobligationen haben wird, bleibt abzuwar-

³¹ Die im bisherigen Privatisierungsprozeß erreichten Beschäftigungsgarantien für durchschnittlich knapp 170 Arbeitsplätze pro privatisiertes Unternehmen, die wohl alle keine Problemfälle waren, erscheinen wenig beeindruckend. Erst der weitere Privatisierungsverlauf wird Aussagen über eine eventuell restriktive Wirkung der Konditionierung erlauben.

ten. Solange Unternehmensanteile nicht in einem solchen Umfang für diese Obligationen reserviert werden, daß Investoren keine Kontrolle über zu privatisierende Unternehmen erlangen können, dürfte sie nicht weiter störend wirken. Ein Investitionshemmnis kann von vornherein vermieden werden, wenn auf Quotierungen verzichtet wird und die Obligationen frei handelbar werden.

Die Beteiligung ausländischer Investoren ist mittlerweile nach anfänglichen Einschränkungen in allen Privatisierungsbereichen prinzipiell erlaubt. Jedoch bleibt unverstänlich, daß es nach wie vor Bereiche gibt, in denen ein ausländisches Engagement wenig erwünscht ist — etwa in der Nahrungsmittelindustrie, bei Banken sowie in als „strategisch“ bezeichneten Bereichen. Außerdem locken der konditionierte Direktverkauf, die Restitutionsvorbehalte sowie Einschränkungen bezüglich der vollständigen Übernahme von Unternehmen nicht gerade ausländische Investoren an. Dabei gibt es auch in Estland genügend Privatisierungsobjekte, bei denen kein Ausverkauf, sondern ein Ausbleiben potenter Investoren zu befürchten ist. Daher sollte von den estnischen Privatisierern das gegenwärtig recht gute internationale „Standing“ Estlands genutzt werden, um durch großzügige Regelungen ausländische Investitionen in Estland zu binden.

Eine Problemlösung wurde letztendlich für das institutionelle Durcheinander gefunden: Die Neugründung der EPA beendet erfreulicherweise das ineffiziente Nebeneinander zweier zentraler Privatisierungsinstitutionen. Bedenklich muß jedoch stimmen, daß auch die Sanierung zu den Aufgaben der EPA zählen soll. Denn wenn erst einmal staatliche Sanierer tätig werden, ist der Weg zu einer Staatsholding mit entsprechendem Subventionsbedarf nicht weit. Doch werden sehr wahrscheinlich die fiskalischen Zwänge die Einsicht stärken, daß es zum Prinzip „Privatisierung ist die beste Form der Sanierung“ keine Alternative gibt.

b. Lettland

Noch zu Zeiten der Zugehörigkeit zur Sowjetunion wurden die rechtlichen Grundlagen für die private unternehmerische Betätigung in Lettland geschaffen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem das „Gesetz über die unternehmerische Tätigkeit“ (UntG) vom 26. September 1990 sowie die darauf basierenden Gesetze über die einzelnen Unternehmensrechtsformen.³² Diese

³² Gesetz „Über die Aktiengesellschaften“ vom 5. Dezember 1990, „Gesetz über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung“ vom 23. Januar 1991, „Gesetz über das Einzelunternehmen, die Bauernwirtschaft und die Einzelarbeit“ vom 8. Januar 1992, das „Gesetz über die Anteilsgesellschaften“ vom 23. April 1991, das „Gesetz über die Vertragsgesellschaften“ vom 5. Februar 1991, das „Gesetz über die Kooperativgesellschaften“ vom 6. August 1991, das „Gesetz über Non-Profit-Unternehmen“ vom 17. Dezember 1991, das „Gesetz über das Staatsunternehmen“ vom

Vorschriften bestimmen die für eine Marktwirtschaft selbstverständlichen Voraussetzungen, nämlich die allgemeinen Prinzipien und die möglichen Formen unternehmerischer Tätigkeit in Lettland. Das UntG enthält übliche Auflagen wie Registrierung von Unternehmen, Pflicht zur Wirtschaftsprüfung und Meldepflicht für Zwecke der Finanzverwaltung und der amtlichen Statistik. Allerdings werden in diesem Gesetz auch Bereiche wirtschaftlicher Tätigkeit genannt, die dem Staat vorbehalten bleiben,³³ und solche Bereiche, für die eine spezielle Erlaubnis erforderlich ist.³⁴ Zudem können jederzeit vom Parlament für weitere Bereiche Restriktionen eingeführt werden [IHK Lettlands, 1992, S. 6 ff.; Frydman et. al., 1993, S. 204 ff.]. Auf jeden Fall ermöglichen diese Regelwerke die wirtschaftliche Tätigkeit auf der Grundlage privaten Eigentums, das neben die auch weiterhin bestehenden Formen des staatlichen und genossenschaftlichen Eigentums getreten ist. Die Bildung privaten Eigentums in Lettland kann wie auch in anderen osteuropäischen Reformländern auf unterschiedlichen Wegen erfolgen: Unternehmensneugründungen, Restitution und Privatisierung staatlichen Eigentums.

Die Entwicklung des privaten Sektors

Informationen über die Entwicklung des privaten Sektors in Lettland sind entweder nicht vorhanden oder nicht zugänglich. Es ist zu vermuten, daß ersteres zutrifft, da die lettische Statistik insbesondere bei der Erfassung privatwirtschaftlicher Aktivitäten große Probleme haben dürfte. Aussagen über den Anteil des privaten Sektors an der lettischen Wertschöpfung oder Gesamtbeschäftigung können demzufolge nicht gemacht werden. Die vorliegenden Daten beschränken sich auf die Privatisierung staatlichen Eigentums. Jedoch dürften sich die privatwirtschaftlichen Aktivitäten in Lettland, wie auch in den baltischen Nachbarstaaten, im Dienstleistungssektor konzentrieren, auf den mittlerweile mehr als 40 vH der lettischen Bruttowertschöpfung entfällt. Lettische Unternehmer sehen sich den gleichen Problemen gegenüber wie private Gewerbetreibende in Estland oder Litauen: Der Zugang zu Immobilien und Finanzierungsfazilitäten ist erschwert, die rechtlichen Rahmenbedingungen sind noch inkonsistent, und es fehlt an betriebswirtschaftlichen Kenntnissen und Marktwissen [vgl. World Bank, 1993b, 34 f.].

12. Dezember 1991 und das „Gesetz über das Selbstverwaltungsunternehmen“ vom 5. März 1991.

33 Genannt werden die Produktion von Betäubungsmitteln, Waffen, Sprengstoffen sowie der Druck von Wertpapieren, Banknoten und Briefmarken.

34 Dazu zählen der Bergbau, die Produktion von Spirituosen, Tabakwaren, Pharmazeutika sowie Verkehrsdienstleistungen der Luft- und Schifffahrt und der Eisenbahn.

Die Restitution

Wie auch in anderen osteuropäischen Ländern, die auf eine marktwirtschaftliche Periode in der Zwischenkriegszeit zurückblicken können, soll auch in Lettland die Bildung privaten Eigentums teilweise auf dem Weg der Restitution erfolgen. Der Gesetzgeber erließ zuerst nur entsprechende gesetzliche Vorschriften für Gebäude sowie Grund und Boden. So wurden am 30. Oktober 1991 zwei Gesetze verabschiedet, die die Rückgabe von Gebäuden regeln — das „Law on the Return of Buildings to their Legal Owners“ und das „Law on the Denationalization of Buildings in the Republic of Latvia“. Die Rückgabe von Grund und Boden wird ebenfalls durch zwei Gesetze geregelt — das „Law on Land Reform in Republic of Latvia Cities“ vom 20. November 1991 und das „Law on Privatization in Rural Regimes“ vom 9. Juli 1992, das am 17. Februar 1993 ergänzt wurde. Begünstigte sind zum einen Alteigentümer, die den Nachweis erbringen können, daß sie bis zum 21. Juli 1940 den fraglichen Grund und Boden besaßen, bzw. deren Erben; zum anderen Alteigentümer bzw. Erben, deren Gebäude zwischen 1940 und 1989 enteignet worden waren. Die Restitution folgt dabei dem Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“. Die Rückgabe kann mit einer Einschränkung der Eigentumsrechte verbunden sein, etwa wenn Miet- oder Pachtverhältnisse bestehen, die vom Alteigentümer respektiert werden müssen. Falls eine Rückgabe nicht erfolgen kann, soll bei Grund und Boden, wenn möglich, eine reale Kompensation geleistet werden; ansonsten wird wie bei Gebäuden finanziell entschädigt.³⁵ Die finanzielle Entschädigung soll in Form von Kompensationszertifikaten geleistet werden, die dem Wert des vorherigen Eigentums entsprechen sollen. Diese Zertifikate können bei der Privatisierung von Unternehmen und Wohnungen sowie von Grund und Boden eingesetzt werden und darüber hinaus für die Errichtung von Neubauten und die Gründung von Bauernhöfen verwendet werden.

Erst relativ spät erfolgten gesetzgeberische Schritte zur Restitution industriellen Eigentums. Denn aufgrund von Teilungsproblemen bei Produktionsbetrieben, die sich seit 1940 in der Regel stark verändert haben, wurde erwogen, allenfalls eine finanzielle Kompensation durch Zertifikate zu gewähren. Das „Law on the Renewal of Ownership Rights to Enterprises and Other Objects of Property“ vom 30. Mai 1993 folgt jedoch auch dem Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“. Doch damit ein Restitutionsvorbehalt eine laufende große Pri-

³⁵ Unter folgenden Bedingungen findet eine Kompensation anstelle der Rückgabe statt: (i) bei gutgläubigem Erwerb von Gebäuden; (ii) auf Wunsch der Alteigentümer von Gebäuden oder Grund und Boden; (iii) bei Grund und Boden in ländlichen Regionen, wenn Nutzungsrechte Dritter vorliegen, die diese in der ersten Phase der Landreform vom November 1990 erhalten haben; (iv) wenn „gesellschaftliche Interessen“ einer Rückgabe entgegenstehen.

vatisierung nicht verhindern kann, sieht das Gesetz vor, daß der Alteigentümer entschädigt wird: Bei einer begonnenen Privatisierung, die noch abzuschließen ist, erhält der Alteigentümer entsprechend Unternehmensanteile; bei einer abgeschlossenen Privatisierung erhält der Alteigentümer eine finanzielle Kompensation. Letztere wird auch gewährt, wenn ein Unternehmen nicht mehr existiert oder der Alteigentümer eine Übernahme verweigert. Doch nach wie vor gilt hauptsächlich bei Objekten, die unter die kleine Privatisierung fallen würden, daß vor Klärung der Alteigentumsansprüche die Gebäude baulich nicht verändert werden dürfen.

Was die Zuständigkeiten für die Restitution betrifft, so sind diese dezentralisiert: Die regionalen, städtischen und ländlichen Volksvertretungen haben spezielle Kommissionen eingerichtet, die Restitutionsanträge bearbeiten und entscheiden sollen. Die Ausschlußfristen für diese Anträge sind nach Eigentumsarten differenziert: 20. Juni 1991 für Grund und Boden in ländlichen Regionen (Verlängerung möglich), Dezember 1992 für Grund und Boden in städtischen Regionen, 31. Dezember 1994 für Gebäude sowie 30. Juni 1994 für sonstige Wirtschaftsobjekte (u.a. Unternehmen). Diese relativ langen Ausschlußfristen bzw. die Verlängerungsmöglichkeiten haben zu einer Verschleppung des Restitutionsprozesses und damit zu Rechtsunsicherheiten geführt, die oftmals eine privatwirtschaftliche Nutzung verzögert oder verhindert haben. Doch wird die schleppende Bearbeitung der Restitutionsanträge auf unabsehbare Zeit den gesamten Privatisierungsprozeß belasten [vgl. auch Ministry of Economic Reforms, 1993b, S. 1 f.; 1993c, S. 11 f.; Frydman et al., 1993, S. 227 ff.].

Die kleine und große Privatisierung

Der Privatisierungsprozeß in Lettland begann erst Ende 1991 mit der Verabschiedung eines Gesetzes zur kleinen Privatisierung. Das „Law on Privatization of Municipally Owned Objects of Trade and Commerce, Restaurants, Cafés and the Service Sector“ vom 5. November 1991 betraf Dienstleistungsunternehmen, die in das Eigentum der Kommunen übergegangen waren.³⁶ Die Übertragung von Vermögensobjekten an die Kommunen begann schon im Juli 1991, dauerte aber bis zum Herbst 1992, da das inzwischen aufgelöste Wirtschaftsministerium sehr widerwillig die Kontrolle abgab und die Kommunen nur zögerlich die Verantwortung übernehmen wollten. Die Kommunalvertretungen richteten anschließend Privatisierungskommissionen ein, die mit der Privatisierung der in Listen aufgeführten Objekte betraut sind. Jede lettische natürliche oder

³⁶ Ursprünglich sah dieses Gesetz vor, nur Unternehmen zu privatisieren, die bestimmte Größenordnungen nicht überschritten: 100 m² für Geschäfte, 30 Sitzplätze in Restaurants und 10 Beschäftigte in Dienstleistungsunternehmen. Diese Beschränkungen wurden mit einer Gesetzesergänzung vom 25. Februar 1992 aufgehoben.

juristische Person kann nach Veröffentlichung einer solchen Liste innerhalb von drei Monaten eine Privatisierungsmethode für ein bestimmtes Projekt vorschlagen. Dabei stehen folgende Methoden zur Auswahl: (i) Ausschreibung, (ii) Auktion, (iii) Employee-/Management-Buy-Out (EBO/MBO) und (iv) Direktverkauf an natürliche und juristische Personen. Bei den einzelnen Methoden können die Privatisierungskommissionen Kriterien aufstellen, nach denen der Zuschlag erfolgt. So sind bei einer Ausschreibung das Nutzungskonzept des Bieters, seine berufliche Qualifikation sowie Verweildauer und Wohnort in Lettland ausschlaggebend. Bei einem Direktkauf kann hinzukommen, daß die Beibehaltung der bestehenden Geschäftsstrukturen auf zwei bis fünf Jahre garantiert wird, bestimmte Dienstleistungen angeboten werden³⁷ oder der potentielle Käufer über lettische Sprachkenntnisse verfügen muß. Schließlich müssen Beschäftigte mindestens fünf Jahre in ihrem Unternehmen gearbeitet haben, wenn sie dieses erwerben wollen. Zwar gibt es seit der Gesetzesänderung vom 25. Februar 1992 keine Arbeitnehmerpräferenzen bei der Privatisierung mehr, jedoch bevorzugen die Kommissionen in der Praxis eindeutig EBOs bzw. MBOs.

Der Teilnehmerkreis bei der kleinen Privatisierung wird durch das Gesetz nicht eindeutig definiert: Zum einen sollen lettische Staatsbürger und Einwohner, die mindestens 16 Jahre in Lettland gelebt haben, teilnehmen können; zum anderen sollen auch ausländische natürliche und juristische Personen teilnahmeberechtigt sein; dazu kommt der Ermessensspielraum der Privatisierungskommissionen hinsichtlich der Festlegung von Teilnahme Kriterien (Verweildauer, Sprachkenntnisse). Damit scheint der Teilnehmerkreis von Fall zu Fall eher willkürlich abgrenzbar zu sein. Zum Verkauf stehen die Betriebsausstattung und eventuelle Lagerbestände, während die Immobilien nur auf fünf Jahre verpachtet werden. Zwar kann der Käufer bzw. Pächter von der Kommune eine Kaufoption für die Immobilien erhalten, jedoch stehen viele Objekte unter einem Restitutionsvorbehalt, der auf nicht absehbare Zeit eine Klärung der Eigentumsverhältnisse verzögern wird.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die große Privatisierung in Lettland wurden relativ spät, nämlich erst mit der Verabschiedung des „Law on the Privatization of State and Municipal Property“ und des „Law on the Procedures for the Privatization of Objects of State and Municipal Property (Enterprises)“ am 10. bzw. 16. Juni 1992 geschaffen. Die lettische Regierung begründet diesen späten Zeitpunkt für den Beginn der großen Privatisierung damit, daß bis dahin keine eigenständige lettische Währung existierte, erst ein Mechanismus für die Beteiligung kaufkraftschwacher lettischer Bürger gefunden werden

³⁷ Zum Beispiel der Erwerb einer bestimmten Menge Treibstoffs aus Rußland für kommunale Zwecke.

mußte und die lettischen Staatsunternehmen in relativ guter Verfassung waren. Entscheidend für die zögerliche Privatisierungspolitik mag die Furcht vor dem Aufkauf weiter Teile der lettischen Wirtschaft durch Bürger aus der GUS gewesen sein, die zum Teil über beträchtliche Rubel-Guthaben verfügen („russische Mafia“). Durch die Einführung des Lettischen Rubels (LVR) als alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel im Juli 1992 wurde dieser Vorbehalt allerdings hinfällig. Zudem verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation in den lettischen Staatsunternehmen merklich, da die östlichen Absatzmärkte beträchtlich schrumpften.

Das Privatisierungsgesetz vom 16. Juni 1992 bestimmt, auf welche Art und Weise größere staatliche und kommunale Unternehmen privatisiert werden sollen. Als mögliche Methoden werden genannt: (i) offene oder geschlossene Auktion, (ii) Ausschreibung, (iii) Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft mit anschließendem Verkauf der Anteile, (iv) Leasing mit Kaufoption und (v) Liquidation mit Verkauf der Vermögenswerte. Bei diesen Methoden kann die Zahlung in Vouchers, lettischer Währung oder frei konvertibler Währung erfolgen.³⁸ Die Auktionen können gegebenenfalls auf die Teilnahme von Voucher-Besitzern beschränkt werden.³⁹ Unter diesen Bedingungen verläuft die Privatisierung wie folgt: (a) Auf staatlicher Ebene wird auf Vorschlag der Branchenministerien, die Eigentümer der Staatsunternehmen sind, eine Liste der zu privatisierenden Unternehmen aufgestellt. Auf kommunaler Ebene werden entsprechende Listen von den Kommunalvertretungen entworfen. Diese Listen können bereits Empfehlungen hinsichtlich der zu verwendenden Privatisierungsmethode enthalten. (b) Jede natürliche und juristische Person kann für die aufgelisteten Unternehmen Privatisierungsprojekte bei dem jeweils zuständigen Branchenministerium oder der jeweils zuständigen Kommunalvertretung innerhalb von drei Monaten nach Veröffentlichung der Liste einreichen. Diese Projekte müssen u.a. einen Zustandsbericht, eine Unternehmensplanung und einen Privatisierungsvorschlag enthalten.⁴⁰ (c) Das Projekt wird von allen Beteiligten

³⁸ Ursprünglich war die Verwendung von lettischen Rubeln im Rahmen der Privatisierung nicht gestattet; diese Restriktion wurde durch Beschluß des Parlaments vom 4. November 1992 jedoch aufgehoben.

³⁹ In der Anfangsphase, als es noch keine Vouchers und die Verwendungsrestriktion für lettische Rubel gab, konnte die Teilnahme ausländischer Investoren mit konvertibler Währung beschränkt werden; der Beschluß vom November (vgl. Fußnote 38) hob diese Restriktionen auf. — Nach einer Gesetzesänderung vom 1. Juni 1993 müssen in der Regel 25 vH der Unternehmensanteile über Vouchers privatisiert werden, wenn die Privatisierung nach Bildung einer Kapitalgesellschaft erfolgt und Vouchers zugelassen sind.

⁴⁰ Es ist auch möglich, daß Projekte für nicht aufgelistete Unternehmen von Interessenten eingereicht werden. Falls sich kein Interessent für die aufgelisteten Unter-

geprüft und von dem staatlichen Eigentümer letztendlich bewilligt oder abgelehnt. Liegen Restitutionsansprüche vor, kann in keinem Fall eine Bewilligung erfolgen. (d) Ein bewilligtes Projekt eines Branchenministeriums muß innerhalb von drei Tagen dem Ministerium für Wirtschaftliche Reformen (MWR)⁴¹ zur Kontrolle vorgelegt werden. Das MWR kann innerhalb von 14 Tagen die Bewilligung widerrufen. Bei auf kommunaler Ebene bewilligten Projekten kann der Ministerrat auf Empfehlung des MWR innerhalb von drei Wochen nach der Bewilligung diese widerrufen. (e) Nachdem alle gesetzlichen Hürden genommen sind, kann eine vom Eigentümer benannte Privatisierungskommission mit der Umsetzung des Projekts beginnen, d.h. die Privatisierung gemäß den Vorgaben durchführen. Die Zusammensetzung der Kommission muß vom MWR genehmigt werden.⁴²

Die Darstellung des Privatisierungsablaufs verdeutlicht, daß die Privatisierung in Lettland bisher weitgehend dezentral organisiert ist. Es gibt keine zentrale Privatisierungsinstitution, die für die große Privatisierung verantwortlich ist. Das MWR hat zwar zentrale Funktionen für den Privatisierungsprozeß — Zusammenstellung der zentralstaatlichen Unternehmenslisten, Genehmigungs-, Kontroll- und Informationsaufgaben —, jedoch liegt die Gestaltung und Durchführung der Privatisierungsprojekte letztendlich bei den Branchenministerien und den Kommunen bzw. bei den von diesen eingesetzten Privatisierungskommissionen.

Schließlich schaffte die Verabschiedung des „Law on Certificates“ am 4. November 1992 die rechtliche Grundlage für die schon erwähnten Vouchers. Das Gesetz sieht vor, daß die Vouchers einziges Zahlungsmittel sind bei der Wohnungs- und Bodenprivatisierung und bei den genannten Privatisierungsverfahren verwendet werden können. Besitzer von Vouchers, die die Investitionsentscheidung delegieren wollen, sollen zudem Anteile an Investmentfonds oder Pensionsfonds erwerben können, die die Vouchers bei der Privatisierung einsetzen. Die rechtliche Grundlage für solche Fonds ist allerdings noch in Vorbereitung. Die Vouchers sind keine Wertpapiere, sondern Guthaben, die bei den „Latvian State Saving Banks“ und den „Latvian State Land Banks“ geführt werden, die auch die entsprechenden Clearing-Operationen durchführen. Den-

nehmen findet, muß der staatliche Eigentümer innerhalb von acht Monaten nach Veröffentlichung der Liste selber ein Projekt vorbereiten.

- 41 Ende 1993 wurde das MWR wieder in ein Wirtschaftsministerium umgewandelt, dem zusätzlich die Aufgaben aufgelöster Branchenministerien und des Außenwirtschaftsministeriums übertragen wurden.
- 42 Nach dem „Law on State and Municipal Property Privatization Commissions“ vom 17. März 1992 sind die kommunalen Privatisierungskommissionen ständige Einrichtungen, die für die Privatisierung sämtlichen kommunalen Eigentums zuständig sind; die zentralstaatlichen Kommissionen sind jeweils für ein Projekt zuständig.

noch sind die Vouchers über diese Verrechnungskonten handelbar, wenn auch Ausländer von diesem Handel ausgeschlossen sind. Die Anzahl der Vouchers, die Inländer erhalten, bemißt sich nach der Länge des Aufenthalts in Lettland und der Staatsbürgerschaft. Jahre der Tätigkeit für die Kommunistische Partei werden dabei abgezogen. Jahre politischer Haft oder Verbannung werden stärker gewichtet. Hinzu kommt, daß Alteigentümer, die keine reale Restitution erfahren können, mit Vouchern kompensiert werden.

Die (eventuellen) Einnahmen aus der Privatisierung sollen nach dem „Law on State and Local Government Property Privatization Funds“ vom 9. Dezember 1992 und einer Änderung des Privatisierungsgesetzes vom 1. Juni 1993 in die Privatisierungsfonds von Staat und Kommunen fließen. Diese Fonds sollen die Mittel u. a. für Kreditprogramme zugunsten privater Unternehmer, die Kosten der Privatisierung sowie für Umschulungsmaßnahmen privatisierungsbedingt freigesetzter Arbeitskräfte aufwenden.⁴³

Auch wenn die statistischen Informationen zum Stand der kleinen und großen Privatisierung in Lettland mit Vorbehalt zu betrachten sind, kann jedoch als sicher gelten, daß bis Ende 1993 der Privatisierungsprozeß insgesamt relativ erfolglos verlief. So sollen zwar nach etwa 50 vH im September 60 vH der unter die kleine Privatisierung fallenden Betriebe — zumeist aus dem Dienstleistungsbereich — durch die zuständigen kommunalen Institutionen privatisiert worden sein (vgl. Tabelle 12a). Doch wird dieses relativ positive Ergebnis dadurch getrübt, daß der überwiegende Teil der Privatisierungsobjekte aufgrund offener Eigentumsfragen nur verleaset werden konnte. Dadurch werden notwendige Investitionen erst einmal aufgeschoben. Völlig im Sande verlaufen ist die große Privatisierung: Bis Ende November 1993 waren weniger als 1 vH des fraglichen Unternehmensbestandes „privatisiert“ worden (vgl. Tabelle 12b). Daß bis Ende Dezember 1993: 42 Unternehmen, also etwa 2 vH des Bestands, „privatisiert“ worden waren, verbessert das Bild nur unerheblich. Dabei ist zu beachten, daß zu diesen „Privatisierungen“ von offizieller lettischer Seite auch Rechtsformtransformationen, Verpachtungen und Teilprivatisierungen gezählt werden, wo die alten Eigentumsstrukturen zumindest im Kern erhalten werden. Zudem bleiben die Privatisierungsprojekte vielfach in dem langen Instanzenweg stecken: Von den 166 Privatisierungsprojekten, die das MWR erreicht hatten, wurden bis Mitte November 1993 letztlich 99 bewilligt. Da allerdings ein Großteil der ungefähr 200 staatlichen Privatisierungskommissionen ihre Arbeit gar nicht aufgenommen hat, fehlt es an der praktischen Durchführung dieser

⁴³ Vgl. Ministry of Economic Reforms [1993b, S. 2 ff.; 1993c, S. 12 ff.]; Ministry of Economy [1994]; IMF [1993b, S. 26 f.]; Frydman et al. [1993, S. 221 ff.]; Apinis [1993, S. 95 ff.].

Tabelle 12 — Stand der Privatisierung in Lettland 1993

a. Die große Privatisierung (Stand: 20.11.93)

Zuständige Ministerien	Zahl der Objekte					
	im Staats-eigentum	vorgesehen zur Privatisierung 1993	tatsächlich privatisiert			insgesamt
			Leasing mit Kaufoption	Umwandlung in AG oder GmbH	andere Methoden	
Industrie	362	192	8	—	3	11
Landwirtschaft	587	116	—	—	—	—
Transport	150	101	—	—	1	1
Außenhandel	62	49	—	7	—	7
Bau	139	91	2	—	—	2
Maritime Angelegenheiten	96	29	1	—	—	1
Andere	844	134	—	—	—	—
Insgesamt	2 240	712	11	7	4	22

b. Die kleine Privatisierung (Stand: bis 01.09.93)

	Zahl der Objekte					
	1. Juni 1993			1. September 1993		
	Gesamtbestand	privatisiert	verleast	Gesamtbestand	privatisiert	verleast
Insgesamt	3 594	467	1 113	4 037	579	1 342
davon:						
Handel	2 545	266	811	2 608	341	838
Gastronomie	481	46	124	615	58	190
Sonstige	568	155	178	814	180	314

Quelle: Ministry of Economy [1994]; eigene Zusammenstellung.

Projekte. Das ehrgeizige Ziel, etwa 700 Industrieunternehmen bis Ende 1993 zu privatisieren bzw. auf den Weg zur Privatisierung zu bringen, wurde also weit verfehlt.

Ausschlaggebend für den bisherigen Mißerfolg der lettischen Privatisierungspolitik dürfte die sehr stark dezentral ausgerichtete Struktur des Privatisierungsprozesses sein, die den Branchenministerien entscheidende Aufgaben überträgt. Auch wenn für sich genommen eine Dezentralisierung der Privatisierungsaufgaben zu Effizienzgewinnen führen kann, so hat sie doch in Lettland

kontraproduktiv gewirkt.⁴⁴ Denn die Branchenministerien haben sowohl in der Projektierungsphase als auch bei der Projektdurchführung die Möglichkeit, die Privatisierung im Einzelfall zu verschleppen oder gar zu verhindern. Eine solch destruktive Haltung könnte darin begründet sein, daß die Branchenministerien durch eine schnelle Privatisierung ihre eigene Abwicklung beschleunigen würden, was nicht in ihrem Organisationsinteresse liegen dürfte. Hinzu kommt, daß es in Lettland bisher keine zentrale Instanz gab, die die Branchenministerien kontrollieren und gegebenenfalls deren Verhinderungstaktik entgegenwirken konnte.

Das Wissen um derartige Defizite ist jetzt wohl auch bei den politischen Entscheidungsträgern Lettlands gewachsen. Anders kann man das Gesetz vom März 1994 kaum interpretieren, das die Gründung einer zentralen Privatisierungsagentur (PA) vorsieht. Diese Privatisierungsagentur soll einem Staatseigentumsfonds (SEF) unterstehen, der die Eigentümerfunktion für die Mehrzahl der bisher den Branchenministerien zugeordneten Unternehmen übernehmen soll. Geplant ist folgender Privatisierungsablauf: (i) Die PA sammelt Privatisierungsvorschläge, die nach gemeinsamer Ausarbeitung mit dem SEF der Regierung zur Genehmigung vorgelegt werden; (ii) nach der Genehmigung übernimmt die PA das betreffende Unternehmen und übt sämtliche Managementfunktionen aus, um das Unternehmen für die Privatisierung vorzubereiten; (iii) die PA wählt eine der schon bekannten Privatisierungsmethoden aus; (iv) die PA stellt Auswahlkriterien auf, nach denen Angebote beurteilt werden; dazu zählen Beschäftigungs- und Investitions Garantien. Da bislang keinerlei Erfahrungswerte vorliegen, muß offen bleiben, ob die lettische Privatisierung im Jahr 1994 erfolgreicher verlaufen wird. Sollten die neuen Privatisierungsbedingungen für Investoren mit zu großen Restriktionen verbunden sein, dürfte die Privatisierung allerdings auch weiterhin versanden.⁴⁵

Die Wohnungsprivatisierung

Die Privatisierung des lettischen Wohnungsbestandes beschränkt sich erst einmal auf die Rückgabe von Wohngebäuden an Alteeigentümer. Dabei genießen die bisherigen Mieter einen sehr weitgehenden Schutz: Eine Kündigung des Mietverhältnisses durch den privaten Eigentümer ist erst sieben Jahre nach der Rückgabe möglich, wenn nicht gleichwertiger Wohnraum als Ersatz angeboten

⁴⁴ Von dieser Kritik kann die kleine Privatisierung ausgenommen werden, die zwar ebenfalls dezentral abgewickelt wird, jedoch offensichtlich von den lokalen Instanzen mit größerem Eifer betrieben wird.

⁴⁵ Vgl. auch Ministry of Economy [1994, S. 12 f.]; Baltic Business Report [1994, S. 1 ff.]; Baltic Independent [12.–18.11.1993]; Wall Street Journal — Europe [17.03.1994].

wird. Bis zum 1. Oktober 1992 waren mehr als 14 000 Anträge zur Rückübertragung von Wohngebäuden eingereicht und etwa 1 800 Gebäude schon zurückgegeben worden [vgl. auch Frydman et al., 1993, S. 229]. Über die Restitution hinaus ist auch die Privatisierung der bislang noch staatlichen Wohnungen geplant. Die rechtliche Grundlage dafür ist noch in Vorbereitung. Geklärt ist hingegen das Eigentum an genossenschaftlichen Wohnungen: Das „Law on Privatization of Cooperative Apartments“ vom 4. Dezember 1991 ermöglicht den Wohnungsinhabern das Eigentum an ihren Genossenschaftswohnungen, sofern sie ihre Genossenschaftsanteile zumindest teilweise abbezahlt haben [vgl. Ministry of Economy, 1994, S. 17].

Die Privatisierung in der Landwirtschaft

Das Ziel der im Jahr 1990 eingeleiteten Landreform war es, die nach sowjetischem System organisierte Landwirtschaft unter Effizienzaspekten zu reorganisieren. Zu diesem Zweck wurde mit dem „Law on Land Reform in Republic of Latvia Rural Regions“ vom 21. November 1990 die rechtliche Grundlage für eine zweistufige Reform geschaffen, die letztendlich zur Privatisierung der Landwirtschaft führen sollte.

In der ersten Stufe wurden die Nutzungsrechte an landwirtschaftlichen Flächen auf Private übertragen, ohne daß damit ein Eigentumswechsel verbunden war. In der zweiten Stufe sollte schließlich die Möglichkeit eröffnet werden, auch Eigentumsrechte an die privaten Nutzer zu übertragen. Als rechtliche Grundlage für diese eigentliche Privatisierung wurde das „Law on Land Privatization in Rural Regions“ am 9. Juli 1992 verabschiedet. Nach dieser Vorschrift sollte die Privatisierung auf zwei Wegen erfolgen: durch Restitution, d.h. die Rückübertragung von Flächen an Alteigentümer bzw. deren Erben, und durch den Verkauf an die aus der ersten Stufe der Reformen hervorgegangenen Nutzer, die lettische Staatsbürger sein mußten. Diese Eigentumsübertragung wurde allerdings auf eine Höchstfläche von 100 ha bzw. 50 ha bei Waldflächen beschränkt. Die institutionellen Zuständigkeiten für diesen Prozeß sind geteilt: Die Landkommission des Parlaments ist für die Koordination und die rechtliche Absicherung der Privatisierung verantwortlich. Die lokalen Landkommissionen sind für die praktische Durchführung der Privatisierung verantwortlich.⁴⁶ Technische Unterstützung kommt von der Regierung; die staatliche Landbank wickelt die mit der Privatisierung verbundenen finanziellen Transaktionen (Kredite, Zahlungen) ab. Allerdings wurde die Zielrichtung der Landreform durch das „Law on Lease and Purchase after Lease“ vom Februar 1993 dahin-

⁴⁶ Zu diesen Aufgaben gehört die Bearbeitung von Kaufanträgen sowie von Restitutionsanträgen.

gehend geändert, daß nur noch Alteigentümer Eigentumsrechte an Land und Immobilien erwerben können. Allen anderen bleibt nur die Pacht auf 99 Jahre.

Neben der Gründung neuer privater Bauernhöfe hat parallel eine Reorganisation der aus sowjetischen Zeiten stammenden Kolchosen und Sowchosen begonnen. Bis Ende 1992 wurden diese landwirtschaftlichen Betriebe zum größeren Teil in Kapitalgesellschaften umgewandelt (673), die etwa 4/5 der landwirtschaftlichen Fläche bewirtschafteten. Diese Gesellschaften werden vom staatlich eingesetzten Managern geleitet — oftmals sind dies die alten Leiter —, denen die kaufmännische Erfahrung fehlt und die sich unsicheren Eigentumsverhältnissen gegenüberstehen sehen. Aufgrund dieser ungünstigen Zukunftsaussichten wird die (Teil-)Privatisierung oder die Liquidation dieser Gesellschaften angestrebt. Die Zahl der privaten Bauernhöfe war bis Ende 1992 auf etwa 52 300 gestiegen, die aufgrund mangelnder Kenntnisse der neuen privaten Landwirte über moderne Betriebsführung und aufgrund fehlenden Kapitals ebenfalls in ihrer Entwicklung gehemmt sind. Schließlich existieren noch als Erbe aus der Sowjetzeit etwa 100 000 privat bewirtschaftete Parzellen, die durchschnittlich 4,5 ha umfassen und vor allem der Selbstversorgung dienen.⁴⁷

Eine Bewertung des Privatisierungsprozesses

Die Privatisierung in Lettland steht wie auch in anderen osteuropäischen Reformländern unter einem Restitutionsvorbehalt, der den Prozeß eher hinauszögert. Wenn die Restitution zügig durchgeführt worden wäre, so wären in einem relativ kurzen Zeitraum private Eigentumsstrukturen entstanden, die auch eine historische Kontinuität des Privateigentums in Lettland verkörpert hätten. Doch statt dessen haben die immer wieder verlängerten Ausschlußfristen für Restitutionsanträge und deren bürokratisch schleppende Bearbeitung den Privatisierungsprozeß gelähmt. Es wurde offensichtlich versäumt, der unbeschränkten privaten Nutzung von Eigentumsobjekten, für die Restitutionsansprüche geltend gemacht wurden, Priorität einzuräumen. Daher verzichteten auch die gegenwärtigen privaten Nutzer auf Investitionen in Gebäude oder Grund und Boden, von denen sie nicht wissen, in wessen Eigentum diese letztendlich gelangen werden. Es wäre wünschenswert gewesen, die Regelungen für industrielles

⁴⁷ Zur Privatisierung in der Landwirtschaft wird in Lettland auch die Privatisierung von Unternehmen gezählt, die Vorprodukte oder Betriebsmittel für die Landwirtschaft produzieren oder landwirtschaftliche Produkte weiterverarbeiten. Insgesamt sollen mehr als 1 000 Objekte auf verschiedenen Wegen privatisiert werden. Bis zum Oktober 1993 waren allerdings erst weniger als 100 Objekte in private Hände übergegangen. Vgl. Ministry of Economic Reforms [1993b, S. 6 ff.; 1993c, S. 14 f.]; IMF, 1993b, S. 25 f.; Frydman et al. [1993, S. 228 f.]; World Bank [1993, S. 93]; Latvijas Republikas Valsts Statistikas Komiteja [1993c, S. 15; 97; 103].

Alteigentum, die mehr auf eine Entschädigung denn eine Rückgabe hinauslaufen, auch für alle anderen Eigentumsbereiche zu übernehmen.

Die dezentral durchgeführte kleine Privatisierung ist von den zuständigen Kommunen mit einem gewissen Eifer betrieben worden. Doch konnten die meisten Objekte aufgrund von Restitutionsansprüchen an private Nutzer lediglich verpachtet werden. Im Vergleich zu der bis Ende 1993 ebenfalls dezentral organisierten großen Privatisierung muß die kleine Privatisierung allerdings als ein Erfolg angesehen werden. Das Scheitern der großen Privatisierung ist auf die destruktive Verschleppungstaktik der zuständigen Branchenministerien zurückzuführen, die durch eine schnelle Privatisierung ihren Besitzstand und damit auch ihre Legitimationsbasis bedroht sehen. Anscheinend haben die politisch Verantwortlichen in Lettland aber erkannt, daß man den „Bock zum Gärtner“ gemacht hatte. Die neue zentrale Privatisierungsagentur soll deshalb Abhilfe schaffen und 1994 zum Jahr des „Neubeginns“ der großen Privatisierung machen. Ob diesen Vorhaben Erfolg beschieden sein wird, hängt davon ab, wie restriktiv die Auflagen für Investoren gestaltet werden — insbesondere mit Blick auf „Beschäftigungs- und Investitions Garantien“ — und wie störend sich die neuen „Gerechtigkeitskomponenten“ in Gestalt der Vouchers auswirken wird, die notwendige Mehrheitsbeteiligungen vor allem ausländischer Investoren verhindern könnte.

Die weitere Wohnungsprivatisierung dürfte noch die geringsten Schwierigkeiten bereiten, da die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine weitgehende Privatisierung des Wohnungsbestands gegeben sind. Problematisch dürfte hingegen die weitere Privatisierung in der Landwirtschaft verlaufen. Anstatt die Errichtung privater landwirtschaftliche Großbetriebe zu ermöglichen, die unter privatem Management effizient wirtschaften könnten, hat man sich in Lettland für einen „Flickenteppich“ entschieden. Die Flächenhöchstgrenzen für landwirtschaftliche Betriebe sorgen dafür, daß vornehmlich Kleinbetriebe entstehen, die sich erfahrungsgemäß eher zu Subventionsempfängern denn zu Leistungsträgern entwickeln. So mag man zwar auf diese Weise erfolgreich mit dem ungeliebten sowjetischen Erbe brechen und das Entstehen eines neuen „Junkertums“ verhindern, eine leistungsstarke Landwirtschaft dürfte so aber nicht entstehen.

c. Litauen

Die rechtlichen Grundlagen für die unternehmerische Tätigkeit in Litauen wurden noch zu sowjetischen Zeiten geschaffen. So gewährt das „Law on Enterprises“ vom 8. Mai 1990 natürlichen und juristischen Personen das Recht auf wirtschaftliche Tätigkeit. Das Gesetz nennt zudem die möglichen Unternehmensformen, die als rechtlicher Rahmen für eine wirtschaftliche Tätigkeit dienen

können.⁴⁸ Des weiteren schreibt das Gesetz eine obligatorische Registrierung bei den zuständigen örtlichen Behörden vor, die jedoch nur im Falle von Formfehlern verweigert werden kann. Beschränkungen erfährt das Recht auf wirtschaftliche Tätigkeit in Bereichen, wo eine besondere Erlaubnis notwendig ist — etwa die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Produktion und Vertrieb von Pharmaka und einiger alkoholischer Getränke — oder die Produktion staatlichen Unternehmen vorbehalten ist — beispielsweise Produktion und Verkauf hochprozentiger Spirituosen, die Produktion von Tabakwaren, Betäubungsmitteln, gefährlichen Stoffe sowie von Waffen. Außer durch die Neugründung von Unternehmen soll in Litauen die Bildung privaten Eigentums auf dem Wege der Restitution und der Privatisierung staatlichen Eigentums erfolgen [vgl. Lithuanian Information Institute, 1992, S. 25 ff.; Frydman et al., 1993, S. 240 f.].

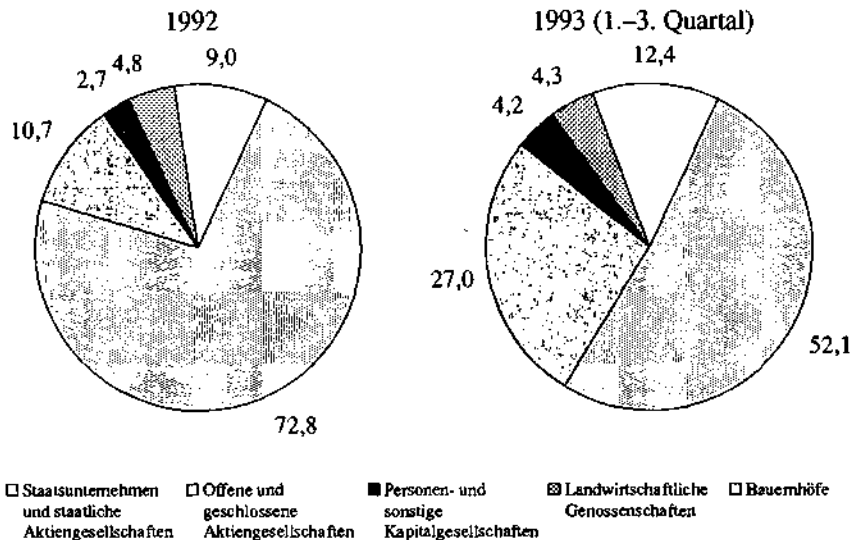
Die Entwicklung des privaten Sektors

Aussagen über den privaten Sektor in Litauen sind aufgrund statistischer Erfassungsprobleme nur sehr begrenzt möglich. Die vorhandenen statistischen Informationen deuten aber darauf hin, daß sich der private Anteil an der Wertschöpfung im Jahr 1993 erhöht hat (vgl. Schaubild 2). Der Staatssektor bringt demzufolge nur noch etwas mehr als die Hälfte der Wertschöpfung hervor. Aber man darf bei der Interpretation dieser Daten nicht übersehen, daß sich auch hinter den vermeintlich privaten Eigentumsformen staatliche Beteiligungen verbergen. Dies trifft zumindest auf die Aktiengesellschaften zu, die nur teilweise private Anteilseigner haben. Somit dürfte der private Anteil unterhalb der ausgewiesenen Werte liegen.

Es kann des weiteren davon ausgegangen werden, daß sich private Aktivitäten vornehmlich auf mittelständische Unternehmen beschränken, die im Dienstleistungsbereich tätig sind. Denn die Industrieunternehmen sind noch fast ausschließlich im Staatseigentum, und private Neugründungen in der Industrie dürften eher selten sein. Der litauische Mittelständler muß in einem Umfeld arbeiten, das unternehmerischen Aktivitäten mancherlei Hindernisse in den Weg stellt wie (i) das relativ geringe Angebot an Büro- und Gewerbeflächen; private Unternehmen müssen anders als ihre staatliche Konkurrenz hohe Mieten an ihre Vermieter zahlen, die in der Regel Staatsunternehmen oder Kommunen sind; (ii) das Fehlen mittel- bis langfristiger Finanzierungsfazilitäten, was zum einen auf die noch beachtliche Inflation, zum anderen aber auch auf das Unver-

⁴⁸ In der Folgezeit wurden entsprechende Gesetze zu den einzelnen Unternehmensformen verabschiedet. Zu nennen sind: „Law on Partnerships“ (16.10.90), „Law on Joint Stock Companies“ (30.07.90), „Law on State Enterprises“ (25.09.90) und „Law on Agricultural Joint Stock Companies“ (16.04.91).

Schaubild 2 — Wertschöpfung nach Eigentumsformen in Litauen 1992 und 1993 (vH)



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

mögen von Unternehmen und Banken zurückzuführen ist, Unternehmenspläne zu entwerfen bzw. diese fachgerecht zu bewerten; (iii) die Bürokratie und deren willkürliche Verwaltungspraxis, die Ausdruck einer weit verbreiteten Abneigung gegenüber dem Unternehmertum ist, insbesondere wenn es im Handel angesiedelt ist; (iv) das Fehlen notwendiger betriebswirtschaftlicher Kenntnisse und hinreichender Marktinformation [vgl. World Bank, 1993c, S. 93 f.].

Die Restitution

Wie auch in anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern, die in der Zwischenkriegszeit eine auf Privateigentum basierende Wirtschaftsordnung hatten, stellt sich auch in Litauen die Frage der Restitution. Diese Frage wird grundlegend in dem „Law on the Conditions of Citizens' Rights in Real Estate Property Restitution“ vom 9. Juli 1991 geregelt, das im Jahr 1992 ergänzt wurde. Danach sollen Alteigentümer bzw. ihre Erben ihr unrechtmäßig verstaatlichtes Eigentum an Immobilien zurückerhalten. Zu diesen Immobilien zählen Grund und Boden, Waldflächen, Industriegebäude und Wohnungen.⁴⁹

⁴⁹ Nach dem im Jahr 1991 ergänzend verabschiedeten „Law on Reprivatization“ erfaßt die Restitution außer Grund und Boden nur die Immobilien, die sich seit der

Falls eine Rückgabe nicht möglich ist, soll ihnen ein reales Äquivalent oder eine Entschädigung in Form von Restitutionsvouchers angeboten werden, die bei der Privatisierung verwendet werden können.

Die Restitutionsanträge konnten bis zum 31. Januar 1992 eingereicht werden, so daß die Antragsphase mittlerweile abgeschlossen ist. Die Anträge werden bei den auch für die Privatisierung zuständigen Institutionen bearbeitet. Bis zu einer abschließenden Entscheidung der unter einem Restitutionsvorbehalt stehenden Vermögenswerte ist eine Privatisierung nicht möglich [vgl. Lithuanian Information Institute, 1992, S. 32; Frydman et al., 1993, S. 275].

Die kleine und große Privatisierung

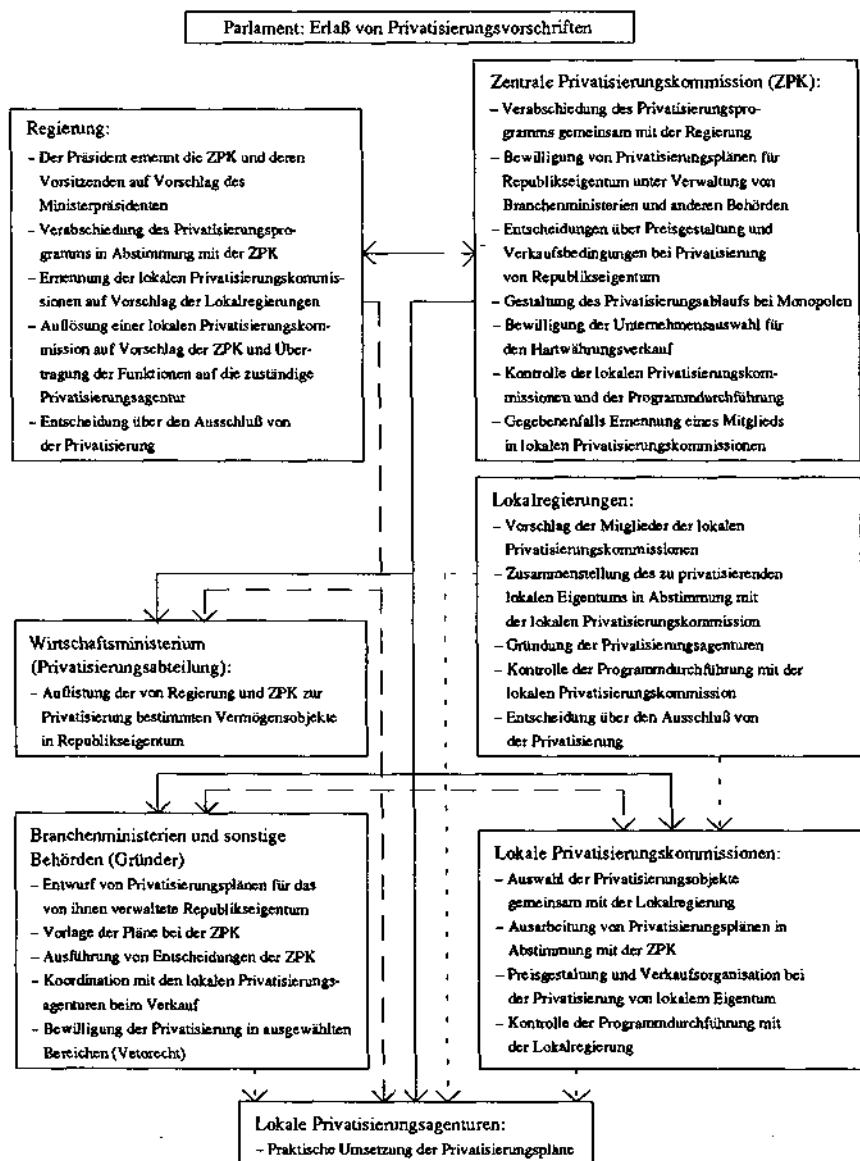
Nur kurze Zeit nach der Durchführung eines ersten Programms, das den Arbeitnehmern die Möglichkeit eröffnete, sich an ihren Betrieben zu beteiligen, verabschiedete der litauische Gesetzgeber am 28. Februar 1991 das „Law on the Initial Privatization of State Property“. Dieses Gesetz soll als einheitliche Rechtsgrundlage für die kleine und große Privatisierung in Litauen dienen.⁵⁰ Zusammen mit einem entsprechenden Privatisierungsprogramm regelt es die Privatisierung in sämtlichen Wirtschaftszweigen; ausgenommen sind lediglich die Bereiche Landwirtschaft und Forsten sowie Wohnungen, für die eigene gesetzliche Regelungen gefunden wurden. Die Durchführung des Privatisierungsprogramms liegt nicht bei einer zentralen Institution, sondern bei einer Vielzahl, auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen angesiedelten Organen (vgl. Übersicht 1). Maßgeblich für die Privatisierung des Republikseigentums sind die Regierung und die „Zentrale Privatisierungskommission“ (ZPK) verantwortlich, wobei die konkreten Planungen von der ZPK erstellt werden. Die ZPK ist allerdings bei der Gestaltung der Privatisierung auf Republiksebene nicht unabhängig. Sie muß sich mit den Branchenministerien und anderen Behörden abstimmen, die „Gründer“ und damit Eigentümer der Staatsbetriebe sind. Die ZPK verfügt hingegen über keinerlei Eigentumsrechte. Diese Gründer haben zudem für einige Bereiche eine Art „Vetorecht“, mit dem sie die Privatisierungsabsichten der ZPK unterlaufen können.⁵¹ Die Position der Gründer ist offensichtlich stark genug, um über den jeweils zu privatisierenden Anteil an

Enteignung zu weniger als 50 vH im Vergleich zum Ursprungszustand physisch verändert haben. Die Restitution von landwirtschaftlichen Nutzflächen wird im „Law on the Land Reform“ vom 25. Juli 1991 gesondert geregelt.

50 Das Gesetz ist seitdem mehrfach geändert und ergänzt worden; so am 14. März 1991, 18. Dezember 1991, 23. Juni 1992, 17. September 1992 und am 2. Februar 1993.

51 Zu nennen sind die Bereiche Kultur und Bildung, Gesundheitswesen, Transport, Energiewirtschaft und „schützenswerte Objekte“.

Übersicht 1 — Institutionelle Zuständigkeiten im litauischen Privatisierungsprozeß



Quelle: „Law on the Initial Privatization of State Property“ (28.02.91); Frydman et al. [1993, S. 260 ff.]; eigene Darstellung.

ihren Unternehmen verhandeln zu können; daß dieser Anteil möglichst gering sein sollte, entspricht ihrem Organisationsinteresse. Die Privatisierung des lokalen Eigentums obliegt den Lokalregierungen und den lokalen Privatisierungskommissionen, die eine ähnliche Arbeitsteilung aufweisen wie ihre Pendants auf Republiksebene. Jedoch ist diese lokale Privatisierung nicht völlig unabhängig von zentralen Instanzen und Vorgaben, wie die Konstruktion der institutionellen Zuständigkeiten zeigt. Hinzu kommen als herausragendes Bindeglied die auf lokaler Ebene angesiedelten Privatisierungsagenturen, die sowohl für die Umsetzung der Privatisierung republikanischen als auch lokalen Eigentums zuständig sind (vgl. Übersicht 1).

Die Privatisierungsmethoden sind auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene einheitlich. Allerdings hängt die Auswahl einer Methode vom Unternehmenswert bzw. vom Käuferkreis ab. So werden Unternehmen, deren Buchwert 1 Mill. Taloni nicht übersteigt, über Auktionen privatisiert; bei einem Wert zwischen 1 und 3 Mill. Taloni besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen Auktion und öffentlicher Aktienzeichnung; letztere ist die gebräuchliche Privatisierungsmethode bei einem Buchwert von mehr als 3 Mill. Taloni; ausgewählte Staatsunternehmen werden zudem gegen Hartwährung direkt verkauft. Die Teilnahme an den Privatisierungsveranstaltungen ist fast ausschließlich auf litauische natürliche und juristische Personen beschränkt. Nur an den Hartwährungsverkäufen dürfen auch Ausländer teilnehmen.

Es können verschiedene Zahlungsmittel im Rahmen der Privatisierung verwendet werden: Litauische Währung, frei konvertible Währung und verschiedene Arten von Vouchers.⁵² Zu unterscheiden sind folgende Vouchers: (i) Investmentvouchers, die im April 1991 kostenlos an litauische Staatsbürger verteilt wurden; der jeweilige Wert der zugeteilten Vouchers war abhängig vom Lebensalter; zwei Drittel des zur Privatisierung anstehenden Staatseigentums soll gegen diese Vouchers verkauft werden; (ii) Ergänzungskompensationen, die für den inflationsbedingten Wertverlust bei Ersparnissen entschädigen sollen; (iii) Ergänzungssagrarkompensationen für Landarbeiter, deren Wert sich nach dem Wert des jeweiligen Kontingents an Investmentvouchers und nach der Zahl der Arbeitsjahre in Landwirtschaftsbetrieben bemißt; (iv) Restitutions-

⁵² Vor der Einführung des Litas war die Verwendung litauischer Währung durch sogenannte Bargeldquoten beschränkt. Die Höhe dieser Quote war abhängig vom Nennwert des jeweils zu beanspruchenden Voucherkontingents und vom Wert anderer Vermögensgegenstände. Diese Quote konnte nur zusammen mit Vouchers bei Privatisierungsveranstaltungen genutzt werden. Ausnahmen von dieser Bargeldbeschränkung wurden nur beim Wohnungskauf durch Mieter und beim Kauf von Unternehmen in der zweiten Auktionsrunde gemacht. Begründet wurde diese Regelung damit, daß der Kauf von Vermögenswerten mit Rubeln aus der Rubelzone verhindert werden sollte.

vouchers.⁵³ Sämtliche Vouchers bestehen in Form von Konten bei der litauischen Sparbank, von denen nur für Privatisierungskäufe Zahlungen erfolgen können. Mittlerweile sind die anfänglichen Beschränkungen der Handelbarkeit von Vouchers aufgehoben worden, so daß sie an litauische Bürger verschenkt oder verkauft werden, gegen Anteile am Investmentfonds getauscht⁵⁴ oder an andere juristische Personen litauischen Rechts übertragen werden können. Ein Verkauf an Ausländer ist weiterhin nicht möglich.

Zur litauischen Privatisierung gehörten auch Maßnahmen, um die Beschäftigten stärker an der Privatisierung ihrer Betriebe zu beteiligen. Zu nennen sind zwei Programme, die im Oktober bzw. im Dezember 1990 verabschiedet wurden. Das eine Programm sah vor, daß Beschäftigte gepachteter Unternehmen Anteile zu Vorzugskonditionen erhalten konnten; etwa 60 Unternehmen nahmen daran teil. Das andere Programm erlaubte den Verkauf von bis zu 10 vH des Unternehmenskapitals an die Belegschaften; der Erwerb dieser nicht übertragbaren Anteile war pro Person wertmäßig begrenzt und konnte zu einem Teil mit kostenlosen Vouchers finanziert werden. Zwischen 50 und 60 vH der litauischen Unternehmen, ausschließlich größere, nahmen an diesem Programm teil. Aus beiden Programmen gemeinsam konnten Staatsunternehmen mit einer privaten Beteiligung von mehr als 20 vH hervorgehen. Diese Unternehmen wurden zu „Staatlichen Kapitalgesellschaften“ umgewandelt, wie sie das „Law on State Enterprises“ vom 25. September 1990 definierte. Nach diesem Gesetz werden aus Staatsunternehmen „Staatliche Kapitalgesellschaften“, wenn mehr als 20 vH des Kapitals in Aktien ausgegeben worden sind. Es entstehen Unternehmen mit einer gemischten Eigentumsstruktur. Und falls das Aktienkapital den staatlichen Kapitalanteil übersteigen sollte, muß ein solches Unternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Hingegen kennt das Privatisierungsgesetz vom Februar 1991 keine Arbeitnehmerpräferenzen. Aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit wurde jedoch im April 1992 das „Law on Priority for Employees in Buying the Shares of Privatized Enterprises“ verabschiedet. Dieses Gesetz sah ursprünglich vor, daß insgesamt 30 vH der Anteile jedes zu privatisierenden Unternehmens an Belegschaften und Betriebsrentner zu

⁵³ Alle Vouchers sind indexiert, so daß ein Ausgleich für inflationsbedingte Wertverluste erfolgt.

⁵⁴ Die Investmentfonds fungieren als Intermediäre für Bürger, die ihre Vouchers bei diesen plazieren und damit die Anlageentscheidung delegieren. Fondsanteile können auch mit Bargeld erworben werden, insgesamt allerdings nur 80 vH des Fondskapitals. Die Fonds müssen mindestens 80 vH ihrer Investitionsmittel bei der Privatisierung einsetzen, dürfen aber nicht mehr als 50 vH eines einzelnen Unternehmens erwerben. Ebenfalls darf ihr Anlagevermögen eine Höchstgrenze nicht übersteigen.

Präferenzpreisen verkauft werden mußten.⁵⁵ Nach Gesetzesergänzungen im Januar und Februar 1993 wurde dieser Anteil um 20 Prozentpunkte auf 50 vH erhöht, wobei allerdings diese zusätzlichen Aktien ohne Stimmrecht verkauft wurden.

Die Einnahmen aus der Privatisierung zentralstaatlichen und lokalen Eigentums sollen in Privatisierungsfonds fließen, die auf Republiks- und Lokalebene angesiedelt sind. Das Privatisierungsgesetz sieht vor, daß dem Republikfonds 90 vH der Einnahmen aus der Privatisierung von Republikseigentum und 70 vH der Einnahmen aus der Privatisierung von lokalem Eigentum zufließt, die verbleibenden Einnahmen fließen in die Lokalfonds. Diese Mittel sollen dazu verwendet werden, die Organisation und Durchführung der Privatisierung auf den verschiedenen Ebenen zu finanzieren.⁵⁶

Die bisherige Bilanz der litauischen Privatisierung sieht auf den ersten Blick relativ erfreulich aus. So wurde von 1991 bis Anfang 1994 etwa die Hälfte der litauischen Staatsunternehmen privatisiert. Damit sind etwa zwei Drittel der Unternehmen privatisiert worden, für die überhaupt Privatisierungsabsichten bestehen; für die Privatisierung vorgesehen sind etwa drei Viertel des litauischen Unternehmensbestandes. Die angelaufenen Privatisierungsprogramme sind bereits zu etwa 90 vH erfüllt worden (vgl. Tabelle 13a). Das Bild ändert sich allerdings, wenn man nicht die absoluten Unternehmenszahlen, sondern die Kapitalwerte betrachtet. Dann wird deutlich, daß nur für zwei Drittel des gesamten litauischen Unternehmenskapitals Privatisierungsabsichten bestehen und von diesem Gesamtkapital erst ca. 27 vH privatisiert worden sind; die größten litauischen Unternehmen warten nach wie vor auf ihre Privatisierung. Überhaupt ist lediglich ein Drittel des litauischen Unternehmenskapitals bisher in konkrete Privatisierungsprogramme einbezogen worden, die allerdings auch auf Basis des Unternehmenskapitals mit 80 vH einen hohen Erfüllungsgrad aufweisen (vgl. Tabelle 13b). Die Privatisierungsbilanz wird weiterhin dadurch relativiert, daß im Verlauf des Privatisierungsprozesses kaum frisches Kapital in die Unternehmen geflossen ist und relativ heterogene Eigentumsstrukturen entstanden sind, da die Anteile an größeren Unternehmen durchweg an Belegschaften zu Sonderkonditionen bei Zahlung mit den kostenlos verteilten Investmentvouchers veräußert wurden.

Diese Voucherprivatisierung soll vorerst noch bis zum 1. Juli 1994 weiterlaufen. Offensichtlich setzen viele Betriebsdirektoren ihre Hoffnungen darauf,

⁵⁵ Auf diese 30 vH wurden die bereits auf Arbeitnehmer übertragenen Anteile aus den Programmen des Jahres 1990 angerechnet.

⁵⁶ Vgl. Lithuanian Information Institute [1992, S. 26 ff.]; Frydman et al. [1993, S. 241 ff.]; IMF [1993c, S. 36]; World Bank [1993c, S. 89].

Tabelle 13 — Stand der Privatisierung in Litauen (Stand: 01.01.94)

a. Nach der Zahl der Unternehmen

	Unternehmensbestand	Zahl der zu privatisierenden Unternehmen	Zahl der Unternehmen in Privatisierungsprogrammen			Privatisierte Unternehmen		
			insgesamt	große	kleine	insgesamt	große	kleine
Insgesamt	8 484	6 450	4 863	2 203	2 660	4 233	1 915	2 318
Industrie	1 132	863	593	555	38	525	489	36
Transport	293	165	131	116	15	113	107	6
Baugewerbe	782	646	514	492	22	462	448	14
Handel	2 583	2 065	1 585	463	1 122	1 412	378	1 034
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	620	352	191	44	147	165	41	124
Öffentliche Dienste	1 168	1 102	984	179	805	903	158	745
Sonstige	1 906	1 257	865	354	511	653	294	359

b. Nach dem ausgewiesenen Unternehmenskapital (1 000 Litae)

	Gesamtkapital	Kapitalwert der zu privatisierenden Unternehmen	Kapitalwert der Unternehmen in Privatisierungsprogrammen			Kapitalwert der privatisierten Unternehmen		
			insgesamt	große	kleine	insgesamt	große	kleine
Insgesamt	1 608 448	1 068 879	536 721	524 301	12 420	429 741	420 348	9 393
Industrie	967 819	645 213	329 719	329 491	228	251 220	251 050	170
Transport	197 548	98 774	24 974	24 785	189	17 418	17 375	43
Baugewerbe	89 158	80 242	65 559	64 903	656	59 004	58 818	185
Handel	119 421	107 479	43 791	40 024	3 768	39 885	36 435	3 450
Haushaltsbezogene Dienstleistungen	133 124	66 562	5 236	4 220	1 016	4 931	4 170	761
Öffentliche Dienste	12 960	11 664	9 942	7 213	2 729	8 541	6 129	2 412
Sonstige	88 418	58 945	57 500	53 665	3 835	48 742	46 371	2 372

Quelle: Lietuvos Ekonomikos Ministerijos [1994]; eigene Zusammenstellung.

an den Devisenprivatisierungen teilnehmen und weiter Voucherbeteiligungen vermeiden zu können. Sie sehen darin die einzige Möglichkeit, die finanziellen Mittel für die notwendige Umstrukturierung der Betriebe zu erhalten, denen anderenfalls wohl nur der Weg in den Konkurs bleibt. Diese Devisenprivatisierungen, die auch ausländischen Investoren offenstehen, wurden in der zweiten Jahreshälfte 1993 forciert betrieben. Bis Ende November waren insgesamt 32

Unternehmen, zumeist aus dem Dienstleistungssektor, gegen Devisen veräußert worden — in der Regel aber an litauische Staatsbürger. Mit Hilfe westlicher Experten sollen zukünftig verstärkt ausländische Investoren für litauische Unternehmen interessiert werden. Ausländer waren bislang etwa dadurch benachteiligt, daß ihnen die notwendigen Informationen nicht zugänglich waren. Durch internationale Ausschreibungen soll in dieser Beziehung Abhilfe geschaffen werden [vgl. Lietuvos Ekonomikos Ministerijos, 1994; Umann, 1994b, S. 3 f.].

Die Wohnungsprivatisierung

Das „Law on Privatization of Flats“ vom 28. Mai 1991 eröffnete allen seit 1989 ständigen Bewohnern Litauens — auch Nichtstaatsbürgern — die Möglichkeit, ihre staatseigenen Wohnungen zu erwerben, sofern diese nicht unter einem Restitutionsvorbehalt standen. Die Wohnungen konnten mit Vouchers und Bargeld bezahlt werden, wobei der Bargeldanteil mindestens 20 vH betragen sollte. Käuferleichterungen in Form von Rabatten für bestimmte Personengruppen und Ratenzahlungen waren vorgesehen. Ende 1993 war dieses Programm weitgehend abgeschlossen: Etwa 93 vH der Wohnungen waren bereits in privater Hand [Frydman et al., 1993, S. 274 f.; Umann, 1994b, S. 3; World Bank, 1993c, S. 89].

Die Privatisierung der Landwirtschaft

Nach ersten bescheidenen Versuchen, noch zu sowjetischen Zeiten wieder eine private Landwirtschaft in Litauen zu etablieren, wurde mit dem „Law on the Land Reform“ vom 25. Juli 1991 die rechtliche Grundlage für eine weitreichende Privatisierung der litauischen Landwirtschaft geschaffen. Die Bildung privaten Eigentums soll diesem Gesetz zufolge auf den Wegen der Restitution und des Kaufs erfolgen; grundsätzlich ist ein Nebeneinander von staatlichem und privatem Eigentum möglich. Das Gesetz bestimmt, daß die Restitution nach dem Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ durchgeführt werden soll; falls der betreffende Boden bereits bei vorangegangenen Programmen in private Hände übergegangen ist oder öffentliche Interessen einer Rückgabe entgegenstehen, sollen Alteigentümer bzw. ihre Erben mit gleichwertigem Boden entschädigt oder finanziell kompensiert werden. Die Ausschlußfrist für Restitutionsanträge war der 31. Januar 1992, so daß gegenwärtig die Anträge von den zuständigen Agrarreformkommissionen bearbeitet werden. Der Bodenkauf durch neue Eigentümer ist eine weitere Privatisierungsmöglichkeit, die jedoch Restriktionen unterliegt: Es dürfen lediglich 80 ha landwirtschaftliche Nutzflächen erworben werden; die landwirtschaftliche Nutzung ist vorgeschrieben; ein Weiterverkauf ist erst nach fünf Jahren möglich.

Die Privatisierung wurde begleitet von der Auflösung und Umstrukturierung der alten Kolchosen und Sowchosen, die häufig in neue Agrargenossenschaften umgewandelt wurden. Auf der Grundlage des „Law on Privatization of the Property of Private Enterprises“ vom 30. Juli 1991 werden geschlossene Auktionen und Anteilsverkäufe für die landwirtschaftlichen Betriebe und ihre Vermögenswerte angesetzt. Teilnahmeberechtigt waren in der ersten Runde lediglich die gegenwärtigen und pensionierten Landarbeiter, die für diese Zwecke auch ihre Agrarvouchers einsetzen konnten. Falls Vermögenswerte unverkauft blieben, konnte in einer zweiten Runde eine offene Auktion angesetzt werden, die für alle litauischen Staatsbürger zugänglich war.

In der Praxis hat sich gezeigt, daß vor allem die langwierige Bearbeitung der Restitutionsanträge auf Land bzw. die mit der Restitution verbundenen Rechtsstreitigkeiten zu Rechtsunsicherheiten geführt haben. Es ist nicht absehbar, wann die Bearbeitung der mehr als einer halben Million Restitutionsanträge, die bis Januar 1993 registriert waren, abgeschlossen ist. Damit unterliegen viele Agrargenossenschaften einem Bestandsvorbehalt, und private Investitionen für den notwendigen Strukturwandel in der litauischen Landwirtschaft verzögern sich. Als Erfolg kann gewertet werden, daß die etwa 1 100 alten Betriebe mittlerweile in etwa 12 300 Einheiten aufgesplittet worden sind und etwa 83 vH aller landwirtschaftlichen Einrichtungen schon Ende 1993 auf eigenes Risiko wirtschafteten [vgl. World Bank, 1993c, S. 180 ff.; Lithuanian Information Institute, 1992, S. 32; Frydman et al., 1993, S. 273 f.; Umann, 1994b, S. 3; IMF, 1993c, S. 36 f.].

Eine Bewertung des Privatisierungsprozesses

Auch in Litauen verzögert die Restitution aufgrund der langwierigen Bearbeitung von Restitutionsanträgen die Privatisierung. Der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ verhindert, daß in angemessener kurzer Zeit die privaten Eigentumsrechte festgeschrieben werden — dafür wäre ein in Litauen nicht vorhandenes modernes Kataster- und Rechnungswesen notwendig. Folgerichtig unterbleiben dringend benötigte Investitionen bis zur endgültigen Klärung der Eigentumsverhältnisse.

Die Bewertung der litauischen kleinen und großen Privatisierung fällt nicht leicht. Denn gemessen an der Zahl der privatisierten Unternehmen, aber auch am bislang privatisierten Unternehmenskapital, waren die Privatisierungsbemühungen in Litauen nicht erfolglos. Um so erstaunlicher ist dieses Ergebnis, wenn man die heterogene Struktur der litauischen Privatisierungsinstitutionen betrachtet und dabei insbesondere das beträchtliche Verzögerungspotential der Branchenministerien berücksichtigt. Eigentlich dürfte es außerordentlich schwer fallen, gegen den Willen dieser Institutionen eine Privatisierung durchzusetzen, zumal diese ihre Existenz auf den bisherigen Eigentumsstrukturen

gründen. Eine Erklärung im Ansatz für diesen Widerspruch läßt sich in Umfang und Struktur des Privatisierungsprogramms finden, das die alten Strukturen in ihrem Kern noch nicht angetastet hat: So sind lediglich zwei Drittel des Unternehmenskapitals zur Privatisierung vorgesehen, d.h., ein Drittel verbleibt im staatlichen Einflußbereich; die Privatisierungserfolge beschränken sich hauptsächlich auf Unternehmen, die unter die kleine Privatisierung fallen. Zudem sichern die Mischstrukturen aus staatlichem und privatem Eigentum weiterhin den Staatseinfluß in (teil-)privatisierten Unternehmen. Des weiteren führen die doch recht umfangreichen Beteiligungen der Arbeitnehmer an ihren Betrieben und die allgemeine Voucherprivatisierung zu sehr heterogenen Eigentümerstrukturen, die mehr auf die Konservierung des Bestehenden ausgerichtet sind. Denn abgesehen von einer durchaus wahrscheinlichen Abneigung der neuen Eigentümer gegenüber einer arbeitsplatzeinsparenden Umstrukturierung der Betriebe fehlt das Kapital für den notwendigen marktgerechten Strukturwandel: Durch die praktizierten Formen der „Inländerprivatisierung“ fließen in der Regel kaum die dringend benötigten Finanzmittel in die Betriebe. Da auch der Staat am Ende seiner finanziellen Möglichkeit angelangt ist, bleibt dann wohl vielen dieser „privatisierten“ Betriebe nur noch der Konkurs mit einer Arbeitsplatzvernichtung größeren Umfangs.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß Privatisierung in Litauen bisher eher als rein „formale Pflichterfüllung“ und weniger als Mittel zur überfälligen Umstrukturierung der Wirtschaft angesehen wird. Die litauischen Betriebsdirektoren erkennen wohl mittlerweile die Notwendigkeit des Wandels, da die alten Strukturen augenscheinlich nicht mehr zu retten sind. Deshalb versuchen sie, eine weitere Voucherprivatisierung ihrer Betriebe möglichst zu vermeiden. Die Ende 1993 intensivierte Hartwährungsprivatisierung zeigt, daß sich auch die litauische Regierung nicht länger der Einsicht verschließen kann, daß ausländisches Kapital und Know-how angelockt werden müssen. Ob dieser neue Akzent dem litauischen Privatisierungsprozeß insgesamt eine neue Qualität geben wird, bleibt abzuwarten.

Als Erfolg kann wohl die Wohnungsprivatisierung gelten, die inzwischen fast abgeschlossen ist. Gleiches kann zwar noch nicht für die Landwirtschaft gesagt werden. Doch trotz teilweise ungeklärter Eigentumsverhältnisse aufgrund von Restitutionsansprüchen, wird bereits der Großteil landwirtschaftlicher Betriebe privat bewirtschaftet. Der Kauf und Verkauf landwirtschaftlicher Nutzflächen bedarf jedoch noch einer weitgehenden Liberalisierung.

d. Die Eigentumsordnungen der drei baltischen Staaten im Vergleich

Schon in den mittel- und osteuropäischen Reformländern, die Ende der 80er Jahre mit der Systemtransformation begannen, hat sich die Privatisierung staat-

lichen Eigentums bis heute als äußerst problematisch erwiesen. Nicht anders sieht es in den drei baltischen Staaten aus, in denen der Privatisierungsprozeß eher zu den Schwachpunkten der Reformen gehört. Die Ursachen für den schleppenden Verlauf gleichen sich: (a) Zum einen verhindert die Restitution eine rasche Privatisierung, da die mangelhaften administrativen Rahmenbedingungen eine zügige Bearbeitung und Entscheidung der Restitutionsanträge verhindern. Hinzu kommen die relativ langen Ausschlußfristen für Anträge, die ebenfalls verzögernd wirkten. Daher wäre es für alle drei baltischen Staaten vorteilhafter gewesen, bei der Restitution dem Prinzip „Entschädigung vor Rückgabe“ zu folgen. (b) Des weiteren erweist es sich als Problem, geeignete Privatisierungsinstitutionen zu finden. So gab es in Estland bis 1993 ein Nebeneinander zweier zentraler Institutionen, die sich mehr gegenseitig blockiert als sinnvoll ergänzt haben; in Lettland blockierten bis Ende 1993 die zuständigen Branchenministerien die große Privatisierung, ehe Anfang 1994 eine zentrale Privatisierungsagentur gegründet wurde; in Litauen ist es den einflußreichen Branchenministerien gelungen, über die Schaffung heterogener Eigentumsstrukturen, die Verschleppung von Privatisierungsprojekten und die Ausklammerung wichtiger Wirtschaftsbereiche von der Privatisierung den Staatseinfluß in den industriellen Großbetrieben zu bewahren. Wenigstens in Estland und Lettland wurden organisatorische Konsequenzen gezogen, um den unübersehbaren Mißständen abzuwehren. (c) In keinem der drei baltischen Staaten wurde auf eine Art von „Gerechtigkeitskomponente“ verzichtet, die in Gestalt von Arbeitnehmerpräferenzen oder Vouchers Eigentümerstrukturen hervorbringt, die den notwendigen Umbau der Unternehmen eher verhindern. (d) In allen drei Ländern stößt das Engagement von ausländischen Investoren bei der Privatisierung auf Vorbehalte. So gibt es in Estland Bereiche, in denen ausländische Investitionen nur eingeschränkt möglich sind; in Lettland war es die Furcht vor ausländischen Übernahmen, die zum zögerlichen Privatisierungsbeginn beitrug; in Litauen gab es bislang eine reine Inländerprivatisierung. Doch auch hier ist ein Umdenken zu erkennen, das von der Einsicht gefördert wird, daß nur ausländisches Kapital und Know-how eine Modernisierung der baltischen Wirtschaftsstrukturen ermöglichen. Abzuwarten bleibt, ob nicht allzu restriktive Auflagen beim Verkauf von Unternehmen wieder kontraproduktiv wirken.

Die drei baltischen Staaten haben allerdings auch Erfolge zu verzeichnen, vor allem bei der kleinen Privatisierung. Jedoch gibt es dabei auch ein gemeinsames Defizit: Vielfach wurden die Immobilien nur verpachtet, lediglich das Inventar ging in privates Eigentum über. Schließlich zeichnet sich auch bei der Privatisierung der Landwirtschaft in den drei Ländern ein gemeinsames Problem ab. Politisch erwünscht sind mittelständische Strukturen, die aber nicht über genügend Kapital und Boden verfügen, um effizient wirtschaften zu kön-

nen. Großbetriebe sind offensichtlich aufgrund der jüngsten Vergangenheit unerwünscht, obwohl deren marktwirtschaftliche Umstrukturierung oder entsprechende Neugründungen noch am ehesten wettbewerbsfähige Landwirtschaften hervorbringen dürften; denn gerade in modernen Agrarwirtschaften ist die Realisierung von Größenvorteilen eine wichtige Wettbewerbskomponente.

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 [vgl. 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 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.

a. *Estland*

In Estland wurde noch zu Zeiten der Sowjetunion mit einer stufenweisen Preisfreigabe begonnen. Zum Januar 1992 waren schließlich etwa 90 vH der Güterpreise freigegeben worden,⁵⁷ 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 [vgl. World Bank, 1993a, S. 4].

⁵⁷ Die Preiskontrolle blieb bestehen für Treibstoffe, Energie, Mieten, Grundnahrungsmittel, Wodka, Transportdienstleistungen, Wasser, Telekommunikation und Pharmaka.

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 Geschäftsbankbereich. 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 [vgl. IMF, 1993a, 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 Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst, mittlerweile sind sie bei der Lohnsetzung relativ unabhängig geworden [vgl. World Bank, 1993a, S. 61; IMF, 1993a, 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 (vgl. Abschnitt B.II.5). 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 [vgl. Schrader, Laaser, 1992, S. 28 f.].

Der Marktaustritt wird durch das Konkursgesetz vom 10. Juni 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 Konkursöffnung 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 der Wettbewerb ist rechtlich abgesichert. Diese Garantien soll das neue Wettbewerbsgesetz geben, das am 16. Juni 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.

b. *Lettland*

Mit der Liberalisierung der Preise für Güter und Dienstleistungen, die mittlerweile nahezu abgeschlossen ist, wurde in Lettland ein wichtiger Schritt zum Aufbau freier Märkte vollzogen. Die Freigabe der Preise begann im Januar 1991 als eine Anzahl von Konsumenten- und Produzentenpreise freigegeben wurde. Bis zum Juni 1991 wurden sukzessiv die Preise der Güter freigegeben, auf die schätzungsweise etwa 60 vH der Gesamtausgaben entfielen; darunter waren 90 vH der Ausgaben für Nichtnahrungsgüter. Die Preise der anderen Güter wurden weiterhin administriert, jedoch im Verlauf des Jahres 1991 mehrfach angehoben; darunter waren hauptsächlich die schon zu sozialistischen Zeiten unter Kosten angebotenen Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs.⁵⁸ Bis Ende 1992 wurden dann die meisten Preisregulierungen in mehreren Schritten aufgehoben. Schließlich waren nur noch 8 vH aller Preise staatlich kontrolliert, vor allem für Energie, Telekommunikation, Wohnungsvermietung und öffentliche Dienstleistungen [vgl. IMF, 1993b, S. 10; Frydman et al., 1993, S. 198].

Die Preisliberalisierung wurde von gesetzgeberischen Schritten zur Sicherung des Wettbewerbs begleitet. Es sollte vermieden werden, daß die staatlich administrierten Preise durch Monopolpreise der immer noch staatlichen lettischen Großunternehmen ersetzt wurden. Zu diesem Zweck wurde das „Gesetz über die Konkurrenz und die Einschränkung der Monopoltätigkeit“ konzipiert, das im Dezember 1991 verabschiedet und bis zum Oktober 1993 noch mehrfach ergänzt wurde. Dieses Gesetz sieht zum einen die Einrichtung einer Behörde vor, die für die Monopolaufsicht und die Wettbewerbsförderung zuständig ist. Diese Behörde kann Monopolisten, die ihre Wettbewerbsstellung ausnutzen, Preisauflagen machen und auf gerichtlichem Wege die Zerschlagung von Monopolstrukturen anstreben.⁵⁹ Sie ist zudem für die Kartellaufsicht zuständig und hat in dieser Funktion die Aufgabe, das Verbot wettbewerbsbeschränkender Kartellbildungen durchzusetzen. Das Gesetz sieht allerdings, ähnlich wie das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Ausnahmen vom Kartellverbot vor. So kann die Wettbewerbsbehörde Kartelle genehmigen, wenn diese die Marktversorgung verbessern, Qualitätsverbesserungen bewirken oder die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf den Auslandsmärkten stärken. Ergänzend zu den genannten Regelungen verbietet das Gesetz den unlauteren Wettbewerb, wie er etwa in Form von Werkspionage, Markenpiraterie etc. auftreten kann.

⁵⁸ Dazu zählen u.a. Brot, Fleisch und Mehlprodukte sowie Energie.

⁵⁹ Im Fall von staatlichen Monopolen läuft diese Kompetenz auf den Entwurf von Demonopolisierungsplänen hinaus, über die politisch entschieden werden muß.

Neben dieser institutionellen Sicherung des Wettbewerbs soll auch eine nicht übermäßig restriktive Regulierung des Marktzutritts für Konkurrenz auf lettischen Märkten sorgen. Zwar bestehen für ausgewählte Märkte staatliche Monopole bzw. spezielle Zugangsbeschränkungen (vgl. Abschnitt B.II.2), jedoch sind diese vergleichbar mit entsprechenden Restriktionen auf westlichen Märkten. Gleiches gilt für den Nachweis der beruflichen Qualifikation bei bestimmten Tätigkeiten. Für ausländische Investoren gelten allerdings über diese allgemeinen Regulierungen hinaus Beschränkungen, die über Beteiligungsgrenzen bis zu Investitionsverböten reichen. Andererseits wurden in Lettland auch sogenannte „Prioritätsbereiche“ ausgewiesen, in denen ausdrücklich ausländische Investitionen erwünscht sind und besonders gefördert werden (vgl. Abschnitt B.II.5).

Eine Deregulierung fand auch auf den lettischen Faktormärkten statt: Im Jahr 1992 gab die lettische Zentralbank ihre Geschäftsbankenfunktionen ab und beschränkte sich auf ihre Zentralbankfunktion. Es entstand ein Geschäftsbankensektor mit zunächst 51 privaten und 49 staatlichen Geschäftsbanken. Bis zum September 1993 wurden die 49 staatlichen Geschäftsbanken teilweise von anderen Geschäftsbanken übernommen oder zusammengelegt, so daß der Geschäftsbankensektor noch 56 Institute umfaßte. Die zehn größten Geschäftsbanken kontrollieren praktisch das Bankgeschäft. Die Zentralbank kann die Zinspolitik der Geschäftsbanken nur begrenzt über ihr geldpolitisches Instrumentarium beeinflussen (vgl. Abschnitt B.II.4). Sie verzichtet darauf, die kommerziellen Zinssätze zu administrieren. Allerdings war zu beobachten, daß die kommerziellen Zinssätze für Einlagen und Kredite über das ganze Jahr 1992 negativ blieben. Denn die Geschäftsbanken waren häufig am breiten Einlagengeschäft wenig interessiert, sondern übten vielmehr Hausbankenfunktionen für ihre Gründer aus, die sich über ihre eigene Bank mit billigen Krediten versorgen wollten. Mittlerweile scheint sich der Wettbewerb der Geschäftsbanken im Einlagen- und Kreditgeschäft intensiviert zu haben. Die realen Zinsen lagen im Jahr 1993 im positiven Bereich. Devisentransaktionen und Zahlungsverkehrsdienstleistungen gehören aber nach wie vor zu den wichtigsten Einnahmequellen. Die Gründung von Geschäftsbanken ist auch durch ausländische Institute möglich, die lediglich eine Lizenz der lettischen Zentralbank benötigen. Während sich im Bankenbereich tragfähige Strukturen herauszubilden beginnen, sind die lettischen Wertpapierbörsen mangels großer Umsätze noch ganz am Anfang. So sind im großen und ganzen die Rahmenbedingungen für freie Finanz- und Kapitalmärkte in Lettland zwar vorhanden, effiziente Märkte müssen sich hingegen erst noch entwickeln.⁶⁰

⁶⁰ Vgl. IMF [1993b, S. 24]; Latvijas Banka [1993, S. 5]; Bartsch [1993]; Bolz, Polkowski [1994, S. 49 ff.]; Ministry of Finance [1994, S. 40 f.].

Auf dem lettischen Arbeitsmarkt erfolgte eine Loslösung vom sowjetischen System der Lohnadministration. So blieb nur ein Mindestlohn als staatliche Vorgabe für den privaten Unternehmenssektor, der entsprechend der Inflationsentwicklung angepaßt wird. Reguliert ist nach wie vor die Lohnfindung im staatlichen Unternehmenssektor, der vor allem weite Teile der lettischen Industrie umfaßt. So wurden für Staatsunternehmen, die über den Staatshaushalt abgerechnet werden, ein Lohngruppensystem eingerichtet und begleitende Maßnahmen zur Kaufkraftkompensation ergriffen. Von diesen Regulierungen waren die übrigen Staatsunternehmen nicht betroffen, jedoch konnten sie ab dem zweiten Halbjahr 1992 einer Lohnzuwachssteuer unterliegen. Beim Überschreiten staatlicher Obergrenzen für die vierteljährliche Lohnerhöhung unterlagen sie automatisch einer hohen, progressiven Besteuerung. Im Rahmen einer Einzelfallprüfung konnten Unternehmen, die diese Grenze überschritten, jedoch wieder von der Steuer befreit werden [vgl. IMF, 1993b, S. 9 f.]. So kann der lettische Arbeitsmarkt zwar keinesfalls als liberalisiert gelten, doch hängt das Gewicht der Regulierungen entscheidend von der Größe des Staatssektors ab. Mit schrumpfendem Staatssektor (als Folge von Neugründungen und der Privatisierung) werden auch die Arbeitsmarktregulierungen für die verschiedenen Kategorien von Staatsunternehmen an Gewicht verlieren.

Auch der Marktaustritt, also der Konkurs von Unternehmen, wurde bereits in Lettland gesetzlich geregelt. Jedoch erweckt das „Law on Insolvency and Bankruptcy of Enterprises“ vom 3. Dezember 1991 eher den Eindruck eines „Bankrottverhinderungsgesetzes“. So muß erst einmal in einen bürokratisch aufwendigen Verfahren die Insolvenz eines Unternehmens festgestellt werden. Nach einer entsprechenden Erklärung ist vorgesehen, daß eine der vom Gesetz angebotenen Optionen zur Rettung des Unternehmens ausgewählt wird. Ein solcher Rettungsversuch kann sich zwei Jahre hinziehen, ehe endlich eine Bankrotterklärung erfolgt. Doch dürfte ein Gläubiger in diesem Fall nur geringe Hoffnungen haben, seine Forderungen befriedigen zu können. Denn Priorität hat die Befriedigung von staatlichen Forderungen — etwa in Gestalt von Steuern — sowie von Forderungen der Sozialversicherung und des Gesundheitsdienstes; erst danach können die Forderungen verschiedener privater Gläubigerkategorien berücksichtigt werden [vgl. Frydman et al., 1993, S. 210 ff.]. Unter diesen Bedingungen ist ein Konkurs schwerlich durchzuführen und wahrscheinlich nicht einmal im Interesse der privaten Gläubiger. Daher kann nicht überraschen, daß bis Ende 1993 die lettische Statistik lediglich ein Staatsunternehmen aufweist, das gerichtlich für insolvent erklärt wurde [vgl. Ministry of Economy, 1994, S. 21].

Insgesamt ergeben die lettischen Bemühungen, freie Märkte aufzubauen und den Wettbewerb zu sichern, ein gemischtes Bild. Während das Ausmaß der Preisliberalisierung im wesentlichen marktwirtschaftlichen Standards genügt,

zeigt sich wiederum bei der Wettbewerbsgesetzgebung das staatliche Bestreben, die wirtschaftlichen Strukturen mitzugestalten. Die Monopolregulierung dürfte an die Existenz der inländischen Staatsmonopole geknüpft sein, deren Abwicklung allerdings aufgrund des schleppend verlaufenden Privatisierungsprozesses nicht absehbar ist. Von Dauer ist hingegen die Möglichkeit des Staates, über die Zulassung von Kartellen strukturpolitisch zu wirken. Auch der Versuch, die ausländischen Investoren aus bestimmten Produktionsbereichen herauszuhalten und sie statt dessen mit gezielter Förderung in staatlich präferierten Bereichen zu konzentrieren, zeugt von strukturpolitischem Ehrgeiz der lettischen Politik. Schließlich ist die Konkursgesetzgebung so konzipiert, daß der Sanktionsmechanismus des Marktes kaum greifen kann. Der Konkurs eines Unternehmens soll offensichtlich um jeden Preis verhindert werden, wodurch der überaus teuren Strukturkonservierung Vorschub geleistet wird. Da das Konkursverfahren vor allem die Gläubiger von vornherein entmutigt, stellt sich die Frage, wer denn unter diesen Bedingungen, praktisch ohne jede Absicherung des Risikos, die für Umstrukturierungen notwendige Finanzierung bereitstellen soll? Zur Ordnung auf den Faktormärkten kann noch kein endgültiges Urteil gefällt werden: Auf den Finanz- und Kapitalmärkten entwickelt sich erst der notwendige Wettbewerb; auf dem Arbeitsmarkt dürfte ein rascher Privatisierungsprozeß viele der bestehenden Regulierungen obsolet machen. Es bleibt der Eindruck, daß die gegenwärtigen ordnungspolitischen Weichenstellungen dem Staat Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten einräumen, die den notwendigen Strukturwandel erschweren werden. Jedoch besteht die Hoffnung, daß die auch zukünftig enge staatliche Budgetrestriktion die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten weitgehend verhindern wird.

c. *Litauen*

Eines der grundlegenden Elemente freier Märkte, die Freiheit der Preisbildung, wurde in Litauen schrittweise eingeführt. Anfang 1991 wurde damit begonnen, die Preise für Güter und Dienstleistungen zu erhöhen, die erstmals die tatsächlichen Kosten widerspiegeln und einen Gewinnaufschlag enthalten sollten. Bis Ende 1991 wurden dann die Kontrollen der meisten Groß- und viele Einzelhandelspreise aufgehoben; im Verlauf des Jahres 1992 wurden schließlich auch die Preise für Güter des Grundbedarfs freigegeben. Unter staatlicher Kontrolle blieben die Preise für Energie, Wohnungsvermietung, Spirituosen, Tabak, Kommunikation, Transport, sonstige Infrastrukturdienstleistungen und öffentliche Dienste, also Bereiche, in dem die Produktion staatlichen Unternehmen vorbehalten ist oder besondere Lizenzierungsverfahren gelten. Insgesamt werden noch etwa 30 vH der Preise für Güter und Dienstleistungen staatlich kontrolliert. Es ist geplant, bis zum Jahr 1996 die Preiskontrollen vornehmlich in

den Bereichen Transport und Kommunikation zu reduzieren. Schon früher sollen die verbliebenen Kontrollen für Nahrungsgüter vollständig aufgehoben werden. An eine Preisfreigabe in Bereichen, wo „natürliche Monopole“ vermutet werden (Teile der Kommunikations-, Transport- und Energiewirtschaft), ist nicht gedacht [vgl. IMF, 1993c, S. 6; Frydman et al., 1993, S. 236; Ministry of Foreign Affairs, 1994, S. 14 f.].

Begleitend zu den Preisreformen wurde eine Wettbewerbsgesetzgebung konzipiert, die erklärtermaßen das Ziel hat, einen Mißbrauch der neuen Freiheiten zu verhindern. Denn nach wie vor haben die immer noch nicht privatisierten, industriellen Großbetriebe monopolähnliche, marktbeherrschende Stellungen inne. Als eine marktbeherrschende Stellung definiert das am 15. September 1992 verabschiedete „Law on Competition“ einen Marktanteil von mindestens 40 vH.⁶¹ Im Fall des Mißbrauchs von Marktmacht, etwa bei der Preis-, Vertrags- oder Mengengestaltung, ist ein Verbot der wettbewerbsfeindlichen Praktiken vorgesehen. Das Wettbewerbsgesetz ergänzt diese Vorschriften mit einem Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zwischen Unternehmen, was nichts anderes ist als ein Kartellverbot. Allerdings werden diese wettbewerbsichernden Vorschriften im gleichen Gesetz umgehend relativiert: Sofern wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen Unternehmen zu einer ständigen „Senkung der Verbraucherpreise“ oder zu einer „Qualitätsverbesserung der Produkte“ führen — wie auch immer dies geschehen soll —, können die Verbote aufgehoben werden. Die Ausnahmeregelungen des deutschen Kartellrechts (Art. 2 ff. GWB) scheinen hier Pate gestanden zu haben. Zusätzlich enthält das litauische Wettbewerbsgesetz ein Verbot von Aktivitäten, die dem unlauteren Wettbewerb zugerechnet werden, beispielsweise Fälle von irreführender Produktinformation oder Markenpiraterie. Die Einhaltung der Bestimmungen des Wettbewerbsgesetzes soll von zwei Institutionen — dem „Wettbewerbsrat“ und dem „Amt für Preise und Wettbewerb“ — gewährleistet werden. Zu diesem Zweck steht den beiden Institutionen ein Instrumentarium zur Verfügung, das ihnen etwa die Aufhebung von Verträgen oder die Neufestlegung bzw. das Einfrieren von Preisen erlaubt.

Der Marktzutritt ist für Inländer im allgemeinen frei — abgesehen von den obligatorischen Lizenzierungsbestimmungen und den besonderen Beschränkungen in ausgewählten Bereichen, die der staatlichen Kontrolle unterliegen sollen (vgl. Abschnitt B.II.5). Auch behindern keine ungewöhnlich restriktiven Qualifikationsnachweise den Marktzutritt [vgl. Schrader, Laaser, 1992, S. 28 f.]. Anders sehen die Zugangsmöglichkeiten für Ausländer aus. Von der Privata-

⁶¹ Falls ein Unternehmen eine derart definierte marktbeherrschende Stellung innehat, jedoch mehr als 30 vH der Produktion exportiert, unterliegt es nicht den Restriktionen dieses Gesetzes.

tisierung waren sie bisher weitgehend ausgeschlossen, und für ihr Engagement in einer Vielzahl von Bereichen benötigen sie litauische Partner — oftmals staatliche —, die ihre Gestaltungsfreiheit einschränken dürften (vgl. Abschnitt B.II.5).

Auch auf den Faktormärkten wurden Schritte zur marktwirtschaftlichen Umgestaltung eingeleitet. Für die litauischen Finanz- und Kapitalmärkte war die im Jahr 1992 durchgeführte Reform des Bankensystems die wohl bedeutendste Maßnahme. Damit entstand auch in Litauen ein zweistufiges Bankensystem, da die litauische Zentralbank ihre Geschäftsbankfunktionen aufgab und einzelne Zentralbankzweigstellen in unabhängige Geschäftsbanken umgewandelt wurden. Gegenwärtig gibt es 28 Geschäftsbanken in Litauen, die sämtlich in inländischem Besitz sind. Drei der größten Geschäftsbanken befinden sich noch mehrheitlich im Staatseigentum, darunter die State Commercial Bank, während der Staatsanteil im Geschäftsbankensektor bis 1993 auf durchschnittlich 25 vH zurückgegangen war. Neben diesen direkten Einflußmöglichkeiten des Staates kann die Zentralbank den Geschäftsbanken Mindest- und Höchstzinssätze verbindlich vorschreiben [vgl. IMF, 1993c, S. 20 f.; Ministry of Foreign Affairs, 1994, S. 7]. So bleibt der Eindruck, daß es auf dem litauischen Bankenmarkt noch zuviel Staatseinfluß und zu wenig Wettbewerb gibt.

Der litauische Arbeitsmarkt ist im Zuge der Reformen quasi zweigeteilt worden: Der kleinere, private Sektor ist weitgehend frei von staatlichen Regulierungen. Hingegen wird im Staatssektor eine staatliche Einkommenspolitik betrieben, die Mindestlohn, administrierte Lohnerhöhungen und -pausen sowie staatlich vorgegebene Lohnstrukturen umfaßt. Damit hängt der Liberalisierungsgrad auf dem litauischen Arbeitsmarkt entscheidend davon ab, wie schnell sich der private Sektor entwickelt, sei es durch Neugründungen oder Privatisierung staatlicher Unternehmen [vgl. Frydman et al., 1993, S. 230 f.; World Bank, 1993c, S. 28 ff.].

Der Marktaustritt von Unternehmen soll in Litauen von dem „Law on Enterprise Bankruptcy“, das am 15. September 1992 verabschiedet wurde, geregelt werden. Sobald die finanziellen Verpflichtungen eines Unternehmens seine Vermögenswerte übersteigen und es zahlungsunfähig wird, können Gläubiger oder Schuldner einen Konkursantrag stellen, über den gerichtlich entschieden wird. Nach Annahme der Konkurserklärung wird ein Konkursverwalter eingesetzt und von der Gläubigerversammlung eines der alternativen Verfahren ausgewählt, die zur Befriedigung der Gläubigerforderungen führen sollen. Folgende Verfahren sieht das Gesetz vor: (i) einen frei ausgehandelten Vergleich zwischen Gläubigern und Schuldner, der Vereinbarungen über partielle Schuldenstreichung, Zahlungsaufschübe etc. enthält; (ii) eine Umstrukturierung des Unternehmens, die die Ausgliederung von Unternehmensteilen bzw. die Übertragung von Vermögenswerten auf andere Wirtschaftssubjekte und die Verän-

derung des Unternehmenszwecks umfaßt; (iii) eine Sanierung des Unternehmens, die nur dann gewählt werden kann, wenn eine Einigung oder eine Umstrukturierung nicht möglich sind und ein entsprechender Gerichtsbeschluß vorliegt; dann können eine für Sanierungszwecke geschaffene Behörde oder ein privater Investor, der den Zuschlag in einer Ausschreibung erhalten hat, einen Sanierungsversuch beginnen, der nicht länger als 18 Monate dauern darf; (iv) wenn die drei genannten Verfahren nicht praktikabel sind, die Einleitung der Liquidation des Unternehmens. Dabei hat die Befriedigung von hypothekarisch abgesicherten Forderungen, Lohn- und Schadenersatzforderungen Vorrang vor allen anderen Forderungen, seien es die Kosten des Konkursverfahrens, Steuerrückstände oder ungesicherte Forderungen. Es bleibt abzuwarten, ob sich das litauische Konkursverfahren auch in der Praxis bewährt.

Bis Anfang Dezember 1993 sollten etwa 30 vH der litauischen Staatsbetriebe zu mehr als 70 vH ihres Vermögens verschuldet gewesen sein und damit die Konkursgrenze erreicht haben. Bis zu diesem Zeitpunkt waren sechs Unternehmen in Konkurs gegangen: Drei von ihnen wurden liquidiert, zwei umstrukturiert, und in einem Fall wurde ein Vergleich erreicht. Es ist vorhersehbar, daß im Jahr 1994 viele Staatsbetriebe in Konkurs gehen müßten. Doch da das Gesetz durchaus Rettungsmaßnahmen vorsieht, muß ein Konkurs nicht zwingend zum Marktaustritt führen. Die entscheidende Frage wird sein, ob auch für hoffnungslose Fälle staatlich finanzierte Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Zwar hat die Regierung aufgrund der engen Budgetrestriktion direkte Subventionen stark abbauen müssen, jedoch werden weiterhin Steuern, Zinszahlungen und Sozialabgaben gestundet, was eher auf das Bestreben hindeutet, Konkursfälle möglichst zu vermeiden.

Der Stand der litauischen Markt- und Wettbewerbsordnung zeigt, daß der marktwirtschaftliche Reformeifer bisher begrenzt war. So wurde die Mehrzahl der Preise zwar freigegeben, aber auch eine beachtliche Anzahl von Preiskontrollen in Bereichen beibehalten, in denen rein private Güter produziert werden. Zudem läßt das Wettbewerbsgesetz mit kaum überzeugenden Begründungen weitgehende Wettbewerbsbeschränkungen zu. Hinzu kommt, daß bei weiterhin bestehenden Monopolstrukturen, die staatliche Kontrolle über weite Teile der litauischen Wirtschaft beibehalten wird. Auf den Faktormärkten dominiert ebenfalls der staatliche Einfluß, da der Staatssektor weiterhin ein Übergewicht hat. Vor allem auf den Finanz- und Kapitalmärkten ist offen, in welchem Umfang private Konkurrenz, auch ausländische, entstehen wird. Schließlich räumt das Konkursgesetz den Sanierungsbemühungen für gefährdete Unternehmen große Bedeutung ein. Aus marktwirtschaftlicher Sicht würde nichts dagegen sprechen, wenn private Rettungsversuche, wie sie das Gesetz auch vorsieht, unternommen würden bzw. rasche „Notprivatisierungen“ möglich wären, die allerdings vom Gesetz nicht vorgesehen sind. Doch ist zu befürchten, daß die

Konditionierung von Rettungsprogrammen Private abschrecken und zu verstärkten staatlichen Sanierungsbemühungen führen wird. Alles in allem bleibt der Eindruck, daß noch ein großer Reformbedarf bei der Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte in Litauen besteht, wenn man marktwirtschaftliche Kriterien zum Maßstab macht.

d. Die Wettbewerbs- und Marktordnungen der drei baltischen Staaten im Vergleich

Auch bei der Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte weisen die drei baltischen Staaten viele Gemeinsamkeiten auf. So wurden die Preise weitgehend freigegeben. Nur in Litauen bestehen noch nennenswerte Preiskontrollen. Begleitend zu den Preisliberalisierungen wurden Wettbewerbsgesetze verabschiedet, die den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht verhindern sollen. Aber aufgrund der weiterhin bestehenden staatlichen Monopolstrukturen als Folge der ungenügenden Privatisierung wirken diese Gesetze vorläufig wie eine Monopolregulierung, die den staatlichen Einfluß auf weite Teile der Wirtschaft fest schreibt. Fortschritte bei der Deregulierung sind daher eng mit Erfolgen bei der Privatisierung verknüpft. Doch selbst im Fall der Privatisierung auf breiter Front behält der Staat in Lettland und Litauen seinen gestalterischen Einfluß auf die Unternehmenslandschaft bei, da er strukturpolitisch begründete Wettbewerbsbeschränkungen, wie Kartelle, weiterhin genehmigen kann. Diese Gestaltungsoptionen zeigen deutlich den politischen Willen, auch zukünftig staatliche Eingriffe in die Strukturentwicklung vorzunehmen.

Während der Markteintritt relativ problemlos erscheint, hat man in allen drei Ländern noch nicht erkannt, daß Konkurse weniger zur Zerstörung volkswirtschaftlichen Vermögens führen, sondern vielmehr die Chance zur Restrukturierung der Wirtschaft eröffnen. Zu sehr betonen die nationalen Konkursgesetze die Möglichkeit von Sanierungsversuchen für notleidende Unternehmen. In Lettland werden die Gläubiger gar von vornherein abgeschreckt, ein Konkursverfahren anzustrengen, da ihre Forderungen nur sehr unvollständig berücksichtigt würden. Dieser Konservierungscharakter der Konkursgesetzgebung wird auch dadurch deutlich, daß die Statistik in keinem der baltischen Staaten bislang Konkurse in nennenswertem Umfang ausweist.

Auch auf den Faktormärkten gibt es Ähnlichkeiten zwischen den baltischen Staaten: Die Arbeitsmarktregulierungen beschränken sich in der Regel auf den allerdings immer noch großen Staatssektor. Den Kapital- und Finanzmärkten fehlen nach wie vor tragfähige Strukturen, da sich im Geschäftsbankensektor erst langsam eine höhere Wettbewerbsintensität entwickelt und die Wertpapiermärkte über einen eher embryonalen Zustand bislang nicht hinausgewachsen sind.

4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen

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: (i) Die Notenbank muß strikt auf die Erhaltung der Geldwertstabilität verpflichtet werden und darf nicht in irgendeiner Form zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik herangezogen werden. (ii) Die Notenbank muß über eine funktionelle Unabhängigkeit der Art verfügen, daß sie die vollständige Kontrolle über das gesamte geldpolitische Instrumentarium ausübt. (iii) 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. (iv) Ergänzend empfiehlt es sich, die Gewährung von Notenbankkrediten an öffentliche Kassen gesetzlich zu untersagen. 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 Bundesbank als Vorbild für eine stabilitätsorientierte Notenbankverfassung. Eine stabilitätsorientierte Geldpolitik muß folgerichtig durch eine solide Finanzpolitik ergänzt werden, wenn das Ziel der makroökonomischen Stabilität erreicht werden soll. Dies erfordert auf der Ausgabenseite, daß sich der Staat auf die Produktion öffentlicher Güter im engeren Sinne beschränkt. Auf der Einnahmenseite wäre ein überschaubares System von Steuern und Gebühren einzurichten, das für regelmäßige, ordentliche Staatseinnahmen sorgt, ohne die Anreize des Steuerpflichtigen zur Einkommenserzielung übermäßig zu beeinträchtigen. Ergänzend könnten Grenzen für die öffentliche Verschuldung eingeführt werden, die die Budgetdisziplin stärken würden [vgl. etwa Schrader, Laaser, 1992, S. 30 f.; S. 60].

a. *Estland*

Die Geld- und Währungspolitik

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 postsowjetische Währungsverbund wirkte sich für Estlands Entwicklung in mancherlei Hinsicht ungünstig

aus: (i) 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. (ii) Über die russische Inflationssteuer gab es einen realen Abfluß zu anderen Mitgliedern der Rubelzone. (iii) 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 2).

Übersicht 2 — Die estnische Währungsumstellung vom 20. Juni 1992

Bargeld

Jeder registrierte Einwohner, der seinen estnischen Wohnsitz nachgewiesen hatte, konnte im Zeitraum 20.–22.06.92 zu einem Kurs von 10:1 (Rubel/EEK) einmalig 1 500 Rubel in die neue Währung eintauschen. Über diese Summe hinausgehende Rubelbeträge wurden bis zum 01.07.92 zu einem Kurs von 50:1 (Rubel/EEK) 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.

Ein 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 Sparbuchverpflichtungen (230 Mill. EEK), erfolgte die Umstellung, und die Emissionsabteilung der estnischen Zentralbank übernahm die Gesamtsumme als eigene Verpflichtung.

Quelle: Monetary Reform Committee, Decree No. 030, 17.06.92; 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. Mai 93 vorliegt. Nach diesem Gesetz ist

die estnische Zentralbank (ZB) 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 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 folgende Merkmale aus:

(a) *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 entschieden, das Bargeld und die obligatorischen Reserven⁶², 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 (D-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 EEK/DM 8:1 eingeführt.

(b) *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

⁶² 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, Decision No. 1).

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 Zentralbankfunktionen, insbesondere für den Zahlungsverkehr mit der ehemaligen Sowjetunion,⁶³ zuständig und gewährt im Krisenfall Geschäftsbanken Kredite.⁶⁴ Die Geschäftsbankenaktivitäten der alten estnischen Zentralbank wurden hingegen der „Northern Estonian Bank“ übertragen, so daß in Estland mit der Währungsreform auch ein zweistufiges Bankensystem eingeführt worden ist.

(c) *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.

(d) *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.⁶⁵ Diese

⁶³ 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 Überschuß-Reserve der Bankabteilung und damit ihr Kreditvergabenspielraum. Deshalb wird daran gedacht, zukünftig sämtliche Rubelgeschäfte über Geschäftsbanken abwickeln zu lassen.

⁶⁴ Die dafür notwendigen Beträge in EEK kauft die Bankenabteilung für D-Mark bei der Emissionsabteilung.

⁶⁵ 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

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 Fremdwährungskosten im Ausland werden dann gewährt, wenn eine geschäftliche Notwendigkeit nachgewiesen werden kann.

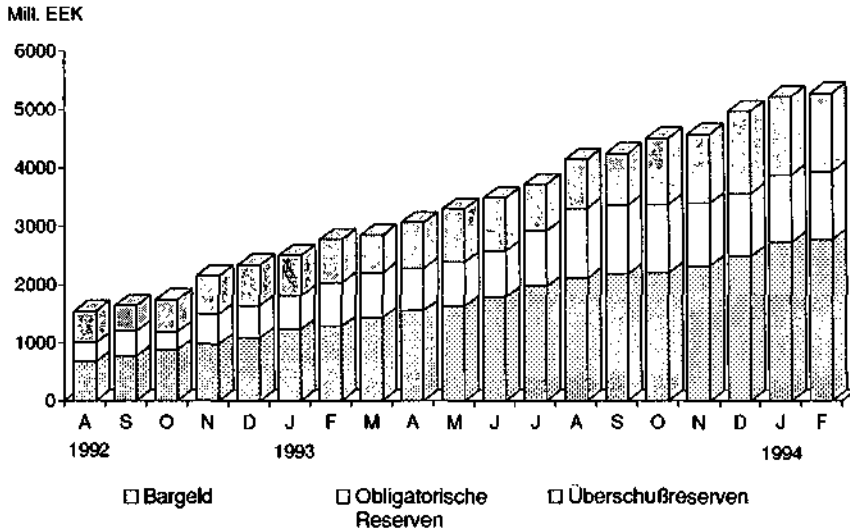
(e) *Staatskredite*: Die Einschränkungen, denen ein Currency Board unterliegt, betreffen auch Kredite an die öffentlichen Haushalte; Kredite wären allenfalls in Höhe der Überschußreserve möglich. Das estnische Zentralbankgesetz ist in dieser Beziehung äußerst restriktiv: Die Vergabe von Zentralbankkrediten 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.].⁶⁶

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 (vgl. Schaubild 3). Ein Blick auf den Verlauf der Verbraucherpreisentwicklung seit Januar 1992 zeigt zudem, daß zumindest eine relative Stabilisierung 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 aufgrund des ersten Halbjahrs 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 aus der Tatsache, 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. Das kann als Stabilisierungserfolg angesehen werden (vgl. Schaubild 4).

hat die Zentralbank Höchstspannen zwischen dem Kauf- und Verkaufskurs der einzelnen Fremdwährungen festgelegt.

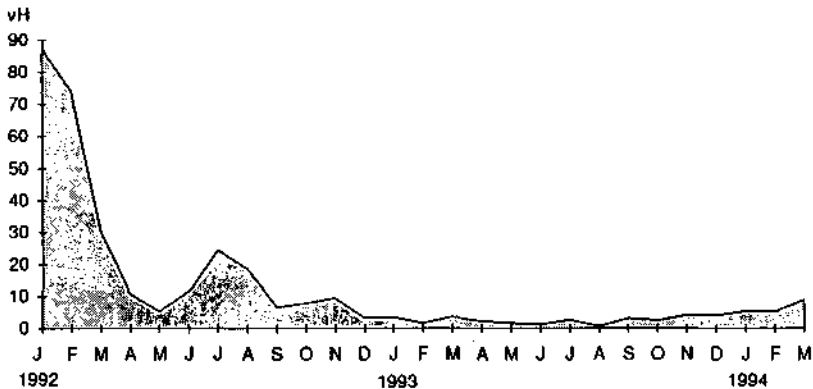
⁶⁶ Nach dem estnischen Zentralbankgesetz ist es allerdings möglich, daß Zentralbankgewinne teilweise in den Staatshaushalt abfließen dürfen. Der Umfang dieser Abflüsse ist von der Reservenbildung der Zentralbank abhängig.

Schaubild 3 — Die Bilanz der estnischen Zentralbank für die Periode August 1992–Februar 1994 (Mill. EEK zum Monatsanfang)



Quelle: Eesti Pank [1993; 1994]; eigene Darstellung und Berechnung.

Schaubild 4 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Estland für die Periode Januar 1992–März 1994 (vH)



Quelle: OECD [h]; Estonian Institute of Market Research [1994]; 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 estnische Currency-Board-Regime eine Dauerlösung sein kann. So fehlte der estnischen Zentralbank mangels geldpolitischem Instrumentarium 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: 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 Zusammenhang sind folgende Aspekte zu diskutieren:

(a) *Die 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 [vgl. Schmieding, 1991, S. 31 f.].⁶⁷ Doch wäre das Problem nicht damit 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.

(b) *Die 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 fixen nominalen Wechselkursen kommt es zu Schwankungen des realen Wechselkurses. Diese realen Wechselkursschwankungen können Fehlallokationen zur Folge haben, die den Strukturwandel behindern, wie es sich etwa am Beispiel Hongkongs zeigt [vgl. Schweickert et al., 1992, S. 23 f.]. Im Falle Estlands besteht die Tendenz zu einer realen Aufwertung aufgrund der wesentlich höheren estnischen Inflationsrate im Vergleich zur deutschen. 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

⁶⁷ 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.

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-Board würde hingegen potentiell destabilisierend wirken. Erst ab einem entsprechenden Entwicklungsniveau könnte man dann wieder über eine Koordinierung 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 diese 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 Einnahmenschwankungen 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.⁶⁸ 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; dieses Ziel wurde jedoch knapp verfehlt. Ein ausgeglichener Haushalt ist wiederum für das Jahr 1994 geplant (vgl. Tabelle 14). Im Haushaltsjahr 1993 sollte erstmals für die gesamte Budgetperiode das in den beiden letzten Jahren aufgebaute, mehrfach geänderte Steuersystem eine solide Einnahmenbasis garantieren (vgl. Übersicht 3). 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 Einnahmenrestriktion 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 Sicherheit, der für die Zahlungen der Pensionen und der Arbeitslosenhilfe zuständig ist. Vor allem letzteren dürfte zukünftig in wesentlich größerem Umfang als bisher in Anspruch

⁶⁸ 195 Mill. US-Dollar für langfristige Kredite (bis zwölf Jahre) und 80 Mill. US-Dollar für kurzfristige Kredite (bis fünf Jahre) waren als Obergrenze vereinbart worden.

Tabelle 14 — Der estnische Staatshaushalt 1991–1994

	1991		1992		1993		1994 (Soll)	
	Mill. Rubel	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)
<i>Einnahmen</i>	3383,2	100,0	2084,4	100,0	4175,7	100,0	5692,0	100,0
Körperschaftsteuer	931,1	27,5	472,1	22,7	1032,4	24,7	1170,0	20,5
Einkommenssteuer	—	—	—	—	—	—	908,5	16,0
Mehrwertsteuer	1069,5	31,6	896,0	43,0	1993,6	47,7	2260,0	39,7
Akzisen	745,1	22,0	182,0	8,7	402,7	9,6	537,4	9,5
Naturressourcensteuer	16,4	0,5	1,6	0,1	8,8	0,2	13,8	0,2
Waldeinnahmen	—	—	12,0	0,6	44,3	1,1	136,8	2,4
Bodensteuer	—	—	—	—	15,0	0,4	100,9	1,8
Zolleinnahmen	—	—	58,8	2,8	80,5	1,9	96,6	1,7
Zollgebühren	9,3	0,3	15,5	0,7	38,5	0,9	70,0	1,2
Einnahmen aus Staatseigentum	—	—	2,2	0,1	76,6	1,8	205,0	3,6
Luftraum- und Seegebühren	—	—	—	—	11,8	0,3	24,0	0,4
Einnahmen aus Gewinn der Zentralbank	—	—	—	—	—	—	30,0	0,5
Staatsgebühren	—	—	—	—	—	—	65,0	1,1
Andere Einnahmen	300,1	8,9	230,0	11,0	130,4	3,1	53,5	1,0
Einnahmen aus Lokalbudget	138,0	4,1	176,8	8,5	242,8	5,8	—	—
Freier Überschuß	162,3	4,8	36,3	1,7	58,0	1,4	—	—
Aus Sowjetbudget	11,4	0,3	—	—	—	—	—	—
Kredite	—	—	—	—	40,0	1,0	—	—
<i>Ausgaben</i>	3030,3	100,0	2026,1	100,0	4034,4	100,0	5692,0	100,0
Soziales	1201,9	39,7	730,3	36,0	1572,8	39,0	1454,3	25,5
davon:								
Bildung	285,2	9,4	234,6	11,6	644,9	16,0	812,2	14,2
Kultur und Kunst	128,0	4,2	98,4	4,9	149,6	3,7	256,8	4,5
Gesundheit	156,9	5,2	84,5	4,2	121,5	3,0	27,1	0,5
Sport	16,0	0,5	14,1	0,7	13,2	0,3	17,6	0,3
Sozialpflege	615,8	20,3	298,8	14,7	643,6	16,0	340,6	6,0
Wissenschaft	93,3	3,1	60,8	3,0	102,2	2,5	108,2	1,9
Wirtschaft	875,1	28,9	388,3	19,2	605,8	15,0	1310,1	22,8
davon:								
Landwirtschaft	—	—	212,4	10,5	162,6	4,0	209,6	3,7
Transport und Kommunikation	—	—	146,2	7,2	350,0	8,7	373,1	6,5
Umweltschutz	—	—	11,2	0,5	46,2	1,1	46,0	0,8
Kommunalwirtschaft	—	—	9,4	0,4	0,6	0,0	211,3	3,7
Andere Bereiche	—	—	9,1	0,4	46,5	1,2	470,1	8,1
Verwaltungskosten	83,2	2,8	120,4	5,9	259,8	6,4	357,3	6,3
Innere Sicherheit	145,7	4,8	195,2	9,6	482,1	12,0	713,5	12,5
Verteidigung	—	—	61,1	3,0	170,5	4,2	261,2	4,6

noch Tabelle 14

	1991		1992		1993		1994 (Soll)	
	Mill. Rubel	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)	Mill. EEK	Anteil (vH)
Rückzahlung von Schulden	-	-	-	-	20,1	0,5	84,5	1,5
Lokalverwaltungen	426,3	14,1	392,7	19,4	642,5	16,0	528,1	9,3
Rest des Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	-	-	-	-	0,0	-	-
Andere Ausgaben	204,8	6,8	77,3	3,8	30,4	0,8	-	-
Investitionen	-	-	-	-	148,2	3,7	120,0	2,1
Sozialfonds	-	-	-	-	-	-	384,6	6,8
Krankenversicherungsfonds	-	-	-	-	-	-	105,0	1,8
<i>Außerbudgetäre Einnahmen</i>	-	-	1200,8	100,0	-	-	3164,2	100,0
Sozialversicherung	-	-	761,8	63,4	-	-	1910,0	60,4
Krankenversicherung	-	-	439,0	36,6	-	-	1235,0	39,0
Umweltfonds	-	-	-	-	-	-	19,2	0,6

Quelle: Eesti Statistikaamet [1993, S. 253 f.]; Rahandusministeerium, [1993, S. 5 ff.]; Statistical Office of Estonia [1992, S. 92 f.]; Auskünfte des estnischen Finanzministeriums, Tallinn 1994; eigene Zusammenstellung und Berechnung.

genommen werden. Schließlich sind auf die 21 regionalen Haushalte Aufgaben ausgelagert, 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 Bodensteuer; je nach Steuerkraft der Regionen erfolgen Abführungen an den Zentralhaushalt oder Transfers an die Regionen.

Insgesamt hat sich die estnische Fiskalpolitik bislang als eine stabilitätsrechte Ergänzung der Geld- und Währungspolitik erwiesen. Die weitgehende Beschränkung der öffentlichen Haushalte auf ordentliche Einnahmen in Form von Steuern und Abgaben hat die notwendige Ausgabendisziplin erzeugt und Begehrlichkeiten von Interessengruppen zurückgedrängt. 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 „returns on

Übersicht 3 — Das estnische Steuersystem

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen ¹
Persönliche Einkommenssteuer	Einheitlich 26 vH des persönlichen Einkommens; Zinseinkommen werden mit 10 vH besteuert.	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 2 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 versteuernden Gewinns.	Ermäßigungen für bis zu 25 vH des Bruttogewinns bei Thesaurierung und für bis zu 15 vH bei Schenkungen; steuerbefreit sind Unternehmen von Invaliden und konzerninterne Transfers; Sonderbestimmungen für ausländische Investoren (vgl. Abschnitt B.II.5); Versicherungsunternehmen zahlen 5 vH des Prämienaufkommens.
Sozial- und Krankenversicherungssteuer	33 vH der Lohn- und Gehaltszahlungen durch den Arbeitgeber (20 vH Sozialversicherung, 13 vH Krankenversicherung).	Unternehmen, die Behinderte beschäftigen, und medizinische Einrichtungen müssen unter bestimmten Umständen nur einen Satz von 10 und 13 vH zahlen.
Spielsteuer	30 vH des Bruttoeinkommens aus der Organisation von Spielen.	—
Mehrwertsteuer	18 vH des Verkaufspreises (einstufige Verkaufssteuer).	Steuerbefreit ist eine Vielzahl verschiedener Güter und Dienstleistungen, darunter Druckerzeugnisse, Pharmazeutika, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Ausbildung.

noch Übersicht 3

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen
Spezifische Verbrauchssteuern (Akzisen)	Differenziert nach einzelnen Gütern; betroffen sind Spirituosen, Tabakwaren, Pelzprodukte und Treibstoffe.	—
Bodensteuer	0,5 vH des Bodenwertes national, 0,3–0,7 vH des Bodenwertes lokal.	Steuerbefreit sind nicht gewerblich nutzbarer Boden, diplomatische Vertretungen, gegebenenfalls 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; Roose [1994]; IMF [1993a, S. 69 ff.]; eigene Zusammenstellung.

investment“ einbringen. Dies bedeutet, daß sich im Staatssektor ein öffentliches Defizit in Gestalt der Auslandskredite aufbaut [vgl. 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 dabei, ob die Kredite konsumtiven Zwecken bzw. unrentablen Investitionen oder aber investiven Verwendungen zugeführt werden, die sich von selbst bezahlt machen.

b. Lettland

Die Geld- und Währungspolitik

Kurz nach der erneuten Unabhängigkeit im August 1991 wurde in Lettland die Einführung einer eigenen Währung zwar diskutiert, doch entschied man sich

für den einstweiligen Verbleib in der Rubelzone, um erst einmal einen gewissen Grad an wirtschaftlicher Stabilität zu erreichen. Trotzdem wurde im November 1991 eine Währungsreformkommission gegründet — bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten der lettischen Zentralbank („Latvijas Banka“) und dem Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses des Parlaments —, um die Einführung einer eigenen Währung vorzubereiten. Der währungspolitische Handlungsbedarf kam dann früher als erwartet: Im Frühjahr 1992 wurde das Bargeld in Lettland wie in den anderen Mitgliedstaaten der Rubelzone zunehmend knapper, da die russische Zentralbank die Rubelversorgung stark drosselte. Lettland hätte zwar weiterhin Bargeld aus Moskau beziehen können, jedoch mit einer Gebühr in Höhe von 21 vH des gelieferten Rubelwertes. Es ist nicht eindeutig zu klären, ob diese Maßnahme der russischen Zentralbank vornehmlich auf die Bekämpfung der galoppierenden Rubelinflation zielte oder als Straf- und Disziplinierungsaktion gegen die nun unabhängigen früheren Sowjetrepubliken gedacht war. Die lettische Währungsreformkommission reagierte auf diese Maßnahme zwar nicht mit dem sofortigen Ausstieg aus der Rubelzone, jedoch führte sie am 7. Mai 1992 den Lettischen Rubel als paralleles, von der lettischen Zentralbank emittiertes Zahlungsmittel ein, um die Bargeldknappheit zu beheben; das Umtauschverhältnis zum Russischen Rubel betrug 1:1. In den nächsten Monaten verlor der Russische Rubel allmählich seine Geldfunktionen: Barzahlungen erfolgten nur noch ausnahmsweise mit dem Russischen Rubel; im Einzelhandel wurden nur noch Lettische Rubel als Wechselgeld herausgegeben; Einlagen bei der lettischen Sparbank waren nur noch in Lettischen Rubeln möglich, lediglich Abhebungen konnten weiterhin in Russischen Rubeln erfolgen. Schließlich vollzog die Währungsreformkommission mit Beschluß vom 6. Juli 1992 den letzten Schritt zur Einführung einer eigenen lettischen Währung: Vom 20. Juli 1992 an war der Lettische Rubel alleinige nationale Währung, der russische Rubel wurde zur Auslandswährung (vgl. auch Übersicht 4). Daß dieser Schritt schneller als erwartet kam, ist darauf zurückzuführen, daß im Zuge der sich beschleunigenden Inflation in der Rubelzone und nach der estnischen Währungsreform (20. Juni 1992) immer mehr Russische Rubel nach Lettland strömten und entsprechend die Nachfrage nach Lettischen Rubeln anstieg. Da die Emission des Lettischen Rubels jedoch sehr restriktiv gehandhabt wurde, geriet der Lettische Rubel unter Aufwertungsdruck gegenüber dem Russischen Rubel und gewann zunehmend an Kaufkraft. Auf diese Weise sank die Akzeptanz des Russischen Rubels, der immer noch 1:1 fixiert war, und der Lettische Rubel übernahm de facto sämtliche Geldfunktionen. Somit wurde die vollständige Währungsumstellung schon zu einem früheren Zeitpunkt unausweichlich. Der Russische Rubel wurde zu einer ausländischen Währung, die ebenso wie konvertible Währungen für Transaktionen innerhalb Lettlands weiterhin benutzt werden durfte.

Übersicht 4 — Die lettischen Währungsumstellungen vom 20. Juli 1992 und vom 5. März 1993

Die Umstellung auf den Lettischen Rubel

Einzelpersonen, Unternehmen und Banken war es im Zeitraum 07.–15.07.1992 möglich, Bargeld zu einem Kurs von 1:1 (LVR/Russische Rubel) unbegrenzt umzutauschen. Insgesamt erhielt die lettische Zentralbank im Rahmen dieser Umtauschaktion 1,5 Mrd. Russische Rubel.

Zum 20.07. wurden sämtliche bei lettischen Banken auf Russische Rubel lautende Konten zu einem Kurs von 1:1 (LVR/Russische Rubel) auf LVR-Konten umgestellt.

Für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit den einzelnen Mitgliedern der Rubelzone eröffnete die lettische Zentralbank zum 24.07. neue Korrespondenzkonten bei den jeweiligen Zentralbanken, da das alte Verrechnungssystem ansonsten zu einer Inflationierung der lettischen Währung durch eine Rubelflut aus allen Teilen der Rubelzone geführt hätte. Ergänzend wurde im August 1992 ein System differenzierter Rubelwechselkurse etabliert; die lettische Zentralbank fixierte abhängig vom jeweiligen Zustrom an Giralgeld unterschiedliche Wechselkurse.

Die Umstellung auf den Lat

Die lettische Zentralbank emittierte am 05.03.1993 die ersten 5-Lat-Noten, denen nach und nach Münzen und größere Banknoten folgten. Gleichzeitig wurden die auf Lettische Rubel lautenden Banknoten sukzessive aus dem Verkehr gezogen. Die in Lettischen Rubeln gehaltenen Bankkonten wurden im Juli 1993 auf Lat umgestellt; Fremdwährungskonten blieben davon unberührt. Die Umstellung war am 18.10.1993 abgeschlossen. Während der Umstellungszeit galt ein Kurs von 1:200 (Lat / LVR).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Mit der Einführung des Lettischen Rubels war allerdings die lettische Währungsreform nicht abgeschlossen, da der Lettische Rubel lediglich die Rolle einer Interimswährung spielen sollte. So begann am 5. März 1993 mit der Emission der ersten Lat-Noten die graduelle Einführung einer dauerhaften Währung, dem Lat.⁶⁹ Ab Juli 1993 mußte die Preisstellung in Lat erfolgen und Steuern und Gebühren wurden ausschließlich in Lat berechnet. Bis zum 18. Oktober 1993 gab es damit in Lettland erneut ein Parallelwährungssystem, danach war der Lat die alleinige lettische Währung (vgl. Übersicht 4). Für diese erneute Währungsumstellung werden auf lettischer Seite mehrere Gründe genannt: (i) Die Währungsreformkommission hatte bereits im August 1992 beschlossen, die Währungsreform weiterzuführen, so daß die Einführung des Lat als Beweis für die Glaubwürdigkeit der lettischen Geld- und Währungspolitik angesehen

⁶⁹ Eine Währung, die den Namen Lat trug, gab es bereits 1922–1940 in Lettland.

wurde; (ii) der Lat wird als ein Symbol für den beginnenden Gesundungsprozeß in der lettischen Volkswirtschaft angesehen, wobei auf die ersten Erfolge bei der monetären Stabilisierung nach Einführung einer eigenen Währung verwiesen wird; (iii) die Rückkehr der lettischen Goldreserven, die im Jahr 1940 bei westlichen Zentralbanken gelagert worden waren (etwa sieben Tonnen) und zur Stabilisierung des Lat und zur Deckung von Zahlungsbilanzdefiziten dienen könnten; (iv) die unzureichende Fälschungssicherheit des Lettischen Rubels, die sich vor allem dadurch zeigte, daß in größerem Umfang LVR 500-Noten auftauchten.

Sowohl der Lettische Rubel als auch sein Nachfolger, der Lat, sind praktisch frei konvertible Währungen. In- und Ausländer können unbegrenzt die lettische Währung kaufen und verkaufen; dies geschieht in der Regel über den dominierenden privaten Devisenhandel, insbesondere über das Unternehmen „Parex“. Die Ein- und Ausfuhr lettischer und fremder Währung ist unbegrenzt: Inländische juristische und natürliche Personen sind insbesondere nicht gezwungen Hartwährungsgewinne zu repatriieren; Ausländern steht die Repatriierung von Kapital und Kapitalerträgen jederzeit offen. Zudem dürfen In- und Ausländer in Lettland Fremdwährungskonten unterhalten. Der Wechselkurs der lettischen Währung floatet gegenüber den konvertiblen Währungen und dem Russischen Rubel. Auch wenn sich der Wechselkurs frei am Markt bildet, kann die lettische Zentralbank zur Verfolgung ihrer wechsellkurspolitischen Zielsetzungen am Devisenmarkt intervenieren.

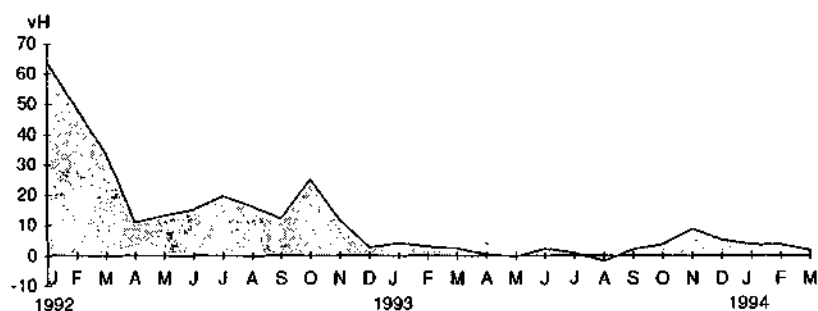
Die institutionellen Voraussetzungen der zweistufigen lettischen Währungsreform wurden mit der Verabschiedung des „Law on the Bank of Latvia“ am 19. Mai 1992 geschaffen. Dieses Zentralbankgesetz erinnert sehr stark an das „Gesetz über die Deutsche Bundesbank“. Das Hauptziel der lettischen Zentralbank soll darin bestehen, mit ihrer Geldpolitik die Preisniveaustabilität zu bewahren; die währungspolitischen Entscheidungen werden allein von der Zentralbank getroffen. Bei der Verfolgung ihrer Ziele ist die lettische Zentralbank nicht von Vorgaben und Verordnungen der Regierung abhängig. Sie ist vielmehr hinsichtlich ihrer eigenen Entscheidungen vollkommen unabhängig. Diese Entscheidungen obliegen dem „Rat“ der lettischen Zentralbank, der sich aus dem Präsidenten und dessen Stellvertreter sowie sechs weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Die Mitglieder des Rates werden auf sechs Jahre vom Parlament gewählt. Diesem Gremium untersteht wiederum ein sechsköpfiger Verwaltungsrat, den der Rat selbst ernannt und der für die praktische Umsetzung von Ratsentscheidungen sowie für die Verwaltung der Zentralbank verantwortlich ist.⁷⁰

⁷⁰ Der lettische Finanzminister hat lediglich das Recht, an Sitzungen des Zentralbankrats teilzunehmen und die Ausführung von Entscheidungen des Rats um zehn Tage zu verzögern („suspensives Veto“).

Die lettische Zentralbank verfügt über ein breites geldpolitisches Instrumentarium, um ihr Ziel — die Erhaltung der Preisniveaustabilität — verfolgen zu können. Dazu gehören das kurzfristige Kreditgeschäft mit Geschäftsbanken, die Mindestreservhaltung, der Wertpapierhandel und Devisentransaktionen; ebenfalls können der Regierung kurzfristige Kredite gewährt werden, die 12 vH der Staatseinnahmen nicht überschreiten dürfen. Eine Verpflichtung seitens der Zentralbank, Kredite an öffentliche Kassen zu gewähren, besteht allerdings ebensowenig, wie das geldpolitische Instrumentarium für sonstige wirtschaftspolitische Ziele einzusetzen. Allerdings ist dieses Instrumentarium bislang nur sehr beschränkt wirksam. Denn die Geschäftsbanken sind aufgrund hoher Überschußreserven und eines nicht besonders ausgeprägten Kreditgeschäfts kaum auf eine Refinanzierung seitens der Zentralbank angewiesen, so daß etwa der Diskontsatz nur einen geringen Einfluß auf den Marktzins ausübt. Gleiches gilt für die Mindestreservesätze, deren Anhebung aufgrund des Bestands an Überschußreserven ebenfalls wirkungslos wäre. Auch die Offenmarktpolitik ist noch relativ wirkungslos, da es für inländische Wertpapiere noch keinen Markt in Lettland gibt. Was der Zentralbank als geldpolitisches Instrumentarium bleibt, ist der Devisenhandel, der in diesem Fall aber ein zweiseitiges Instrument ist: Wenn ein Wechselkursziel verfolgt wird, besteht die Gefahr, daß die Preisniveaustabilität leidet.

Zu Beginn des Jahres 1994 kann die zweistufige lettische Währungsreform als Erfolg angesehen werden: Lettland weist im Vergleich zu anderen osteuropäischen Reformländern eine nach innen und außen relativ stabile Währung auf. So stiegen die Verbraucherpreise im Jahr 1992 noch um etwa 959 vH, während im Jahr 1993 die Preissteigerungsrate nur etwa 35 vH betrug. Die zunehmende Preisniveaustabilität zeichnete sich bereits Ende 1992 ab und setzte sich in den ersten drei Quartalen 1993 fort (vgl. Schaubild 5). Der Einfluß der Geld- und Kreditpolitik der lettischen Zentralbank ist zwar aufgrund der eingeschränkten Wirksamkeit des geldpolitischen Instrumentariums begrenzt, jedoch versuchte die Zentralbank eine restriktive Politik zu verfolgen: Im 2. Halbjahr 1992 begann die lettische Zentralbank damit, Kredite an Geschäftsbanken stark einzuschränken. Dies geschah weniger durch hohe reale Zinssätze — diese blieben trotz Erhöhung negativ —, sondern vielmehr durch eine reale Kürzung der Kreditvolumen. Diese Kreditpolitik wurde im Jahr 1993 fortgeführt, so daß der Kreditvergabespielraum der Geschäftsbanken nicht erhöht wurde. Zu Beginn des Jahres 1993 senkte die lettische Zentralbank zudem sukzessiv die nominalen Refinanzierungssätze; aufgrund der noch schneller sinkenden Inflationsrate ergaben sich aber positive Realzinsen; die Refinanzierungskredite wurden ausschließlich auf eine Laufzeit von vier Wochen beschränkt. Was den Außenwert der lettischen Währung betrifft, so stabilisierte

Schaubild 5 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Lettland für die Periode Januar 1992–März 1994 (vH)



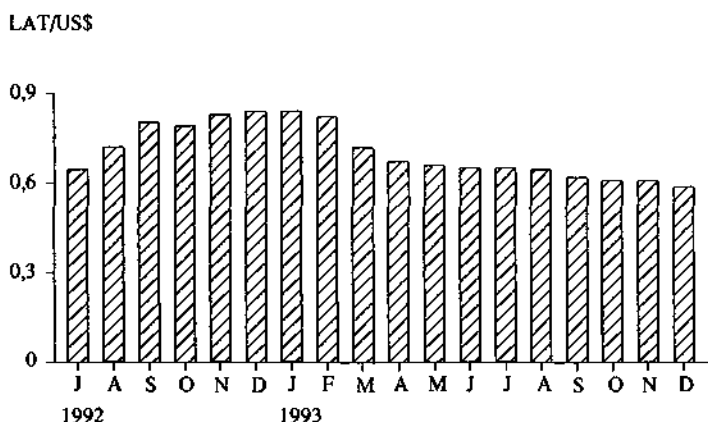
Quelle: Ministry of Finance [1994]; eigene Darstellung.

sich mit der Ende 1992 zurückgehenden Inflationsrate auch der nominale Wechselkurs zum US-Dollar. Anfang 1993 begann die lettische Währung gegenüber dem US-Dollar sogar aufzuwerten, was die lettische Zentralbank zum Kauf von US-Dollar auf dem Devisenmarkt veranlaßte. Denn es sollte verhindert werden, daß aufgrund der Aufwertungstendenz des Lats die Wettbewerbsfähigkeit lettischer Exporteure weiter eingeschränkt wurde. Die Interventionen der Zentralbank konnten im Verlauf des Jahres 1993 den Kurs des lettischen Rubels bzw. des Lats stabilisieren (vgl. Schaubild 6). Jedoch stieg als Folge dieser Devisenmarktinterventionen sukzessive die Geldmenge, so daß zum Jahresende die monatlichen Inflationsraten ebenfalls wieder größer wurden.⁷¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Lettland nach dem Ausstieg aus der Rubelzone ein Geld- und Währungsregime gefunden hat, mit dem eine monetäre Stabilisierung erreicht werden konnte. Man kann zwar kritisch nach dem Sinn der Einführung einer Interimswährung, dem Lettischen Rubel, fragen, aber schließlich war diese Zweistufigkeit dem Erfolg der Währungsreform nicht abträglich. Entscheidend ist, daß die gesetzlichen Rahmenbedingungen die lettische Zentralbank auf das Ziel der Preisniveaustabilität verpflichten. Dabei betont das lettische Zentralbankgesetz noch mehr als das deutsche Vorbild die Geldwertstabilität — eine Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung kann von der Zentralbank nicht eingefordert werden. Diese Stabilitätsverpflichtung hat dazu geführt, daß das Vertrauen in die letti-

⁷¹ Bungs [1993, S. 33 ff.]; Lainela [1993, S. 437 ff.]; IMF [1993b, S. 20 ff.]; Latvijas Banka [1993, S. 6 ff.]; Girmius [1993, S. 37]; Ministry of Finance [1994, S. 40 ff.]. Nur der kleinere Teil der höheren Inflationsrate wird der Erhöhung von Mehrwertsteuer und Akzisen vom November 1993 zugerechnet.

Schaubild 6 — Die Entwicklung des Wechselkurses der lettischen Währung gegenüber dem US-Dollar für die Periode Juli 1992–Dezember 1993 (Lat/US\$)



Quelle: OECD [j]; eigene Zusammenstellung.

sche Währung zunahm und der Lat deshalb einen stabilen Auenwert erreichen konnte. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß das geldpolitische Instrumentarium der Zentralbank bisher nur bedingt wirksam ist und die eigentliche Bewährungsprobe also noch bevorsteht. Das Beispiel Lettland zeigt jedoch auch, daß unter den Bedingungen der Systemtransformation ein flexibler Wechselkurs und volle Konvertibilität der Währung nicht destabilisierend wirken müssen und daß Kapitalverkehrskontrollen ein verzichtbares Übel sind. Das lettische Währungsregime umfaßt ein geldpolitisches Instrumentarium, das, zumindest potentiell, hinreichend flexibel ist, um auch in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums eine angemessene Geldpolitik gestalten zu können. Bedenklich muß allerdings die Entwicklung zum Ende des Jahres 1993 stimmen: Der Versuch der Zentralbank, den Aufwertungsstendenzen entgegenzuwirken, hat zu einem erneuten Anstieg der Inflationsrate geführt. Die Zentralbank hat offensichtlich durch ihre Wechselkurspolitik ihren eigentlichen Auftrag — und der lautet auf Bewährung der Preisniveaustabilität — etwas aus den Augen verloren.

Die Fiskalpolitik

Das Zentralbankgesetz vom Mai 1992 verpflichtet die lettische Zentralbank unmißverständlich, die Preisniveaustabilität zu bewähren. Daher entfällt weitgehend die Möglichkeit einer Finanzierung des Staatshaushalts über die Noten-

presse.⁷² Auch die Möglichkeiten der Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten ist sehr begrenzt: Der inländische Kapitalmarkt ist noch zu unergiebig, als daß Staatsanleihen in größerem Umfang plaziert werden könnten.⁷³ Auf den ausländischen Kapitalmärkten verfügt Lettland nach wie vor nicht über die notwendige Bonität, um größere Kredite aufnehmen zu können. Zwar fließen aus den unterschiedlichen Quellen — etwa IMF, Weltbank, EBRD und EU — Entwicklungsgelder nach Lettland, die allerdings nicht zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben genutzt werden dürfen, sondern in der Regel projektgebunden sind bzw. als Zahlungsbilanzhilfen dienen. Eine andere Möglichkeit zur Finanzierung einer „lockeren“ Haushaltspolitik würde darin bestehen, Ausgaben aus dem Budget zu verlagern. Die außerbudgetären Fonds, die in Lettland existieren — Umweltschutzfonds und Privatisierungsfonds — verfügen über ein vernachlässigbar geringes Finanzvolumen; der bedeutendere Fonds zur Stabilisierung der Landwirtschaft stellte im Jahr 1992 seine Tätigkeit ein, während die Sozialversicherung seit 1993 im Staatshaushalt integriert ist. Auch eine Abwälzung von Ausgaben auf die lokalen Haushalte ist nicht zu beobachten, vielmehr fließen diesen Haushalten Transfers aus dem Staatshaushalt zu.⁷⁴ Des weiteren wird ein exzessives „deficit-spending“ dadurch verhindert, daß bei Mindereinnahmen die Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr entsprechend gekürzt werden müssen.

Diese Rahmenbedingungen dürften es der lettischen Regierung bzw. dem Parlament sehr schwer machen, eine expansive Finanzpolitik zu betreiben, die gesamtwirtschaftlich destabilisierend wirken könnte. Vielmehr wird ein hohes Maß an fiskalischer Disziplin von den politisch Verantwortlichen gefordert und ein effektives Steuersystem benötigt, das die notwendigen Staatsausgaben finanzieren kann. Ein solches, modernes Steuersystem wurde in Lettland seit 1990 entwickelt. Das zu Beginn des Jahres 1991 eingeführte Steuersystem entspricht weitgehend den Systemen westlicher Marktwirtschaften (vgl. Übersicht 5; vgl. auch IMF [1993b, S. 12 ff.]).

Ein Blick auf die Entwicklung des lettischen Staatshaushalts seit 1991 erweckt den Eindruck, daß sich nach ersten Schwierigkeiten das neue Haushalts- und Budgetsystem zu bewähren beginnt. Der Haushaltsüberschuß des Jahres

⁷² Die kurzfristigen Zentralbankkredite dürfen zu keiner Zeit 1/12 der periodischen Staatseinnahmen im Haushaltsjahr übersteigen.

⁷³ Für 1994 ist die Emission von Staatsanleihen in Höhe von 28,9 Mill. Lats geplant [vgl. Umann, 1994a, S. 5]. Das wären allerdings lediglich 5,5 vH der geplanten Staatseinnahmen.

⁷⁴ Zudem haben die konsolidierten lokalen Haushalte seit 1991 regelmäßig mit einem leichten Überschuß abgeschlossen. Auch ist es den Gebietskörperschaften nicht gestattet, ohne Erlaubnis der Regierung Kredite aufzunehmen.

Übersicht 5 — Das lettische Steuersystem

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen
Persönliche Einkommenssteuer	25 vH des persönlichen Einkommens mit Grundfreibetrag.	Steuerbefreit sind u.a. Einkommen in Höhe des Mindestlohns, Pensionen, Stipendien, Invalidenbezüge, Einkommen aus privater Landwirtschaft, Zins- und Dividendenzahlungen; Steuerermäßigungen sind je nach sozialem Status möglich; die lokalen Regierungen können im Einzelfall Vergünstigungen einräumen.
Unternehmensgewinnsteuer	Differenzierte Sätze auf den zu versteuernden Gewinn: (i) im allgemeinen 25 vH; (ii) 45 vH Banken, Versicherungen und Handel; (iii) 65 vH Glücksspiel; (iv) 35 vH Staatsunternehmen.	Steuerermäßigungen gelten für neugegründete Unternehmen; steuerbefreit sind Unternehmen karitativer Organisationen; Steuerermäßigungen bzw. -befreiungen gelten für Gewinne aus landwirtschaftlichen Aktivitäten; Steuerermäßigungen werden bei gemeinnütziger Verwendung von Gewinnaufteilen gewährt; für ausländische Investoren gelten Sonderbestimmungen.
Sozialsteuer	Einheitlich 37 vH der Lohnsumme durch den Arbeitgeber und 1 vH des Lohns durch den Arbeitnehmer.	Ermäßigte Sätze gelten bei der Beschäftigung von Behinderten (8 vH) und bei der Weiterverarbeitung selbstproduzierter landwirtschaftlicher Produkte (18,5 vH); befreit sind u.a. staatliche Transfers.
Mehrwertsteuer	Allgemein 18 vH des Mehrwerts auf den verschiedenen Produktions- und Handelsstufen.	Ein ermäßigter Satz von 10 vH gilt für diverse Lebensmittel; steuerbefreit sind u.a. verschiedene landwirtschaftliche Produkte; Produkte für medizinische Zwecke, Bildungsmaterialien und natürliche Ressourcen.
Spezifische Verbrauchssteuern (Akzisen)	Differenziert nach Gütern und bezogen auf den Produktions- oder Importwert; betroffen sind Spirituosen, Tabakwaren, Schmuck und Parfüms sowie Treibstoffe und PKWs.	Befreit sind Exporte und Alkohol für medizinische Zwecke.

noch Übersicht 5

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen
Bodensteuer	Abhängig vom Bodenwert und regional differenziert.	Befreit sind Boden, der für Infrastruktur genutzt wird, und Waldflächen; eine zeitlich befristete Befreiung kann landwirtschaftlichen Betrieben gewährt werden.
Vermögenssteuer	Abgestufte Sätze in vH des Vermögenswerts (0,5–4 vH).	Befreit sind u.a. Vermögenswerte, die nicht gewerblichen, landwirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder religiösen Zwecken dienen.
Steuern auf natürliche Ressourcen	Differenzierte Sätze nach Nutzung natürlicher Ressourcen und nach Verschmutzung.	—

Quelle: Ministry of Economic Reforms [1993c, S. 36 ff.]; IMF [1993b, S. 77 ff.]; Dovladbekova [1993]; eigene Zusammenstellung.

1991 kann allerdings noch nicht als Erfolg des neuen Systems gewertet werden. Vielmehr wurde in diesem Jahr mit einer restriktiven Ausgabenpolitik die Abkopplung der lettischen Wirtschaft aus dem Verband der Sowjetunion eingeleitet: Subventionen und Transfers wurden gekürzt, die Ausgaben nur verzögert an die hohe Inflationsrate der Rubelzone angepaßt und eingeführt. Die eigentliche Bewährungsprobe für das neue Fiskalregime begann mit dem Jahr 1992, das von der Einführung einer eigenen lettischen Währung und den damit verbundenen, größeren Entscheidungsspielraum in der Wirtschafts- und Finanzpolitik gekennzeichnet ist. Es dominierten auf der Einnahmenseite weiterhin die indirekten Steuern (Mehrwertsteuern und Akzisen), was sich mit den geringeren Anforderungen an die Finanzverwaltung im Vergleich zu direkten Steuern und der Gewinnerosion im Unternehmenssektor erklären läßt. Insgesamt war diese Einnahmenseite zu schmal, um das Entstehen eines Budgetdefizits zu verhindern. Zwar wurden auf der Ausgabenseite vor allem die öffentlichen Investitionen zurückgenommen, jedoch mußten gleichzeitig höhere Löhne im Staatssektor und der Aufbau einer strategischen Energie- und Nahrungsreserve finanziert werden. Das Haushaltsjahr 1993 verlief hingegen erfolgreicher, als eigentlich erwartet. Nach dem Defizit in Höhe von 22 vH der Staatsausgaben im Jahr 1992 war ein Defizit in Höhe von 7 vH geplant worden. Ende 1993 waren es dann nur 0,5 vH. Erklärt werden kann dieses Ergebnis weniger mit positiven

Tabelle 15 — Der lettische Staatshaushalt 1991–1994

	1991		1992		1993		1994 (Soll)	
	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)
<i>Einnahmen</i>	28450	100,0	104581	100,0	410354	100,0	556705	100,0
Unternehmensge- winnsteuer	7080	24,9	28969	27,7	87015	21,2	100000	18,0
Vermögenssteuer	385	1,4	78	0,1	—	—	—	—
Persönliche Ein- kommensteuer	2370	8,3	11746	11,2	35117	8,6	42074	7,6
Mehrwertsteuer	9040	31,8	31043	29,7	79968	19,5	115000	20,7
Akzisen	4580	16,1	19985	19,1	12104	2,9	32800	5,9
Naturressourcensteuer	55	0,2	58	0,1	—	—	500	0,1
Waldsteuer	350	1,2	1567	1,5	3635	0,9	3517	0,6
Straßensteuer	840	3,0	32	0,0	—	—	4875	0,9
Zolleinnahmen	55	0,2	3092	3,0	20248	4,9	28000	5,0
Einnahmen aus Staats- eigentum	—	—	3561	3,4	9682	2,4	10000	1,8
Sozialsteuer	—	—	—	—	143447	35,0	196000	35,2
Gebühren und Abgaben	2850	10,0	2073	2,0	9970	2,4	5530	1,0
Andere Einnahmen	845	3,0	2377	2,3	9078	2,2	11409	2,0
Zentralbankgewinn	—	—	—	—	—	—	7000	1,3
<i>Ausgaben</i>	24320	100,0	134292	100,0	412496	100,0	593412 ^a	100,0
Wirtschaft	11375	46,8	30141	22,4	21198	5,1	nv	nv
Soziales	6955	28,6	37937	28,3	285738	69,3	nv	nv
davon:								
Bildung	2100	8,6	16174	12,0	59446	14,4	nv	nv
Kultur und Massen- medien	615	2,5	4118	3,1	9170	2,2	nv	nv
Gesundheit	1490	6,1	12435	9,3	28039	6,8	nv	nv
Sport	70	0,3	303	0,2	750	0,2	nv	nv
Sozialversicherung	2680	11,0	812	0,6	188332	45,7	nv	nv
Andere Bereiche	—	—	4095	3,1	—	—	nv	nv
Forschung	505	2,1	2381	1,8	3233	0,8	nv	nv
Regierung	85	0,4	867	0,7	2509	0,6	nv	nv
Verwaltung	639	2,6	4342	3,2	15096	3,7	nv	nv
Innere und äußere Sicherheit	1135	4,7	16328	12,2	36955	9,0	nv	nv
Lokalhaushalte	3221	13,2	33520	25,0	24029	5,8	nv	nv
Sonstige Ausgaben	405	1,7	8776	6,5	23738	5,7	nv	nv
Überschuß/Defizit	4130	—	-29711	—	-2142	—	36707 ^b	—
<i>Finanzierung</i>								
Zentralbankkredit	—	—	8100	—	—	—	—	—
Kredite	—	—	—	—	1570	—	40000	—
Kreditprolongation	—	—	3261	—	—	—	—	—
Einnahmen aus der Währungsumstellung	—	—	13141	—	—	—	—	—

noch Tabelle 15

	1991		1992		1993		1994 (Soll)	
	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)	1 000 Lats	Anteil (vH)
Minderausgaben								
Sozialversicherung	-	-	750	-	2449	-	-	-
Transitorische								
Einnahmen	-	-	4417	-	-	-	-	-
Budgetreserven	-	-	137	-	-	-	-	-
Einnahmen aus								
Staatskrediten	-	-	100	-	-	-	-	-
^a Die verfügbaren Daten für 1994 sind institutionell gegliedert, so daß eine disaggregierte Darstellung im Rahmen der für die Vorjahre verwendeten funktionellen Gliederung nicht möglich ist. — ^b Als Finanzierungshöchstgrenze wurde ein Betrag von 40 Mill. Lats eingeplant.								

Quelle: State Committee for Statistics [1993e; 1994]; eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Entwicklungen auf der Einnahmenseite. Zwar steigen die Mehrwertsteuereinnahmen über das Plan-Soll — wohl aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung im November 1993; die Gewinnsteuereinnahmen wären allerdings noch stärker unter das Soll gerutscht, wenn nicht der Privatsektor mehr Steuern als erwartet abgeführt und damit den Einnahmenausfall in der darniederliegenden staatlichen Industrie teilweise ausgeglichen hätte. Eine Erklärung für das geringe Defizit geben hingegen die relativ starken Minderausgaben, die vor allem auf starke Kürzungen im Sozialbereich (außer Pensionen) zurückzuführen sind. Die finanziellen Zuwendungen für die Wirtschaft aus dem Staatshaushalt sind ebenfalls weiter stark gesunken, dies jedoch planmäßig (Tabelle 15). Für das Jahr 1994 ist erneut ein relativ ausgeglichener Staatshaushalt vorgesehen — das Defizit soll zwischen 6 und 7 vH der Ausgaben betragen [vgl. IMF, 1993b, S. 13 ff.; Umann, 1994a, S. 4 f.].

Somit sind gegenwärtig von der lettischen Fiskalpolitik keine destabilisierenden Wirkungen zu erwarten. Allerdings sind die Haushaltsrisiken in der weiter andauernden Umbruchphase sehr hoch. Dies zeigen auch die Budgetpläne der letzten Jahre, die bisher am Ende jeden Haushaltsjahrs Makulatur waren. Auch stellt sich die Frage, wie denn die Defizite zukünftig finanziert werden sollen. Beabsichtigt ist die Emission von staatlichen Wertpapieren, aber offen ist, wer diese kaufen soll. Die Zentralbank scheidet aus, da sie ihre Stabilitätspolitik weiter verfolgen will und soll; die Banken zeigen kein großes Interesse an diesen Papieren; ein Direktverkauf an das Publikum scheitert vorerst am Fehlen von funktionstüchtigen Wertpapiermärkten. Somit könnten auch diese

praktischen Hindernisse einer ausufernden Staatsverschuldung entgegenwirken [vgl. Ministry of Finance, 1994, S. 42 ff.].

c. Litauen

Die Geld- und Währungspolitik

Schon vor der erneuten Unabhängigkeit Litauens im September 1991 wurden mit der Verabschiedung eines Zentralbankgesetzes Anfang 1990 die Grundlagen für die Einführung einer eigenen Währung geschaffen. Jedoch blieb auch Litauen nach der Unabhängigkeit erst einmal in der Rubelzone; es wurde im November 1991 lediglich das Währungsgesetz verabschiedet, das den „Litas“ als neue Währung definiert, und das „Litas-Komitee“ gegründet, das die Währungsreform organisieren sollte.⁷⁵ Doch kam es im Jahr 1992 aufgrund politischer Auseinandersetzungen nicht zur Einführung des Litas, sondern man entschied sich letztendlich für eine zweistufige Währungsreform, die auch von der Zentralbank („Lietuvos Bankas“) befürwortet wurde. Diese Vorgehensweise wurde damit begründet, daß eine wirtschaftliche Stabilisierung der Einführung des Litas vorangehen mußte. So wurde in einem ersten Schritt am 1. Mai 1992 der Talon als Parallelwährung zum Russischen Rubel in einem Verhältnis 1:1 eingeführt. Diese Maßnahme war zu diesem Zeitpunkt weniger eine freie Entscheidung der litauischen Regierung, sondern Folge der mangelhaften Versorgung Litauens mit Bargeld durch die russische Zentralbank, die im 1. Halbjahr 1992 keine neuen Rubelnoten in Umlauf brachte. Der Talon wurde neben dem Rubel zum gesetzlichen Zahlungsmittel, und 40 vH der Lohn- und anderer Einkommenszahlungen erfolgten in Talon; die Weigerung von Unternehmen, Talon als Zahlungsmittel zu akzeptieren, wurde mit dem Entzug der Geschäftserlaubnis bestraft. Aufgrund der steigenden Rubelzuflüsse aus den Ländern der Rubelzone und den beiden anderen baltischen Staaten, die bereits im Juni bzw. Juli 1992 eigene Währungen eingeführt hatten, wurde der Talon zum 1. Oktober 1992 alleinige litauische (Interims-)Währung⁷⁶; der Russische Rubel wurde zur Auslandswährung, die für Handelsgeschäfte nicht länger genutzt werden durfte (vgl. Übersicht 6). Der Wechselkurs des Talon gegenüber ausländischen Währungen wurde nicht staatlich fixiert, sondern über den Devisenhandel lizenzierter Geschäftsbanken und auf Devisenauktionen frei bestimmt.

⁷⁵ Dem Komitee gehörten u.a. der Parlamentspräsident, der Ministerpräsident und der Vorsitzende der Zentralbank an.

⁷⁶ Die Einführung einer Interims-Währung wurde auch mit technischen Problemen beim Druck der Litas-Noten begründet. Die von einem amerikanischen Unternehmen hergestellten Noten erwiesen sich als nicht fälschungssicher.

Übersicht 6 — Die litauischen Währungsumstellungen vom 1. Oktober 1992 und vom 25. Juni 1993

Die Umstellung auf den Talon

In der letzten Septemberwoche 1992 (24.–30.09.) konnten alle Einwohner Litauens ihre Barbestände an Russischen Rubeln zu einem Kurs von 1:1 in Taloni umtauschen. Die litauische Zentralbank konnte im Rahmen dieser Umtauschaktion 2,2 Mrd. Russische Rubel aus dem Umlauf nehmen. Bankkonten wurden automatisch umgestellt, sofern nicht die Kontoinhaber eine weitere Denominierung in Russischen Rubeln beantragt hatten. Im August 1992 wurde zudem damit begonnen, Abkommen mit den Ländern der Rubelzone über die Abwicklung des Zahlungsverkehrs (Einrichtung von Korrespondenzkonten etc.) zu schließen.

Die Umstellung auf den Litas

Der Litas wurde im Zeitraum 25.06.–20.07.1993 schrittweise eingeführt. Zum 25.06. wurde der Litas in Umlauf gebracht und löste bis zum 20.07. den Talon als Zahlungsmittel ab, der im Verhältnis 100:1 gegen Litas umgetauscht wurde. Der 25.06. war gleichzeitig Stichtag für die Umstellung der Bankkonten und aller Preise auf Litas; Fremdwährungskonten wurden auf Antrag nicht umgestellt. Seit dem 01.08. ist der Litas das einzige zugelassene Zahlungsmittel in Litauen, da mit diesem Tag die Abwicklung von Zahlungen in Fremdwährung verboten wurde.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Hinsichtlich der Konvertibilität des Talon gab es kaum Einschränkungen: Der Kauf und Verkauf von Fremdwährung im Rahmen von Leistungsbilanztransaktionen war frei; der anfängliche Zwangsumtausch für einen Teil der Exporterlöse von Unternehmen wurde nach mehreren Änderungen auf Staatsunternehmen beschränkt, die 25 vH ihrer Devisenerlöse zum Marktkurs an die Zentralbank verkaufen mußten; Kapitalbilanztransaktionen unterlagen offensichtlich keinen Beschränkungen. Zudem stand es natürlichen und juristischen Personen frei, Fremdwährungskonten in Litauen zu unterhalten und frei über diese Mittel zu verfügen.

Die zweite Stufe der Währungsreform wurde mit Einführung des Litas am 25. Juni 1993 recht unvermittelt begonnen (vgl. Übersicht 6). Denn die eigentlich vorgesehene makroökonomische Stabilisierung war bis zu diesem Zeitpunkt nicht realisiert worden. So blieb der Talon lediglich noch bis zum 20. Juli parallel zum Litas im Umlauf. Der Wechselkurs des Litas sollte prinzipiell wie im Falle des Talon am Markt bestimmt werden, obwohl die Zentralbank die Möglichkeit der „Kurspflege“ erhielt. Die Zentralbank kündigte im August 1993 an, daß der Kurs des Litas in einem Bereich von ± 15 vH zum Kurs eines Währungskorbs, bestehend aus US-Dollar, D-Mark, britischem Pfund und französischem Franc, schwanken sollte. Mittlerweile ist eine Anbindung an den

US-Dollar beschlossen worden. Der private Devisenhandel wurde wie beim Talon auf lizenzierte Geschäftsbanken beschränkt, die bestehenden Regelungen zur Konvertibilität blieben auch für den Litas gültig.

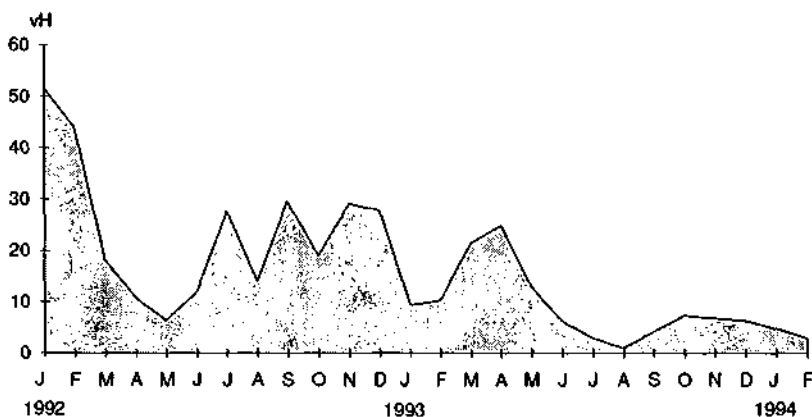
Die institutionellen Voraussetzungen für die Wiedereinführung einer litauischen Währung waren schon zu sowjetischen Zeiten mit der Verabschiedung eines Zentralbankgesetzes (13. Februar 1990) und eines Zentralbankstatuts (4. September 1990) geschaffen worden. Nach diesen Vorschriften ist die litauische Zentralbank u.a. für die Durchführung der Geld- und Währungspolitik sowie für die Bankenaufsicht zuständig. Jedoch ist sie dabei nicht explizit auf das Ziel der Preisniveaustabilität, sondern der Verwirklichung der „nationalen ökonomischen Strategie“ verpflichtet. Die Zentralbank wird von einem Vorstand geleitet, der aus einem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter und mindestens drei weiteren Mitgliedern besteht. Die Erstfassungen von Gesetz und Statut sahen vor, daß alle Mitglieder vom Parlament auf sieben Jahre zu wählen wären; die geänderten Fassungen vom 11.05.93 beschränken die Amtszeit auf fünf Jahre und nennen explizit die Möglichkeit der Entlassung des Zentralbankvorsitzenden durch das Parlament, dem die Zentralbank unterstellt ist und das Beschlüsse des Zentralbankvorstandes aufheben kann.⁷⁷ Mitglieder der Regierung dürfen an Ratssitzungen teilnehmen und haben das Recht, „Empfehlungen“ abzugeben. Von einer Unabhängigkeit der Zentralbank ist jedenfalls an keiner Stelle von Gesetz oder Statut die Rede. In dieses Bild passen auch die Regelungen bezüglich der staatlichen Verschuldungsmöglichkeiten und der Verwendung des Zentralbankgewinns: Die Zentralbank darf Wertpapiere der Regierung in einem Umfang kaufen, der alleine vom Parlament festgelegt wird; seit einer Änderung des Zentralbankstatuts (28. Oktober 1993) muß der für die Reservekapitalbildung nicht benötigte Gewinn quartalsweise an den Staatshaushalt abgeführt werden; dabei dürfen nicht mehr als 30 vH des Gewinns pro Halbjahr für die Reservekapitalbildung verwendet werden. Ansonsten verfügt die litauische Zentralbank über ein breites geldpolitisches Instrumentarium, das eine Refinanzierungs-, Offenmarkt- und Mindestreservepolitik ermöglicht; hinzu kommt der Devisenhandel. Seit einer Änderung des Zentralbankgesetzes (24. September 1992) kann die Zentralbank den Geschäftsbanken auch Mindest- und Höchstzinssätze vorgeben.

Zu Beginn des Jahres 1994 konnte man auf etwa 20 Monate eigenständiger litauischer Geld- und Währungspolitik zurückblicken: Die Bilanz ist eher unerfreulich, da eine makroökonomische Stabilisierung nach Verlassen der Rubelzone nur in Ansätzen erkennbar ist. Die monatliche Veränderungsrate der

⁷⁷ Von dieser Möglichkeit machte das Parlament mit seinem Beschluß vom 21.10.93 bereits Gebrauch: Dem Vorsitzenden der Zentralbank, Visokavicius, wurde das Mißtrauen ausgesprochen und seine Entlassung verfügt.

Verbraucherpreise blieb von Mai 1992 bis zum Jahresende weiterhin relativ hoch, so daß sich eine Inflationsrate von mehr als 1100 vH für das Jahr 1992 ergab. Im Jahr 1993 sanken die monatlichen Veränderungsrate erst im zweiten Halbjahr, was eine jährliche Inflationsrate von immer noch 190 vH ergab. Die zum Jahresende wieder gestiegenen monatlichen Veränderungsrate konnten auf die im vierten Quartal durchgeführten Lohnerhöhungen zurückgeführt werden; dieser Anstieg war jedoch nur temporär wie die Entwicklung zu Beginn des Jahres 1994 zeigt (vgl. Schaubild 7). Die Inflationsentwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung des Außenwertes der litauischen Währung wider. Seit Ende 1992 hat der Talon bzw. Litas gegenüber den Hartwährungen sehr stark abgewertet. Erst im Mai 1993 wertete die litauische Währung wieder auf und stabilisierte sich zum Jahresende (vgl. Schaubild 8). Die Gründe für diese Entwicklungen liegen in der Politik des leichten Geldes, die die Zentralbank in Übereinstimmung mit der Regierung verfolgt hat. So konnten sich die staatlichen Geschäftsbanken günstig refinanzieren und die Regierung massive Erhöhungen von Gehältern und Pensionen durchführen.⁷⁸ Mehr auf Druck des IMF als aus eigener Einsicht wurden Anfang April 1993 die ersten ernsthaften Schritte zur Inflationsbekämpfung unternommen: Der Mindestreservesatz für Geschäftsbanken wurde von 10 auf 12 vH erhöht, was kurzfristig die Geschäfts-

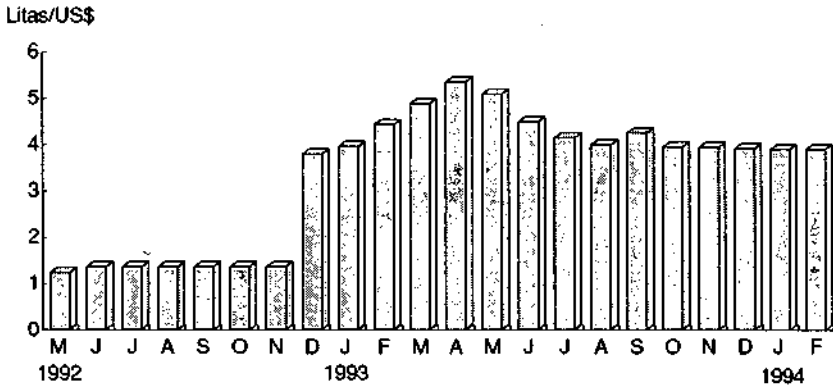
Schaubild 7 — Die monatliche Veränderung der Verbraucherpreise in Litauen für die Periode Januar 1992–Februar 1994 (vH)



Quelle: OECD [i]; eigene Berechnungen und Darstellung.

⁷⁸ Da die Realzinsen bis ins Jahr 1993 stark negativ blieben und das Vertrauen in den Talon sehr gering war, konnten sich die Geschäftsbanken kaum über das Einlagengeschäft refinanzieren.

Schaubild 8 — Die Entwicklung des Wechselkurses der litauischen Währung gegenüber dem US-Dollar für die Periode Mai 1992–Februar 1994 (Litas/US\$)



Quelle: OECD [i]; eigene Darstellung.

banken veranlaßte, Hartwährung gegen Taloni zu verkaufen; zudem verringerte die Zentralbank die Kreditkontingente der Geschäftsbanken.⁷⁹

Die Bewertung der bisherigen litauischen Geld- und Währungspolitik hängt sehr stark davon ab, welchen Maßstab man zugrunde legt. Im Vergleich zu den von einer Hyperinflation geprägten Ländern der Rubelzone ist die monetäre Situation Litauens wesentlich stabiler. Im Vergleich zu den beiden baltischen Nachbarstaaten werden jedoch große Stabilitätsdefizite Litauens sichtbar, und es sind gerade der hohe Grad an Konvertibilität sowie der weitgehend freie und flexible Wechselkurs — die positiven Aspekte der Währungsreform —, die dafür sorgen, daß die Defizite litauischer Geld- und Währungspolitik nicht verborgen bleiben. Anders als in Estland und Lettland fehlt es in Litauen offensichtlich an stabilitätsverpflichtenden institutionellen Rahmenbedingungen. So ist die litauische Zentralbank nicht dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet, sondern sie kann für die Ziele der nationalen Wirtschaftspolitik instrumentalisiert werden, die der makroökonomischen Stabilisierung bisher keine Priorität einräumt. Denn die Zentralbank ist weder personell noch funktionell unabhängig. Zu groß sind die Einflußmöglichkeiten von Parlament und Regierung, die trotz der beiden Währungsumstellungen kaum Neigung zu einer stabilitätsorientierten Politik gezeigt haben. Hinzu kommt, daß die häufigen Regierungswechsel auch nicht zu der Entwicklung einer konsistenten und kontinuier-

⁷⁹ Stropus [1993, S. 38 f.]; IMF [1993c, S. 16 f., 24 f., 30 f.]; OECD [i]; Girnius [1993, S. 37 ff.]; Lainela [1993, S. 440 ff.].

lichen Stabilitätspolitik beigetragen haben. Sogar die einzelnen Schritte der Währungsreform waren mehr auf spontane Entscheidungen der gerade amtierenden Regierung zurückzuführen. Insofern stört Litauen das positive Bild eines auf Stabilität ausgerichteten Baltikums.

Die Fiskalpolitik

Nach 1990 wurde in Litauen nicht nur die Reform des Geldwesens begonnen, sondern es wurden auch Schritte eingeleitet, das noch aus sowjetischen Zeiten stammende Fiskalsystem grundlegend zu reformieren. Dazu gehörte auf der Einnahmenseite die Reform des Steuersystems, das westlichen Vorbildern nachempfunden wurde. Mittlerweile sind die Elemente eines modernen Steuersystems — Gewinn-, Einkommens- und Mehrwertsteuer — vorhanden (vgl. Übersicht 7). Allerdings befindet sich die litauische Finanzverwaltung noch in der Phase der Reorganisation, so daß die Ertragskraft vor allem der direkten Steuern nicht zuletzt aufgrund mangelnder Effektivität der Steuerbehörden zu wünschen übrig läßt. Auf der Ausgabenseite wurden Vorkehrungen getroffen, die zumindest eine Kontrolle der Ausgaben ermöglichen. Insgesamt setzt sich das litauische Haushaltssystem aus drei Komponenten zusammen, nämlich aus dem zentralen Staatshaushalt, den lokalen Haushalten und den außerbudgetären Fonds, von denen der Sozialversicherungsfonds der mit Abstand bedeutendste ist. Die Steuereinnahmen werden zwischen zentralem Haushalt und lokalen Haushalten nach festgelegten Schlüsseln verteilt, wobei die lokalen Haushalte zusätzliche Transfers aus dem zentralen Haushalt und Einnahmen aus lokalen Steuern erhalten. Der Sozialversicherungsfonds finanziert sich durch eine Sozialversicherungsgabe und deckt hauptsächlich die Zahlung von Renten und Arbeitslosenunterstützung ab [vgl. IMF, 1993c, S. 9 f.; World Bank, 1993c, S. 37 ff.].

Ein Blick auf die Entwicklung des litauischen Nationalhaushalts seit 1991 zeigt, daß die öffentlichen Haushalte die makroökonomische Stabilität offensichtlich nicht beeinträchtigt haben. So hat der Nationalhaushalt bis 1993 jeweils mit einem Überschuß abgeschlossen, wobei der ständig steigende Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen eindeutig dominierte. Damit wurde eine weitgehend „ordentliche“ Finanzierung der Staatsausgaben über die letzten Jahre sichergestellt, was allerdings weniger auf eine positive Entwicklung der Steuereinnahmen, sondern vielmehr auf entsprechende Ausgabenkürzungen zurückzuführen war. Kredite und sonstige Zuwendungen von internationalen Organisationen (IMF, Weltbank, EBRD etc.) und diverse Geberländern waren durchweg projektgebunden, so daß diese Mittel nicht zur Finanzierung der allgemeinen Staatsausgaben verwendet werden konnten. Im Jahr 1992 mußten deshalb vor allem im Sozialbereich Einschnitte vorgenommen werden,

Übersicht 7 — Das litauische Steuersystem

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen
Persönliche Einkommenssteuer	Progressiver Tarif von 10–33 vH des persönlichen Einkommens.	Steuerfrei sind der Grundfreibetrag, Pensionen, Stipendien für Studenten, Einkommen aus landwirtschaftlichem Nebenerwerb sowie Kapitalerträge; einem ermäßigten Steuersatz von 13 vH unterliegen Einnahmen aus musischer und wissenschaftlicher Tätigkeit.
Unternehmensgewinnsteuer	Einheitlich 29 vH des zu versteuernden Gewinns.	Ermäßigter Satz von 10 vH für Gewinne, die reinvestiert werden; für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse gilt ein Satz von 10 vH; eine Ermäßigung von 15–20 vH erhalten Unternehmen ausgewählter Wirtschaftszweige wie Transport, Kommunikation, Landmaschinenbau, verschiedene Dienstleistungen etc.; um 25–100 vH verringert sich die Steuer, wenn Behinderte beschäftigt werden; Lokalregierungen können zusätzliche Ermäßigungen gewähren; Sonderbestimmungen für ausländische Investoren.
Sozialversicherungsabgabe	Arbeitgeber zahlen 30 vH und Arbeitnehmer 1 vH der Lohnsumme; bei Selbständigen und Landwirten 23 vH.	—
Mehrwertsteuer	18 vH des Umsatzes bei Vorsteuerabzug.	Ausgenommen sind etwa 200 Güter und Dienstleistungen, wie z.B. Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung.
Spezifische Verbrauchssteuern (Akzisen)	Differenziert nach 22 Güterkategorien, deren Verbrauch begrenzt werden soll; dazu zählen Spirituosen, Tabakwaren und Treibstoffe.	—
Bodensteuer	1,5 vH des Bodenpreises.	Ausgenommen sind staatliche Einrichtungen, Botschaften u.ä; im Einzelfall können weitere Ausnahmen gewährt werden.

noch Übersicht 7

Steuerart	Steuertarif	Ermäßigungen und Ausnahmen
Bodenpachtsteuer	Pächter müssen 6 vH der Pachtsumme abführen.	—
Umweltverschmutzungssteuer	Spezifische Raten je nach Art und Umfang der Verschmutzung, die vom Verursacher zu entrichten sind.	—
Steuer auf natürliche Ressourcen	Nach Art und Nutzung der Ressource variierende Raten.	—
Öl- und Gassteuer	20 vH des Verkaufspreises für in Litauen produziertes Öl und Gas.	—
Steuern auf das Anlagevermögen öffentlicher Unternehmen	7 vH des Nettoanlagevermögens als Zins für die Kapitalnutzung.	—

Quelle: IMF [1993c, S. 88 ff.]; Auskünfte des litauischen Finanzministeriums; eigene Zusammenstellung.

und es erfolgte nur ein partieller Inflationsausgleich bei den Gehältern im öffentlichen Dienst. Nicht viel anders sah die Situation im Jahr 1993 aus: Die Steuereinnahmen waren aufgrund des wirtschaftlichen Niedergangs und einer weiterhin nur begrenzt effektiven Finanzverwaltung relativ gering. Die dadurch notwendigen Ausgabenkürzungen betrafen auch wieder Subventionszahlungen, die sich nunmehr hauptsächlich auf die Energieversorgung und die Landwirtschaft beschränken. Für das Jahr 1994 wird ein nationales Budgetdefizit erwartet, das mit 163,5 Mill. Litas etwa 3,6 vH der geplanten Ausgaben betragen wird (vgl. Tabelle 16). Dieses Defizit soll durch den Verkauf kurzfristiger Staatsobligationen finanziert werden. Doch ist es fraglich, ob es bei diesem relativ geringen Defizit bleiben wird. Denn das Volumen der geplanten Steuereinnahmen — vornehmlich Gewinn-, Einkommens- und Mehrwertsteuer — wird allgemein als unrealistisch angesehen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Entwicklung der Ausgaben für die Staatsbürokratie. Dieser Ausgabenposten hat zunehmend an Gewicht gewonnen und soll im Jahr 1994 erheblich steigen. Diese Ausgabendynamik rührt daher, daß der Personalbestand im öffentlichen

Tabelle 16 — Der litauische Nationalhaushalt^a 1991–1994

	1991		1992		1993		1994 Soll	
	Mill. Litas	Anteil (vH)	Mill. Litas	Anteil (vH)	Mill. Litas	Anteil (vH)	Mill. Litas	Anteil (vH)
<i>Einnahmen</i>	126,9	100,0	859,7	100,0	2 689,7	100,0	4 337,2	100,0
Steuereinnahmen	102,0	80,4	733,2	85,3	2 384,5	88,7	4 166,2	96,1
davon:								
Steuern auf natürliche Personen	19,9	15,7	167,5	19,5	609,3	22,7	1 151,2	26,5
Unternehmenssteuern	26,0	20,5	191,8	22,3	639,2	23,8	949,1	21,9
Steuer auf Grund und Boden, Pachtsteuern, Vermögenssteuern	4,5	3,5	3,3	0,4	26,8	1,0	158,2	3,6
Mehrwertsteuer	49,8	39,3	243,9	28,4	757,2	28,1	1 310,0	30,2
Akzisen	—	—	111,7	13,0	212,3	7,9	301,7	7,0
Zölle	0,4	0,3	5,1	0,6	100,0	3,7	180,0	4,2
Sonstige Steuern	1,4	1,1	9,9	1,1	39,7	1,5	116,0	2,7
Spezieller Finanzreservfonds	5,3	4,2	9,1	1,1	—	—	—	—
Gewinne aus Staatseigentum	4,1	3,2	12,7	1,4	47,7	1,8	38,1	0,9
Einnahmen aus enteignetem Eigentum	0,7	0,6	4,2	0,5	34,7	1,2	28,6	0,6
Andere Nichtsteuereinnahmen	14,8	11,6	100,5	11,7	222,8	8,3	104,3	2,4
davon:								
Umweltabgaben	0,1	0,0	0,2	0,0	2,7	0,1	3,3	0,0
Münzgewinn und Einnahmeüberschuß der Zentralbank	—	—	—	—	—	—	60,0	1,4
Rückzahlung zinsfreier Kredite	—	—	5,4	0,6	—	—	3,3	0,1
Andere	14,7	11,6	94,9	11,1	220,1	8,2	37,7	0,9
<i>Ausgaben</i>	111,4	100,0	811,3	100,0	2 627,6	100,0	4 500,7	100,0
Allgemeine öffentliche Dienste	7,4	6,6	37,9	4,7	142,7	5,4	318,3	7,1
Verteidigung	1,7	1,5	32,2	4,0	85,9	3,3	130,2	2,9
Innere Sicherheit	4,3	3,9	46,9	5,8	219,2	8,3	394,5	8,8
Bildung	22,8	20,5	178,1	21,9	530,6	20,2	907,1	20,2
Gesundheit	13,8	12,4	132,2	16,3	362,5	13,8	569,8	12,7
Soziales	9,5	8,5	66,3	8,2	229,3	8,7	376,1	8,3
Wohnungen und kommunale Infrastruktur	8,1	7,3	83,0	10,2	204,0	7,8	122,6	2,7
Freizeit, Kultur und Religion	3,2	2,9	27,1	3,3	98,5	3,8	131,8	2,9
Treibstoffe und Energie	3,0	2,7	24,4	3,0	144,4	5,5	253,2	5,6
Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	28,2	25,3	109,7	13,5	250,5	9,5	366,1	8,1
Natürliche Ressourcen	4,8	4,3	14,6	1,8	47,9	1,8	22,9	0,5
Transport und Kommunikation	1,7	1,6	31,0	3,8	44,5	1,7	260,9	5,8
Sonstige Wirtschaftsangelegenheiten	0,3	0,2	16,8	2,1	67,3	2,6	227,9	5,1
Nichtklassifizierte Ausgaben	2,6	2,3	11,1	1,4	200,3	7,6	419,3	9,3

^aDer Nationalhaushalt setzt sich aus dem zentralen Staatshaushalt und den lokalen Haushalten zusammen.

Quelle: Auskünfte des litauischen Finanzministeriums, Vilnius 1994; eigene Zusammenstellung.

Dienst weiter aufgestockt und die Gehälter real angehoben werden sollen [vgl. auch *Baltic Independent*, 7.–13.1.1994, S. 31; IMF, 1993c, S. 10 ff.].

Eine Bewertung der litauischen Fiskalpolitik fällt schwer, da zwar bis zum Jahr 1993 von den konsolidierten Haushalten offensichtlich keine destabilisierenden Impulse ausgingen. Die zukünftige Entwicklung birgt allerdings große Risiken, da aufgrund der nach wie vor bestehenden Wirtschaftsprobleme die Einnahmenpläne, wie schon in den Vorjahren, sehr schnell überholt sein können. Es hängt daher von der Finanzdisziplin der Regierung und des Parlaments ab, ob größere Defizite vermieden werden könnten: Vor dem Hintergrund der nicht explizit stabilitätsorientierten Zentralbankverfassung besteht zudem die ständige Gefahr, daß man sich für eine schnelle und scheinbar schmerzlose Finanzierung der Defizite über die Zentralbank entscheidet. Denn die Zentralbank kann jederzeit genötigt werden, die für die Defizitfinanzierung ausgegebenen Staatspapiere aufzukaufen.

d. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen der drei baltischen Staaten im Vergleich

Was die monetäre Stabilisierung betrifft, so waren die drei baltischen Staaten erfolgreicher als ihre östlichen Nachbarn, wenngleich die Bilanz im Baltikum noch recht unterschiedlich ausfällt. Estland und Lettland ist es gelungen, die jährliche Inflationsrate auf ein für osteuropäische Verhältnisse moderates Maß zu drücken, während Litauens Inflationsrate immer noch dreistellig ist. Für alle drei Länder trifft aber sicherlich zu, daß der Ausstieg aus der hyperinflationären Rubelzone ein richtiger Schritt gewesen war — die Inflationsraten der anderen sowjetischen Nachfolgestaaten bewegen sich auf einem mit den baltischen Staaten schon nicht mehr vergleichbaren Niveau. Die Wege Estlands und Lettlands zur relativen monetären Stabilität waren unterschiedlich: Estland wählte ein Festkurssystem in Gestalt eines Currency Boards mit einer auf Stabilität verpflichteten, unabhängigen Zentralbank, während Lettland auf ein flexibles System mit einer ebenfalls stabilitätsverpflichteten Zentralbank setzte. Beide Systeme sind jedoch nicht unproblematisch: Die estnische Zentralbank kann eigentlich keine eigene Geldpolitik durchführen, da die Geldmenge exogen durch Devisenzuflüsse bestimmt wird; d.h., eine potentialorientierte Geldpolitik, wie sie die Deutsche Bundesbank versucht, ist nicht möglich, so daß die monetäre Situation latent instabil ist. Die lettische Zentralbank, deren vordringlichste Aufgabe die Bewahrung der Geldwertstabilität sein sollte, hat mit ihrem Versuch, eine weitere Aufwertung des Lats zu verhindern, Ende 1993 wieder einen Inflationsanstieg herbeigeführt; sie muß nun erkennen, daß die parallele Verfolgung von Wechselkurs- und Geldmengenzielen mit dem gleichen Instrumentarium nicht möglich ist. Litauen, bezüglich der monetären Stabilität

das Schlußlicht unter den baltischen Staaten, fehlt eine unabhängige Zentralbank, die abseits der Wirren litauischer Tagespolitik eine stabilitätsorientierte Geldpolitik betreibt. Somit ist der Kurs der Geldpolitik gegenwärtig von wechselnden politischen Mehrheiten abhängig. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die im April erfolgte Anbindung des Litas an den US-Dollar haben wird.

Betrachtet man die Fiskalpolitik in den baltischen Staaten, so ergibt sich ein recht einheitliches Bild: Bis 1993 gingen von der Haushaltsentwicklung keine destabilisierenden Wirkungen aus. Wohl auch mit Blick auf den IMF wurden die Ausgaben, darunter auch die Subventionen, gekürzt und es wurde versucht, die Staatseinnahmen vornehmlich über Steuern zu finanzieren. Auch im Jahr 1994 scheint sich diese Politik fortzusetzen, jedoch bestehen aufgrund der drohenden Strukturkrisen große Haushaltsrisiken — sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite. Daher ist nicht auszuschließen, daß sich Finanzierungslücken auftun werden, die die makroökonomische Stabilisierung gefährden könnten.

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 nicht tarifäre Handelshemmnisse als auch Maßnahmen 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.

a. *Estland*

Bei der Betrachtung des außenwirtschaftlichen Ordnungsrahmens Estlands wird sehr schnell deutlich, daß in Estland ein relativ hoher Grad an außenwirtschaft-

licher Offenheit realisiert ist. So fehlen auf der Exportseite weitgehend Handelshemmnisse wie etwa Zölle, Quoten, Lizenzen, Verbote etc.;⁸⁰ auch direkte staatliche Maßnahmen zur Exportförderung sind nicht anzutreffen. Auch auf der Importseite finden sich kaum Regulierungen. Lediglich für Tabakwaren (70 vH), Pelze und Pelzprodukte (16 vH) sowie für Autos, Fahrräder und Yachten (10 vH) werden Wertzölle erhoben. 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; hinzu kommen noch Akzisen, die nur importierte Spirituosen und Treibstoffe betreffen [vgl. auch Ministry of Foreign Affairs, 1994, S. 9 ff.]. 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 (vgl. Abschnitt B.II.4). 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 (vgl. Übersicht 8). Das Steuerrecht hielt für ausländische Investoren bis Ende 1993 besondere Anreize bereit; abzuwarten bleibt, wie wettbewerbsfähig die seit Januar 1994 geltenden neuen Konditionen im Vergleich zu den steuerlichen Bedingungen in anderen mittel- und osteuropäischen Reformländern sein werden. 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 (vgl. Tabelle 17).

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 sowjetischer Interrepublikshandel gewesen [vgl. auch

⁸⁰ Lediglich für Ölschieferprodukte existieren Exportquoten; ein Exportverbot besteht für wenige Baustoffe; Exportzölle werden nur für einige Abfallstoffe und Schrott (5–25 vH) sowie für Antiquitäten (100 vH) erhoben.

Übersicht 8 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Estland

(1) 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; als Ablehnungsgründe gelten die Unzuverlässigkeit des Investors oder eine angestrebte Monopolstellung.

(2) Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen

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

(3) 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.

(4) Anreize (Sonderbedingungen)

Bis zum 31.12.93 galten folgende Bestimmungen: Ausländische Investoren können unter bestimmten Bedingungen unterschiedliche Einkommenssteuervergünstigungen erhalten: (i) 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; (ii) bei sonst gleichen Bedingungen wie unter (i) wird ein weiteres steuerfreies Gewinnjahr gewährt, wenn das Unternehmen in einem von der Regierung als präferentiell angesehenen Wirtschaftszweig operiert; der Umsatzanteil im Präferenzbereich muß mehr als 50 vH des Gesamtumsatzes betragen; (iii) wenn der Ausländeranteil wenigstens 50 vH beträgt und einem Gegenwert von mindestens 1 Mill. US\$ 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 Unternehmenswerke eingeführt werden; zollbefreit sind auch Exportwaren, die mit ausländischem Kapital hergestellt werden, und Vermögenswerte, die der ausländische Investor ausführt. Seit dem 01.01.94 gelten diese Anreize nicht mehr. Statt dessen wurden relativ günstige Abschreibungsbedingungen geschaffen. So betragen die Abschreibungssätze in der Regel 40 vH p.a. (bei Gebäuden und Gebäudeteilen 8 vH).

noch Übersicht 8

(5) Gewinnrepatriierung

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

(6) 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.

(7) Grunderwerb

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

Quelle: Gesetze und Verordnungen der Republik Estland: „Law on Foreign Investments“ vom 11.09.91; „Law on Tax Allowances to Enterprises with Foreign Capital“ vom 10.09.91; „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 06.04.92; World Bank [1993a, S. 29]; IMF [1993a, S. 69 ff.]; Auskünfte der Estonian Chamber of Commerce and Industry, Tallinn [1994]; eigene Zusammenstellung.

Laaser, 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 Zutritts-schranken 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 faktorieren, zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 18). Allerdings wäre

Tabelle 17 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Estland (Stand: 01.07.93)

Herkunftsländer	Investitionsvolumen	Anteil am Investitionsvolumen	Zahl der Unternehmen ^a
	1 000 EEK	vH	
1. Schweden	852 077	38,0	549
2. Finnland	626 192	27,9	1 898
3. GUS	240 343	10,7	861
4. Vereinigte Staaten	114 056	5,1	142
5. Niederlande	76 845	3,4	29
6. Jugoslawische Nachfolgestaaten	60 114	2,7	4
7. Deutschland	55 420	2,5	170
8. China	25 223	1,1	59
9. Vereinigtes Königreich	21 980	1,0	65
10. Dänemark	17 449	0,8	44
11. 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.

es gegenwärtig vermessen, von der jüngsten Entwicklung auf einen erfolgreichen Umstrukturierungsprozeß zu schließen. Denn das reale Außenhandelsvolumen ist seit dem Jahr 1991 sehr stark geschrumpft;⁸¹ 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

⁸¹ Genauer 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.

Tabelle 18 — Die estnischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993 (vH)

Länder	Exporte ^a			Importe ^b		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
(1) Westliche Marktwirtschaften	3,8	46,4	51,9	9,9	50,8	68,3
<i>EU-Länder</i>	0,7	13,8	17,8	3,0	15,3	23,4
Belgien	0,0	0,4	0,6	0,2	0,7	1,1
Dänemark	0,1	2,4	2,4	0,1	1,7	2,6
Deutschland	0,2	3,9	8,6	0,8	8,3	10,7
Frankreich	0,0	0,4	0,3	1,4	0,9	1,2
Italien	0,0	0,3	0,7	0,3	0,5	2,1
Niederlande	0,3	5,1	4,1	0,1	1,8	3,6
Spanien	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Vereinigtes Königreich	0,1	0,8	1,4	0,1	1,3	1,5
Sonstige Länder	nv	0,4	0,2	nv	0,1	0,4
<i>EFTA-Länder</i>	2,9	30,3	31,4	3,0	30,3	37,9
Finnland	2,3	21,1	20,1	2,0	22,6	27,9
Island	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Norwegen	0,0	0,3	0,6	0,0	0,4	0,5
Österreich	0,1	0,6	0,3	0,2	0,8	0,2
Schweden	0,5	7,7	9,5	0,8	5,9	8,9
Schweiz u. Liechtenstein	nv	0,5	0,3	nv	0,7	0,5
<i>Andere Marktwirtschaften</i>	0,2	2,3	2,7	3,9	5,2	7,0
Japan	0,0	0,3	0,4	0,2	2,7	4,2
Vereinigte Staaten	0,1	1,9	1,9	3,5	2,4	2,7
Sonstige Länder	0,1	0,1	0,4	0,2	0,2	0,1
(2) Ehemalige Staatshandelsländer	95,2	50,8	45,1	86,5	46,6	28,7
<i>Baltische Staaten</i>	11,5	12,1	12,3	11,4	5,3	5,6
Lettland	7,7	10,6	8,6	5,1	1,7	2,3
Litauen	3,8	1,5	3,7	6,3	3,6	3,3
<i>GUS-Länder</i>	83,3	34,9	30,3	73,3	40,1	21,7
Russische Föderation	56,5	20,8	22,6	45,9	28,4	17,2
Ukraine	12,9	6,9	3,6	7,9	3,2	1,7
Weißrußland	4,1	1,4	1,1	4,9	6,2	1,5
Sonstige Länder	9,8	5,7	3,0	14,7	2,3	1,3
<i>Ehem. RGW-Länder</i>	0,4	3,8	2,5	1,8	1,2	1,4
Bulgarien	0,0	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
<i>Tschechische und Slowakische Republik</i>	0,1	1,3	0,6	0,6	0,4	0,5
Polen	0,1	1,9	1,1	0,5	0,3	0,4
Rumänien	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Ungarn	0,1	0,5	0,5	0,2	0,4	0,4
(3) Sonstige Länder	1,0 ^c	2,9	3,0	3,5	2,5	3,0
Länder insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aIn vH des estnischen Gesamtexports. — ^bIn vH des estnischen Gesamtimports. — ^cEinschließlich nichtspezifizierter EG-Länder.

Quelle: Riigi Statistikaamet [1993]; Auskünfte des estnischen Amtes für Statistik; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

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 EG-Nahrungsmittelhilfe in andere Teile der Russischen Föderation. Die EG-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 Länder. 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.a.* ist zwar nach wie vor unbedeutend, jedoch bestehen Expansionspläne größeren Umfangs, an denen amerikanische, finnische und schwedische Unternehmen beteiligt sind. Im Bereich *Metallwaren*,

Tabelle 19 — Außenhandelsstruktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit Estlands 1991, 1992 und 1993

	Exporte ^a			Importe ^b			RCA-Werte ^c		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Lebende Tiere, Tier- und Milchprodukte	10,1	11,5	11,0	1,1	0,4	1,3	2,20	3,25	2,08
Pflanzliche Produkte	0,9	0,9	1,1	10,1	3,4	2,4	-2,43	-1,34	-0,75
Tierische und pflanzliche Öle u.ä.	3,3	0,1	0,7	0,9	0,5	1,2	1,33	-1,49	-0,51
Tabak, Spirituosen, Lebensmittel	4,1	5,5	10,7	5,7	5,7	10,2	-0,33	-0,05	0,05
Mineralische Rohstoffe	5,3	11,1	7,6	12,0	27,3	15,4	-0,83	-0,90	-0,69
Chemische Produkte	11,1	7,1	4,8	7,3	6,3	6,4	0,42	0,12	-0,29
Kunststoffprodukte	4,8	2,3	1,5	4,2	2,7	3,2	0,14	-0,13	-0,78
Lederprodukte, Taschen u.ä.	0,6	1,9	1,7	2,7	0,9	0,7	-1,47	0,69	0,95
Holzprodukte	2,3	8,1	7,5	0,6	0,5	0,8	1,31	2,74	2,26
Zellulose und Papier	3,8	2,0	1,6	1,8	1,9	2,0	0,72	0,02	1,24
Textilien	26,6	14,4	11,3	19,1	8,3	10,5	0,33	0,55	0,16
Schuhe, Sonnenschirme, Mützen u.ä.	1,9	1,1	1,2	1,9	1,2	1,0	0,01	-0,04	0,19
Zement, Keramik, Glaswaren u.ä.	1,0	1,3	1,9	0,9	1,1	1,2	0,11	0,13	0,45
Edelmetallprodukte, Perlen u.ä.	1,5	0,3	1,2	2,0	0,3	0,5	-0,32	0,19	0,83
Metallwaren	2,1	11,6	10,5	7,4	4,7	5,1	-1,24	0,91	0,71
Elektronische und mechanische Geräte	11,7	7,1	7,7	14,0	18,4	17,7	-0,18	-0,95	-0,83
Maschinen, Transportmittel	1,0	7,0	10,7	3,8	12,8	14,2	-1,31	-0,61	-0,28
Optische Geräte, Fotoapparate, Instrumente u.ä.	0,6	1,0	1,5	1,6	1,2	2,4	-0,94	-0,17	-0,47
Waffen	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	-	-3,17	-1,59
Sonstige Industrieprodukte	7,5	5,8	5,1	3,0	2,2	2,9	0,93	0,94	0,57
Antiquitäten	0,0	0,0	0,6	0,1	0,1	0,4	-0,67	-0,46	-0,24
Insgesamt	100,0	100,0	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: $RCA_i = \ln [(Export_i : Import_i) : (\sum Export_i : \sum Import_i)]$.

Quelle: Riigi Statistikaamet [1993]; Auskünfte des estnischen Amtes für Statistik; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

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 Import westlicher Fahrzeuge und deren Weiterexport in die GUS erklären (vgl. Tabelle 19).

b. *Lettland*

Betrachtet man den außenwirtschaftlichen Ordnungsrahmen Lettlands, so wird deutlich, daß das Land durchaus noch Schritte zur weiteren außenwirtschaftlichen Öffnung unternehmen muß. Der Liberalisierungsbedarf betrifft vor allem das Außenhandelsregime: Der Export wurde bis Juni 1992 über Quoten und Lizenzen reguliert, danach trat ein Exportzollsystem in Kraft, das sich gegenwärtig mit Zollsätzen zwischen 10 und 100 vH des Warenwerts auf einige wenige Produkte beschränkt.⁸² Es ist geplant, ein neues Exportzollsystem einzuführen, das noch weniger Güter betreffen wird und den Zollsatz davon abhängig machen soll, ob ein Handelsabkommen mit dem Abnehmerland besteht. Auf der Importseite besteht ein Regelzollsatz in Höhe von 15 vH des Warenwertes, falls mit dem Herkunftsland ein Handelsabkommen besteht; ansonsten gilt ein Satz von 20 vH. Für einige Güter, vornehmlich aus dem Nahrungsmittelbereich, gelten besondere Zollsätze, einige wenige sind zollbefreit. Die Importzölle werden von lettischer Seite zwar nur als vorübergehende Maßnahme zum Schutz der eigenen Produzenten vor subventionierten ausländischen Erzeugnissen bezeichnet, an eine Beseitigung der Zölle in nächster Zukunft wird aber wohl nicht gedacht. Bis zum Sommer 1994 soll das bestehende System lediglich überarbeitet werden [vgl. auch IMF, 1993b, S. 82; Ministry of Finance, 1994, S. 12 f.]. Hingegen werden seitens der Währungspolitik die außenwirtschaftlichen Aktivitäten nicht beschränkt. Der Lat ist konvertibel und kann für sämtliche Auslandstransaktionen frei verwendet werden (vgl. Abschnitt B.II.4).

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Investoren dürften im Vergleich zu den meisten anderen osteuropäischen Reformländern zumindest nicht schlechter sein. Was Zulassung, Mehrheitsbeschränkungen, Gewinnrepatriierung und Investitionsschutz betrifft, entsprechen die Regelungen internationalen Standards, ohne allerdings überdurchschnittlich großzügig zu sein; viele Beschränkungen scheinen mehr politisch als ökonomisch begründet zu

⁸² Dazu zählen: Mineralstoffe, Lederwaren, Pelze, Holz und Holzprodukte, Metalle und Metallwaren, Antiquitäten.

sein. Was die Besteuerung anlangt, so können ausländische Investoren eine Reihe von Vergünstigungen nutzen, wobei auch sogenannte Prioritätsbereiche eine Rolle spielen. Darunter sind Branchen zu verstehen, in denen von der lettischen Regierung wohl in besonderem Maße Investitionen erwünscht sind.⁸³ In diesem Zusammenhang wird erwartet, daß die lettischen Anlagen vom ausländischen Partner modernisiert und für den Hartwährungsexport vorbereitet werden, die lettische Seite nur geringste Hartwährungsinvestitionen tätigen muß und auch auf andere Weise den lettischen Partnern das Leben erleichtert wird [vgl. Ministry of Economic Reforms, 1993c, S. 28 f.]. Es kann der Eindruck entstehen, daß der westliche Partner die Risiken zu 100 vH tragen, aber nur einen Teil der Erträge erhalten soll. Zudem muß man davon ausgehen, daß der Modernisierungsbedarf in den Prioritätsbereichen besonders hoch ist und ohne spezielle Förderung an ein Engagement ausländischer Investitionen gar nicht zu denken wäre. Schließlich ist zu vermerken, daß Ausländer keinen Grund und Boden erwerben können (vgl. Übersicht 9). Was die Entwicklung des Volumens an ausländischen Direktinvestitionen betrifft, so hat sich dieses im Jahr 1993 kräftig erhöht; die Zahl der Unternehmen mit Auslandsbeteiligung soll mittlerweile bei 4 000 liegen. Dabei nehmen deutsche Investoren die Spitzenstellung ein, gefolgt von amerikanischen Investoren, die vornehmlich in der Nahrungsmittelindustrie größere Investitionen getätigt haben [vgl. FAZ-Informationen, 1994, S. 21] (vgl. Tabelle 20).

Nach der Unabhängigkeit Lettlands und der damit verbundenen Loslösung von der intrasowjetischen Arbeitsteilung ist das reale Außenhandelsvolumen stark gesunken. Es kann daher auch nicht überraschen, daß der lettische Außenhandel seit dem Jahr 1992 nicht länger vornehmlich auf die früheren Sowjetrepubliken ausgerichtet ist.⁸⁴ Jedoch kann von einer radikalen Umorientierung nach Westen, wie in Estland geschehen, nicht die Rede sein. Die GUS ist nach wie vor der wichtigste Handelspartner Lettlands, und zwar sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen. Im Jahr 1993 hat sich der relative Anteil der GUS im Vorjahresvergleich sogar wieder leicht erhöht. Unter den westli-

⁸³ Dazu zählen: Holzverarbeitung, Energiewirtschaft, Maschinen- und Landmaschinenbau, Metallverarbeitung, Textilproduktion, Transport und Telekommunikation, Dienstleistungen und Fremdenverkehr.

⁸⁴ Bis 1991 wurde in Lettland keine Außenhandelsstatistik im westlichen Sinne geführt. Nach der Unabhängigkeit wurde deshalb erst einmal auf der Grundlage von Unternehmensberichten eine Berechnung der Export- und Importdaten vorgenommen. Seit dem zweiten Halbjahr 1992 wird eine Außenhandelsstatistik erstellt, die auf den Zolldeklarationen basiert. Allerdings werden nicht alle Güter beim Zoll deklariert; 1993 sollen 3,5 vH der Exporte und 28,5 vH der Importe in den Zolldaten nicht erfaßt worden sein. Deshalb sollte das Vertrauen in die lettischen Außenhandelszahlen sehr begrenzt sein.

Übersicht 9 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Lettland

(1) Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen

Allgemein werden Unternehmen im Unternehmensregister eingetragen. Eine besondere Erlaubnis des Ministerrats ist bei folgenden Investitionen von Ausländern notwendig: Beteiligung an Staatsunternehmen; Übernahme eines lettischen Unternehmens, dessen Kapitalwert 1 Mill. US\$ übersteigt; Gründung eines Unternehmens mit einem Kapitalwert von mehr als 1 Mill. US\$ übersteigt; Gründung eines Unternehmens mit einem Kapitalwert von mehr als 1 Mill. US\$. Die Entscheidung des Ministerrats erfolgt innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrags. Bei der Gründung einer Geschäftsbank bedarf es einer Genehmigung der lettischen Zentralbank.

(2) Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen

Ausländische Investoren dürfen nicht die Kontrolle über Unternehmen erlangen, die in folgenden Bereichen tätig sind: Rüstungsindustrie; Produktion und Verkauf von Betäubungsmitteln; Produktion und Verkauf von Waffen und Sprengstoffen; Produktion von Wertpapieren, Banknoten, Münzen und Briefmarken; Massenmedien; Volksbildung; Gewinnung natürlicher Ressourcen; Fischerei; Jagd; Hafengewirtschaft. Ansonsten gelten die auch für lettische Unternehmen gültigen Beschränkungen in den Bereichen, wo sich der Staat selbst die Produktion vorbehält.

(3) Besteuerung (Tarifrecht)

Im Prinzip unterliegen auch ausländische Investoren dem lettischen Tarifrecht; d.h., in der Regel ist ein Gewinnsteuersatz von 25 vH zu entrichten.

(4) Anreize (Sonderbedingungen)

Ausländische Investoren erhalten je nach Höhe bzw. Wert einer Beteiligung zeitlich begrenzte Einkommenssteuervergünstigungen: (i) Übersteigt der ausländische Anteil 30 vH, so ist das Unternehmen vom ersten Gewinnjahr an auf zwei Jahre von der Einkommenssteuer befreit (auf drei Jahre, wenn es in einen vom Ministerrat festgelegten Prioritätsbereich tätig ist); danach gilt die 50prozentige Steuerkürzung auf zwei Jahre; (ii) falls der ausländische Anteil 50 vH übersteigt und nicht weniger als 1 Mill. US\$ wert ist, erfolgt eine Befreiung von der Einkommenssteuer, beginnend mit dem ersten Gewinnjahr, auf drei Jahre und anschließend eine Kürzung des Steuersatzes auf 50 vH für die nächsten fünf Jahre. Zollfreiheit besteht für alle Vermögensgegenstände, die im Rahmen des jeweiligen Investitionsprojekts verwendet werden.

(5) Gewinnrepatriierung

Der Gewinn nach Steuern in in- oder ausländischer Währung kann ohne jede Beschränkung repatriiert werden. Gleiches gilt für die getätigten Investitionen.

noch Übersicht 9

(6) Investitionsschutz

Ausländische Investitionen stehen unter gesetzlichem Schutz. Im Fall der Enteignung erfolgt eine vollständige Entschädigung in konvertibler Währung innerhalb von drei Monaten.

(7) Grunderwerb

Ausländischen Investoren ist der Erwerb von Grund und Boden nicht gestattet. Es können Pachtverträge bis zu einer Laufzeit von 99 Jahren geschlossen werden.

Quelle: „Law on Foreign Investment in the Republic of Latvia“ vom 05.11.91; eigene Zusammenstellung.

Tabelle 20 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Lettland (Stand: November 1993)

Herkunftsländer	Investitionsvolumen	Anteil am Investitionsvolumen
	Mill. Lats	vH
Deutschland	19,0	25,4
Vereinigte Staaten	18,2	24,5
Schweden	8,3	11,2
Indien	6,1	8,2
Russische Föderation	4,0	5,4
Schweiz	3,9	5,3
Marschallinseln	3,0	4,0
Dänemark	2,3	3,1
Finnland	1,9	2,6
Sonstige	8,0	10,8
Insgesamt	74,7	100,0

Quelle: Umann [1994a, S. 11]; eigene Berechnungen.

chen Marktwirtschaften sind die Länder der Europäischen Union mit Abstand vor der EFTA die wichtigsten Handelspartner Lettlands. Deutschland nimmt dabei auf der Importseite die Spitzenposition ein und folgt den Niederlanden bei den lettischen Exporten auf Platz 2 (vgl. Tabelle 21). Doch sollte bei der Interpretation der lettischen Außenhandelsstatistik nicht übersehen werden, daß vor allem bei den Importen Positionen nicht erklärt bzw. erst gar nicht erfaßt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Energieimporte in Form von Treibstoffen, Elektrizität und Gas. Es kann davon ausgegangen werden, daß das Gas vollständig aus Rußland geliefert wird und die Elektrizität aus Rußland,

Tabelle 21 — Die lettischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993 (vH)

Länder	Exporte ^a			Importe ^b		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
(1) Westliche Marktwirtschaften	nv	41,6	35,5	nv	34,7	29,9
<i>EU-Länder</i>	nv	28,0	24,6	nv	22,1	17,3
Belgien	nv	5,7	1,6	nv	0,6	0,7
Dänemark	nv	0,8	0,9	nv	0,8	1,8
Deutschland	0,8	7,9	6,6	1,3	15,0	10,0
Frankreich	0,0	1,2	1,0	0,3	0,9	0,8
Italien	nv	0,8	1,3	nv	0,6	0,8
Niederlande	nv	7,5	8,2	nv	3,5	1,0
Spanien	nv	0,4	0,2	nv	0,1	0,2
Vereinigtes Königreich	nv	3,5	4,7	nv	0,6	1,9
Sonstige Länder	nv	0,2	0,2	nv	0,0	0,1
<i>EFTA-Länder</i>	nv	12,4	9,4	nv	8,4	10,8
Finnland	0,2	3,7	2,0	0,8	2,6	4,2
Island	nv	0,0	0,0	nv	0,0	0,0
Norwegen	nv	0,3	0,3	nv	0,1	0,1
Österreich	0,1	0,6	0,2	0,2	1,0	0,6
Schweden	0,6	7,5	6,3	0,4	3,8	5,3
Schweiz und Liechtenstein	nv	0,2	0,4	nv	0,9	0,7
<i>Anderer Marktwirtschaften</i>	nv	1,2	1,4	nv	4,2	1,7
Japan	nv	0,7	0,7	nv	0,8	0,4
Vereinigte Staaten	0,0	0,4	0,6	0,4	2,6	1,2
Sonstige Länder	nv	0,1	0,1	nv	0,8	0,1
(2) Ehemalige Staatshandelsländer	nv	54,2	58,4	nv	49,9	53,6
<i>Baltische Staaten</i>	8,6	4,9	6,2	15,3	9,6	13,5
Estland	3,2	1,3	1,9	5,2	6,4	4,0
Litauen	5,4	3,6	4,3	10,1	3,1	9,6
<i>GUS-Länder</i>	88,2	45,0	47,6	71,9	37,5	38,2
Russische Föderation	54,4	26,0	29,6	44,5	27,9	28,5
Ukraine	12,0	8,2	5,9	8,7	3,6	3,0
Weißrußland	6,9	4,7	5,1	5,9	3,7	4,1
Sonstige Länder	14,9	6,1	7,0	12,7	2,4	2,6
<i>Ehem. RGW-Länder</i>	nv	4,3	4,5	nv	2,8	1,9
Bulgarien	0,1	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2
Tschechische und Slowakische Republik	0,1	0,7	0,4	0,3	0,8	0,4
Polen	nv	2,3	3,0	nv	1,3	1,0
Rumänien	nv	0,1	0,1	nv	0,0	0,0
Ungarn	nv	1,0	0,6	nv	0,5	0,3
(3) Sonstige Länder	nv	4,2	6,2	nv	3,4	2,3
Korrekturposten ^c	—	—	—	—	12,0	14,3
Länder insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aIn vH des lettischen Gesamtexports (ohne statistisch ausgewiesene Reexporte). — ^bIn vH des lettischen Gesamtimports (ohne statistisch ausgewiesene Reimporte). — ^cDarunter fallen zumindest im Jahr 1993 Treibstoffimporte, die nicht nach Ländern aufgeteilt wurden.

Quelle: State Committee for Statistics [1994; 1993a]; Latvijas Republikas Valsts Statistikas Komiteja [1993b]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Estland und Litauen stammen. Für die Herkunft der Treibstoffe gibt es keine offiziellen Hinweise; Tankwagen der russischen Armee scheinen indes eine mögliche Quelle zu sein.⁸⁵

Die sektorale Struktur des lettischen Außenhandels der Jahre 1992 und 1993 unterscheidet sich von der noch „sozialistischen Struktur“ des Jahres 1991 schon in mancherlei Hinsicht.⁸⁶ Es wäre aber zu vermessen, aus diesen Unterschieden bereits auf den Beginn eines marktgerechten Strukturwandels zu schließen; sie dürften vielmehr Ausdruck einer tiefen Strukturkrise sein, an deren nicht absehbaren Ende vielleicht marktgerechte Strukturen stehen werden. Nach der Statistik wären mineralische Produkte, darunter vornehmlich Treibstoffe, mittlerweile die Hauptexport- und -importgüter. Dazu muß bemerkt werden, daß es in Lettland keine entsprechenden Produzenten gibt, also teilweise ein unmittelbarer Export der importierten Treibstoffe vermutet werden kann. Denn zwei Drittel der Importe kommen aus der GUS und den baltischen Nachbarstaaten, zwei Drittel der wesentlich geringeren Exporte gehen in Staaten der EU. Die Bedeutung dieser Produkte auf der Importseite mag überwiegend darauf zurückgeführt werden, daß sich durch eine unelastische Nachfrage bei allgemein sinkendem Importvolumen das relative Gewicht dieser mineralischen Stoffe erhöht hat. Exporte waren bis zum Jahr 1991 bedeutungslos, Importe von eher durchschnittlichem Gewicht. Auch bei der bedeutsamen Warengruppe Fahrzeuge dürfte ein großer Teil der Importe, die vornehmlich aus westlichen Ländern stammen, „durchgehandelt“ werden, da 90 vH der Exporte in die GUS gehen. Dabei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Kraftfahrzeuge, von denen lediglich Kleinbusse in Lettland produziert werden. Lettische Textilien und Stoffe werden nach wie vor überwiegend in die GUS exportiert, während die seit 1991 stark geschrumpften Importe in der Regel aus westlichen Ländern geliefert werden. Die etwas an Bedeutung gewonnenen Holzprodukte werden gegenwärtig zu etwa 90 vH in westliche Länder exportiert; Importe spielen keine Rolle. Bei Metallen und Metallprodukten sind keine Exportschwerpunkte zu erkennen; hingegen stammen etwa zwei Drittel der erfaßten Importe aus der GUS. Ein Durchhandeln ist nicht unwahrscheinlich. Einen gewaltigen Bedeutungsverlust hat der Export von Erzeugnissen des Maschinenbaus erlitten, der im Jahr 1991 noch einen Anteil von 25 vH hatte. Hier dürften sich Qualitätsmängel bemerkbar machen, die fast nur einen Export in die GUS

⁸⁵ Rechnet man die außerhalb der Statistik identifizierbaren Energieimporte aus Rußland hinzu, so beträgt der russische Anteil an Lettlands Importen etwa 34 vH; die nicht aufgeschlüsselten Treibstoffimporte sind bei dieser Rechnung nicht einmal berücksichtigt.

⁸⁶ Die Warengruppen der lettisch-sowjetischen Statistik des Jahres 1991 sind allerdings nur begrenzt vergleichbar mit der 1992 eingeführten Klassifizierung [vgl. World Bank, 1993b, S. 239].

erlauben. Die mittlerweile umfangreichen Importe kommen hingegen zum größten Teil aus westlichen Ländern, was durch den Modernisierungsbedarf der lettischen Wirtschaft erklärt werden kann. Bei den Chemischen Produkten dominieren sowohl beim Export als auch beim Import die Länder der GUS, was auf ein niedriges Qualitätsniveau zumindest in wichtigen Teilbereichen schließen läßt. Schließlich ist auch ein Bedeutungsverlust des vormals zweitwichtigsten Exportbereichs Nahrungsmittel unübersehbar. Diese werden allerdings immer noch zu drei Vierteln in die GUS exportiert; westliche Märkte dürften diesen Produkten aufgrund protektionistischer Außenhandelsregulierungen weitgehend verschlossen sein. Gleiches gilt auch für Tiere und tierische Produkte (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22 — Die sektorale Außenhandelsstruktur Lettlands 1992 und 1993^a
(vH)

	Exporte ^b		Importe ^c	
	1992 ^d	1993	1992 ^d	1993
Lebende Tiere und tierische Produkte	6,3	6,3	0,5	0,9
Pflanzliche Produkte	0,8	1,7	8,5	1,8
Fette und Öle	0,1	0,3	0,2	0,4
Nahrungsmittel	4,1	6,7	5,9	3,3
Mineralische Produkte	19,4	14,3	19,7	45,6
Chemische Produkte	8,4	6,9	10,2	7,1
Plastik- und Gummiprodukte	0,5	0,6	1,5	1,8
Häute, Felle und Leder	3,0	1,5	0,6	0,4
Holz und Holzprodukte	6,7	8,8	0,4	0,3
Zellstoff- und Papierprodukte	1,0	0,8	1,7	1,4
Textilien und Stoffe	13,6	12,7	8,4	4,6
Schuhe, Schirme u.a.	3,1	2,3	2,9	1,1
Baustoffe und Keramik	3,4	1,4	0,7	1,1
Edelmetalle und -steine	0,3	0,8	0,1	0,1
Metalle und Metallprodukte	7,6	8,4	3,9	4,4
Maschinenbau	7,6	7,1	18,8	9,9
Fahrzeuge	10,9	12,6	13,0	9,3
Optische Geräte und Musikinstrumente	0,2	0,6	1,0	1,0
Waffen und Munition	0,0	0,0	0,1	0,1
Sonstige Industrieprodukte	6,0	6,3	1,9	5,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

^aAuf der Basis der verfügbaren Zollstatistiken. — ^bIn vH des Gesamtexports. — ^cIn vH des Gesamtimports. — ^dStand: 2. Halbjahr 1992.

Quelle: State Committee for Statistics [1994, S. 22 ff.]; IMF [1993b, S. 71]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Lettland im Bereich Außenwirtschaft kein liberales Vorbild ist. Der Export wird durch Zölle behindert, was eigentlich nur mit fiskalischen Motiven zu erklären ist. Daher wäre eine völlige Zollfreiheit die beste Form der Förderung von lettischen Exporteuren, die auch sonst einen schweren Stand haben. Der Wegfall der Zölle auf der Importseite würde ebenfalls vorteilhaft sein, denn protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Wirtschaft zögern den notwendigen Strukturwandel nur hinaus. Diese Außenhandelsregulierungen zeigen, daß sich Lettland offensichtlich bislang seiner Rolle als „kleines Land“ nicht hinreichend bewußt ist und nicht erkennt, daß es von einer weitgehenden außenwirtschaftlichen Öffnung nur profitieren kann. Wenig vorteilhaft ist auch Lettlands anhaltende Orientierung auf die östlichen Märkte, die auf längere Zeit nur bescheidene Entwicklungsperspektiven bieten dürfte. Diese Handelsverflechtung kann allerdings zum Teil auf die begrenzte Wettbewerbsfähigkeit lettischer Produkte zurückgeführt werden, die fast nur noch im Osten absetzbar sind. Ohne eine tiefgreifende Modernisierung vor allem in der lettischen Industrie dürfte sich an dieser Situation auch nichts ändern. Zudem ist zu fragen, ob der wohl nicht unbedeutende „Transithandel“ eine dauerhafte Perspektive darstellen kann. Was die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen betrifft, ist Lettland nicht großzügiger als viele andere osteuropäische Reformländer, weist also keine erkennbaren Wettbewerbsvorteile auf.

c. *Litauen*

Die Regulierungen der litauischen Außenwirtschaftsbeziehungen vermitteln nicht den Eindruck, daß in Litauen ein hoher Grad außenwirtschaftlicher Offenheit verwirklicht ist oder angestrebt wird. Zwar hat mittlerweile eine Reform der Außenhandelsregulierungen stattgefunden, doch wurde nur eine Form der Regulierung gegen eine andere ausgetauscht. Bis zum Jahr 1993 gab es ein System von Lizenzen und Quoten, das jedoch durch einen Beschluß der litauischen Regierung im Juni 1993 durch ein System von Export- und Importzöllen weitgehend ersetzt wurde. Nur für wenige Bereiche gelten nach wie vor Lizenzen und Quoten.⁸⁷ Die im Jahr 1993 eingeführten Zollsätze betragen in der Regel zwischen 5 und 55 vH, waren aber teilweise auch höher, wie vor allem beim Export von Grundnahrungsmitteln, wo zudem für einige Güter Exportverbote verfügt wurden. Im Februar 1994 wurde mit einem Regierungsbeschluß das bestehende Handelsregime neu geordnet, ohne daß sich aber prinzipiell et-

⁸⁷ Lizenzen sind erforderlich für die Einfuhr von Spirituosen, Tabakwaren und landwirtschaftlichen Erzeugnissen; Quoten gelten für die Einfuhr von Industrialkohol; der Export bestimmter Hölzer und Samen sowie der Ex- und Import von Kupfer und Aluminium sowie Schrott aus diesen sind verboten.

was änderte; gesenkt wurden lediglich die Importabgaben auf einige Verbrauchsgüter. Von größerer Bedeutung war der Beschluß über die Mehrwertsteuer vom April 1994, der zum 1. Mai in Kraft trat: Die 18prozentige Mehrwertsteuer ersetzte eine allgemeine Akzise in gleicher Höhe, die nur auf den Gewinn der Importeure erhoben worden war; hingegen ist der Umsatz die Bemessungsgrundlage bei der Mehrwertsteuer. Eine Verteuerung der Importe wird die Folge sein [vgl. auch FAZ-Informationendienste, 1993, S.13; 1994, S. 25; Lösch, 1994, S. 82].

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen sind im Vergleich zu anderen Reformländern wenig investorenfreundlich. In vielen wichtigen Wirtschaftsbereichen bestehen entweder Investitionsverbote oder aber der litauische Staat behält sich Einflußmöglichkeiten auf unternehmerische Entscheidungen vor, was unter Umständen eine Investition von vornherein uninteressant erscheinen läßt. Vor allem der notleidenden und daher auch wenig attraktiven litauischen Industrie dürfte diese Abschreckung von Investoren schaden. Hinzu kommt, daß der Grunderwerb ausländischer Investoren nach wie vor untersagt ist. Daß parlamentarische Initiativen gescheitert sind, die eine Aufhebung dieser Restriktion zum Ziel hatten, unterstreicht das kühle Investitionsklima in Litauen (vgl. Übersicht 10). In dieses Bild paßt auch die Privatisierungspolitik, die bislang die litauische Privatisierung weitgehend auf Inländer beschränkt hat. Aber während auf diesem Gebiet wenigstens Ansätze eines Umdenkens festgestellt werden können, das sich in verstärkten Bemühungen um die Hartwährungsprivatisierung zeigt, stehen solche Ansätze bei der Liberalisierung der Auslandsinvestitionsgesetze noch aus. Der Blick auf die Bilanz der ausländischen Direktinvestitionen zeigt, daß diese im Jahr 1993 weiter gestiegen sind. Der Investitionsumfang beträgt allerdings erst umgerechnet etwa 80 Mill. US\$ — sofern man den Angaben des litauischen Wirtschaftsministeriums glaubt. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß die Statistik auch reine Investitionszusagen erfaßt, worauf die Angaben anderer Quellen hindeuten, die wesentlich geringere Werte ausweisen (vgl. Tabelle 23). Wie dem auch sei, wird Schätzungen zufolge ein erheblich größerer Umfang ausländischen Kapitals benötigt, um die litauische Wirtschaft zu modernisieren. Von mehr als 3 Mrd. US\$ in den nächsten drei Jahren ist die Rede, die das bisherige Investitionsvolumen verschwindend gering erscheinen lassen [vgl. Lösch, 1994, S. 60 f.]. Betrachtet man die geographische Herkunft der ausländischen Direktinvestitionen, so nimmt das Vereinigte Königreich vor Deutschland den Spitzenplatz ein. Diese Position ist auf den Kauf einer Tabakfabrik durch ein britisches Unternehmen zurückzuführen, was verdeutlicht, daß aufgrund des insgesamt geringen Investitionsvolumens einzelne Projekte die ganze Statistik jederzeit auf den Kopf stellen können.

Übersicht 10 — Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen in Litauen

(1) Zulassungs- und Registrierungsbestimmungen

Die Zulassung muß bei einem Investitionsvolumen von bis zu 3 Mill. US\$ beim Wirtschaftsministerium beantragt werden; bei einem höheren Volumen ist die Regierung unmittelbar zuständig. Innerhalb von 30 Tagen wird eine Entscheidung getroffen. Im Fall der Zulassung erfolgt eine Registrierung beim Wirtschaftsministerium. Im Fall der Ablehnung kann der Antragsteller einen Wiederholungsantrag stellen, der die Ablehnungsgründe berücksichtigen sollte.

(2) Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen

Wenn der ausländische Kapitalanteil an einem litauischen Unternehmen 50 vH übersteigt, muß eine Registrierung als Joint-venture erfolgen; eine Beteiligung von mehr als 49 vH an einem Staatsunternehmen wird möglich, wenn die Umwandlung in eine vom Gesetz vorgeschriebene Unternehmensrechtsform erfolgt. Folgende Investitionsbeschränkungen bestehen: (i) Ausländische Investitionen sind in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit sowie ohne besondere Genehmigung der Regierung in staatlichen Monopolunternehmen verboten; (ii) nur wenn ein Unternehmen, an dem ausländische Investoren beteiligt sind, von litauischen Anteilseignern kontrolliert wird, ist eine Betätigung in den Bereichen Energieversorgung, Telekommunikation, Verkehrsinfrastruktur, Glücksspiel und Massenmedien erlaubt; (iii) die Produktion von Spirituosen und Tabakwaren ist ausländischen Investoren nur dann gestattet, wenn sie an einem Staatsunternehmen oder an einer staatlichen Kapitalgesellschaft beteiligt sind, bei denen nur eine Minderheitsbeteiligung möglich ist; (iv) nur bei Beteiligung an einem Staatsunternehmen können ausländische Investoren auch in den Bereichen Waffen und Sprengstoffe sowie Betäubungsmittel tätig werden; (v) eine spezielle Lizenz der Regierung ist notwendig, wenn Ausländer die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Produktion und Verkauf toxischer Stoffe sowie den Aufbau und Betrieb interner öffentlicher Kommunikation und Transportsysteme betreiben wollen.

(3) Besteuerung (Tarifrecht)

Für juristische Personen gilt ein einheitlicher Einkommenssteuersatz von 29 vH; diverse Ermäßigungen sind möglich.

(4) Anreize (Sonderbedingungen)

Wenn die Auslandsinvestition vor dem 31.12.93 getätigt wurde, gilt für den auf das Auslandskapital entfallenden Gewinnanteil eine Steuerermäßigung von 70 vH für die ersten fünf Jahre vom ersten Gewinnjahr an, sofern das Kapital nicht für Arbeitsleistungen verwendet wird und sofern es reinvestiert wird; danach wird noch einmal eine Steuerermäßigung für drei Jahre in Höhe von 50 vH gewährt. Bei Auslandsinvestitionen, die zwischen dem 01.01.94 und 31.12.95 vorgenommen werden, beträgt die Steuerermäßigung 50 vH über 6 Jahre; Dividendenzahlungen

noch Übersicht 10

an ausländische Investoren sind steuerfrei. Die für den Investitionszweck notwendigen Ausrüstungen können zollfrei eingeführt werden.

(5) Gewinnrepatriierung

Es bestehen keine Beschränkungen für die Repatriierung des Gewinns nach Steuern.

(6) Investitionsschutz

Ausländische Investitionen stehen unter dem Schutz der Republik Litauen. Falls eine Enteignung vorgenommen wird, erfolgt eine entsprechende Kompensation.

(7) Grunderwerb

Grund und Boden sowie Gebäude die für gewerbliche Zwecke genutzt werden sollen, können von ausländischen Investoren für eine Dauer von bis zu 99 Jahren gepachtet werden. Ein Erwerb ist nicht gestattet.

Quelle: „Law on Foreign Investment in the Republic of Lithuania“ vom 29.12.90 (ergänzt am 11.02.92); „Law on Spheres of Business Activity Wherein Foreign Investment is Prohibited or Limited“ vom 02.05.91; eigene Zusammenstellung.

Wie auch in den beiden anderen baltischen Staaten, ist das reale Außenhandelsvolumen Litauens nach der Loslösung von der Sowjetunion kräftig gesunken. Im Zuge dieser Schrumpfung kam es allerdings nur zu einer relativ bescheidenen Umstrukturierung der litauischen Außenhandelsbeziehungen. Darin unterscheidet sich Litauen insbesondere von der Entwicklung in Estland: Der Anteil der ehemaligen Staatshandelsländer, darunter vor allem die GUS, dominiert nach wie vor sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite. Die litauische Wirtschaft hat es offensichtlich nicht verstanden, auf den westlichen Märkten in größerem Umfang Fuß zu fassen. Die Länder der Europäischen Union sind noch die wichtigsten Handelspartner im Westen, unter denen Deutschland die „Spitzenposition“ einnimmt (vgl. Tabelle 24). Ob die baltischen Nachbarn nach Abschluß des baltischen Freihandelsabkommen im September 1993 zukünftig eine größere Rolle im litauischen Außenhandel spielen werden, erscheint fraglich. Der Anstieg der litauischen Exporte nach Lettland im Jahr 1993 ist lediglich auf Erdöllieferungen zurückzuführen, die durchgehandelt werden. Es bleibt der Eindruck, daß sich der litauische Außenhandel weiterhin auf Märkte im Osten konzentriert, die kurz- bis mittelfristig kaum günstige Entwicklungsperspektiven bieten dürften. Der Handel mit westlichen Marktwirtschaften wird auf der Exportseite durch anhaltende Qualitätsmängel litauischer Produkte eingeschränkt; da bedarf es nicht einmal restriktiver

Tabelle 23 — Die ausländischen Direktinvestitionen in Litauen (Stand: 31.12.93)

Herkunfts- länder	Unternehmen mit ausländischer Beteiligung und in Auslandseigentum			Anteil der Länder am investierten Auslandskapital
	Haftendes Gesamtkapital	Auslandskapital	Zahl der Unternehmen	
	1 000 Litass			vH
Vereinigtes Königreich	213 600	107 752	71	33,1
Deutschland	95 916	52 876	567	16,3
Russische Föderation	45 616	28 303	912	8,7
Vereinigte Staaten	43 089	25 003	222	7,7
Polen	31 020	19 985	559	6,1
Österreich	25 917	18 315	33	5,6
Schweiz	29 548	13 862	19	4,3
Lettland	20 891	10 251	53	3,2
Spanien	10 800	7 600	2	2,3
Irland	9 680	6 320	27	1,9
Sonstige	45 923	35 070	1 002	10,8
Insgesamt	572 000	325 337	3 467	100,0

Quelle: Auskünfte des Ekonomikos Ministerijos Skaiciavimo Centras, Vilnius 1994; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Marktzugangsregulierungen seitens der EU. Importe aus westlichen Marktwirtschaften bleiben aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten für eigentlich dringend benötigte Investitionsgüter und des niedrigen verfügbaren Einkommens privater Haushalte gering.

Der Blick auf die sektorale Außenhandelsstruktur Litauens bestätigt den Eindruck mangelnder Wettbewerbsfähigkeit bei Gütern mit höherem Verarbeitungsgrad (vgl. Tabelle 25). So dominieren bei den Exporten in westliche Länder eindeutig rohstoffintensive Produkte; darüber hinaus werden in nennenswertem Umfang nur noch Dienstleistungen exportiert, worunter vor allem Transportdienstleistungen fallen dürften. Hingegen dominieren bei den Importen aus westlichen Ländern industrielle Anlagegüter, was aber angesichts des nur geringen Westhandels Litauens keine große Bedeutung hat. Nach den Anlagegütern folgen die Importe von Energieträgern, die allerdings im Osthandel

Tabelle 24 — Die litauischen Außenhandelsbeziehungen 1991, 1992 und 1993 (vH)

Länder	Exporte ^a			Importe ^b		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
(1) Westliche Marktwirtschaften	3,4	21,9	19,4	6,3	12,6	13,0
<i>EU-Länder</i>	2,4	15,8	13,6	2,5	6,7	6,7
Belgien	0,6	1,2	0,5	0,2	0,4	0,2
Dänemark	0,3	2,2	1,0	0,0	0,2	0,4
Deutschland	0,6	4,6	6,0	1,2	4,7	3,8
Frankreich	0,1	1,3	1,1	0,6	0,2	0,6
Italien	0,3	0,9	0,8	0,1	0,2	0,5
Niederlande	0,1	2,2	1,8	0,3	0,3	0,3
Spanien	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Vereinigtes Königreich	0,4	3,2	2,1	0,1	0,6	0,8
Sonstige Länder	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
<i>EFTA-Länder</i>	0,9	5,2	4,7	0,5	2,8	2,5
Finnland	0,3	1,3	1,1	0,1	0,9	0,8
Island	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Norwegen	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
Österreich	0,0	0,2	0,1	0,3	0,3	1,0
Schweden	0,3	2,7	2,1	0,0	1,1	0,3
Schweiz und Liechtenstein	0,2	0,8	1,0	0,1	0,5	0,4
<i>Andere Marktwirtschaften</i>	0,1	0,9	1,1	3,3	3,1	3,8
Japan	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,6
Vereinigte Staaten	0,0	0,3	0,4	1,5	2,7	1,9
Sonstige Länder	0,1	0,5	0,6	1,7	0,1	1,3
(2) Ehemalige Staatshandelsländer	96,0	77,4	79,8	92,4	83,5	86,5
<i>Baltische Staaten</i>	9,0	5,9	12,4	6,5	2,9	1,6
Estland	2,3	1,4	1,8	1,8	0,6	0,4
Lettland	6,7	4,5	10,6	4,7	2,3	1,2
<i>GUS-Länder</i>	85,9	65,6	62,4	83,8	79,1	83,8
Russische Föderation	57,0	31,8	43,5	49,6	57,7	74,0
Ukraine	11,4	14,5	6,2	10,4	7,7	2,4
Weißrußland	8,3	12,1	7,3	8,4	5,8	2,6
Sonstige Länder	9,2	7,2	5,4	15,4	7,9	4,8
<i>Ehemalige RGW-Länder</i>	1,1	5,9	5,0	2,1	1,5	1,1
Bulgarien	0,0	0,4	0,6	0,3	0,0	0,1
Tschechische und Slowakische Republik	0,1	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Polen	0,7	3,9	2,8	1,4	1,0	0,7
Rumänien	0,1	0,3	0,4	0,1	0,0	0,0
Ungarn	0,2	0,9	0,7	0,0	0,2	0,0
(3) Sonstige Länder	0,6	0,7	0,8	1,3	3,9	0,5
Länder insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aIn vH des litauischen Gesamtexports. — ^bIn vH des litauischen Gesamtimports.

Quelle: Lithuanian Department of Statistics [1992, S. 1 ff.; 1993b, S. 1 ff.]; Auskünfte des Lithuanian Department of Statistics [1994]; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 25 — Die sektorale Außenhandelsstruktur Litauens 1991, 1992 und 1993 (vH)

	Exporte ^a						Importe ^b					
	Westliche Länder			GUS und baltische Staaten			Westliche Länder			GUS und baltische Staaten		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Maschinen, Ausrüstungsgüter und Transportmittel	15,0	3,6	4,2	nv	nv	12,7	10,8	21,9	24,2	nv	nv	6,3
Treibstoffe, mineralische Rohstoffe und Metalle	26,0	4,1	8,3	nv	nv	52,8	0,6	3,5	19,3	nv	nv	74,7
Chemische Produkte	11,8	22,8	13,6	nv	nv	1,7	4,3	12,7	10,7	nv	nv	3,3
Baustoffe	2,4	4,6	4,3	nv	nv	1,2	0,1	1,1	0,6	nv	nv	0,6
Rohstoffe und Vorprodukte (non-food)	17,1	15,0	13,5	nv	nv	1,9	11,1	16,6	7,5	nv	nv	4,2
Lebende Tiere	0,0	0,0	0,5	nv	nv	0,1	0,0	0,0	0,0	nv	nv	0,0
Rohstoffe für Nahrungsmittel und Gewürze	0,0	0,1	0,8	nv	nv	0,3	21,3	25,2	13,7	nv	nv	0,5
Nahrungsmittel	13,7	30,8	22,5	nv	nv	8,0	7,8	6,0	9,3	nv	nv	0,5
Konsumgüter (non-food)	13,8	18,0	22,3	nv	nv	14,9	43,9	13,0	14,0	nv	nv	9,7
Handelbare Dienstleistungen	0,2	1,0	10,1	nv	nv	6,5	0,1	0,0	0,6	nv	nv	0,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aIn vH des Gesamtexports. — ^bIn vH des Gesamtimports.

Quelle: Lithuanian Department of Statistics [1993b]; Auskünfte des Lietuvos Statistikos Departamentas; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Litauens noch eine weitaus größere Rolle spielen. Der Anteil der Energieexporte und -importe im Handel mit den Ländern der GUS und der baltischen Nachbarstaaten ist im Jahr 1993 im Vorjahresvergleich noch gewachsen. Dabei importierte Litauen vornehmlich Öl und Gas aus der GUS, insbesondere aus der russischen Föderation, die dann weiterverarbeitet und teilweise reexportiert wurden. Bei den Exporten in die anderen sowjetischen Nachfolgestaaten waren des weiteren lediglich Anlage- und Konsumgüter bedeutsam, die offensichtlich den niedrigeren Qualitätsansprüchen dieser Märkte genügen. Auf der Importseite im Osthandel schrumpften angesichts der umfangreichen Energieimporte alle anderen Güter zur relativen Bedeutungslosigkeit.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß auch im Außenwirtschaftsbereich der litauische Liberalisierungsbedarf noch sehr hoch ist. So behindern die Exportzölle die ohnehin nicht besonders wettbewerbsfähigen Exporteure und durch die Importzölle wird der notwendige Wandel in der litauischen Wirtschaft nur hinausgezögert. Die Wettbewerbsschwächen der litauischen Wirtschaft zeigen sich auch deutlich in der Außenhandelsstruktur, die „rohstofflastig“ erscheint. Der litauische Außenhandel beschränkt sich offensichtlich auf den überlebensnotwendigen Warenaustausch. Damit einher geht die andauernde Ostorientierung des Handels, die Bedeutung westlicher Märkte ist für die litauische Wirtschaft entsprechend gering. Was die ausländischen Direktinvestitionen betrifft, so haben die relativ unattraktiven Rahmenbedingungen und das nur mäßige internationale Standing Litauens Investoren bisher eher abgeschreckt.

d. Die Außenwirtschaftsordnung der drei baltischen Staaten im Vergleich

Gerade für kleine Länder ist es wichtig, sich außenwirtschaftlich zu öffnen. Betrachtet man die Handelsregime der baltischen Länder, so scheint nur Estland in dieser Hinsicht schon recht weit vorangekommen zu sein. Dort existieren keine nennenswerten Beschränkungen für Exporte und Importe, während Lettland und vor allem Litauen sowohl Exporte als auch Importe mit Zöllen belegen. Die Außenhandelsstrukturen haben sich in den drei baltischen Staaten nach der Loslösung von der Sowjetunion merklich verändert. Gleichwohl hat nur Estland mittlerweile eine klare Orientierung auf westliche Märkte (EFTA, EU), während Lettland und insbesondere Litauen noch einen beträchtlichen Teil ihres Handels mit der GUS abwickeln. Diesen Ländern scheint allerdings aufgrund der bestehenden Produktionsstrukturen gegenwärtig keine Alternative offenzustehen. Dies ist insofern bedenklich, als die Wirtschaftskraft der GUS auf absehbare Zeit nicht nachhaltig zunehmen dürfte und zuverlässige Geschäftsbeziehungen aufgrund des dort oftmals vorherrschenden institutionellen Chaos kaum möglich sind. Es bleibt weiterhin abzuwarten, wie sich der für alle

drei Länder bedeutsame Transithandel entwickeln wird. Denn der größere Teil der Dienstleistungsexporte besteht aus handelsbezogenen Transportdienstleistungen. Falls diese Nachfrage von Dauer wäre, könnten sich die baltischen Staaten zu einem bedeutsamen Umschlagplatz zwischen West und Ost entwickeln. Außerdem versuchen die drei Länder, ausländische Direktinvestitionen anzulocken, die für die Modernisierung der baltischen Wirtschaften dringend benötigt werden. Auch auf diesem Gebiet schneidet Estland im Vergleich der drei Länder am besten ab: Die Mehrheits- und Tätigkeitsbeschränkungen sind dort mit Abstand am geringsten, während Litauen in dieser Beziehung das Schlußlicht bildet; anders als in Lettland und Litauen ist Ausländern der Grunderwerb in Estland möglich. Die Konvertibilität der Landeswährung stellt mittlerweile in allen drei Ländern offensichtlich kein Hindernis zur Teilnahme am internationalen Kapitalverkehr dar.

Die Beziehungen zur Europäischen Union

Für die baltischen Staaten als relativ kleine Länder, deren wirtschaftliche Zukunftsaussichten maßgeblich von der Einbindung in größere Märkte abhängen, liegt es nahe, Handelshemmnisse abzubauen. Jedoch sind diese Länder auch darauf angewiesen, einen möglichst freien Zugang zu den Märkten ihrer potentiellen Handelspartner zu erhalten. Aufgrund historischer Bindungen, der geographischen Lage und der politischen Orientierung der baltischen Staaten bedeutet für sie die Integration in die internationale Arbeitsteilung vor allem eine Reintegration in die (west-)europäischen Märkte. Der Zugang zum Europäischen Binnenmarkt spielt damit die entscheidende Rolle bei den Bemühungen Estlands, Lettlands und Litauens, ihren Außenhandel marktwirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen und wieder auszuweiten. Einen ersten Schritt in diese Richtung stellen die Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und den einzelnen baltischen Staaten dar: Die Abkommen mit Lettland und Litauen traten am 1. Februar 1993, das mit Estland am 1. März 1993 in Kraft; die Verzögerung des Abschlusses mit Estland war seitens der EU als Aufforderung gedacht, die Menschenrechtssituation der in Estland lebenden russischen Minderheit zu verbessern. Diese Handels- und Kooperationsabkommen enthalten eine Meistbegünstigungsklausel, stellen die Aufhebung mengenmäßiger Handelsbeschränkungen seitens der EU in Aussicht und beschließen die Einsetzung eines Ausschusses als Forum für regelmäßige Konsultationen. Ausgenommen von diesen Abkommen ist der Handel mit Waren, die unter den EGKS-Vertrag fallen, sowie mit Textilien und Bekleidung [vgl. KOM, n, S. 23 ff.; Europäische Gemeinschaften, 1992].

Mit diesen Abkommen haben die baltischen Staaten jedoch lediglich den ersten Schritt in Richtung einer Integration in die EU getan. Der nächste Schritt wäre der Abschluß sogenannter Europa-Abkommen, die eine Assoziation der

Vertragspartner an die EU ermöglichen. Diese Europa-Abkommen sehen die schrittweise Schaffung von Freihandelszonen innerhalb von zehn Jahren vor und eröffnen die Möglichkeit eines späteren EU-Beitritts, ohne dieses Ziel allerdings zeitlich zu bestimmen. Solche Abkommen wurden bislang mit sechs mittel- und osteuropäischen Ländern geschlossen: mit Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien [vgl. KOM, n, S. 32 f.]. Diese Verträge dürften der Maßstab für die derzeitige Bereitschaft der EU sein, die mittel- und osteuropäischen Reformländer in die Gemeinschaft zu integrieren. Es ist unwahrscheinlich, daß die EU gegenüber den baltischen Staaten ein darüber hinaus gehendes Entgegenkommen zeigen wird, so daß die Europa-Abkommen auch für diese Länder die vorläufigen Integrationsperspektiven bestimmen. Ein Blick in die Europa-Abkommen zeigt, daß die Integrationsbereitschaft der EU bislang begrenzt ist. Das Entgegenkommen der EU ist bei industriellen Gütern, die nicht in die Bereiche Textilien oder EGKS-Produkte fallen, am größten⁸⁸. Hier schafft die EU die Einfuhrzölle am Ende des zweiten Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens ab, soweit es sich um „sensitve gewerbliche Grunderzeugnisse“ handelt; bei gewerblichen Waren, die unter die „APS-Konsolidierung“ fallen, werden die Einfuhrzölle am Ende des dritten Jahres abgeschafft [vgl. PIA, 1993, S. 636 f.]. Gleichfalls sollen bei Industriegütern auch die mengenmäßigen Beschränkungen bis zum Ende des vierten Jahres aufgehoben werden. Diese Bereitschaft zur Liberalisierung kann damit erklärt werden, daß die Konkurrenz aus den osteuropäischen Ländern als gering eingeschätzt wird und eine „safeguard-clause“ der EU jederzeit die Möglichkeit bietet, den Marktzugang wieder zu verengen, falls die eigenen Industrien Wettbewerbsprobleme bekommen [vgl. Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 124; Langhammer, 1992, S. 9 ff.].

Weit weniger entgegenkommend zeigt sich die EU bei Textilien, EGKS-Produkten und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wo europäische Anbieter eigentlich Wettbewerbsnachteile haben: Zwar wurden der Abbau der Einfuhrzölle auf Textilien und EGKS-Produkte am Ende des fünften bzw. vierten Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens beschlossen, jedoch bleiben in diesen Bereichen die handelspolitisch wirksameren Importquoten bestehen. Gleiches gilt für landwirtschaftliche Produkte, wo lediglich die Abschöpfungssätze im Rahmen von Kontingenten gesenkt werden sollen [vgl. Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 124 f.; PIA, 1993, S. 637]. Damit wird den osteuropäischen Vertragspartnern der EU in den Bereichen, in denen sie bereits heute wettbewerbsfähig

⁸⁸ Nach der Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU am 21./22. Juni 1993 in Kopenhagen wurden die Zugeständnisse gegenüber dem ursprünglichen Text der Abkommen erweitert. Diese weitgehenderen Liberalisierungen sind in die folgende Darstellung eingearbeitet.

sind, auf nicht absehbare Zeit nur ein sehr begrenzter Zugang zum Europäischen Binnenmarkt gewährt.

Das Verhältnis der baltischen Staaten zur EU wird auch deshalb an Bedeutung gewinnen, da im Rahmen der Norderweiterung der EU bis 1996 die Mehrzahl der EFTA-Länder der EU beitreten wird. Denn vor allem die skandinavischen EFTA-Länder haben sich zu bedeutenden Handelspartnern insbesondere Estlands und Lettlands entwickelt, nachdem bis zum Jahr 1993 eine Reihe bilateraler Freihandelsabkommen geschlossen worden waren. Der bevorstehende EU-Beitritt wichtiger EFTA-Länder droht den baltischen Staaten den Zugang zu diesen Märkten wieder zu erschweren, da die Übernahme der Freihandelsabkommen fraglich erscheint. Daher wird zukünftig der Grad an Offenheit des Europäischen Binnenmarkts entscheidend für das Ausmaß der Integration der baltischen Staaten in die europäische Arbeitsteilung sein. Das Beispiel der Integrationsbemühungen anderer osteuropäischer Reformländer zeigt jedoch, daß seitens der EU das Entgegenkommen begrenzt ist — ein (Gesamt-)Europäischer Wirtschaftsraum, mit dem wesentlichen Teile des Binnenmarktprogramms nach Vorbild der Regelungen mit den bisherigen EFTA-Ländern auf die osteuropäischen Reformländer ausgedehnt würden, dürfte auf absehbare Zeit nicht zu erwarten sein. Zu restriktiv erscheinen die bislang praktizierten Formen der Assoziierung.

C. Die Süderweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien als Referenzsystem

I. Die Süderweiterung der EG als Vorbild für eine Integration der baltischen Staaten

Als Referenzsystem für die erforderlichen Anpassungsprozesse im Zuge einer Integration der baltischen Staaten wird in dieser Studie die Süderweiterung der EG um Griechenland 1981 und Spanien und Portugal 1986 herangezogen. Aus der Integration der drei südeuropäischen Staaten läßt sich ableiten, (i) welche Vorbedingungen in den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und in den Produktions- und Beschäftigungsstrukturen der beitriftswilligen Volkswirtschaften erfüllt sein müssen, damit die Europäische Union bereit ist, ein Land als potentiellen Beitrittskandidaten zu akzeptieren und in Verhandlungen mit diesem Land zu treten, und (ii) welche ordnungspolitischen und strukturellen Anpassungsprozesse in den beitriftswilligen Ländern im Zuge des Beitritts ablaufen müssen. Die Wahl der Süderweiterung der EG als Referenzsystem liegt insofern nahe, als sie die letzte vollzogene Erweiterung der Gemeinschaft darstellt⁸⁹ und im Gegensatz zur Norderweiterung 1973 eine Marktintegration zwischen den reifen Industrienationen in Mitteleuropa und Ländern mit deutlichen Entwicklungsrückständen an der Peripherie Europas bedeutete. Insbesondere aus dem zweiten Aspekt heraus lassen sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten zwischen der Süderweiterung und einem vorstellbaren Weg der baltischen Staaten nach Europa finden und entsprechende Schlüsse ziehen.

Die Gründung der Gemeinschaft im Jahr 1957 war die Bildung einer Zollunion zwischen Staaten, die sich zwar in ihrer Faktorausstattung und ihren wirtschaftlichen Strukturen voneinander unterschieden, die aber dennoch alle zur Gruppe der hochentwickelten Industrieländer gezählt werden mußten. Die

* Da dieses Kapitel sich vorwiegend auf Integrationsprozesse der Vergangenheit bezieht, wird mit Ausnahme von Verweisen auf gegenwärtige Ereignisse der bis Ende 1993 geltende Begriff „Europäische Gemeinschaften (EG)“ verwendet und nicht der seither gewählte Name „Europäische Union (EU)“.

⁸⁹ Die derzeit anstehende Erweiterung der Europäischen Union um die EFTA-Staaten Finnland, Norwegen, Schweden und Österreich ist aufgrund der anders gelagerten politischen und wirtschaftlichen Ausgangslage der beitriftswilligen Staaten eher der Norderweiterung von 1973 vergleichbar und daher als Referenzsystem für die baltischen Staaten nicht geeignet.

Norderweiterung im Jahr 1973 um das Vereinigte Königreich, um Dänemark und Irland stellte weitgehend die natürliche Fortsetzung dieses Prozesses dar. Mit der Süderweiterung wurden erstmals mehrere Länder mit einem deutlich niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen und rückständigeren Wirtschaftsstrukturen in die Gemeinschaft aufgenommen. Der Entwicklungsrückstand war dabei sehr deutlich. Auch die Unterschiede in den Anteilen der einzelnen Sektoren am Bruttoinlandsprodukt unterschied sich nachhaltig: 1980, ein Jahr vor dem griechischen Beitritt, betrug das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Kopf in Griechenland zwei Fünftel, in Portugal weniger als ein Viertel und in Spanien etwas mehr als die Hälfte des Durchschnitts der EG-9.⁹⁰ Der Anteil der Landwirtschaft am BIP betrug im gleichen Jahr in Griechenland das Zehnfache, in Portugal das Vierfache und in Spanien das Dreifache desjenigen in der Bundesrepublik. Im Vergleich zu den bisherigen Mitgliedern der Gemeinschaft konnten die Beitrittskandidaten daher — eine gewisse Ausnahme bildete Spanien — als agrarisch ausgerichtete Länder auf deutlich niedrigerem Einkommensniveau gelten. Die Gemeinschaft wurde durch ihren Beitritt deutlich heterogener, zumal in den drei Ländern auch besonders ausgeprägte regionale Entwicklungsdifferenzen bestanden und zahlreiche Gebiete als ausgesprochene Problemregionen eingestuft werden mußten [KOM, b, S. 7; Krupp, 1987, S. 106].

Aufgrund des Entwicklungsunterschieds war die internationale Arbeitsteilung zwischen den drei Ländern und den Kernländern der EG sowie den übrigen Industrieländern auch in sehr viel stärkerem Maße durch eine komplementäre statt durch eine konkurrierende Arbeitsteilung gekennzeichnet: Der interindustrielle Handel überwog eindeutig gegenüber dem intraindustriellen (vgl. Abschnitt C.II.2), der ein Kennzeichen für eine Integration zwischen Ländern auf hohem Entwicklungsstand ist.

Die Spezialisierung der südlichen Beitrittskandidaten lag dabei — auch hierin liegt eine Parallele — in Bereichen, die für die Kernländer der EG als sensibel galten. Die entsprechenden Branchen waren insbesondere in vielen Problemregionen der Gemeinschaft konzentriert und standen im Industriebereich ohnehin schon unter zunehmendem Konkurrenzdruck aus Entwicklungs- und Schwellenländern; der innergemeinschaftliche Strukturwandel war noch keineswegs bewältigt. Dies betraf etwa viele Nahrungs- und Genußmittelindustrien, die Stahlindustrie, die Textil- sowie die Leder- und Schuhindustrie.

⁹⁰ In Kaufkraftparitäten gerechnet war der Abstand etwas geringer: Im Fall Griechenlands betrug das BIP/Kopf 58,3 vH, in Portugal 54,2 vH und in Spanien 73,5 vH des Durchschnitts der EG-9.

Hinzu kam die starke Spezialisierung der drei Südländer im landwirtschaftlichen Bereich, z.B. bei Südfrüchten, Olivenöl und Wein, wo die Gemeinschaft bereits umfangreiche systembedingte Überschüsse aufwies [Donges, Schatz, 1979, S. 225].

Eine weitere — wenn auch nicht gleichermaßen ausgeprägte — Parallele kann in der Wirtschaftsverfassung der südlichen Beitrittsstaaten gesehen werden. Spanien und Portugal hatten eine lange Phase unter einem autoritären Regime hinter sich, das nicht nur die politischen Freiheiten einschränkte, sondern auch mit einer stark dirigistisch ausgelegten Wirtschaftspolitik die Verfügungsgewalt der privaten Wirtschaftssubjekte über die wirtschaftlichen Ressourcen stark einschränkte. Zwar besteht ein mehr als gradueller Unterschied zwischen einer sowjetischen Planwirtschaft, wie sie in den baltischen Ländern zwangsläufig herrschte, und den korporativistischen Systemen⁹¹ in Spanien und Portugal, die zumindest die Institution des Privateigentums formal bestehen ließen.⁹² Zudem standen alle drei Länder nicht vor dem Problem, ein eigenständiges Staatswesen wiederaufbauen zu müssen. Jedoch mußten auch Spanien und Portugal einen harten Anpassungsprozeß von einer im Innern korporativistisch organisierten Wirtschaft, die sich durch eine Autarkiepolitik aus der internationalen Arbeitsteilung zurückgezogen hatte, zu einer offeneren und stärker dem Wettbewerb unterliegenden Marktwirtschaft durchmachen. Griechenland hatte ebenfalls eine totalitäre Phase mit dem Obristenregime von 1967 bis 1974 hinter sich, in dieser hatte sich allerdings die Wirtschaftsverfassung nicht wesentlich geändert.

Eine Parallele zwischen der Süderweiterung und dem Wunsch der baltischen Staaten auf Teilhabe an der europäischen Integration läßt sich ferner aus dem Wunsch der beitriftswilligen Länder herleiten, im Rahmen der EG politische Stabilität zu finden, als auch aus der Bereitschaft der EG, die jungen Demokratien in den drei Staaten zu stärken [KOM, a, S. 10; e, S. 7; f, S. 10].

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die Süderweiterung der EG eine Reihe von Erkenntnissen für eine Integrationsstrategie der baltischen Staaten liefern könnte. Wie noch zu zeigen sein wird (vgl. Abschnitt D.III), sind die Ergebnisse wegen der anders gelagerten Rahmenbedingungen und des inzwi-

⁹¹ Das Wesensmerkmal einer korporativistischen Wirtschaftsverfassung, die in der Tradition des Ständestaats steht, besteht darin, daß staatlich gelenkte Kartelle vorherrschen, gesellschaftliche Interessengruppen gleichgeschaltet sind und alle wesentlichen wirtschaftlichen Entscheidungen kollektiv getroffen, damit aber letztlich staatlich beeinflußt werden.

⁹² Eine zentrale Entscheidung über den Einsatz der Produktionsfaktoren, wie sie auch korporativistischen Systemen nicht fremd ist, beraubt die Institution des Privateigentums allerdings eines Großteils seines materiell-rechtlichen Inhalts [Pitta e Cunha, 1985, S. 279].

schen eingetretenen Fortschritts in der europäischen Integration allerdings nur bedingt auf die heutigen Verhältnisse der baltischen Staaten übertragbar.

Im folgenden wird die Wirtschaftsgeschichte Griechenlands, Portugals und Spaniens vergleichend daraufhin untersucht, welchen Anpassungserfordernissen diese Länder hinsichtlich ihrer Wirtschaftsverfassungen gegenüberstanden, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sie ergriffen haben, um ihre ordnungspolitischen Rahmenbedingungen beitriffähig zu machen, und wie der Strukturwandel ihrer Wirtschaften und außenwirtschaftlichen Beziehungen im Ergebnis verlaufen ist. Dies wird für die Zeit vor Abgabe und nach Abgabe der Beitrittsanträge getrennt analysiert.⁹³ Die ordnungspolitische Analyse wird anhand desselben Kriterienkatalogs für einen marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen durchgeführt, der in Kapitel B erläutert und verwendet wurde. Die strukturelle Analyse baut auf einer früheren Studie des Instituts für Weltwirtschaft [Donges et al., 1982] auf, die — wenn für diese Arbeit erforderlich — entsprechend fortgeführt wurde.

II. Die ordnungspolitische und strukturelle Entwicklung bis zur Abgabe der Beitrittsanträge

Griechenland hat am 12. Juni 1975, Portugal am 28. März 1977 und Spanien am 28. Juli 1977 seinen jeweiligen Beitrittsantrag an die EG gerichtet.⁹⁴ Diese Daten begrenzen die erste Integrationsphase, die in diesem Abschnitt behandelt wird. Die Analyse der ordnungspolitischen und strukturellen Rahmenbedingungen bezieht sich auf den Stand bei Abgabe der Anträge. Dabei wirken aber die Vorgaben der kurz zuvor überwundenen totalitären Regime im wirtschaftlichen Bereich nach. Denn es hatte zwar in den drei Ländern eine politische Umwälzung stattgefunden, die Wirtschaftsverfassungen repräsentierten aber noch weitgehend den Stand der alten Regime.

Griechenland, Portugal und Spanien hatten aufgrund ihrer jeweiligen Wirtschaftsgeschichte unterschiedliche Ausgangspunkte hinsichtlich des politischen

⁹³ Vgl. auch Laaser [1994], wo die ordnungs- und strukturpolitische Analyse der Süderweiterung der EG ausführlich in drei Phasen untersucht wird, nämlich (i) bis zur Abgabe der Beitrittsanträge, (ii) bis zum erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen und (iii) nach dem Beitritt.

⁹⁴ Die ersten Versuche einer Annäherung an die 1957 gegründete EG datieren in Griechenland auf Ende der fünfziger Jahre, als die Verhandlungen zur Assoziierung aufgenommen wurden, in Spanien auf 1959, als eine Aufgabe der Autarkiepolitik einsetzte, und in Portugal auf den 1961 erfolgten EFTA-Beitritt.

Systems, als sie offiziell eine Teilhabe an der europäischen Integration anstrebten. Die jeweiligen Wirtschaftsverfassungen wiesen aber in allen drei Ländern vergleichbare Defizite gemessen am Standard eines marktwirtschaftlichen Referenzsystems auf. Dabei waren die Parallelen zwischen Spanien und Portugal enger als zwischen beiden Ländern und Griechenland: Sowohl Spanien als auch Portugal waren seit den dreißiger Jahren autoritäre Regime mit ausgeprägten korporatistischen Wirtschaftsordnungen gewesen; beide Länder hatten lange Zeit eine Autarkiepolitik betrieben, wobei sich allerdings Portugal nie so weit aus der internationalen Arbeitsteilung zurückgezogen hatte wie Spanien. Beide Staaten begannen Ende der fünfziger Jahre, sich in begrenztem Umfang der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu öffnen und das System des Korporativismus und Syndikalismus zu lockern.

Griechenland dagegen war nach dem Ende des Bürgerkriegs 1946–49 als konstitutionelle Monarchie lange Zeit das einzige demokratisch verfaßte System östlich von Wien gewesen [Economist, 1993]. Die griechische Wirtschaftsverfassung war in den fünfziger und sechziger Jahren durch im großen und ganzen marktwirtschaftliche Verhältnisse gekennzeichnet [Liakopoulos, 1992, S. 17], allerdings war die griechische Wirtschaft durch eine Art inoffiziellen Korporativismus geprägt, der sich durch ein wenig wettbewerbsorientiertes Klima bemerkbar machte. Nach dem Militärputsch von 1967 machte Griechenland sieben Jahre lang ebenfalls eine autoritäre Phase durch, so daß sich die Ausgangspunkte der drei Länder im politischen Bereich annäherten: Alle drei überwandten Mitte der siebziger Jahre ein totalitäres politisches System. Spanien und Portugal hatten eine ausdrückliche korporativistische Wirtschaftsverfassung gehabt; in Griechenland äußerten sich korporativistische Tendenzen eher unterschwellig.

Parallelen wiesen die drei Länder auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Ausgangspunktes auf: Alle drei waren trotz beachtlicher Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, die in Griechenland seit den 50er und in Spanien nach der Öffnung Anfang der 60er Jahre über dem EG- und dem OECD-Durchschnitt lagen, vom Pro-Kopf-Einkommen, von der Produktivität, dem hohen strukturellen Übergewicht des landwirtschaftlichen Sektors (vor allem bei der Beschäftigung, dadurch eine besonders niedrige Produktivität in diesem Sektor anzeigend), der wenig wettbewerbsfähigen Produktpalette und dem Vorherrschen von ineffizienten Kleinbetrieben im industriellen Bereich her rückständige Länder. Sie lagen zudem alle an der Peripherie Europas und besaßen eine unterentwickelte Infrastruktur. Gleichwohl war Spanien weiter entwickelt als Griechenland und Portugal.

1. Ordnungspolitische Entwicklung

Der EWGV bestimmt, daß jeder europäische Staat beantragen kann, Mitglied der Gemeinschaft zu werden.⁹⁵ Die bisherigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die letztlich hinter der einstimmigen Entscheidung des Europäischen Ministerrats über den Aufnahmeantrag stehen, sind sich darin einig, daß nur diejenigen Staaten Mitglied werden können, die demokratisch verfaßte Rechtsstaaten sind und den Schutz der Grundrechte wahren [Groeben, 1979, S. 13]. Weiterhin müssen neue Mitglieder über eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung verfügen.⁹⁶ Daher kommt dem ordnungspolitischen System und dessen Entwicklung allein schon aus formalen Gründen große Bedeutung zu. Neumitglieder müssen letztlich bei den einzelnen Kriterien für eine marktwirtschaftliche Ordnung Mindestvoraussetzungen erfüllen. Dieses Erfordernis wird nicht dadurch eingeschränkt, daß der EGV die vier Freiheiten (Warenhandel, Niederlassung, Kapitalverkehr und Personenverkehr) vor allem zwischen den Mitgliedstaaten garantieren und Diskriminierungen von Anbietern oder Nachfragern aus anderen Mitgliedstaaten verhindern soll. Ebenso wenig bedeutet es eine Einschränkung für den Anpassungsbedarf, daß sich auch die bisherigen Mitglieder hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des marktwirtschaftlichen Systems deutlich voneinander unterscheiden. Totalitäre Regime und zentrale Planwirtschaften könnten nicht Mitglieder der Gemeinschaft werden [Bös, 1993, S. 101].

a. Staatsform und Rechtsstaatlichkeit

Zu Beginn der Bemühungen Griechenlands, Spaniens und Portugals, sich Ende der fünfziger Jahre mehr nach Zentraleuropa hin zu orientieren, erfüllte nur Griechenland mit seiner Staatsform einer parlamentarisch verfaßten konstitutionellen Monarchie die Anforderungen des EWGV. Die 1957 gegründete EWG hatte bereits 1962 ein Assoziierungsabkommen mit Griechenland geschlossen, das ausdrücklich die Option einer späteren Vollmitgliedschaft enthielt, weil sie das Land aufgrund seiner geopolitischen Lage enger an den Westen binden

⁹⁵ Im alten EWGV [Rat der EG, a] war dies in Art. 237 enthalten. Mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 ist diese Vorschrift aus dem jetzt EGV genannten EWGV in Art. O des Unionsvertrags verlagert worden [Vedder, 1992, S. 18; 186].

⁹⁶ Im alten EWGV wurde dies durch die Präambel und Art. 3 lit. f bestimmt; nunmehr sind die Präambel und Art. 3 lit. g EGV die entsprechenden Vorschriften [Bös, 1993, S. 101]. Außerdem enthalten die neuen Art. 3a I und 102a EGV explizit das Bekenntnis zum Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

wollte [Tsonis, 1987, S. 19 f.]. Erste Versuche von Spanien, 1962 und nochmals 1964 durch offizielle Beitrittsgesuche Anschluß an die EWG zu bekommen, wurden von dieser abgelehnt unter Hinweis darauf, daß es mit seinem totalitären System unter Franco das Kriterium des demokratischen Rechtsstaats nicht erfülle und daher kein Mitglied der Gemeinschaft werden könne. Trotz französischer Unterstützung des spanischen Beitrittsgesuchs setzte sich die seinerzeit insbesondere von den Beneluxstaaten vertretene Auffassung durch, daß auf diese Beitrittsbedingung nicht verzichtet werden könne.⁹⁷ Es kam lediglich zu einem Abschluß eines begrenzten Handelspräferenzabkommens im Jahr 1970 [Sasaki, 1980, S. 27 f.]. Portugal war ein Staat, der sich durch eine faktisch unbeschränkte Präsidialherrschaft, ein Verbot von Parteien, eine Gleichschaltung gesellschaftlicher Gruppierungen und eine Verfolgung politischer Gegner mittels einer gefürchteten Geheimpolizei gekennzeichnet war [Kreidler-Pleus, 1990, S. 21 f.]. Allerdings hatte sich Portugal nicht im selben Maße nach außen verschlossen wie Spanien, sondern war 1948 der Europäischen Zahlungsunion, 1949 der NATO als Gründungsmitglied, 1955 der UNO und 1960 der EFTA beigetreten. 1961 streckte Portugal zudem seine Fühler in Richtung EG aus und bat um Verhandlungen über die künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit. Dies wurde von der EG allerdings aus ähnlichen Gründen wie bei Spanien zu jener Zeit abgelehnt [ibid., S. 123; Corado, Braga de Macedo, 1989, S. 541]. Durch den Militärputsch von 1967 verlor Griechenland den Vorsprung, den es vor den beiden anderen Ländern bei der Eintrittsbedingung des demokratischen Rechtsstaates hatte, wieder. Dementsprechend wurde auch das Assoziierungsabkommen suspendiert, nur die „laufenden Geschäfte“, darunter der vereinbarte automatische Zollabbau, liefen weiter [Kimm, 1987, S. 235].

Demokratische Verhältnisse begannen sich in allen drei Staaten erst innerhalb der relativ kurzen Periode zwischen Anfang 1974 und Ende 1975 durchzusetzen. Im März 1974 wurde durch die vom Militär initiierte unblutige „Nelkenrevolution“ in Portugal der Übergang zur Demokratie eingeleitet, der allerdings erst nach einer wechselhaften Militärherrschaft vollendet werden konnte. Im April 1974 trat in Griechenland die Obristen-Junta ab, und im November 1975 wurde in Spanien nach dem Tode Francos König Juan Carlos als formelles Staatsoberhaupt eingesetzt, der in der Folgezeit den Demokratisierungsprozeß vorantrieb.⁹⁸

⁹⁷ Hinzu kamen Bedenken seitens Italiens wegen der sich bei einem Beitritt verschärfenden Wettbewerbssituation bei landwirtschaftlichen Produkten der Mittelmeerregion [Sasaki, 1980, S. 28].

⁹⁸ Vgl. Tsonis [1987, S. 39 ff.]; Kreidler-Pleus [1990, S. 23 ff.]; Kleinman, Sington et al. [1989, S. 9 f.].

Griechenland wurde mit der Verfassung vom 11. Juni 1975 zur Republik mit ausdrücklicher Gewaltenteilung. Das Rechtssystem, das sich im Zivilrecht traditionell eng an das deutsche BGB anlehnte, hatte traditionell getrennte Rechtswegen für Zivil-, Straf- und Verwaltungsstreitigkeiten mit einem dreistufigen Instanzenaufbau. Hier wie im gesamten Staatswesen konnten allerdings erst langsam wieder ordnungsgemäße Verhältnisse einkehren, nachdem alle Bereiche des Staates mit Gefolgsleuten der Militärjunta besetzt gewesen waren [Tsonis, 1987, S. 39]. Portugal wurde mit der Verfassung vom 2. April 1976 zur demokratisch verfaßten Republik mit grundsätzlich gegebener Gewaltenteilung und weitreichenden Kontrollen der Staatsgewalt, wobei die Kompetenzen der einzelnen Organe eng miteinander verzahnt waren.⁹⁹ Das portugiesische politische System konnte als „semipräsidential mit starken Einflüssen des Militärs“ beschrieben werden [Kreidler-Pleus, 1990, S. 109]. Die Verfassung enthielt ein ausgesprochenes Bekenntnis zur Pluralität; dies stand aber in einem Spannungsfeld zur ausdrücklichen Staatszielsetzung des Übergangs zum Sozialismus. Das formell unabhängige Justizwesen erfuhr in den Jahren 1976–1978 eine umfassende Reform. Das portugiesische Rechtssystem erhielt nicht die Institution der persönlichen Verfassungsbeschwerde, dafür allerdings diejenige des Ombudsmanns. Darüber hinaus erhielten ordentliche Gerichte im Zuge von Zivil- oder Verwaltungsgerichtsstreitigkeiten die Möglichkeit, über die Verfassungsmäßigkeit von Normen zu entscheiden [ibid., S. 103 ff.]. Spanien wurde durch das Gesetz zur politischen Reform aus dem Jahre 1976 zunächst provisorisch, durch die neue Verfassung von 1978 dann endgültig zur parlamentarischen Monarchie. Freie Marktwirtschaft und das Vorherrschen des Privateigentums wurden ausdrücklich als komplementäre Bestandteile des politischen Systems angesehen [Tamames, 1985, S. 243 f.; BDO Binder, 1991, S. 7]. Das spanische Rechtswesen mußte ähnlich wie das portugiesische erst eine Reform durchlaufen, um kompatibel zu den demokratischen Gegebenheiten zu werden. Das Rechtssystem als solches zeichnet sich durch vergleichsweise unkomplizierte Vorschriften und einen weiten Spielraum für die private Vertragsfreiheit aus; es basiert auf ausgearbeiteten Regelungen und nicht, wie das angelsächsische System, auf dem Fallrecht [Kleinman, Sington et al., 1989; BDO Binder, 1991].

Zum Zeitpunkt der Stellung der Beitrittsanträge erfüllten damit Griechenland und Portugal die formalen Voraussetzungen des EWGV hinsichtlich des politischen Systems direkt, Spanien verfügte zumindest schon über eine provi-

⁹⁹ Ein Überrest aus der Zeit der Revolution war die Institution des Revolutionrats, dem alle militärisch relevanten Belange unterstanden, der aber auch eine Art Kontrollorgan für alle verfassungsrechtlichen Fragen war und bis zur Verfassungsreform von 1982 die Rolle des fehlenden Verfassungsgerichts ausfüllte [Kreidler-Pleus, 1990, S. 111 ff.].

sorische Verfassung, alle drei Länder hatten demokratische Wahlen hinter sich. Dies wurde seitens der EG in deren Stellungnahmen auch dementsprechend gewürdigt [vgl. KOM, a; e; f; Pitta e Cunha, 1985, S. 278]. Im Fall Portugals wurde allerdings (auch im Land selber) das Staatsziel des Sozialismus als hinderlich für die Integrationsbemühungen empfunden, wenn dies auch in der Stellungnahme der EG-Kommission nicht direkt zum Ausdruck gebracht wurde. Die Entscheidung zugunsten einer verstärkten Annäherung an die EG beeinflusste dann im Laufe der Zeit die Verfassungsdiskussion in Portugal dahingehend, daß das Ziel des Sozialismus mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt wurde [Pitta e Cunha, 1985], mit den Verfassungsreformen von 1982 und 1989 gemildert und schließlich aus der Verfassung gestrichen wurde [Kreidler-Pleus, 1990; Naujoks, Werres, 1990a].

b. Die Rolle des Privateigentums

Die dominierende Rolle des Privateigentums im Vergleich zu staatlichem oder genossenschaftlichem Eigentum konnte in den drei südlichen Beitrittskandidaten zum Zeitpunkt der Antragstellung, wenn auch mit unterschiedlichem Stellenwert, als gesichert gelten. In Griechenland war die Bildung von Privateigentum seit dem Bürgerkrieg Ende der vierziger Jahre nie ernsthaft vom Staat beschränkt worden. In Portugal und Spanien waren Privateigentum und Privatinitiative vor dem Übergang zur Demokratie zwar grundsätzlich nicht in Frage gestellt worden, doch waren die Verfügungsrechte der Unternehmen über ihren Kapitalstock im Rahmen der korporativistischen Wirtschaftsordnung lange Zeit dahingehend eingeschränkt gewesen, daß Entscheidungen über Marktzutritt, Investitionen, Betriebsschließungen oder -verlagerungen von staatlichen Genehmigungen oder der Zustimmung der in der Branche tätigen Unternehmen abhingen.¹⁰⁰ Nach der Revolution in Portugal erfuhr die Institution des Privateigentums dort sogar eine Schwächung: Denn in der neuen Verfassung wurde der Übergang zum Sozialismus festgeschrieben, und ab März 1975 wurden Banken, Versicherungen und wichtige Unternehmen der Grundstoff- und Schwerindustrie verstaatlicht. 1977 wurden die entsprechenden Bereiche zur absoluten Staatsdomäne erklärt, zudem enthielt die Verfassung ein Verbot der Reprivatisierung verstaatlichter Unternehmen.¹⁰¹ In jedem Fall war das Privateigentum aber zu keinem Zeitpunkt vor und auch nach dem Abtreten

¹⁰⁰ Vgl. hierzu Dauderstädt [1988, S. 436]; Friedrich-Ebert-Stiftung, [1989, S. 56 f.]; Hommel [1992, S. 60]; OECD [b, 1966; 1971]. Diese Praxis wurde in beiden Staaten in den 60er Jahren gelockert, aber bis zum Übergang zur Demokratie nicht völlig aufgehoben.

¹⁰¹ Vgl. Braga de Macedo [1990, S. 311]; Donges et al. [1982, S. 44]; Kreidler-Pleus [1990, S. 105 f.]; OECD [b, 1977, S. 33].

der autoritären Regime in gleichem Maße in Frage gestellt worden, wie es in der ehemaligen Sowjetunion der Fall war — auch nicht in Portugal, wo trotz der Verstaatlichungen der Industriesektor insgesamt mehrheitlich in privater Hand blieb [Pitta e Cunha, 1985, S. 284; Rother, 1987/88, S. 93 f.]. Es mußte daher auch nicht als neues Element in die jeweilige Wirtschaftsverfassung eingebaut werden. Insofern besteht in dieser Hinsicht ein gravierender Unterschied zwischen Griechenland, Portugal und Spanien auf der einen Seite und den baltischen Ländern auf der anderen Seite.

Gleichwohl ließen sich zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags (Spanien, teilweise auch Griechenland) oder danach (Portugal, verstärkt später auch Griechenland) deutliche Abweichungen von einer Wirtschaftsverfassung beobachten, in der sich staatliches Eigentum an Produktionsmitteln auf den Kapitalstock für das Angebot klassisch öffentlicher Güter wie innere und äußere Sicherheit, Rechtswesen und Verwaltung beschränkt. Die Rolle öffentlicher Unternehmen, die rein private Güter anbieten, war etwa in Griechenland und Spanien stark ausgeprägt.

Zwar waren die Anteile der griechischen öffentlichen Unternehmen an der Wertschöpfung und der Beschäftigung 1975 etwas niedriger als in der Bundesrepublik Deutschland [CEEP, 1981, S. 16 f.; 84 f.]. Diese Zahlen unterschätzen aber den Einfluß des griechischen Staates auf die unternehmerischen Entscheidungen im Industriebereich. Denn der griechische Staat unterhielt nicht nur öffentliche Unternehmen im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung, sondern beherrschte den Energiebereich, hatte umfangreiche Beteiligungen in den für das Land wichtigen Sektoren der Werft-, Düngemittel- und Nahrungsmittelindustrie und kontrollierte nahezu uneingeschränkt den Geschäftsbankenbereich (etwa 85 vH des Transaktionsvolumens) [Alexopoulos, 1981, S. 18–25]. Eine bedeutende Rolle spielten öffentliche Unternehmen seit der Franco-Zeit auch in Spanien. 1941 war die Staatsholding INI gegründet worden, die in strategisch wichtigen Industriezweigen staatlichen Einfluß ausüben sollte. Die INI hatte in den 50er und 60er Jahren massiv in den Bereichen Stahl, Schiffbau, Fahrzeugbau und Nahrungsmittelindustrie investiert und war Anfang der 70er Jahre das größte Industrieunternehmen Spaniens mit 200 000 Beschäftigten und einem Anteil an der Industrieproduktion von 15 vH.¹⁰² Vergleichsweise klein war der Anteil der öffentlichen Unternehmen an Wertschöpfung und Beschäftigung bis zur Revolution dagegen in Portugal gewesen. Dies änderte sich allerdings mit den Verstaatlichungen nach 1975 rasch [OECD, b, 1988, S. 60 f., auch Tabel-

¹⁰² Vgl. Ehrke [1990, S. 103 f.]; Hommel [1992, S. 94]; Kleinman, Sington et al. [1989, S. 95 f.]; OECD [c, 1986, S. 35].

le 23]. Kennzeichnend für alle drei Staaten in bezug auf die Bedeutung des privaten Eigentums war ferner eine Reihe von staatlichen Handelsmonopolen.¹⁰³

In der Ausgangslage der drei Beitrittskandidaten stand die Institution des Privateigentums damit nicht grundsätzlich in Frage, da aber in Griechenland und Spanien öffentliche Unternehmen traditionell eine bedeutende Rolle spielten und in Portugal nach der Revolution und der zunächst sozialistisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik zu spielen begannen, befanden sich alle drei Länder in einer ungünstigen Ausgangslage für die Bewältigung des anstehenden Strukturwandels. Denn die öffentlichen Unternehmen verursachten hohe gesamtwirtschaftliche Ressourcenverluste durch allokativen und X-Ineffizienz, beanspruchten dabei hohe Subventionen aus den Staatshaushalten und beeinträchtigten überdies die Rentabilität im privaten Unternehmenssektor über ihre Lohnführerschaft [Misala, 1992, S. 16 ff.]. Weil sie trotz steigender Verluste auf die finanzielle Hilfe des Staates zurückgreifen konnten, war ihr Konkurs praktisch ausgeschlossen [OECD, c, 1986, S. 35; Ehrke, 1990, S. 16 f.]. Damit stellten sie ein direktes Hemmnis für den Strukturwandel dar, beanspruchten an sich knappe Ressourcen, sorgten für makroökonomische Instabilitäten und senkten die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsintensität.

c. *Wettbewerbskontrollen und Freiheit der Märkte*

Wettbewerb als Ordnungsprinzip in der Wirtschaft spielte in allen drei Beitrittsländern zur Zeit der Abgabe des Beitrittsantrags eine untergeordnete Rolle. Institutionalisierte Wettbewerbskontrollen gab es nur in Griechenland, und das auch nur im Teilbereich der Kontrolle des unlauteren Wettbewerbs, wo ein entsprechendes Gesetz aus dem Jahre 1914 existierte und sich nach Ansicht griechischer Wettbewerbsrechtler bewährt hatte [Liakopoulos, 1992, S. 17]. Gesetzliche Regelungen gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen und eine mißbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen fehlten dagegen [OECD, a, 1992, S. 70]. In Spanien war zwar 1963 ein Wettbewerbsgesetz verabschiedet worden, das aber in der Praxis kaum angewandt wurde, weil es der Politik des Bevorzugens der in vielen wichtigen Industriebereichen tätigen Staatsunternehmen widersprach [Kleinman, Sington et al., 1989, S. 142]. In Portugal schließlich gab es hinsichtlich einer institutionalisierten Wettbewerbskontrolle überhaupt keine Tradition, weil in der korporativistischen Periode bis 1974 Wettbewerb als Steuerungsmechanismus wirtschaftspolitisch unerwünscht gewesen war [Dauderstädt, 1988, S. 438]. Die Verstaatlichungen von Banken, Versicherungen und wichtigen Industriebetrieben nach der Revolution vom

¹⁰³ Vgl. Alexopoulos [1981, S. 24; 66]; KOM [j, 1986, S. 200]; Salmon [1991, S. 26].

April 1974 sowie die 1977 erlassenen staatlichen Vorrangrechte in diesen Bereichen bedeuteten eine weitere Abkehr vom Wettbewerbsprinzip.

Grundsätzlich hätte das weitgehende Fehlen einer institutionalisierten Wettbewerbskontrolle durch einen vergleichsweise leichten Marktzutritt ausländischer Unternehmen — etwa bei Dienstleistungen — oder durch deren Produkten im Handelswege ausgeglichen werden können. Dies war jedoch bei allen drei Ländern kaum der Fall. Trotz einer gewissen außenwirtschaftlichen Öffnung seit Ende der 50er Jahre — Griechenland besaß seit 1962 ein Assoziierungsabkommen mit der EG, das einen allmählichen Zollabbau einleitete, Portugal hatte seit seinem EFTA-Beitritt 1960 seine Zollschränken partiell gesenkt, und das Handelspräferenzabkommen zwischen der EG und Spanien von 1970 sah ebenfalls eine langsame Zolllenkung vor —, spielte die ausländische Konkurrenz kaum eine Rolle auf den inländischen Märkten der drei Länder. Dazu waren die Zugeständnisse zu gering, die Übergangsfristen zu lang gewesen. Ebenso wenig war bis dahin auch die Niederlassungsfreiheit für ausländische Unternehmen — etwa im Finanzsektor — gewährleistet gewesen.¹⁰⁴ Der Wettbewerbsgrad war dementsprechend gering.

Damit ging in allen drei Ländern zum Zeitpunkt der Stellung des Beitragsantrags eine nur sehr begrenzte Freiheit der Märkte einher, freie Preisbildung und freier Marktzutritt waren kaum gewährleistet. Statt dessen dominierten vielfältige staatliche Marktregulierungen. Das betraf nicht nur Märkte, die in vielen Industrieländern staatlich reguliert sind, wie diejenigen für Transport- und Kommunikationsleistungen sowie für Energie, sondern auch andere Gütermärkte. Kennzeichnend für alle drei Länder waren umfassende Preiskontrollen für zahlreiche Güter, die etwa in Griechenland bis 1973 in Kraft gewesen, dann gelockert, aber schon 1977 wieder verstärkt eingesetzt worden waren [Alexopoulos, 1981, S. 18 ff.; OECD, a, 1978]. In Portugal und Spanien waren weitreichende Preiskontrollen, -kartelle und -abkommen Bestandteil der jeweiligen korporativistischen Wirtschaftsordnung gewesen [García-Echeverría, 1986; OECD, b, 1976; c; 1961; 1975]; die Revolution in Portugal von 1974 und die sozialistisch ausgerichtete Politik der folgenden Periode setzten den Preismechanismus noch weiter außer Kraft als zuvor, weil praktisch für alle Industriegüter — wenn auch unterschiedlich weitreichende — Preiskontrollen eingeführt wurden. Dieses System wurde zwar Ende 1976/Anfang 1977 etwas gelockert, blieb aber weiterhin kompliziert [OECD, b, 1977]. Die auf all diesen Märkten anzutreffenden Preiskontrollen waren zwar zum Teil stabilitäts- oder sozialpolitisch motiviert, verzerrten aber nicht weniger die Allokation als spezi-

¹⁰⁴ Vgl. für Griechenland Hummen [1978, S. 79]; OECD [a, 1978], für Portugal OECD [b, 1961]; Silva [1989, S. 87 ff.] und für Spanien Fernández Guerrero et al. [1989, S. 147 ff.]; Kleinman, Singleton et al. [1989].

fische Marktregulierungen. Die allgemeinen und spezifischen Preiskontrollen gingen in allen drei Ländern einher mit strengen Marktzutrittsregulierungen nicht nur auf traditionell regulierten Märkten. So besaß das griechische Ministerium für Handel außer den erwähnten Eingriffsmöglichkeiten bei der Preissetzung der Unternehmen traditionell weitreichende Kompetenzen zur Vergabe von Lizenzen, zur Errichtung von Marktorganisationsbehörden und zur Erteilung von Monopolrechten, die es auch intensiv nutzte [OECD, a, 1992, S. 68 ff.]. In Portugal und Spanien stellten die Genehmigungspflichten für Investitionen im Rahmen der ehemaligen korporativistischen Wirtschaftsordnungen weitreichende Marktzutrittsbeschränkungen dar. In Portugal wurden sie nach der Revolution zwar formal abgeschafft [Dauderstädt, 1988, S. 436], nahmen aber wegen der Verstaatlichungen und der staatlichen Vorrangrechte in wichtigen Sektoren letztlich nur eine andere Gestalt an; in Spanien wirkten noch die Vorgaben der indikativen Planung von 1964 nach, weil nach der Überwindung des totalitären Regimes die Regierung zunächst vorrangig damit beschäftigt war, die Demokratie zu konsolidieren [Ehrke, 1990, S. 61 ff.].

Auch auf wichtigen Faktormärkten, wie dem Kapital- und dem Arbeitsmarkt, waren in allen drei Ländern strenge und inflexible Regulierungssysteme anzutreffen. Alle wichtigen Wettbewerbsparameter an den Kapitalmärkten (Zinsen, Kreditvolumen, Konditionen u.ä.) waren streng reguliert, lediglich in Spanien hatte man 1974 begonnen, die Zinssätze schrittweise zu liberalisieren. Die strengen Marktzutrittsbeschränkungen, insbesondere für ausländische Banken, wurden aber erst 1978 etwas gelockert.¹⁰⁵ In Griechenland dominierten traditionell die ineffizienten staatlichen oder staatlich gelenkten Banken [OECD, a, 1986, S. 53 ff.], in Portugal wurden die nach der Revolution verstaatlichten Banken durch die erwähnten staatlichen Vorrangrechte vor Konkurrenz geschützt.

Strenge Kündigungsschutzregelungen, gesetzliche Mindestlöhne und rigide Vorschriften kennzeichnen die Arbeitsmärkte aller drei Länder; in Griechenland hatte dies ebenso Tradition wie in Spanien, während in Portugal die geringe Bedeutung einer preisgesteuerten Lenkung im Rahmen des korporativistischen Systems vor 1974 durch die strikten Regulierungen im Rahmen der sozialistischen Politik nach 1974 ersetzt wurden.¹⁰⁶

Für alle drei südlichen Beitrittskandidaten kann für die Phase bis zur Stellung des Beitrittsantrags daher festgestellt werden, daß der institutionelle

¹⁰⁵ Zu Regulierung des spanischen Kapitalmarkts vgl. Ehrke [1990, S. 111 f.]; Kleinman, Sington et al. [1989]; OECD [c, 1988].

¹⁰⁶ Vgl. zum griechischen Arbeitsmarkt Alexander, Demopoulos [1989]; OECD [a, 1982; 1990]; zum portugiesischen Dauderstädt [1988, S. 439 ff.]; OECD [b, 1976, S. 9]; Rother [1987/88, S. 94]; zum spanischen Ehrke [1990., S. 108 f.]; Naujoks, Werres [1990b].

Schutz des Wettbewerbs im Innern und durch ausländische Konkurrenz praktisch keinen Stellenwert besaß. In allen drei Ländern war zudem die Freiheit der Güter- und Faktormärkte in vielerlei Hinsicht in wesentlich stärkerem Maße eingeschränkt, als es für eine Marktwirtschaft im allgemeinen üblich ist. Wettbewerbliche Strukturen existierten kaum, staatliche Preiskontrollen und strikte Marktzutrittsbarrieren herrschten an Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten vor.

Der Preismechanismus konnte seine Steuerungsfunktion nicht wahrnehmen, Ressourcen blieben in suboptimalen Verwendungen gebunden und die unternehmerische Initiative war beschränkt. Dementsprechend waren die Bedingungen für den wirtschaftlichen Strukturwandel stark beeinträchtigt, weil die Unternehmen wenig Anreize hatten, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Durch den Wunsch zum Beitritt zur EG entstand also erheblicher Anpassungsbedarf nicht nur für die Unternehmen, die vom freien Warenverkehr und der Ansiedlungsfreiheit betroffen sein würden, sondern auch für die Wirtschaftspolitik.

d. Makroökonomische Rollenverteilung

In allen drei Ländern entsprach weder die makroökonomische Rollenverteilung zwischen Regierung, Zentralbank und Tarifvertragsparteien hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Ziele Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und wirtschaftliches Wachstum den Regeln ökonomischer Zweckmäßigkeit,¹⁰⁷ noch war die Trennungslinie zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Bereich in einer Weise gezogen, daß sich der Staat auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Infrastrukturleistungen konzentrierte. Dabei genügte die Finanzierung der Staatsausgaben in keiner Weise dem Kriterium der Solidität mit entsprechenden Folgen für die Geldwertstabilität.

Keine der Zentralbanken der drei Länder war unabhängig. Vielmehr waren sie nur ausführende Organe der jeweiligen Regierung und in bezug auf die Geldpolitik weisungsgebunden. Problematisch an diesem Assignment war insbesondere, daß alle drei Zentralbanken entweder direkt oder indirekt über die Alimentierung der Geschäftsbanken — in Griechenland waren diese traditionell überwiegend in staatlicher Hand, in Portugal geschah dies durch die Verstaatlichungen von 1975 — ausdrücklich das staatliche Haushaltsdefizit und in Griechenland und Spanien den Subventionsbedarf notleidender staatlicher Unternehmen zu finanzieren hatten. Damit war die finanzpolitische Solidität aller

¹⁰⁷ Zu einem ökonomisch effizienten Assignment von Kompetenzen für die verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Ziele vgl. Fels et al. [1971].

drei Länder stets gefährdet; eine auf Geldwertstabilität gerichtete Geldpolitik konnte es ebensowenig geben.¹⁰⁸ Ebenfalls nur beratende Funktion hatten die Zentralbanken bei der Festlegung des Wechselkurses, die den jeweiligen Finanz- bzw. Wirtschaftsministerien oblag [Alexander, Demopoulos, 1989, S. 70 ff.; Naujoks, Werres, 1990a, S. 42 f.; 1990b, S. 53].

Die Verantwortung für das Ziel der Vollbeschäftigung oblag nicht, wie es ein effizientes Assignment erfordert hätte, ausschließlich unabhängigen Tarifparteien, obwohl zumindest in Portugal nach 1976 und in Spanien nach 1978 die Tarifautonomie ausdrücklich in die jeweiligen Verfassungen aufgenommen wurde. Vielmehr gab es staatliche Lohnkontrollen, die die Preiskontrollen begleiteten, in Griechenland und seit 1977 selbst in Portugal, obwohl es hier dem Faktor Arbeit nach der Revolution zunächst gelungen war, nennenswerte Einkommensumverteilungen zu seinen Gunsten durchzusetzen [Donges et al., 1982, S. 41 ff.; OECD, b, 1976, S. 9]. Auch in Spanien spielte der Staat weiterhin eine aktive Rolle in der Beschäftigungspolitik, als in den Moncloa-Pakten zwischen den Parteien, dem Unternehmensverband und den Gewerkschaften (in einer Art konzertierter Aktion mit gewissen korporativistischen Aspekten) von 1977 bis 1984 Lohnzurückhaltung als Gegenleistung für sozialpolitische und beschäftigungspolitische Maßnahmen vereinbart wurden.¹⁰⁹ Bis 1979 wurden noch keine kollektiven Tarifverträge geschlossen, statt dessen setzte der Staat Lohnleitlinien fest; erst nach 1980 kam es dann zu Tarifverhandlungen [OECD, c, 1980, S. 35; 1982, S. 27 f.]. Schließlich müssen auch die hohen Subventionen für die staatlichen Unternehmen in Griechenland und Spanien sowie für die nach 1975 verstaatlichten Unternehmen in Portugal unter beschäftigungspolitischen Vorzeichen gesehen werden.

Damit kann für alle drei südeuropäischen Beitrittskandidaten festgehalten werden, daß sowohl das makroökonomische Assignment als auch die Rolle des Staates in der Volkswirtschaft wenig effizient gelöst waren. Alle drei Länder hatten daher auch in starkem Maße unter den Verschlechterung der Terms of Trade und den internationalen Konjunkturrückgängen nach den beiden Ölkrisen 1973 und 1979 zu leiden und bekamen insbesondere das Inflationsproblem, Spanien aber auch die steigende Arbeitslosigkeit nicht in den Griff. Dabei ent-

¹⁰⁸ Vgl. zur Geld- und Finanzpolitik in Griechenland Alexander, Demopoulos [1989, S. 26 ff.]; Misala [1992, S. 16 ff.]; OECD [a, 1979; 1982]; in Portugal Naujoks, Werres [1990a, S. 42 f.]; OECD [b, 1976; 1980; 1982]; in Spanien BDO Binder [1991, S. 16]; Gil [1987, S. 5 ff.; 21 ff.]; Kleinman, Sington et al. [1989, S. 59 ff.]; Naujoks, Werres [1990b, S. 53]; OECD [c, 1961, S. 20].

¹⁰⁹ Vgl. Ehrke [1990, S. 67 ff.]. Der erste Moncloa-Pakt von 1977 hatte noch dazu gedient, durch sozialpolitischen Frieden politischen Handlungsspielraum für die Schaffung der neuen Verfassung zu gewinnen [Subirats, 1989, S. 130 ff.]. Später nahmen die Sozialpakete dann mehr einkommenspolitischen Charakter an.

wickelte sich eine Art von Teufelskreis: Die ineffizienten Staatsunternehmen und die Subventionen absorbierten Haushaltsmittel, die ohnehin wegen des veralteten Steuersystems, einer wenig leistungsfähigen Steuerverwaltung und weitverbreiteter Steuerflucht knapp waren. Die Regierungen griffen auf die Notenpresse zurück, versuchten die Inflation durch Preis- und Lohnkontrollen zu bekämpfen und beeinträchtigten damit die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus mit der Folge, daß die gesamtwirtschaftlichen Ressourcen noch ineffizienter eingesetzt wurden und zu zusätzlichen Verlusten führten, die wiederum Anlaß zu Forderungen an den Staat nach Unterstützung gaben.

e. Außenwirtschaftliche Öffnung und Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen

Alle drei Länder hatten zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags bei der außenwirtschaftlichen Öffnung schon gewisse Fortschritte gegenüber dem Zustand Ende der fünfziger Jahre gemacht und damit einige Voraussetzungen für die Integration in die EG erfüllt, wenn sie auch von einem liberalen Handelsregime noch weit entfernt waren. Das griechische Assoziierungsabkommen mit der EG von 1962 hatte eine Übergangsfrist für die Öffnung des griechischen Marktes von zwölf Jahren bzw. für die griechischen Hauptindustrieerzeugnisse sogar von 22 Jahren vorgesehen und war zudem in wesentlichen Punkten, mit Ausnahme des automatischen Zollabbaus, nach dem Putsch der Obristen von 1967 suspendiert und erst nach der Rückkehr des Landes zur Demokratie wieder voll in Kraft gesetzt worden [Kimm, 1987, S. 236 ff.]. Portugal hatte Ende der 50er Jahre zwar von der bis dahin betriebenen weitgehenden Autarkiepolitik Abstand genommen, im Zuge seiner EFTA-Mitgliedschaft seit 1960 gegenüber den EFTA-Staaten mit einem allmählichen Zollabbau begonnen und war 1972 wie alle EFTA-Mitglieder in den Genuß eines Freihandelsabkommens mit der EG gekommen. Zum Zeitpunkt des portugiesischen Beitrittsantrags war der vereinbarte Zollabbau gegenüber der EG aber noch nicht abgeschlossen; zudem wendete das Land z.T. aus Zahlungsbilanzgründen zusätzliche Importsteuern, zwangsweise Importdepots sowie Ex- und Importlizenzen an.¹¹⁰ Auch Spanien hatte wie Portugal Ende der 50er Jahre seine bis dahin konsequent betriebene Autarkiepolitik aufgegeben. Seine versuchte Annäherung an die EG führte aber nur zum Abschluß eines Handelspräferenzabkommens im Jahr 1970, das eine beschränkte asymmetrische Zollreduktion mit sich brachte.¹¹¹ Das Protek-

¹¹⁰ Vgl. im einzelnen Eichner de Lemos Lisboa [1989, S. 35]; OECD [b, 1976; 1977]; Silva [1989, S. 85].

¹¹¹ Zu den Einzelheiten dieses Abkommens vgl. Fernández Guerrero et al. [1989, S. 147 ff.]; Spittäler, Galy [1992, S. 5].

tionsniveau war trotz dieser Abkommen in allen drei Ländern Mitte der 70er Jahre nach wie vor hoch; am ausgeprägtesten waren die tarifären Liberalisierungsschritte noch in Portugal gewesen [Donges et al., 1982, S. 93, Tab. 28].

Alle drei Länder hatten sich zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags auch grundsätzlich für ausländische Direktinvestitionen geöffnet; Griechenland hatte erste Schritte dazu sogar schon 1953 unternommen, Portugal und Spanien waren nach 1960 gefolgt. Allerdings gab es überall eine Reihe von einschränkenden Regulierungen, die insbesondere Portugal und Griechenland wenig attraktiv für ausländische Investoren machten. Im Fall Griechenlands waren dies beispielsweise erhebliche Einschränkungen bei den Möglichkeiten, Gewinne und Mehrerlöse bei der Liquidierung von Unternehmen zu repatriieren, vielfältige bürokratische Hemmnisse und die unstetige und wenig verlässliche Wirtschaftspolitik im allgemeinen [vgl. Haralabidis, 1987, S. 50 f.; OECD, a, 1978, S. 28]. Ähnlich lagen die Verhältnisse in Portugal, obwohl man hier nach dem Übergang zur Demokratie die Bedingungen 1976 weiter liberalisiert hatte. Die Liberalisierung galt jedoch nicht für alle Direktinvestitionen, sondern nur selektiv für bestimmte staatlich präferierte Sektoren, Größenordnungen und Arten von Investitionen; die Bestimmungen galten zudem weiterhin als relativ restriktiv, vieldeutig und wenig verlässlich.¹¹² Am konsequentesten von den drei Ländern hatte sich Spanien ausländischen Direktinvestitionen geöffnet. Das Land galt schon in den 60er Jahren als relativ offen für ausländisches Kapital, wenn auch hier einige Beschränkungen bei der Gewinnrepatriierung bestanden und der Kapitalverkehr insgesamt nicht frei von Kontrollen und Eingriffen war.¹¹³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die drei Beitrittskandidaten hinsichtlich der außenwirtschaftlichen Öffnung bereits ein Stück vorangekommen und unterschiedliche Zwischenstufen der handelsmäßigen Integration durchlaufen hatten, als sie ihre Beitrittsanträge stellten. Die EG hatte ihnen dabei zumindest bei den Zöllen ihre Märkte stärker geöffnet, als sie selbst ihre Handelsschranken abbauen mußten. Gleichwohl galten ihnen gegenüber mengenmäßige Handelsbeschränkungen der EG. Die eigenen Produzenten blieben ebenfalls durch tarifäre und nichttarifäre Handelsschranken geschützt.¹¹⁴ Es be-

¹¹² Vgl. hierzu Donges et al. [1982, S. 44]; Europartners [1986, S. 29 f.]; OECD [b, 1980, S. 36]; Taveira [1992, S. 38].

¹¹³ Vgl. Donges et al. [1982, S. 36]; Ehrke [1990, S. 99]; Kleinman, Sington et al. [1989].

¹¹⁴ Mitte der 70er Jahre betrug der mit den Branchenanteilen gewichtete durchschnittliche Zollsatz für Industriewaren in Griechenland 15 vH gegenüber Importen aus der EG-9 und 22 vH gegenüber Importen aus sonstigen Ländern; in Spanien galten die entsprechenden Werte 12,5 und 16 vH. Portugal hatte einen gewissen Vorsprung aufzuweisen mit Sätzen von 9,5 und 13,5 vH [Donges et al., 1982, S. 93, Tab. 28].

stand demnach in allen drei Ländern noch deutlicher Anpassungsbedarf. Die drei Beitrittsländer hatten sich zwar relativ früh für ausländisches Kapital geöffnet, bis auf Spanien jedoch nur unter einer Reihe von einschränkenden Bedingungen. Zu den Bedingungen für Direktinvestitionen zählt aber auch der gesamte hier vorgestellte marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen. Dieser war, das haben die vorstehenden Erörterungen gezeigt, zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags noch mit zahlreichen Einschränkungen versehen. Daher waren größere Erfolge bei den Direktinvestitionen auch auf Spanien beschränkt, das zudem vom Entwicklungsstand her bessere Bedingungen bot.

f. *Fazit*

Der soeben vollzogene Übergang zu einem demokratisch verfaßten politischen System in Spanien und Portugal bzw. dessen Wiedereinführung in Griechenland war das Kriterium einer freiheitlichen Ordnung, das die drei Beitrittskandidaten am ehesten erfüllten, als sie Mitte der 70er Jahre ihre Beitrittsanträge stellten.¹¹⁵ Hinsichtlich der mehr auf wirtschaftliche Freiheiten zielenden Kriterien hatten alle drei Länder dagegen wesentliche Schwachstellen in ihren ordnungspolitischen Rahmenbedingungen aufzuweisen. Die seit Ende der 50er Jahre eingeleiteten Reformen hatten nur eine unvollständige Marktöffnung bewirkt. Nach den politischen Umwälzungen Mitte der 70er Jahre waren die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der alten Systeme noch weitgehend gültig [Larre, Torres, 1991, S. 177 f.]. Der Wettbewerb auf den Inlandsmärkten spielte ebenso wie der Wettbewerb durch Unternehmen oder Produkte aus dem Ausland eine noch geringe Rolle; statt dessen waren viele Märkte im Innern streng reguliert und nach außen nach wie vor abgeschottet. Der Staat spielte im Wirtschaftsleben eine viel größere Rolle, als es in einem dynamischen marktwirtschaftlichen System angebracht wäre. Die Bedingungen für eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels, den ein Beitritt zur Gemeinschaft erfordern würde, waren damit stark beeinträchtigt. Der Anpassungsbedarf in der Ordnungspolitik bis zu einem Beitritt war demzufolge groß — in Portugal wurde er durch die in der neuen Verfassung verankerte Staatszielsetzung des Sozialismus sogar noch erhöht. Während alle drei Länder also in ordnungspolitischer Hinsicht ähnliche Ausgangspositionen hatten, zeigten sich bei den wirtschaftlichen Strukturen bereits deutliche Unterschiede zwischen ihnen.

¹¹⁵ Die Demokratie war gleichwohl in allen drei Ländern noch nicht gefestigt, wie sich z.B. am Putschversuch in Spanien 1981 deutlich zeigte. Daher war es für die EG-Staaten angesichts der wichtigen strategischen Lage der drei Länder im Mittelmeerraum angeraten, die Entwicklung der Demokratie und rechtsstaatlicher Verhältnisse nicht durch eine Ablehnung der Integrationswünsche in Frage zu stellen (vgl. Abschnitt C.II.3.a).

2. Strukturelle Entwicklung

a. *Rückstand im Entwicklungsniveau*

Die Industrialisierungsbemühungen und die Politik der graduellen Öffnung seit den frühen 50er Jahren in Griechenland und nach 1959 in Spanien und Portugal zeigten zunächst durchaus Erfolge: Die Zuwachsraten des realen BIP lagen in den 60er Jahren mit Werten zwischen mehr als 6 und fast 9 vH stets deutlich über denjenigen in den Ländern der EG-6 und der Neumitglieder von 1973. Griechenland, Portugal und Spanien konnten damit in dieser Zeit vom Einkommensniveau her gegenüber den zentraleuropäischen Ländern aufholen. Überdurchschnittliche Zuwachsraten der Wertschöpfung wurden im Verarbeitenden Gewerbe erzielt (Tabelle 26).

Die Bruttoanlageinvestitionen stiegen in allen drei Ländern mit hohen Raten, so etwa im Verarbeitenden Gewerbe in Griechenland und Spanien in der ersten Hälfte der 60er Jahre mit ca. 20 vH pro Jahr.¹¹⁶

Die Produktivität nahm aufgrund der verbesserten Kapitalausstattung rasch zu; die Zuwächse lagen deutlich über den entsprechenden Werten in der EG-9 (Tabelle 26). Es kam weiterhin zu einer deutlichen Zunahme von Importen von Investitions- und höherwertigen Konsumgütern, aber auch der Exporte der heimischen Industrie [Donges et al., 1982, S. 39].

Weil aber ordnungs- und strukturpolitische Reformen in den drei Ländern trotz aller Öffnung nur graduell stattgefunden hatten und die Liberalisierungsanstrengungen der 60er Jahre nachließen, blieb die Strukturanpassung unzureichend [Larre, Torres, 1991, S. 177 f.]. Das galt sowohl im Hinblick auf die Unternehmensgrößenstruktur, die durch ein Nebeneinander weniger großer (meist staatlicher) Unternehmen und zahlreicher kleiner und kleinster Unternehmen (vielfach Familienbetrieben) mit suboptimaler Betriebsgröße gekennzeichnet war,¹¹⁷ als auch hinsichtlich der sektoralen Produktionsstruktur. Daher wurden die drei Länder von der ersten Ölkrise 1973 und der Verschlechterung der Terms of Trade sowie von der folgenden weltweiten Rezession mit ihrem allgemeinen Nachfragerückgang und ihren rückläufigen Direktinvestitionen, Einnahmen aus dem Tourismus und Übertragungszahlungen von Gastarbeitern besonders hart getroffen [Donges et al., 1982, S. 36; 39 ff.]. Nicht nur ihre hohe

¹¹⁶ [Donges et al., 1982, S. 38, Tab. 6]. Obwohl die Investitionsquoten etwa denen anderer Industrieländer entsprachen (Tabelle 27), waren die Kapazitätseffekte überdurchschnittlich hoch, weil das Durchschnittsalter des Kapitalstocks im Aufholprozeß rasch abnahm [Krieger, 1980, S. 145].

¹¹⁷ Mitte der 70er Jahre betrug der Anteil von Kleinbetrieben mit weniger als fünf Beschäftigten in Griechenland 85 vH aller Betriebe, in Portugal 70 vH und in Spanien 80 vH [Donges, Schatz, 1980, S. 183].

Tabelle 26 — Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts sowie Produktivitätsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-9: 1960–1979 (vH)

	1960–1965	1965–1970	1970–1975
<i>Griechenland</i>			
BIP	8,0	7,2	5,1
darunter:			
Landwirtschaft	7,8	1,6	6,1
Verarbeitendes Gewerbe	8,8	11,9	6,4
Produktivität	8,5	8,1	4,9
<i>Portugal</i>			
BIP	6,4	6,3	4,4
darunter:			
Landwirtschaft	2,2	0,3	4,7
Verarbeitendes Gewerbe	9,1	8,0	2,4
Produktivität	5,5	5,4	5,4
<i>Spanien</i>			
BIP	8,7	6,4	5,5
darunter:			
Landwirtschaft	2,6	0,4	1,8
Verarbeitendes Gewerbe	12,1	7,3	6,5
Produktivität	8,0	5,4	7,7
<i>EG-9</i>			
BIP	4,5	4,5	2,6
darunter:			
Landwirtschaft ^a	1,5	2,0	1,3
Verarbeitendes Gewerbe ^a	5,5	5,7	1,9
Produktivität	4,3	4,5	2,6

^aOhne Luxemburg und Irland.

Quelle: Donges, Schatz [1979, S. 215]; Donges et al. [1982, S. 37]; KOM [d].

Energieabhängigkeit verschlechterte ihre Terms of Trade, sondern auch der Umstand, daß die staatliche Industriepolitik gerade solche Sektoren gefördert hatte, die eine niedrige Einkommenselastizität der Nachfrage aufwiesen und in denen die Konkurrenz aus den außereuropäischen Entwicklungsländern stark zunahm. Der Aufholprozeß kam ins Stocken, die gravierenden wirtschaftlichen Probleme erwiesen sich als weitreichende Strukturkrise.

Alle drei Beitrittskandidaten wiesen demzufolge trotz der Fortschritte in der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1960 bei Abgabe ihrer Beitrittsanträge nach wie vor einen deutlichen Rückstand im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau

Tabelle 27 — Ausgewählte Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-12: 1961–1993 (vH)

	Griechenland					
	1961–1970 ^a	1975	1980	1985	1990	1993
Investitionsquote ^b	21,4	20,8	24,2	19,1	19,4	17,9
Exportquote ^c	9,8	16,9	20,9	21,2	21,6	25,2
Importquote ^d	18,3	26,9	26,2	32,8	32,6	34,2
Arbeitslosenquote ^e	5,0 ^f	2,3	2,7	7,7	7,2	8,5
Inflationsrate ^g	2,5	12,7	21,9	18,3	19,7	13,5
Staatlicher Finanzierungssaldo ^h	.	.	-10,7 ⁱ	-13,6	-18,6	-9,8
Staatsverschuldung ^j	.	31,8 ^k	.	62,5	95,3	106,0
	Portugal					
	1961–1970 ^a	1975	1980	1985	1990	1993
Investitionsquote ^b	23,4	25,9	28,6	21,8	26,4	25,4
Exportquote ^c	23,5	20,4	27,4	37,3	36,4	27,9
Importquote ^d	28,7	32,8	42,0	41,4	49,7	38,3
Arbeitslosenquote ^e	2,5 ^f	4,4	7,6	8,8	4,6	5,4
Inflationsrate ^g	2,8	27,1	19,5	19,4	12,6	6,8
Staatlicher Finanzierungssaldo ^h	+0,3	-4,1	-9,3 ⁱ	-10,1	-5,5	-4,8
Staatsverschuldung ^j	.	39,9 ^k	.	70,9	68,4	66,3
	Spanien					
	1961–1970 ^a	1975	1980	1985	1990	1993
Investitionsquote ^b	24,3	26,8	22,5	19,2	24,6	22,0
Exportquote ^c	10,5	13,2	15,4	22,7	17,1	18,5
Importquote ^d	12,4	17,0	17,8	20,8	20,5	21,4
Arbeitslosenquote ^e	2,7 ^f	4,5	11,6	21,6	16,1	19,5
Inflationsrate ^g	5,9	16,8	14,2	8,2	6,4	5,5
Staatlicher Finanzierungssaldo ^h	+0,7 ^f	0,0	-2,6	-6,0	-4,0	-4,2
Staatsverschuldung ^j	.	20,1 ^k	.	45,2	44,5	49,5
	EG-12					
	1961–1970 ^a	1975	1980	1985	1990	1993
Investitionsquote ^b	23,0	22,5	22,0	19,0	20,9	19,6
Exportquote ^c	19,4	15,0	27,1	30,9	28,4	29,4
Importquote ^d	19,2	24,6	28,1	29,5	27,4	27,4
Arbeitslosenquote ^e	2,3 ^f	4,0	5,4	10,8	8,3	10,6
Inflationsrate ^g	3,8	14,7	12,8	5,9	4,5	4,4
Staatlicher Finanzierungssaldo ^h	-0,4 ^m	-5,1 ^m	-3,6 ^m	-4,5 ^m	-3,8 ^m	-5,7 ^m
Staatsverschuldung ^j	.	46,1 ^{k,n}	.	58,5	59,5	66,9

^aDurchschnitt. — ^bAnteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP zu Marktpreisen in vH, laufende Preise. — ^cAnteil der Exporte am BIP zu Marktpreisen in vH, laufende Preise. — ^dAnteil der Importe am BIP zu Marktpreisen in vH, laufende Preise. — ^eArbeitslose in vH der zivilen Erwerbsbevölkerung, Definition nach Eurostat. — ^f1964–70. — ^gPreisdeflator des privaten Verbrauchs, jährliche Veränderung in vH. — ^hFinanzierungüberschuß (+) oder -defizit (-) des Staates in vH des BIP zu Marktpreisen, laufende Preise. — ⁱ1981. — ^jSchuldenstand in vH des BIP zu Marktpreisen, laufende Preise. — ^k1974–1984. — ^l1970. — ^mEG-9. — ⁿEG-9 ohne Niederlande.

Quelle: KOM [g].

gegenüber den Kernmitgliedern der Gemeinschaft auf. Das galt zum einen für die Wirtschaftskraft, also das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das 1974 in Spanien und Griechenland etwa bei der Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts (EG-9) lag, in Portugal sogar nur bei einem Drittel. Von den Mitgliedern der EG hatte nur Irland ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen als Spanien (Tabelle 28).

Tabelle 28 — Bruttoinlandsprodukt pro Kopf^a in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft in vH des Durchschnitts der EG-9: 1974–1989

	1974	1980	1985	1989
Griechenland	48,0	39,8	38,9	32,9
Portugal	34,0	23,0	24,0	28,2
Spanien	54,8	53,4	50,3	59,2
EG-9	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:				
EG-6	107,0	103,6	101,6	103,1
Belgien	122,5	111,8	94,8	93,8
Bundesrepublik Deutschland	138,9	125,9	121,1	116,9
Frankreich	113,5	114,8	109,4	104,0
Italien	60,7	65,4	74,2	91,8
Luxemburg	134,2	118,9	115,2	113,5
Niederlande	114,5	112,1	102,0	91,8
Neumitglieder von 1973				
Dänemark	135,1	122,5	133,8	126,1
Irland	48,9	49,1	60,6	58,8
Vereinigtes Königreich	75,6	88,4	93,9	89,3

^aZu Marktpreisen, in laufenden Preisen und Wechselkursen.

Quelle: OECD [a; b; c.]; eigene Berechnungen.

b. Strukturelle Rückstände

Die Produktions- und Beschäftigungsstrukturen der drei südeuropäischen Beitrittskandidaten in den 70er Jahren waren noch stark agrarisch geprägt. Das traf in besonderem Maße auf Griechenland zu, in etwas geringerem Umfang auf Portugal und Spanien.¹¹⁸ Dabei war die Produktivität der Landwirtschaft aller

¹¹⁸ Zwar hatte sich zwischen 1960 und 1975 in Spanien der Anteil der Landwirtschaft am BIP mehr als halbiert, auch der Anteil an der Beschäftigung war fast auf die Hälfte zurückgegangen. Spanien wies damit den kleinsten landwirtschaftlichen Sektor der drei Beitrittskandidaten auf, dessen Anteil am BIP von ca. 10 vH aber

drei Länder — insbesondere in Portugal — sehr niedrig, denn die Beschäftigtenanteile waren Mitte der 70er Jahre zwei bis dreimal so hoch wie die im internationalen Vergleich hohen Anteile am BIP. So arbeitete jeder dritte Grieche und Portugiese in der Landwirtschaft, erbrachten zusammen aber kaum ein Fünftel bzw. ein Achtel der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (Tabellen 29 und 30). Daher kann der vergleichsweise hohe Anteil der Landwirtschaft kaum als Folge natürlicher Standortgegebenheiten gelten,¹¹⁹ sondern muß als ein Indiz für die Rückständigkeit dieser Länder angesehen werden.

Das Verarbeitende Gewerbe hatte in allen drei Ländern trotz der überproportionalen Zuwachsraten seine Produktions- und Beschäftigtenanteile nur unwesentlich steigern können. Seine Anteile beliefen sich in der ersten Hälfte der 70er Jahre in Portugal und Spanien auf 27 vH, in Griechenland auf unter 20 vH des BIP. In Portugal war der Beschäftigtenanteil zwei Prozentpunkte niedriger als der Anteil am BIP und signalisierte damit eine etwas höhere Produktivität, während sich in Spanien Produktions- und Beschäftigtenanteile etwa entsprachen.¹²⁰ Über den Dienstleistungssektor sind aufgrund der unterschiedlichen statistischen Zuordnung der verschiedenen Dienstleistungskategorien in den drei Ländern nur bedingt Aussagen möglich. Es fällt aber auf, daß insbesondere bei Kreditinstituten und sonstigen modernen Dienstleistungen nur geringe Anteile an der Beschäftigung zu verzeichnen waren — die etwas höheren Wertschöpfungsanteile in dieser Kategorie gingen vermutlich auf das Konto der Wohnungsvermietung im touristischen Bereich; die Bedeutung des Tourismus zeigte sich ferner in den höheren Anteilen des Gastronomiegewerbes. Kennzeichnend für Griechenland war ferner der deutlich höhere Anteil des Verkehrsgewerbes, dies spiegelte die Bedeutung der griechischen Handelsflotte wider. Insgesamt dürfte der Dienstleistungssektor weniger auf produktionsbe-

dennoch dreieinhalbmal so hoch war wie in der Bundesrepublik. In Portugal und Griechenland waren die Anteile der Landwirtschaft seit 1960 — von einem höheren Ausgangsniveau aus — zwar ebenfalls stark geschrumpft, aber doch weniger ausgeprägt als in Spanien (Tabellen 29 und 30; vgl. außerdem Larre, Torres [1991, S. 179]). In beiden Ländern betrug der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors noch mehr als das Vierfache bzw. das Sechsfache des entsprechenden Anteils in der Bundesrepublik.

- ¹¹⁹ Dies wäre beispielsweise bei der hochtechnisierten und entwickelten Landwirtschaft der Vereinigten Staaten oder Kanadas der Fall. Zwar wiesen die drei südeuropäischen Länder ebenfalls einen hohen Anteil landwirtschaftlicher Nutzfläche auf, doch sind die Böden häufig wenig fruchtbar und bedürfen meist der Bewässerung.
- ¹²⁰ Zwar war auch in Griechenland der Beschäftigtenanteil des Verarbeitenden Gewerbes 1971 um ca. zwei zwei Prozentpunkte niedriger als der BIP-Anteil, doch die verwendete Labour Force Statistics der OECD [e] weist in den 70er Jahren nur sehr unvollständige Werte aus. Daher erscheint der Wert für 1971 angesichts der relativ stabilen Anteile im weiteren Zeitablauf nicht gesichert.

Tabelle 29 — Anteile der Sektoren am Bruttoinlandsprodukt^a in Griechenland, Portugal und Spanien 1970–1990 (vH)

	Griechenland					Portugal					Spanien				
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	18,3	18,7	17,7	17,3	15,4	13,4	12,2	10,1	7,8	5,9	11,4	10,0	6,9	5,8	4,9
Bergbau ^b	1,4	1,4	1,5	2,2	1,5	.	.	.	.	.	1,6	1,6	1,0	0,9	0,6
Verarbeitendes Gewerbe	19,1	19,9	19,5	18,2	16,3	27,5	27,5	30,1	29,4	28,3	27,4	26,9	27,7	25,8	23,7
Energie- und Wasserversorgung	2,0	1,6	1,6	2,6	2,7	1,2	1,7	2,2	3,5	3,2	2,5	2,4	2,0	2,9	2,6
Baugewerbe	8,9	7,3	8,5	6,4	6,9	8,3	7,8	7,0	5,6	7,1	8,7	8,9	8,3	6,6	8,5
Groß- und Einzelhandel, Gastronomie ^c	12,0	13,9	12,9	13,1	12,5	23,8	21,8	21,1	21,7	20,1	16,5	16,5	17,9	19,4	20,5
Verkehr, Nachrichtenüber- mittlung, Kommunikation	7,7	8,1	7,8	7,5	7,6	5,4	6,5	5,5	7,6	5,6	6,5	6,6	5,7	5,5	5,4
Kreditinstitute, Versicherungs- gewerbe, Wohnungsvermietung ^d	10,5	9,3	8,7	7,6	9,3	5,2	8,6	10,2	9,9	13,2	8,6	8,9	13,0	17,1	17,2
Gemeinschaftliche, soziale und haushaltsbezogene und unterneh- mensbezogene Dienstleistungen ^e	11,4	11,1	12,1	13,8	15,7	2,6	2,4	2,4	3,2	3,5	9,1	9,9	8,4	4,7	4,9
Staat	8,7	8,8	9,7	11,5	12,2	12,6	11,4	11,3	11,3	13,0	7,7	8,2	10,1	11,2	11,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aIn laufenden Preisen. — ^bBei Portugal im Verarbeitenden Gewerbe enthalten. — ^cBei Griechenland ohne Gastronomie. — ^dOhne unternehmensbezogene Dienstleistungen. — ^eBei allen drei Ländern in Abweichung von der üblichen OECD-Definition, die unternehmensbezogene Dienstleistungen der Kategorie Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe, Wohnungsvermittlung und unternehmensbezogene Dienstleistungen zuschlägt; bei Griechenland wurde außerdem noch die Gastronomie einbezogen.

Quelle: OECD [d].

Tabelle 30 — Anteile der Sektoren an der Beschäftigung in Griechenland, Portugal und Spanien 1970–1991^a (vH)

	Griechenland					Portugal					Spanien				
	1971	1977	1981	1985	1990	1970 ^b	1975	1980	1986	1991	1970	1975	1980	1985	1991
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	38,9	33,2	30,7	28,9	23,9	29,9	33,9	27,8	21,9	17,3	29,5	22,1	19,3	18,3	10,7
Bergbau	0,7	0,6	0,5	0,8	0,6	0,4	0,5	0,6	0,7	0,3	0,9	0,8	0,8	0,9	0,6
Verarbeitendes Gewerbe	17,2	19,4	19,3	18,9	19,4	23,6	25,0	26,0	24,5	25,0	27,1	26,7	25,5	22,8	21,7
Energie- und Wasserversorgung	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,5	0,6	0,5	0,8	1,2	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Baugewerbe	7,6	8,4	8,3	6,8	6,8	8,2	7,8	9,5	8,2	8,3	8,4	10,0	9,0	7,3	10,1
Groß- und Einzelhandel, Gastronomie	11,4	12,9	15,0	15,9	17,6	11,3	11,6	11,8	14,7	15,8	9,7	16,8	17,5	18,5	20,6
Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Kommunikation	6,4	8,1	7,8	7,0	6,7	4,8	4,2	4,1	4,3	4,7	5,2	5,3	5,8	5,8	5,8
Kreditinstitute, Versicherungs- gewerbe, Wohnungsvermietung, unternehmensbezogene Dienstleistungen	2,5	3,0	3,3	3,7	4,9	1,9	1,6	2,0	3,1	4,7	1,4	3,2	3,4	4,2	5,8
Staat, gemeinschaftliche, soziale und haushaltsbezogene Dienstleistungen	11,0	13,5	14,3	17,1	19,1	16,3	14,7	18,2	21,8	22,7	17,1	14,5	17,9	21,3	24,1
Nicht zuzuordnen	3,6	—	—	—	0,1	3,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aAuswahl der Jahre nach Verfügbarkeit der Daten. — ^bEinschließlich der Angehörigen des portugiesischen Militärs.

Quelle: OECD [e].

zogene Dienstleistungen als vielmehr auf Handel, Tourismus und einfache haushaltsbezogene Dienstleistungen ausgerichtet gewesen sein.¹²¹

Die tatsächlichen Strukturen und die Sektorproduktivitäten vermitteln damit bereits den Eindruck noch wenig industrialisierter Länder. Dieses Bild verstärkt sich, wenn man die tatsächlichen Strukturen mit hypothetischen Strukturen vergleicht, die dem jeweiligen Entwicklungsniveau (gemessen anhand des realen Pro-Kopf-Einkommens) entsprechen und die anhand einer internationalen Querschnittsanalyse ermittelt wurden.¹²² Für die 70er Jahre zeigen die entsprechenden Analysen von Krieger [1980] und Donges et al. [1982], daß

- Griechenland und Spanien einen höheren Agraranteil am BIP zu verzeichnen hatten, als es dem internationalen Normalmuster entsprach, wobei aber dieser Anteil in Spanien sich dem Normalmuster annäherte, in Griechenland dagegen von diesem entfernte,
- der Anteil der Landwirtschaft in Portugal zwar absolut höher als in Spanien, aber durchweg niedriger war, als es dem Entwicklungsniveau entsprach, und der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes entsprechend deutlich über dem hypothetischen Anteil lag,
- in Spanien der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes in etwa dem Durchschnitt entsprach und dann zugunsten des Dienstleistungsanteils rascher abzunehmen begann,
- Griechenland bis Mitte der 70er Jahre einen zunehmenden Rückstand zum hypothetischen Anteil des Verarbeitenden Gewerbes hatte.

Griechenland wies damit eine besonders rückständige Struktur auf, während Spanien in etwa den Erwartungen entsprach, die aufgrund seines Entwicklungsstands an seine Struktur gestellt werden konnten. Der vergleichsweise hohe Anteil des Verarbeitenden Gewerbes in Portugal kann zum überwiegenden Teil auf die industrielle Arbeitsteilung des Landes mit seinen Kolonien zurückgeführt werden [ibid., S. 63].

¹²¹ So war es für Griechenland und Portugal typisch, daß das Handelsbilanzdefizit durch Überschüsse der Dienstleistungs- und der Übertragungsbilanz ausgeglichen wurde. Ihren Warenimportüberschuß verdienten sich beide Länder durch den Export von Dienstleistungen im Tourismus und in der Seeschifffahrt sowie durch Überweisungen von Gastarbeitern.

¹²² Krieger [1980, S. 146 ff.] sowie Donges et al. [1982, S. 47 ff.] haben für die 70er Jahre eine entsprechende Querschnittsuntersuchung für die OECD-Länder gemacht und für die jeweiligen realen Pro-Kopf-Einkommen ein Normalmuster typischer Sektorstrukturen berechnet. Anhand dieses Normalmusters ergaben sich für die tatsächlichen Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder hypothetische Strukturen, die sie diesem Einkommensniveau nach eigentlich aufweisen mußten. Der Vergleich dieser hypothetischen Strukturen mit den tatsächlichen Strukturen zeigt allerdings deutliche Abweichungen.

Ein ähnliches Bild wie auf der Sektorebene zeigt sich für die industrielle Branchenstruktur. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes lag Anfang und Mitte der 70er Jahre das Schwergewicht auf Konsumgüterindustrien, dies war allerdings in Griechenland und Portugal ausgeprägter als in Spanien. Nennenswerte Anteile an der Wertschöpfung und Beschäftigung erbrachten die verschiedenen Nahrungs- und Genußmittelindustrien, die Textilindustrie und die Lederindustrie. In Portugal fallen noch die Holzverarbeitende Industrie, die vor allem Korkprodukte herstellt, und die Zelluloseherstellung ins Gewicht. Eine gewisse Rolle spielten in Portugal und Spanien die chemische Industrie. Von den Investitionsgüterindustrien, die in allen drei Ländern insgesamt nur von untergeordneter Bedeutung waren, sind die einfache Metallverarbeitung, in Griechenland und Spanien die Elektroindustrie und in Portugal und Spanien der Fahrzeugbau zu nennen, wozu vor allem die Werftindustrie zählt [Laaser, 1994].

Im Zuge des industriellen Strukturwandels tragen die Industriebranchen in den verschiedenen Entwicklungsphasen in unterschiedlichem Maße zum Wachstum bei. Kennzeichnend für die griechische und portugiesische Industriestruktur der 70er Jahre waren nicht nur hohe Anteile an der Wertschöpfung und Beschäftigung von 40–45 bzw. 33 vH traditioneller, meist arbeitsintensiver Industriezweige, die unter Anpassungsdruck aufgrund der Konkurrenz aus Entwicklungsländern gerieten, sondern auch mit ca. 25 vH solcher Industriezweige, die im allgemeinen nur in den allerersten Phasen der Industrialisierung dominieren. Lediglich in Spanien waren etwas höhere Anteilswerte von Industrien, die bereits eine etwas höhere Humankapitalausstattung erfordern, zu beobachten. Spanien war auch das einzige von den drei Ländern, das in etwa einer hypothetischen Industriestruktur — errechnet auf der Basis internationaler Querschnittsuntersuchungen — auf dem jeweiligen Einkommensniveau entsprach [vgl. ausführlich Donges et al., 1982, S. 55 ff., sowie Laaser, 1994].

Die griechische Industriestruktur galt als besonders rückständig und hatte den größten Anpassungsbedarf aufzuweisen. Portugals Industriestruktur war kaum weniger rückständig und verschlechterte sich im Verlauf der 70er Jahre in dieser Hinsicht sogar noch, wofür vermutlich die sozialistischen Experimente nach der Revolution verantwortlich sind. Spanien schließlich wies den am weitesten entwickelten industriellen Sektor auf [Donges et al., 1982, S. 62 f.].

c. *Komplementäre Arbeitsteilung im Außenhandel*

Die Außenhandelsstruktur der drei südeuropäischen Länder zeigt für die 60er und 70er Jahre, daß zwar ein Strukturwandel stattgefunden hatte, daß die drei Länder aber nach wie vor in eine komplementäre Arbeitsteilung mit ihren Handelspartnern — vorwiegend in Mitteleuropa — eingebunden waren, die typisch

für Handelsbeziehungen zwischen Ländern auf unterschiedlichem Entwicklungsniveau ist.

Zwar hatte sich zwischen 1960 und 1970 in allen drei Ländern der Anteil der industriellen Warenexporte an den Gesamtexporten deutlich erhöht, betrug aber in Griechenland, dem rückständigsten der drei Länder, immer noch wenig mehr als 40 vH, während Spanien und Portugal ihre entsprechenden Anteile auf ca. 55 bzw. 65 vH steigern können (Tabelle 31). Unter den Industrieprodukten dominierten arbeitsintensive Erzeugnisse innerhalb der Warengruppen 6 und 8, während Produkte der Warengruppe 7 (Fahrzeuge und Maschinenbauerzeugnisse) nur in Spanien (mit fast 20 vH) in größerem Maße in der Exportpalette vertreten waren. Dazu gehörten Straßenfahrzeuge und die Erzeugnisse seiner Werftindustrie. Dennoch war auch Spanien bei den meisten Gütern der Warengruppe 7 (Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge) auf Importe angewiesen, die dementsprechend das Schwergewicht auf der Importseite bildete.

Das Bild der noch vorwiegend auf Exporte von Agrar- und einfachen industriellen Produkten spezialisierten Volkswirtschaften erhärtet sich insbesondere für Griechenland und Portugal, wenn man auf das Meßkonzept der Revealed Comparative Advantages (RCA) abstellt. Hinter dem RCA-Konzept steht die Vorstellung, daß ein Land sich im internationalen Handel auf Güter spezialisieren wird, für die es aufgrund seiner Faktorausstattung komparative Vorteile aufweist.¹²³ Diese Güter werden normalerweise seine Exportpalette dominieren, in der entsprechenden Warengruppe wird das Land einen sektoralen Exportüberschuß (oder bei einer insgesamt stark defizitären Handelsbilanz einen deutlich unterdurchschnittlichen Importüberschuß) aufweisen. Anhand der so im tatsächlichen Handel offenbarten komparativen Vorteile läßt sich ablesen, in welcher Weise das betreffende Land in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist. Zeigt sich für eine Warengruppe ein positiver RCA-Wert, so steht dies für einen sektoralen Exportüberschuß oder unterdurchschnittlichen Importüberschuß, der Anlaß für die Vermutung gibt, das Land weise einen komparativen Vorteil dieser Warengruppe auf. Positive Werte, die einen Hinweis über die relative Wettbewerbsfähigkeit einer Industrie im Vergleich zu denen des Landes geben können, sind bei allen drei Ländern vorwiegend bei Agrarprodukten und Rohstoffen und im industriellen Bereich bei einigen verarbeiteten Produkten der Warengruppen 6 und 8 zu verzeichnen, vor allem Textilien und Lederwaren (Tabelle 32). Nur bei Spanien wiesen auch Straßenfahrzeuge innerhalb der Warengruppe 7 ebenfalls einen positiven RCA-Wert auf.¹²⁴

¹²³ Das Meßkonzept der Revealed Comparative Advantages geht auf Balassa [1965] zurück.

¹²⁴ Eine RCA-Analyse auf der Basis von SITC-Zweisteller-Warengruppen ist in Laaser [1994] enthalten.

Tabelle 31 — Außenhandelsstrukturen Griechenlands, Portugals und Spaniens 1961–1991(vH)^a

	SITC 2	Exporte				Importe			
		1961	1970	1980	1991	1961	1970	1980	1991
<i>Griechenland</i>									
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	24,36	22,92	20,14	22,19	12,35	9,65	7,76	11,01
Getränke und Tabak	1	38,51	17,49	4,93	5,69	0,06	0,13	0,35	1,69
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	26,29	16,90	7,74	5,26	9,05	8,41	6,73	4,48
Mineralische Brennstoffe	3	0,00	1,00	15,55	8,93	7,21	6,88	23,42	9,63
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	0,09	0,77	0,68	2,57	1,01	0,68	0,34	0,88
Chemische Produkte	5	4,03	7,13	7,05	3,90	8,45	8,10	8,55	10,39
Verarbeitete Produkte	6	4,39	28,57	30,38	22,50	18,68	15,66	13,63	19,62
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	1,43	1,49	3,05	4,30	40,57	47,55	35,96	32,93
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	0,94	3,68	10,35	22,41	2,61	2,93	3,19	9,26
Sonstige Warentransaktionen	9	0,00	0,00	0,13	2,24	0,01	0,02	0,08	0,10
<i>Portugal</i>									
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	19,33	11,20	5,81	4,36	10,63	10,66	11,39	10,46
Getränke und Tabak	1	8,53	7,44	5,35	2,96	1,02	0,67	0,52	0,70
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	14,36	13,42	10,41	7,39	17,24	11,57	9,50	5,15
Mineralische Brennstoffe	3	2,55	2,34	5,52	2,64	9,22	9,15	24,20	9,10
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	1,50	1,37	0,74	0,48	0,98	0,83	0,24	0,31
Chemische Produkte	5	6,81	7,32	6,18	4,65	9,01	10,33	10,75	9,12
Verarbeitete Produkte	6	39,89	35,31	31,60	23,25	19,00	22,30	15,23	19,01
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	3,10	8,36	13,31	19,69	29,94	30,09	24,87	36,51
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	3,68	11,82	19,82	34,45	2,50	4,35	3,25	9,63
Sonstige Warentransaktionen	9	0,25	1,41	1,26	0,14	0,46	0,06	0,07	0,00
<i>Spanien</i>									
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	40,65	25,86	13,34	12,19	14,72	10,20	8,17	9,22
Getränke und Tabak	1	4,53	3,36	2,35	1,59	2,59	1,54	1,17	1,27
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	9,07	3,92	3,17	2,91	19,97	17,18	12,71	5,28
Mineralische Brennstoffe	3	6,00	5,49	3,96	3,24	16,26	13,31	38,75	10,97
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	9,78	5,88	2,28	1,96	4,22	0,58	0,39	0,39

noch Tabelle 31

	SITC 2	Exporte				Importe			
		1961	1970	1980	1991	1961	1970	1980	1991
Chemische Produkte	5	4,91	5,25	7,39	8,02	9,39	10,57	7,47	9,98
Verarbeitete Produkte	6	16,84	17,21	31,00	19,52	8,27	16,11	8,38	14,19
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	3,65	19,51	26,22	41,66	22,35	25,94	17,87	37,85
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	4,44	13,36	10,14	8,85	2,21	4,56	5,02	10,81
Sonstige Waren- transaktionen	9	0,13	0,14	0,14	0,07	0,02	0,00	0,07	0,03

^aAnteile der Export- und Importwerte der Gütergruppen (SITC-Einsteller-Gruppen) an den Gesamtexporten und Gesamtimporten.

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

Höhere positive RCA-Werte zeigen sich bei allen drei Ländern im landwirtschaftlichen Bereich, u.a. Südfrüchte und Wein.

Die Handelsbeziehungen zwischen den südlichen Beitrittskandidaten und ihren Außenhandelspartnern waren insgesamt wesentlich stärker vom interindustriellen Handel geprägt als vom intraindustriellen, die Arbeitsteilung war eher komplementärer Natur wie zwischen Industrieländern einerseits und Entwicklungsländern andererseits. Das zeigt sich deutlich anhand des Trade Overlap Coefficient, der Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann.¹²⁵ Der Trade Overlap Coefficient betrug 1970 im industriellen Warenhandel (Warengruppen 5–8) für Griechenland 0,28, für Portugal 0,42 und für Spanien 0,49 gegenüber 0,83 für alle heutigen EG-Staaten zusammengenommen, jeweils bezogen auf den gesamten Handel mit der Welt (Tabelle 33). Spanien wies hier den geringsten Abstand zu den Kernmitgliedern der EG auf, während die Arbeitsteilung von Portugal, vor allem aber von Griechenland mit seinen Handelspartnern (zu über 50 vH die EG) stärker komplementärer Art war.

Griechenland, Portugal und Spanien zeigten damit in den 70er Jahren nach allen Indikatoren das Bild von Ländern auf einem niedrigen Einkommensniveau, die mit den höherentwickelten Industrieländern in einer komplementären Arbeitsteilung standen. Ihre Haupthandelspartner waren dabei die zentraleuro-

¹²⁵ Ein Wert von 1 zeigt an, daß die Handelsbeziehungen zwischen zwei Ländern sich innerhalb der einzelnen Warengruppen zu 100 vH entsprechen, daß also — bezogen auf die einzelnen Warengruppen — sich die Export- und Importwerte überdecken. Bei einem Wert von 0 dagegen gehören die Exportwerte völlig anderen Warengruppen an als die Importwerte [Finger, DeRosa, 1979].

Tabelle 32 — Internationale Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands, Portugals und Spaniens anhand von RCA-Werten^a 1961–1991

	SITC 2	1961	1970	1980	1991
<i>Griechenland</i>					
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	0,68	0,86	0,95	0,70
Getränke und Tabak	1	6,53	4,92	2,65	1,21
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	1,07	0,70	0,14	0,16
Mineralische Brennstoffe	3	-	-1,93	-0,41	-0,08
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	-2,42	0,12	0,69	1,07
Chemische Produkte	5	-0,74	-0,12	-0,19	-0,98
Verarbeitete Produkte	6	-1,45	0,60	0,80	0,14
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	-3,34	-3,46	-2,47	-2,04
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	-1,02	0,23	1,18	0,88
Sonstige Warentransaktionen	9	-	-2,27	0,54	3,06
<i>Portugal</i>					
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	0,60	0,05	-0,67	-0,88
Getränke und Tabak	1	2,12	2,41	2,33	1,44
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	-0,18	0,15	0,09	0,36
Mineralische Brennstoffe	3	-1,29	-1,36	-1,48	-1,24
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	0,43	0,50	1,13	0,43
Chemische Produkte	5	-0,28	-0,34	-0,55	-0,67
Verarbeitete Produkte	6	0,74	0,46	0,73	0,20
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	-2,27	-1,28	-0,63	-0,62
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	0,39	1,00	1,81	1,27
Sonstige Warentransaktionen	9	-0,62	3,19	2,95	4,32
<i>Spanien</i>					
Nahrungsmittel und lebende Tiere	0	1,02	0,93	0,49	0,28
Getränke und Tabak	1	0,56	0,78	0,70	0,22
Rohstoffe ohne Nahrungsmittel	2	-0,79	-1,48	-1,39	-0,60
Mineralische Brennstoffe	3	-1,00	-0,89	-2,28	-1,22
Tierische und pflanzliche Öle, Fette und Wachse	4	0,84	2,32	1,77	1,61
Chemische Produkte	5	-0,65	-0,70	-0,01	-0,22
Verarbeitete Produkte	6	0,71	0,07	1,31	0,32
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	7	-1,81	-0,28	0,38	0,10
Verschiedene verarbeitete Produkte	8	0,70	1,08	0,70	-0,20
Sonstige Warentransaktionen	9	1,95	3,53	0,73	0,76

^aRCA = $\ln(X_i/M_i)/(\text{Summe } X_i/\text{Summe } M_i)$. Die Analyse erfolgte auf der Ebene der SITC-Einsteller-Gruppen.

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

päischen Mitgliedsländer der EG-6 und der 1973 neu beigetretenen EG-Mitglieder (Tabelle 34). Abgesehen von dieser Gemeinsamkeit gab es daneben allerdings wesentliche Unterschiede sowohl in der zeitlichen Entwicklung seit

Tabelle 33 — Anteile des intraindustriellen Handels am Gesamthandel Griechenlands, Portugals, Spaniens und der EG-12: 1961–1991 (Trade Overlap Coefficient)^a

	1961	1970	1980	1991
<i>Griechenland</i>				
Gesamter Handel (SITC-Warengruppen 0–9)	0,14	0,28	0,36	0,38
Industrieller Warenhandel (SITC-Warengruppen 5–8)	0,09	0,28	0,35	0,33
<i>Portugal</i>				
Gesamter Handel (SITC-Warengruppen 0–9)	0,26	0,38	0,36	0,46
Industrieller Warenhandel (SITC-Warengruppen 5–8)	0,26	0,42	0,43	0,49
<i>Spanien</i>				
Gesamter Handel (SITC-Warengruppen 0–9)	0,35	0,38	0,43	0,64
Industrieller Warenhandel (SITC-Warengruppen 5–8)	0,42	0,49	0,64	0,71
<i>EG-12</i>				
Gesamter Handel (SITC-Warengruppen 0–9)	0,66	0,76	0,78	0,88
Industrieller Warenhandel (SITC-Warengruppen 5–8)	0,72	0,83	0,86	0,91

^aDie Formel für den Trade Overlap Coefficient nach Finger und DeRosa lautet: $2 \times$ Summe der jeweils kleineren Werte von Ex- und Importen jeder Warengruppe / Summe aller Exporte + aller Importe. Ein Wert von nahe 1 zeigt ein Vorherrschen des intraindustriellen Handels, ein Wert von nahe 0 des interindustriellen Handels an.

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

seit 1960 als auch in der Zusammensetzung des Handelsvolumens mit der übrigen Welt außerhalb der EG.

Für Griechenland spielten die Staatshandelsländer eine deutlich wichtigere Rolle als für die EG-9, im Fall Portugals werden zunehmende Integration des Landes in die EFTA sowie die enge Verflechtung mit den eigenen Kolonien deutlich [vgl. auch Rother, 1987/88, S. 91; Dauderstädt, 1988, S. 437]. Spanien wies von allen drei Beitrittskandidaten auf der Exportseite die engste Verflechtung mit der EG-9 auf und hatte diesen Anteil seit 1960 noch deutlich erhöht; letzteres galt auch für die Importe, bei denen Spanien allerdings weniger auf

Tabelle 34 — Die Außenhandelsstruktur Griechenlands, Portugals und Spaniens nach Herkunfts- und Bestimmungsregionen 1961–1991 (vH)

	Exporte				Importe			
	1961	1970	1980	1991	1961	1970	1980	1991
<i>Griechenland</i>								
EG-Gründungsmitglieder	30,45	41,43	42,49	53,73	38,11	40,42	34,15	50,83
davon:								
Deutschland	18,84	20,16	17,90	23,86	18,01	18,56	13,94	19,41
Frankreich	5,05	5,63	7,39	7,52	6,15	7,28	6,19	7,77
Italien	3,38	6,07	9,71	16,67	6,47	8,37	8,19	14,23
Belgien/Luxemburg	0,85	3,43	1,81	2,28	3,19	2,88	1,96	3,44
Niederlande	2,32	6,14	5,68	3,40	4,29	3,34	3,87	5,98
Neumitglieder 1973	8,33	6,36	5,11	7,79	11,54	9,43	5,54	7,02
Neumitglieder 1981/1986	1,11	1,41	0,92	2,00	0,75	1,04	1,06	2,47
EG insgesamt	39,88	49,19	48,52	63,52	50,39	50,89	40,74	60,32
EFTA insgesamt	14,42	11,00	1,94	5,48	18,57	18,78	6,10	5,62
OECD insgesamt	.	67,62	57,80	77,89	.	80,06	63,82	78,24
Nicht-OECD insgesamt	.	32,27	41,98	21,32	.	19,86	36,09	21,73
darunter:								
Comecon	.	16,58	10,94	4,83	.	5,18	5,76	4,50
Nicht-OECD Amerika	.	0,32	0,37	1,29	.	3,56	2,51	2,19
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Portugal</i>								
EG-Gründungsmitglieder	21,73	18,31	37,66	46,41	37,99	33,02	30,02	47,12
davon:								
Deutschland	8,64	6,31	13,53	19,12	15,81	15,47	11,64	14,70
Frankreich	4,28	4,56	10,47	14,35	7,75	6,97	7,23	11,97
Italien	2,96	3,05	5,85	3,99	3,60	5,33	5,20	10,28
Belgien/Luxemburg	3,15	1,61	3,10	3,22	7,99	2,75	3,08	4,05
Niederlande	2,69	2,78	4,71	5,73	2,84	2,50	2,87	6,11
Neumitglieder 1973	15,98	23,56	16,93	13,41	16,94	15,26	9,52	8,76
Neumitglieder 1981/1986	1,81	1,93	3,96	15,52	1,29	4,54	5,64	15,99
EG insgesamt	39,52	43,80	58,55	75,33	56,22	52,81	45,17	71,88
EFTA insgesamt	21,66	35,43	13,88	9,71	23,36	24,51	7,60	6,12
OECD insgesamt	.	67,19	80,66	90,90	.	73,16	68,33	85,39
Nicht-OECD insgesamt	.	32,11	17,38	8,09	.	26,31	31,52	14,53
darunter:								
Comecon	.	0,82	2,17	0,20	.	0,57	2,66	0,50
Nicht-OECD Amerika	.	2,31	2,59	0,58	.	2,02	5,03	3,50
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Spanien</i>								
EG-Gründungsmitglieder	23,85	36,11	41,08	56,10	26,11	32,50	25,23	47,95
davon:								
Deutschland	0,66	11,80	10,24	16,37	10,85	12,69	8,25	16,17
Frankreich	8,06	10,34	16,51	20,51	8,74	9,42	8,25	15,23
Italien	8,96	6,58	7,82	11,62	2,76	5,24	4,97	10,04

noch Tabelle 34

	Exporte				Importe			
	1961	1970	1980	1991	1961	1970	1980	1991
Belgien/Luxemburg	2,75	2,15	2,68	3,19	1,26	2,34	1,60	2,97
Niederlande	3,43	5,24	3,83	4,41	2,49	2,80	2,16	3,54
Neumitglieder 1973	18,83	10,22	7,88	8,82	8,20	7,75	5,51	9,09
Neumitglieder 1981/1986	2,44	3,30	3,28	7,53	0,63	0,63	0,61	3,00
EG insgesamt	45,12	49,63	52,23	72,44	34,95	40,88	31,34	60,03
EFTA insgesamt	25,98	17,95	4,00	3,99	14,03	14,43	4,03	4,99
OECD insgesamt	.	71,47	64,59	83,65	.	71,11	51,77	78,87
Nicht-OECD insgesamt	.	27,96	34,64	16,22	.	28,87	48,23	21,09
darunter:								
Comecon	.	2,85	3,53	1,90	.	1,44	2,51	1,43
Nicht-OECD Amerika	.	13,16	10,47	3,85	.	9,65	10,45	4,56
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: OECD [f; g]; eigene Berechnungen.

die EG-9 ausgerichtet war als Griechenland. Die Besonderheit der geographischen Handelsstruktur Spaniens lag im übrigen im hohen Anteil der Exporte nach und Importe aus Lateinamerika. Auffällig ist ferner, daß die gegenseitige Verflechtung der drei Beitrittskandidaten in den 60er und 70er Jahren sehr niedrig war. Dies liegt zum einen an der eher durch Konkurrenzbeziehungen geprägten Spezialisierung — intraindustrieller Handel tritt dabei erst ab einem höheren Einkommensniveau auf. Zum anderen kommen hierin auch die unterentwickelten Verkehrsinfrastrukturen zum Ausdruck: Sie verhinderten zwischen Spanien und Portugal einen intensiveren Handel, wie er von der geographischen Nähe her vermutet werden könnte.

Von der Ausrichtung des Handels lag somit für alle drei Länder eine Integration in die EG nahe. Dabei war von der bis dahin bestehenden Protektionsstruktur klar, daß nach einer Öffnung der Märkte zunächst der Importdruck aus den EG-Ländern stark zunehmen würde, während durch die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Produkte der Beitrittskandidaten ein hoher Anpassungsbedarf bestand.

d. Fazit

Die Produktions- und Außenhandelsstrukturen der drei Beitrittskandidaten unterschieden sich zum Zeitpunkt der Beitrittsanträge Mitte der 70er Jahre deutlich voneinander — sowohl absolut als auch im Vergleich zu einem Normalmuster, das Staaten auf dem Wege vom Entwicklungs- über das Schwellen- zum höherentwickelten Industrieland üblicherweise durchlaufen.

Spanien hatte als das größte der drei Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen die fortschrittlichsten Produktions- und Außenhandelsstrukturen auf Sektorebene und innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes aufzuweisen. Sie entsprachen auch etwa denen, die man vom Entwicklungsstand des Landes her erwarten durfte. Auch der Dienstleistungssektor hatte sich dem Entwicklungsniveau entsprechend entwickelt. Hier waren aber, wie im übrigen in den beiden anderen Ländern, die strengen staatlichen Regulierungen (vgl. Abschnitt C.II.1.c) hemmend für das weitere Wachstum.

Portugal hatte das bei weitem niedrigste Pro-Kopf-Einkommen innerhalb der drei Länder, seine Produktions- und Außenhandelsstrukturen entsprachen aber denen eines deutlich höheren Entwicklungsstands und wirkten sogar fortschrittlicher als diejenigen Griechenlands. Das galt insbesondere für das Verarbeitende Gewerbe. Gegenüber Spanien war der Rückstand Portugals aber bereits deutlich.

Griechenland schließlich konnte zwar ein Pro-Kopf-Einkommen nicht weit unter demjenigen Spaniens erreichen, hatte aber die bei weitem rückständigsten Produktions- und Außenhandelsstrukturen der drei Länder, sowohl absolut als auch im Verhältnis zum Normalmuster des internationalen Querschnitts.

3. Beurteilung der Entwicklung bis zur Abgabe der Beitrittsanträge

a. Die Haltung der EG

Alle drei südlichen Beitrittskandidaten waren rückständige Länder, die nicht unbedeutliche finanzielle Belastungen für die EG-9 versprachen. Ordnungspolitisch hatten sie den Weg zu einer inneren und äußeren Öffnung ihrer Märkte bei weitem noch nicht vollendet, der Strukturwandel war noch wenig vorangekommen und die meisten Produzenten in den drei Ländern waren international wenig wettbewerbsfähig, so daß der Abbau der Handelshemmnisse zur EG und die Anwendung von deren niedrigeren Gemeinsamen Zolltarif bedeutende Anpassungsprozesse in diesen Ländern erforderlich machen würde. Spanien als das größte unter den Beitrittsländern (mit einer Bevölkerung von 37 Mill. — das waren 14 vH der Bevölkerung der EG 9) war allerdings strukturell am weitesten fortgeschritten und konnte auf einigen Gebieten bereits zumindest zu Produzenten in strukturschwachen Industriebranchen und in der Landwirtschaft in Problemregionen der Gemeinschaft in Konkurrenz treten. Griechenland und Portugal (mit 9 bzw. 10 Mill. Einwohnern, was etwa 3,5 vH der Bevölkerung der EG-9 entsprach) waren zwar eher kleine Länder, dafür aber weiter zurückgeblieben und vermutlich weniger anpassungsfähig. Demzufolge war die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen keine Selbstverständlichkeit, im Unterschied

zur Gründung der Gemeinschaft 1957 und zur Norderweiterung von 1973 waren Probleme aus der Integration zwischen Staaten mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau zu erwarten. Zwar ist die Aufnahme von Freihandelsbeziehungen auch zwischen unterschiedlich weit entwickelten Staaten für beide Seiten wohlfahrtserhöhend, weil eine Spezialisierung entsprechend der komparativen Vorteile möglich wird. Aber dies erfordert sowohl den Willen als auch die Rahmenbedingungen zum Strukturwandel. Jedoch waren weder die ordnungspolitischen Systeme der Beitrittskandidaten zum Zeitpunkt der Beitrittsanträge diesen förderlich, noch konnte unbedingt von Seiten der Gemeinschaft vorausgesetzt werden, daß man eine eventuelle Konkurrenz für Produzenten in den eigenen Problembranchen und -regionen ohne weitere akzeptieren würde. Insofern konnten wirtschaftliche Gründe für eine Aufnahme der Beitrittsverhandlungen allein kaum ausschlaggebend sein.

Die EG-Kommission empfahl in ihren Stellungnahmen zu den drei Beitrittsgesuchen dementsprechend zwar eine grundsätzlich positive Antwort, sie begründete diese jedoch mit politischen Erwägungen.¹²⁶ Dabei verwies sie im Fall Griechenlands und Portugals auf die strukturellen Schwächen, insbesondere die Rückständigkeit und niedrige Produktivität in der Landwirtschaft, die bis dahin nur sehr unvollständig vollzogene Marktöffnung im Rahmen des Assoziierungs- bzw. EFTA-Freihandelsabkommens, die geringe Wettbewerbsfähigkeit der Exporte, die ungünstige Betriebsgrößenstruktur und die Probleme bei der makroökonomischen Stabilität. Die Produzenten beider Länder standen bei einer Integration in die EG vor hohen Anpassungslasten. Zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit würde die Gemeinschaft Transfers in beträchtlicher Höhe bereitstellen müssen.¹²⁷ Es fällt aber auf, daß trotz der offensichtlich ähnlichen Strukturschwächen Portugals und der ebenfalls drohenden hohen Belastung für das Gemeinschaftsbudget die Stellungnahme der Kommission weniger reserviert ausfiel als bei Griechenland. Die Kommission sprach sich zwar auch bei Portugal für eine Übergangszeit bis zur vollen Anwendung des Gemeinschaftsrechts aus, empfahl aber keine zusätzliche zeitlich nicht begrenzte Zwischenphase bis zur vollen Übernahme der Rechte und Pflichten aus der EG-Mitgliedschaft, wie sie es im Fall Griechenlands getan hatte [KOM, a, S. 10; e, S. 10, Tz. 15]. Die Gemeinschaft ging im übrigen nicht direkt auf den offensichtlichen Widerspruch zwischen dem portugiesischen Weg in den Sozialismus, wie ihn die Verfassung von 1977 mit dem Verbot von Reprivatisierungen und den staatlichen Domänen in manchen Wirtschaftsbereichen vorschrieb, und dem Gemeinschaftsrecht mit seinem Verbot der Diskriminierung ein. Indirekt aller-

¹²⁶ Vgl. KOM [a, S. 5 ff.; 7, Tz. 5; S. 10, Tz. 15; e, S. 7 ff.; 10; f, S. 10 ff.; 22, Tz. 66]; Ritter et al. [1988, S. 26].

¹²⁷ Vgl. KOM [a, S. 8 f.; 14 f.; b, S. 7 ff.]; Kapsocavadis [1987, S. 166 ff.; S. 224 ff.].

dings gab es in der Stellungnahme durchaus Hinweise auf die Unvereinbarkeit: Zum einen verlangte sie, daß der portugiesische öffentliche Sektor, also einschließlich der verstaatlichten Unternehmen, den Gemeinschaftsregeln entsprechen müsse [Pitta e Cunha, 1985, S. 288 f.]; zum anderen verwies sie darauf, daß eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Investitionsneigung die Schaffung stabiler Verhältnisse und eines Klimas des Vertrauens sei, in dem sich sowohl den inländischen Sparern wie den ausländischen Investoren Anlagemöglichkeiten bieten würden. Dazu gehörte nicht nur, wie im Text der Stellungnahme explizit erwähnt, eine makroökonomische Stabilisierung [KOM, e, S. 10, Tz. 14], sondern auch ein verlässlicher rechtlicher Rahmen, in dem die Sicherheit des angelegten Kapitals und der Gewinne vor Enteignung sowie die freie unternehmerische Betätigung gewährleistet war.

Eine etwas andere Position nahm die EG-Kommission gegenüber dem Beitritts-gesuch Spaniens ein. Zwar verwies sie ebenfalls auf Strukturprobleme, doch waren diese, dem höheren Entwicklungsstand des Landes entsprechend, schon andere als die in Griechenland und Portugal. Spanien war stärker industrialisiert und hatte im Industriebereich einige typische strukturschwache Branchen aufzuweisen, die unter sinkender Weltnachfrage und zunehmender Konkurrenz aus Entwicklungsländern litten, wie die Stahlindustrie, den Schiffbau und zum Teil der Textilindustrie. Insbesondere aber die Landwirtschaft des vergleichsweise großen Landes Spanien stellte in den Bereichen Wein, Südfrüchte, sonstiges Obst und Gemüse sowie Olivenöl eine ernsthafte Konkurrenz für die Anbieter in Italien und Frankreich dar [KOM, f, S. 16 f., Tz. 37 ff.]. Hinzu kam die große spanische Fischereiflotte. Insofern stellte der spanische Agrarsektor nicht nur wegen der zu erwartenden Ausgaben aus dem landwirtschaftlichen Garantiefonds eine Herausforderung für die Gemeinschaft dar, sondern auch wegen der verschärften Konkurrenzsituation innerhalb der Gemeinschaft. Ein Problem würde schließlich auch die Freizügigkeit für spanische Gastarbeiter mit sich bringen [Sasaki, 1980, S. 27 f.].

Die Kommission machte deutlich, daß ein Beitritt Spaniens Spannungen in der Landwirtschaft und in der Industrie in peripheren oder altindustriellen Regionen der bisherigen Gemeinschaft auslösen könnte, in denen es ebenfalls noch unbewältigte Strukturprobleme gab. Der Stellungnahme kann entnommen werden, daß Spanien als Wettbewerber ernst genommen wurde [KOM, f, S. 10, Tz. 5 f.]. Zugleich verwies die Kommission aber auch auf ein anderes wichtiges Kriterium, nämlich daß Spanien als großes und bevölkerungsreiches Land einen bedeutenden Absatzmarkt für Produkte aus der Gemeinschaft darstellen würde, zumal das Präferenzabkommen von 1970 auf spanischer Seite einen geringeren Zollabbau vorgesehen hatte als auf Seiten der EG [ibid., S. 9, Tz. 3, S. 23, Tz. 67 ff.].

Die Kommission befürwortete 1978 den spanischen Beitrittsantrag [ibid., S. 22, Tz. 66] und ließ sich dabei ebenfalls von allgemeinpolitischen Erwägungen leiten, da es ebenso wie bei Portugal darum ging, eine Demokratie — zudem in einem wichtigen westeuropäischen Land — zu festigen, [Die Weltwirtschaft, 1980, S. 141]. Der Rat der EG beschloß dementsprechend die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit beiden Ländern. Im Fall Griechenlands hatte der Rat 1976 im übrigen die wesentlich deutlicher vorgebrachten wirtschaftlichen Bedenken der Kommission gegen einen Beitritt des Landes in absehbarer Zeit als weniger gewichtig gegenüber den politischen Erwägungen eingestuft und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gegen die eher reservierte Stellungnahme der Kommission beschlossen [Tsonis, 1987, S. 43 ff.].

b. Ordnungspolitische Defizite und strukturelle Schwächen

Trotz der Industrialisierung in den 60er Jahren war der Strukturwandel in allen drei Ländern noch nicht weit vorangekommen, in Portugal und vor allem in Spanien etwas mehr, in Griechenland etwas weniger. Die nach wie vor großen strukturellen Defizite (hoher Anteil der Landwirtschaft, Importsubstitutionspolitik in der Industrie mit Konzentration auf wenig einkommenselastische Branchen, die zudem an den Weltmärkten unter zunehmenden Druck aus Entwicklungsländern gerieten, unterentwickelter Dienstleistungssektor) gingen einher mit einer Ordnungspolitik, die der Freiheit der Märkte und dem Wettbewerb im Innern und von außen (durch Niederlassungsfreiheit oder freien Warenverkehr) einen vergleichsweise geringen Raum beließ und statt dessen eher auf kartellartige Strukturen, Investitionslenkung durch den Staat oder direktes staatliches Engagement im Produktionsprozeß setzte.

In Spanien und Portugal war diese Ausrichtung der Ordnungspolitik ein Erbe der eben erst überwundenen totalitären Regime, deren Wesensmerkmal der Korporatismus gewesen war. Obwohl die Institution des Privateigentums in diesen Systemen gegeben war, zweifeln manche Autoren angesichts der vielfältigen Eingriffe des Staates in die Verfügungsrechte über den Produktionsapparat den marktwirtschaftlichen Charakter der Wirtschaftssysteme Spaniens und Portugals an [Dauderstädt, 1988, S. 438]. Beide Länder waren zur Zeit der Abgabe ihrer Beitrittsanträge noch zu sehr mit der politischen Konsolidierung beschäftigt, als daß sie auf die Ordnungspolitik das Schwergewicht hätten legen können. In Griechenland dagegen hatte der Korporatismus insgesamt eher informelle Züge im Sinne einer traditionell niedrigen Wettbewerbsintensität auf allen Märkten und der Gewöhnung der vielen, wenig flexiblen Kleinunternehmen und die bestehenden Zollmauern. Die Zeit der Obristen-Junta hatte dann noch ein Mehr an staatlichen Eingriffen und Bürokratie gebracht.

Trotz der Unterschiede der drei Länder in der Geschichte der ordnungspolitischen Systeme und der Wirtschaftsverfassungen erscheinen die Parallelen zwischen den Strukturschwächen und den ordnungspolitischen Defiziten nicht zufällig. Die staatlich gelenkte Industrialisierung und ihrer Importsubstitutionspolitik kam ins Stocken, als mit der ersten Ölkrise 1973 die Terms of Trade sich dramatisch verschlechterten, die Faktorpreisrelationen sich wandelten und die Weltnachfrage zusammenbrach. In dieser Situation wäre ein mehr marktgeleiteter Anpassungsprozeß und die neuen Preisrelationen angezeigt gewesen. So aber wurden die unbewältigten strukturellen Defizite zunächst zur Dauerbelastung und verstärkten die ohnehin aus der politischen Umwälzung entstehenden Probleme.

Zum Zeitpunkt der Abgabe der Beitrittsanträge war für die Gemeinschaft klar, daß eine Aufnahme der drei Länder mit einem forcierten Anpassungsprozeß in diesen Ländern würde einhergehen müssen, der für die Gemeinschaft mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden sein würde. Den beitragswilligen Ländern mangelte es an der erforderlichen Flexibilität für den Strukturwandel und den Mitgliedstaaten an der Bereitschaft, neue Konkurrenten bei eher traditionellen Gütern zu akzeptieren: Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen waren in den drei Beitrittskandidaten einem Strukturwandel nicht förderlich, die Öffnung der Märkte der Beitrittskandidaten — selbst nach einer längeren Übergangsphase — würde einen hohen zusätzlichen Wettbewerbsdruck und erhebliche Anpassungslasten mit sich bringen, die zu bewältigen es Bedingungen bedurft hätte, die freier unternehmerischer Aktivität weiten Raum geben. Von seiten der Mitgliedstaaten fürchtete man demgegenüber eine gewisse Konkurrenz insbesondere aus Spanien bei Agrarprodukten und seitens der subventionierten Stahlindustrie sowie bei allen drei Ländern durch die Textil- und Lederindustrie, weil in peripheren und altindustriellen Regionen der Gemeinschaft erhebliche Anpassungsprozesse zu erwarten waren. Alle derartigen Anpassungen in den alten Mitgliedsländern und den potentiellen Neumitgliedern würden erhebliche finanzielle Mittel beanspruchen, etwa aus dem seit 1975 bestehenden Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Das galt auch für die Harmonisierung der Agrarpolitik. Obwohl die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vor allem in nördlichen Regionen wachsende Agrarerzeugnisse begünstigt, würden die drei Neumitglieder erhebliche Mittel aus dem Garantiefonds beanspruchen können. Zudem war absehbar, daß die finanziellen Belastungen steigen würden, weil aufgrund des teilweise niedrigeren Agrarpreisniveaus in den drei Ländern die systembedingte Überproduktion deutlich zunehmen würde, wenn auch hier die gemeinschaftlichen Garantiepreise gelten würden.

Insofern kann die eher reservierte Antwort der Gemeinschaft nach Abgabe der Beitrittsanträge Griechenlands, Portugals und Spaniens nicht verwundern.

Gleichwohl waren die politischen Motive für die Gemeinschaft, die drei Länder stärker an Mitteleuropa zu binden, gewichtig genug dafür, die Verhandlungen über eine Mitgliedschaft aufzunehmen. Letztlich konnten es sich die Kernmitglieder der EG nicht leisten, die drei Länder zurückzuweisen. Sie hätten dann riskiert, daß diese sich — wie in Portugal und Griechenland durchaus diskutiert — dem Comecon angenähert hätten. Das wäre angesichts ihrer strategischen Lage im Mittelmeer mit großen Problemen behaftet gewesen.

III. Ordnungspolitik und Strukturwandel nach Stellung der Beitrittsanträge

In der zweiten Phase von der Stellung des Beitrittsantrags bis zur Aufnahme in die Gemeinschaft ergab sich für die beitriftswilligen Länder bereits die Notwendigkeit, ihre Wirtschaftspolitik im Vorgriff an die gemeinschaftlichen Regeln anzupassen. Das betraf etwa die Wettbewerbsregeln (Art. 85–94 EWGV). Selbst in den Bereichen, in denen der EWGV entweder keine direkten Vorschriften hinsichtlich der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorsah, wie seinerzeit noch im makroökonomischen Bereich, oder in denen für die Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsstands eine Übergangsfrist vereinbart werden würde, wie bei der Öffnung der eigenen Märkte für Importe aus der Gemeinschaft und der Anwendung des Gemeinschaftszolltarifs (GZT) gegenüber Drittländern (Art. 110–116 EWGV), empfahl sich eine Wirtschaftspolitik, die dem strukturellen Wandel möglichst wenig Hemmnisse entgegenstellte. Denn die Rückständigkeit der jeweiligen Volkswirtschaften machte strukturelle Anpassungsreaktionen in allen drei Volkswirtschaften dringend erforderlich.

Vergleicht man die Wirtschaftspolitik, die die drei Länder nach Abgabe ihrer Beitrittsanträge bis zum erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen — Griechenland wurde zum 1. Januar 1981 Mitglied der EG, Portugal und Spanien konnten schließlich nach deutlich längeren Verhandlungen zum 1. Januar 1986 beitreten¹²⁸ — betrieben, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Griechenland einerseits sowie Portugal und Spanien andererseits. Griechenland zeigte vergleichsweise wenig wirtschaftspolitische Initiative, während in Portugal und Spanien deutliche Anzeichen einer wirtschaftspolitischen Vorbereitung

¹²⁸ Die Verhandlungen mit Portugal und Spanien dauerten länger, weil nach dem griechischen Beitritt die Gemeinschaft in bezug auf das Einkommensniveau heterogener geworden war, aber auch, weil Spanien als großes Land ein erheblich größeres Konkurrenzpotential bei sensiblen Gütern darstellte. Vgl. Abschnitt C.III.3.

beider Länder auf den künftigen Beitritt zu verzeichnen waren. Damit einher gingen Unterschiede im Tempo des strukturellen Wandels: In Portugal und Spanien kam der Strukturwandel rascher voran als in Griechenland.

1. Ordnungspolitische Entwicklung

Deutliche ordnungspolitische Änderungen gab es bis zum Beitritt nur in Portugal und Spanien. Das liegt nicht nur an der längeren Dauer der Verhandlungsphase, sondern auch daran, daß in diesen beiden Ländern um 1982 ein Wechsel im wirtschaftspolitischen Paradigma hin zu einer stärkeren Marktorientierung einsetzte. In Griechenland erfolgte ebenfalls zwar etwa zeitgleich ein Paradigmenwechsel, nämlich 1982, aber erst nach dem Beitritt und vor allem in die entgegengesetzte Richtung: Mit der neuen sozialistischen Regierung steuerte Griechenland einen Kurs auf verstärkten Staatsinterventionismus.

a. Staatsform und Rechtsstaatlichkeit

Hinsichtlich des Kriteriums der Rechtsstaatlichkeit gab es bis zum Beitritt entscheidende Veränderungen nur in Portugal, während Griechenland an seine politischen Traditionen anknüpfte¹²⁹ und in Spanien im Jahr 1978 mit der Annahme der neuen Verfassung der Übergang zur Demokratie seinen Fortgang nahm. Daran konnte auch der Putschversuch von Militärangehörigen im Jahr 1981 letztlich nichts ändern.

In Portugal begann sich dagegen das in der Verfassung von 1976 enthaltene Staatsziel vom Übergang zum Sozialismus mehr und mehr hinderlich auf die Integrationsbemühungen auszuwirken [Pitta e Cunha, 1985, S. 295 ff.]. Mit der ersten Verfassungsreform von 1982, bei der auch die aus der Revolutionszeit stammende Institution des Revolutionsrats abgeschafft und ein oberstes Verfassungsgericht als Organ zur Kontrolle der Verfassung geschaffen wurde [Kreidler-Pleus, 1990, S. 113 ff.], gelang es wegen einer fehlenden qualifizierten Mehrheit zwar noch nicht, von diesem Staatsziel abzurücken. Weil aber die Institution des Privateigentums in der Neufassung betont wurde (vgl. Ausführungen im folgenden Abschnitt), verlor das sozialistische Element der portugiesischen Verfassung mehr und mehr an Bedeutung für die Wirtschaftspolitik.¹³⁰

¹²⁹ Die griechische Verfassung vom Juni 1975 entsprach in ihrer Struktur derjenigen der konstitutionellen Monarchie von 1954, wobei allerdings die Souveränität des Volkes und die Gewaltenteilung präziser formuliert waren als damals und das Staatsoberhaupt statt des Königs der Präsident war [Tsonis, 1987, S. 57 ff.].

¹³⁰ Vgl. Kreidler-Pleus [1990, S. 113 ff.]; Pitta e Cunha [1985, S. 284; 287 f.]. Drei Jahre nach dem Beitritt des Landes wurden 1989 im Laufe einer weiteren Verfas-

b. Die Rolle des Privateigentums

Spanien und Portugal nahmen nach 1982 eine deutliche Wende hin zu einer stärker marktorientierten Wirtschaftspolitik vor. Die Bedingungen für den dringend notwendigen Strukturwandel verbesserten sich in beiden Ländern: In Portugal wurden nach der Verfassungsreform von 1982 das Staatsziel des Sozialismus relativiert, die Rechtsform des Privateigentums aufgewertet und im Februar 1984 die Staatlichen Domänenrechte bei Banken und Versicherungen, aber auch in der Zement- und Düngemittelproduktion eingeschränkt.¹³¹ In Spanien kam es nach 1982 zu den ersten Privatisierungen von Staatsunternehmen, nachdem sich die Staatsholding INI seit Beginn der 70er Jahre mehr und mehr zu einer Auffanggesellschaft für marode Betriebe entwickelt hatte, nachdem auch international wenig konkurrenzfähige private Unternehmen in traditionellen Industriebereichen subventioniert worden waren und sich demzufolge die Haushaltsbelastungen für den spanischen Staat als nicht mehr tragbar erwiesen hatten. Erste Privatisierungserfolge gab es nach 1984 in der Automobilindustrie, in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie und in der Textilindustrie.¹³² Ob die in Spanien zusätzlich zu den ordnungspolitischen Maßnahmen ergriffene aktive Strukturpolitik der "industriellen Rekonversion"¹³³ einem ausschließlich marktgeleiteten Strukturwandel überlegen war, kann allerdings bezweifelt werden, da die Erfolge zweifelhaft blieben [Ehrke, 1990, S. 105] und kaum anzunehmen ist, daß die mit der Rekonversion befaßten Behörden über eine bessere Marktübersicht über künftig rentable Unternehmensaktivitäten verfügten als gewinnorientierte Unternehmen. Die aktive spa-

sungsreform sowohl das Staatsziel des Sozialismus als auch das Verbot der Reprivatisierung der verstaatlichten Unternehmen aus der Verfassung gestrichen [Naujoks, Werres, 1990a, S. 12 ff.].

- ¹³¹ Vgl. Kreidler-Pleus [1990, S. 114 f.]; OECD [b, 1986, S. 57]; Pitta e Cunha [1985, S. 297]. Staatsunternehmen konnten allerdings noch nicht reprivatisiert werden, weil das entsprechende Verbot in der Verfassung erst mit der zweiten Verfassungsreform fiel. Erst dann kam es in Portugal zunächst zu Teil-, dann zu vollständigen Privatisierungen [OECD, b, 1989, S. 64; 99 f.; 1991, S. 41 f.; 97 f.; 1992, S. 18 f.; 1993, S. 53].
- ¹³² Vgl. Ehrke [1990, S. 106 f.]; Salmon [1991, S. 36, Tab. 2.4]; Subirats [1989, S. 137]. Die Privatisierungen gingen nach dem Beitritt des Landes zur EG 1986 weiter, 1989 wurde die INI in eine privatrechtliche Gesellschaft umgewandelt, 1992 ein weiteres Privatisierungsprogramm in Gang gesetzt [Kleinman, Sington et al., 1989, S. 95; OECD, c, 1993, S. 46 f.; Salmon, 1991, S. 29 ff.].
- ¹³³ Im Zuge der sogenannten industriellen Rekonversion sollten nicht mehr konkurrenzfähige Staatsbetriebe und private Unternehmen durch eine staatlicherseits verordnete Umstellung des Produktionsprogramms, die Einführung neuer Techniken sowie durch Personalabbau und -umschulung saniert werden [Ehrke, 1990, S. 103 ff.].

nische Strukturpolitik kann allenfalls als die bessere Alternative gegenüber der griechischen Politik, keinerlei strukturpolitische Maßnahmen zu ergreifen, gelten.

Griechenland hatte nämlich bis zu seinem Beitritt 1981 keinerlei Anstrengungen in Richtung Privatisierungen gemacht. Nach dem Beitritt schlug die seit Oktober 1981 amtierende sozialistische PASOK-Regierung vielmehr einen ausgesprochen interventionistischen Kurs ein. Im Verlauf der 80er Jahre wurde nicht nur die öffentliche Verwaltung aufgebläht, sondern es wurde auch durch eine forcierte Subventionierung zahlreicher notleidender Firmen, „kalte“ Verstaatlichungen (Umwandlung von Schulden privater Unternehmen bei den staatlichen Geschäftsbanken in Eigenkapital) und die Übernahme des Managements durch die staatlichen Geschäftsbanken der Staatseinfluß im Unternehmenssektor nachhaltig ausgeweitet und die Anpassungsflexibilität der Unternehmen herabgesetzt [OECD, a, 1986, S. 37; 1987, S. 34; 1989, S. 61]. Erst nach einem weiteren Regierungswechsel 1990, neun Jahre nach dem Beitritt, wurde ein erstes Privatisierungsprogramm beschlossen [ibid., 1992, S. 65 ff.; 1993, S. 42 f.].

c. *Wettbewerbskontrollen und Freiheit der Märkte*

Die Freiheit der Märkte blieb bis zum Beitritt in den drei südlichen Beitrittskandidaten eingeschränkt. Die in Griechenland und Portugal durchgeführten wettbewerbsrechtlichen Reformen — in Griechenland wurde 1977 ein Gesetz gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen und eine mißbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen eingeführt, in Portugal im Dezember ebenfalls ein Wettbewerbsgesetz mit den gleichen Zielen verabschiedet — blieben eher formaler Natur und waren in der Praxis wenig wirksam. Das lag in beiden Ländern nicht zuletzt daran, daß die aus makroökonomischen, aber auch sozialpolitischen Zielsetzungen heraus verhängten Preiskontrollen einen Preiswettbewerb praktisch unmöglich machten.¹³⁴ Während aber die griechischen Preiskontrollen — nach 1982 ergänzt durch eine Indexierung der Löhne auf überhöhtem Niveau — in den 80er Jahren in ihrer Reichweite ausgedehnt wurden, konnte man in Portugal ab der ersten Hälfte der 80er Jahre eine graduelle Rücknahme des staatlichen Einflusses auf die freie Preisgestaltung beobachten.¹³⁵ Weiterreichende Deregulierungsschritte gab es allerdings auf den Faktormärkten in Spanien und eingeschränkt in Portugal. Weniger durchgreifend

¹³⁴ Vgl. Liakopoulos [1992, S. 17 f.]; KOM [j, 1981, S. 98 f.; 1982, S. 102 f.]; OECD [a, 1978; 1979; 1980; b, 1984, S. 15 und 61].

¹³⁵ Vgl. Dauderstädt [1988, S. 443]; OECD [a, 1990, S. 59; 1992, S. 68; b, 1983, S. 13 f.; 1984, S. 15].

waren die Reformen im Bankenbereich, wenn sich auch mit der Aufhebung der staatlichen Vorrangrechte in Portugal 1984 und der Zulassung einiger ausländischer Banken in Spanien nach 1978 sowie eine weitere Freigabe der Zinsen die ersten Lockerungstendenzen zeigten.¹³⁶ Von Bedeutung war allerdings die Arbeitsmarktreform in Spanien im Jahr 1984. Mit dieser Reform wurden die Bedingungen für den Abschluß befristeter Arbeitsverhältnisse und Teilzeitarbeitsverhältnisse sowie Entlassungen erleichtert sowie Praktika und Ausbildungsverträge eingeführt. Die sich bietenden Möglichkeiten wurden von den Unternehmen rasch aufgegriffen, die Flexibilität am spanischen Arbeitsmarkt erhöhte sich nachhaltig [vgl. Ehrke, 1990, S. 108 ff.; Larre, Torres, 1991, S. 183; OECD, c, 1986, S. 61], allerdings änderte sich an der Inflexibilität bestehender Arbeitsverhältnisse nichts [Subirats, 1989, S. 134]. Gewisse Erleichterungen am portugiesischen Arbeitsmarkt — Unternehmen konnten ab 1983 bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten Arbeitsverträge suspendieren — blieben dagegen ohne große Auswirkungen. Als Flexibilitätsventil blieb den portugiesischen Unternehmen nur eine Verzögerung der Lohnzahlungen [OECD, b, 1984, S. 59; 1986, S. 42].

Insgesamt haben zwar die beiden kleineren Beitrittskandidaten begonnen, ihr Wettbewerbsrecht an die Verhältnisse in der EG anzupassen, aber die Inkonsistenz der Ordnungspolitik — mit umfassenden Preisregulierungen in beiden Staaten — hat verhindert, daß die institutionalisierte Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Praktiken und von Marktmacht wirksam arbeiten konnte. In Portugal wurde der Wettbewerbsmechanismus aber dadurch gestärkt, daß die kurz nach der Revolution ausgesprochenen Vorrangrechte für den Staat in bestimmten Branchen gelockert wurden und damit ausländischer Konkurrenz der Marktzutritt wieder gestattet wurde. Spanien holte demgegenüber bei den bislang asymmetrischen Zollsenkungen auf und erhöhte damit die Wettbewerbsintensität indirekt. Zugleich fällt in die Zwischenphase die wichtige Deregulierung am Arbeitsmarkt durch die Erleichterung des Abschlusses zeitlich befristeter und Teilzeitarbeitsverträge, die eine wichtige strukturpolitische Maßnahme darstellte [Larre, Torres, 1991, S. 183].

d. Makroökonomische Rollenverteilung

Das makroökonomische Assignment änderte sich in der Phase der Beitrittsverhandlungen in allen drei Ländern wenig. Die Finanzierung des Staatshaushalts — sei es direkt oder indirekt über staatlich kontrollierte Geschäftsbanken und deren Kreditvergabe an den Staat oder zu subventionierende Unternehmen —

¹³⁶ Ehrke [1990, S. 112]; Gibson, Tsakalos [1992, S. 13 f.]; Naujoks, Werres [1990b, S. 53]; OECD [b, 1983, S. 32; 34; 1986, S. 58].

blieb nach wie vor die Hauptaufgabe der jeweiligen Zentralbank. Angesichts ineffizienter Steuersysteme und -verwaltung nahm die Bedeutung dieser Finanzierungsform für die wegen zunehmender Ineffizienzen der staatlichen bzw. verstaatlichten Unternehmen rasch expandierenden Staatsausgaben seit Mitte der 70er Jahre noch zu.¹³⁷ Durch die Aufhebung der Vorrangrechte für staatliche Unternehmen in Portugal und die ersten Privatisierungen in Spanien verschob sich aber in beiden Ländern die Trennungslinie zwischen Staat und Wirtschaft in beiden Ländern zugunsten der privaten Wirtschaftsaktivität. Damit verbesserten sich tendenziell die Voraussetzungen für eine Konsolidierung der staatlichen Finanzen. In Griechenland dagegen überschritt der Anteil des Staates und der staatlich gelenkten Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt 1981, also noch vor den „kalten“ Verstaatlichungen, die von der neuen PASOK-Regierung 1982 eingeleitet wurden, die 50-vH-Marke.¹³⁸

In der Phase zwischen den Beitrittsanträgen und dem Beitritt, die durch die weltweiten Probleme bei der Bewältigung der Folgen der beiden Ölkrisen gekennzeichnet war, zeigten sich aufgrund der zunehmenden Rentabilitätsprobleme der staatlichen Unternehmen die Nachteile des ineffizienten makroökonomischen Assignments in den drei Ländern. In Spanien und Portugal wurden insofern Reformschritte eingeleitet, als man mit den ersten Privatisierungen, der Zulassung privater Konkurrenz und der sogenannten industriellen Rekonversion wichtige Ursachen der staatlichen Finanzierungsprobleme — die ineffizienten Staatsunternehmen — zu bekämpfen begann. Das Assignment selbst wurde aber ebenso wie in Griechenland nicht verändert, wo der Staatssektor und die öffentlichen Unternehmen statt dessen noch expandierten. Diese Tendenz setzte sich nach dem griechischen Beitritt 1981 verstärkt fort, als die neue PASOK-Regierung die Subventionierung eigentlich bankrotter Unternehmen bzw. die Übernahme solcher Firmen durch die staatlichen Geschäftsbanken zum Zwecke der Beschäftigungssicherung zu einem zentralen Anliegen ihrer Politik machte. Mit dieser Politik gab der griechische Staat praktisch eine unbeschränkte Vollbeschäftigungsgarantie ab und schirmte die Tarifparteien von den Rückwirkungen des Marktes bei überhöhten Lohnabschlüssen ab, die in den 80er Jahren an der Tagesordnung waren [OECD, a, 1990, S. 62 f.; 1993, S. 15 f.; 39 f.]. Er verstieß damit noch mehr gegen die Grundsätze eines effizienten makroökonomischen Assignments, die die Verantwortung für das Ziel der

¹³⁷ Vgl. OECD [a, 1982, S. 41 ff.; b, 1980, S. 18 ff.; 1983, S. 25 ff.; c, 1982, S. 37 f.; 1988, S. 52].

¹³⁸ Der Anteil der Staatsausgaben und der staatlichen Unternehmen außerhalb des Finanzsektors betrug 1979: 39,1 vH, 1981 aber schon 48,2 vH [OECD, a, 1987, S. 36 f., Tab. 12]. Hierzu sind die unter staatlicher Kontrolle stehenden privaten Unternehmen und die in Staatsbesitz befindlichen Banken hinzuzurechnen.

Vollbeschäftigung zweckmäßigerweise unabhängigen Tarifparteien zuweisen [Fels et al., 1971].

Erst Anfang der 90er Jahre — also lange nach dem Beitritt — zeigten alle drei Länder wirtschaftspolitische Anstrengungen, das makroökonomische Assignment ökonomisch sinnvoller zu gestalten. Die Möglichkeiten des Staates, das Haushaltsdefizit über die Notenpresse zu finanzieren, wurden eingeschränkt, die Zentralbanken erhielten — wenn auch in allen drei Ländern in unterschiedlichem Maße — mehr Autonomie, und in Griechenland wurde die Rolle der Tarifparteien hinsichtlich der Verantwortung für die Beschäftigung gestärkt. Hintergrund dieser Maßnahmen waren die strengen makroökonomischen Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht von 1992 [Rat der EG, c]: Nur wenn die ärmeren Gemeinschaftsmitglieder diese Kriterien erfüllten, hatten sie Anspruch auf zusätzliche Finanzzuweisungen aus dem neu geschaffenen Kohäsionsfonds.¹³⁹

e. *Außenwirtschaftliche Öffnung und Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen*

Der Wunsch der drei Länder, Vollmitglieder der EG zu werden, war nur kompatibel mit einer fortschreitenden außenwirtschaftlichen Öffnung. Bei einem Beitritt hatten sie gegenüber den bisherigen Mitgliedern innerhalb noch zu vereinbarenden Übergangsfristen tarifäre und die meisten nichttarifären Hemmnisse abzubauen, den zumindest im industriellen Bereich niedrigere Sätze vorschreibenden GZT anzuwenden und die von der EG mit Drittländern vereinbarten Präferenzabkommen zu übernehmen. Dieser gemeinschaftliche Besitzstand konnte nicht angetastet werden. Zur allmählichen Anpassung konnten die beitriftswilligen Länder allenfalls mit einer mehr oder minder langen Übergangsfrist rechnen.¹⁴⁰ Daher war eine weitere Öffnung ihrer Märkte, auch bereits im Vorgriff auf den Beitritt, im Grunde genommen unumgänglich. Hier bestand in allen drei Ländern aber weiterhin ein deutlicher Anpassungsbedarf. Der tarifäre Zollschutz war in allen drei Ländern bis zu ihrem jeweiligen Beitritt hoch, obwohl etwa Griechenland im Rahmen seines Assoziierungsabkommens einen Abbau der Zölle gegenüber der Gemeinschaft bis zum 1. November 1984 zugesagt hatte¹⁴¹ und das Freihandelsabkommen zwischen Portugal und der EG von

¹³⁹ Vgl. OECD [a, 1992, S. 73; 1993, S. 36 f.; b, 1992, S. 57; c, 1993, S. 30 ff.; 91].

¹⁴⁰ Im Fall der Norderweiterung hatte diese Frist bei industriellen Produkten fünf Jahre und bei der Harmonisierung der Agrarpolitik bis zu sechs Jahre betragen [EG, 1987, S. 31; 36 ff.]. Dies wurde von der Kommission auch als Untergrenze für die weniger entwickelten Beitrittsländer angesehen [KOM, a, S. 10].

¹⁴¹ Seit 1974 wurden noch auf ca. ein Drittel der Gemeinschaftsausfuhren nach Griechenland — allerdings auf die für das Land wichtigsten — Zölle erhoben, während

1972 einen Zollabbau bis 1985 vorsah, der aber letztlich nicht eingehalten wurde [Eichner de Lemos Lisboa, 1988, S. 32 f.]. Spanien hatte bei den Zollsenkungen im Rahmen seines Präferenzabkommens mit der EG von 1970 einen Rückstand gegenüber Griechenland und Portugal aufgewiesen, den es allerdings durch eine einseitige Zollsenkung gegenüber der EG im Jahr 1979 ausglich [Sasaki, 1980, S. 27]. Anpassungsbedarf bestand ferner bei der Anwendung des GZT und der Präferenzabkommen der EG gegenüber Drittländern, die das griechische Assoziierungsabkommen nur beim GZT — und auch hier nur zum Teil — vorgesehen hatte [KOM, a, S. 12 f.]; Portugal und Spanien standen in diesem Bereich noch völlig am Anfang, bei der Übernahme des GZT erwartete die EG-Kommission bei beiden Ländern aber keine unüberwindbaren Schwierigkeiten [ibid., e, S. 12; f, S. 24]. Bis zum Beitritt der drei Länder und zum Teil sogar darüber hinaus hatten auch die vielfältigen mengenmäßigen Handelsbeschränkungen der drei Länder Bestand.¹⁴² Änderungen in den Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen traten bis zum Beitritt nur in Spanien und Portugal auf. Spanien liberalisierte die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen 1985 dahingehend, daß Minderheitsbeteiligungen genehmigungsfrei waren und Mehrheitsbeteiligungen — mit Ausnahme solcher in strategisch wichtigen Sektoren — im Rahmen eines Widerspruchsvorbehalts der Behörden nach einem Monat automatisch als genehmigt galten.¹⁴³ Weniger einschneidend waren Änderungen der portugiesischen Rahmenbedingungen, aber durch die Ratifikation einer Konvention zur Klärung von Streitigkeiten bei Auslandsinvestitionen wurde die Garantie für ausländisches Kapital in Portugal verbessert [OECD, b, 1984, S. 61].

Insgesamt betrachtet gab es eine gewisse Senkung der tarifären Handelshemmnisse in allen drei Ländern, zum Teil planmäßig im Rahmen der bestehenden Abkommen, zum Teil aber auch darüber hinausgehend. Gleichwohl war der überwiegende Teil der Anpassung noch zu leisten, zumal die effektive Protektion für weiterverarbeitete Produkte in allen drei Ländern deutlich höher war als für Güter auf niedrigen Verarbeitungsstufen [Donges et al., 1982, S. 92 f.]. Bei den Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen zeigt sich, daß Portugal und vor allem Spanien die Zeit bis zum erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen besser nutzten als Griechenland und die Bedingungen für einen zukunftsweisenden Strukturwandel verbesserten.

praktisch alle griechischen Ausfuhren in die Gemeinschaft zollfrei erfolgten [KOM, a, S. 12 f.].

¹⁴² Donges et al. [1982, S. 116 ff.]; Eichner de Lemos Lisboa [1989, S. 33 ff.]; KOM [e, S. 12 f.; f, S. 24]; Sasaki [1980, S. 27].

¹⁴³ Vgl. Europartners [1986, S. 16 ff.]; Naujoks, Werres [1990b, S. 29]; Subirats [1989, S. 138].

f. *Fazit*

In Griechenland gab es in der Übergangsphase zwischen dem Beitritts-gesuch von 1975 und dem Beitritt im Jahr 1981 vergleichsweise wenig ordnungspolitische Anpassungsmaßnahmen. Zwar wurde das während der Militärdiktatur suspendierte Assoziierungsabkommen wieder in Kraft gesetzt und der vereinbarte Abbau von Handelshemmnissen wieder aufgenommen. Der noch verbliebene Schutz der griechischen Produzenten war aber immer noch hoch. Auch wenn im Innern mit dem Wettbewerbsgesetz eine Voraussetzung für eine stärker auf das Wettbewerbsprinzip setzende Wirtschaftspolitik geschaffen worden war, machte sich dies in der Praxis wenig bemerkbar. Auffällig ist aber vor allem der bereits in jener Phase deutlich steigende Staatseinfluß durch eine Ausdehnung des öffentlichen Sektors und die zunehmende Subventionierung maroder Betriebe. Die Anpassung an den mit dem Beitritt steigenden Wettbewerbsdruck hätte eigentlich eine Politik des aktiven Strukturwandels erfordert.

In Portugal machten sich demgegenüber die Folgen der Wende zum Sozialismus in der neuen Verfassung bemerkbar. Investoren aus dem In- und Ausland blieben aus, die Rentabilität der staatlich gelenkten Unternehmen war schlecht, und der Widerspruch zwischen den Verstaatlichungen und staatlichen Vorrangrechten einerseits und der mit einem Beitritt verbundenen Marktöffnung wurde zunehmend spürbar. Daher wurden in Portugal mit der Verfassungsreform von 1982 und der folgenden Aufhebung der Vorrangrechte die Weichen in Richtung auf eine stärkere Betonung des privaten Eigentums und privater Initiative gestellt. Zumindest graduell erhöhte sich auch die Freiheit der Märkte, wenn auch das Wettbewerbsgesetz noch kaum Wirkungen zeigte und der Zollschutz sowie die nichttarifären Handelshemmnisse noch nicht völlig abgebaut waren.

In Spanien bestanden die wesentlichen Anpassungsschritte in den ersten Privatisierungen sowie im Programm der sogenannten industriellen Rekonversion. Durch die Privatisierungen, bei denen auch ausländische Käufer von Industriebetrieben zugelassen waren, wurde versucht, die Folgen der Importsubstitutionspolitik und staatlich gelenkten Industrialisierung der Franco-Zeit rückgängig zu machen. Erste Erfolge bei Verkäufen ins Ausland konnten noch vor dem Beitritt erzielt werden. Dabei spielte die Aussicht auf den erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen eine große Rolle. Die ordnungspolitische Vorbereitung auf den Beitritt und dessen Näherrücken verstärkten sich simultan.

Die industrielle Rekonversion in Spanien ist nicht eindeutig zu beurteilen. Zwar hat das Argument, der Staat als Verantwortlicher der Fehllenkungen der Vergangenheit müsse die Umstrukturierung vornehmen, einiges für sich. Problematisch war aber der Umstand zu bewerten, daß die Umstellung auf neue

Techniken und Produkte unter staatlicher Lenkung nicht notwendigerweise von überlegenem Wissen über zukünftig rentable Marktchancen geprägt ist. Ob daher einem mehr markt gelenkten Strukturwandel mehr Erfolg beschieden gewesen wäre als der industriellen Rekonversion, die lediglich einen durchschnittlichen Beschäftigungsabbau in Problembereichen mit sich brachte, ist zu bezweifeln. Positiv zu bewerten ist allerdings, vor allem im Vergleich zu Griechenland, daß in Spanien versucht wurde, die strukturellen Lasten der Vergangenheit aktiv zu bewältigen und nicht, wie dort, die Anpassung durch Erhaltungssubventionen in die Zukunft zu verschieben.

2. Wachstum und Strukturwandel

a. *Zunächst gebremster Aufholprozeß — dann Fortsetzung des Wachstumsprozesses in Spanien und Portugal*

Zwischen der Abgabe des Beitrittsgesuchs und dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen setzte sich der Aufholprozeß der drei Länder, der ihnen bis zum Ausbruch der ersten Ölkrise deutlich höhere Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts gebracht hatte als den mitteleuropäischen Industrieländern, nicht mehr uneingeschränkt fort. Griechenland konnte zwar noch bis 1979 etwas höhere Zuwachsraten als die EG-9 und die OECD-Staaten erzielen, blieb dann aber wie schon zuvor Portugal und Spanien deutlich hinter dem Durchschnitt zurück. Auch der Produktivitätszuwachs verlangsamte sich deutlich (Tabelle 35 sowie Larre, Torres [1991, S. 192, Tab. 35]). Dementsprechend war auch das BIP je Kopf im Vergleich zum EG-Durchschnitt nicht mehr gestiegen (Tabelle 28). Dies hielt in allen drei Ländern bis 1985 an [ibid.].

Die Bedingungen für eine Fortsetzung des Aufholprozesses, den die drei Länder bis dahin erlebt hatten, waren in der Tat nicht günstig. Der aufgestaute Strukturwandel, das Exportsortiment mit einer niedrigen durchschnittlichen Einkommenselastizität der Nachfrage am Weltmarkt und insbesondere bei den wichtigen Handelspartnern in Zentraleuropa sowie die rezessiven Tendenzen in diesen Ländern aufgrund der abermaligen Ölkrise bedeuteten eine Hypothek für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der drei südeuropäischen Länder. Bereits in der Zwischenphase während des Beitrittsantrags und des Abschlusses der Beitrittsverhandlungen hatten sich allerdings Unterschiede in der Strukturpolitik, verstanden als Ordnungspolitik, zwischen Griechenland auf der einen Seite und Spanien und Portugal auf der anderen Seite gezeigt, wie im vorigen Abschnitt dargestellt wurde. Diese unterschiedlichen Ansätze konnten sich zwar noch nicht in Unterschieden in der Wachstumsentwicklung niederschlagen, aber doch auf das Tempo des strukturellen Wandels bis zum Beitritt aus-

Tabelle 35 — Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts sowie Produktivitätsentwicklung in Griechenland, Portugal, Spanien und der EG-12: 1975–1990 (vH)

	1975–1980	1980–1985	1985–1990
<i>Griechenland</i>			
BIP	4,4	1,3	1,7
darunter:			
Landwirtschaft	-0,5 ^a	0,4 ^b	-1,6
Verarbeitendes Gewerbe	6,5 ^a	0,2 ^b	0,3
Produktivität	1,0 ^c	1,2 ^b	1,1
<i>Portugal</i>			
BIP	5,1	0,9	4,6
darunter:			
Landwirtschaft	-7,6 ^a	1,9	1,1
Verarbeitendes Gewerbe	8,8 ^a	-0,2	4,8
Produktivität	4,7 ^d	1,6	4,6
<i>Spanien</i>			
BIP	1,8	1,4	4,4
darunter:			
Landwirtschaft	0,9 ^a	-0,6 ^e	2,4 ^f
Verarbeitendes Gewerbe	3,1 ^a	1,3 ^e	0,9 ^f
Produktivität	4,4	2,6 ^e	1,2 ^f
<i>EG-12</i>			
BIP	3,1	1,5	3,1
Produktivität	2,1 ^g	2,2 ^h	1,7
^a 1975–1979. — ^b 1981–1985. — ^c 1977–1981. — ^d 1977–1980. — ^e 1980–1986. — ^f 1986–1990. — ^g 1974–1982. — ^h 1982–1985.			

Quelle: KOM [g]; OECD [d]; eigene Berechnungen.

wirken. Da Wachstum in der Weltwirtschaft bei steigenden Einkommen, sich wandelnden Nachfragepräferenzen und zunehmender internationaler Wettbewerbsintensität letztlich von der Fähigkeit und Bereitschaft zum strukturellen Wandel abhängt, stellten die Unterschiede in der strukturpolitischen Anpassungsbereitschaft in der Zwischenphase zugleich wichtige Weichenstellungen für die unterschiedliche Wachstumsentwicklung nach dem Beitritt in Griechenland auf der einen Seite und in Portugal und Spanien auf der anderen Seite dar.

Nach seinem Beitritt zur EG konnte Griechenland die ganzen 80er Jahre über nur unterdurchschnittliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts realisieren, wobei sich die Differenzen in der zweiten Hälfte noch erhöhten. Spanien und Portugal dagegen, die in der ersten Hälfte ebenfalls noch unter-

durchschnittliche Zuwachsraten erzielt hatten, konnten nach 1985 wesentlich höhere Zuwachsraten als im EG-Durchschnitt erzielen. Sie konnten daher im Gegensatz zu Griechenland ihren Aufholprozeß gegenüber den reicheren EG-Ländern nach 1985 wieder aufnehmen. Das zeigt sich auch, wenn man die Produktivitätsentwicklung in den drei Ländern mit den anderen EG-Mitgliedstaaten und mit der OECD insgesamt vergleicht. Zwar zeigt die Produktivitätsentwicklung insgesamt nur für Spanien einen überdurchschnittlichen Wert (Tabelle 35), doch haben Schätzungen der OECD zur Entwicklung der totalen Faktorproduktivität im Unternehmenssektor in den drei Ländern seit 1985 ergeben, daß nicht nur in Spanien (mit 1,9 vH), sondern auch in Portugal die Produktivitätsentwicklung (mit 2,9 vH) als überdurchschnittlich (europäische OECD-Mitglieder 1,6 vH) eingestuft werden kann. Griechenland dagegen ist auch nach den OECD-Schätzungen zurückgeblieben (mit 0,9 vH) [Larre, Torres, 1991, S. 192, Tab. 5].

b. Unterschiede im strukturellen Wandel

Beim sektoralen Strukturwandel nach Stellung des Beitrittsantrags zeigen sich sehr deutliche Unterschiede zwischen Griechenland sowie Spanien und Portugal: Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt nahm in Griechenland, das 1975 den höchsten Anteil aller drei Länder aufzuweisen hatte, bis 1980 und ebenso bis 1985 kaum ab (Tabelle 29), während in Portugal und vor allem in Spanien der Beitrag der Landwirtschaft zum BIP bis 1985 deutlich zurückging; in Spanien halbierte er sich sogar beinahe. Etwas geringer war der griechische Abstand bei der Beschäftigtenentwicklung (Tabelle 30). Dabei muß man aber das sehr viel höhere Ausgangsniveau von 1977 berücksichtigen.¹⁴⁴

Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am BIP und an der Beschäftigung war und blieb in Griechenland niedrig; er betrug zwischen 1975 und 1985 kaum zwei Drittel des portugiesischen und weniger als drei Viertel des spanischen Anteils. Während man bei Spanien auf dessen höheres Entwicklungsniveau gemäß der Drei-Sektoren-Hypothese bereits wieder einen Rückgang des Anteils der Industrie und insbesondere des Verarbeitenden Gewerbes erwarten konnte, hätte in Griechenland und Portugal ein Zuwachs durchaus noch dem normalen Entwicklungsmuster entsprochen. Diesen Zuwachs verzeichnete bis 1980 aber nur Portugal. In Griechenland fand daher die eigentlich zu erwartende weitere Industrialisierung nicht statt. Der Strukturwandel in Griechenland kam daher

¹⁴⁴ Noch ca. 33 vH der Beschäftigten arbeiteten damals in der Landwirtschaft. Weil der Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft bis 1985 um vier Prozentpunkte vorankam, während der Anteil am BIP nur um anderthalb Prozentpunkte zurückging, konnte die griechische Landwirtschaft zumindest eine leichte Erhöhung ihrer stets außerordentlich niedrigen Produktivität verzeichnen.

bereits in der Zwischenphase kaum voran, während in Portugal und Spanien in etwa diejenigen Strukturwandlungsprozesse zu verzeichnen waren, die dem jeweiligen Entwicklungsstand entsprechen. Die auf dem griechischen Entwicklungsniveau noch zu erwartende Industrialisierung hat auch nach 1985 praktisch nicht stattgefunden, die Produktivität im Verarbeitenden Gewerbe hat sich zudem weiter verschlechtert. Ein ähnliches Muster zeigt die Statistik auch für Portugal, allerdings hatte das Verarbeitende Gewerbe hier stets einen deutlich höheren Stellenwert als in Griechenland. Weil Portugal bereits zuvor einen höheren Industrialisierungsgrad aufwies, als es seinem Entwicklungsstand entsprach, erscheint der Rückgang hier eher mit einem schon etwas fortschreitenden Strukturwandel einherzugehen. In Spanien zeigt sich ein dem höheren Entwicklungsstand entsprechender leichter Rückgang der Anteile des Verarbeitenden Gewerbes.

Dies zeigt auch der Vergleich der aktuellen Anteilswerte der Sektoren mit dem Normalmuster, das Donges et al. [1982, S. 48 ff.] anhand einer internationalen Querschnittsanalyse errechnet haben (vgl. Abschnitt C.II.2) und mit dem man den Abstand eines Landes vom üblichen Entwicklungspfad messen kann. Dabei wird der griechische Rückstand im Strukturwandel gegenüber den beiden anderen Ländern noch deutlicher. Während nämlich die in den Tabellen 29 und 30 ausgewiesenen tatsächlichen Anteilswerte für die Landwirtschaft für Portugal und Spanien schon wie vor 1975 unter den hypothetischen lagen — der Landwirtschaftssektor war hier also schneller geschrumpft als im internationalen Durchschnitt üblich —, lagen die griechischen Werte nach 1975 noch weiter über den hypothetischen als zuvor. Dafür war das griechische Verarbeitende Gewerbe nach 1975 noch kleiner, als es nach dem Querschnitt hätte sein müssen, während das portugiesische weiterhin über dem Durchschnitt lag. Das Verarbeitende Gewerbe in Spanien war zwar ebenfalls kleiner, als man es vom Entwicklungsstand her hätte erwarten sollen, schrumpfte aber auf einem höheren Pro-Kopf-Einkommensniveau schon zugunsten des Dienstleistungssektors. Griechenland wies also einen noch größeren Rückstand gegenüber dem international üblichen Entwicklungspfad auf, während die Struktur Portugals und insbesondere diejenige Spaniens sich rascher wandelte, als es im internationalen Durchschnitt normalerweise der Fall ist. In der weiteren Entwicklung bis 1990/91 muß Griechenland in bezug auf die Landwirtschaft und das Verarbeitende Gewerbe als zunehmend rückständig gelten, während Spanien und Portugal im sektoralen Strukturwandel vorankommen und dem Normalmuster weiterhin vorausziehen: Der landwirtschaftliche Sektor wird schneller abgebaut, die Anteile des Verarbeitenden Gewerbes gehen schneller zurück (Spanien) bzw. nähern sich dem Durchschnitt rascher an (Portugal).

Ähnliche Unterschiede zwischen Griechenland einerseits und Spanien und Portugal andererseits wie im sektoralen Strukturwandel zeigen sich im Bereich

der Industrie: Auch innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes war der Strukturwandel in Griechenland weniger rasch als in den beiden anderen Ländern. In Griechenland blieb der Anteil traditioneller Industrien aus der allerersten Phase der Industrialisierung auch in den 80er Jahren hoch, insbesondere bei der Beschäftigung, während Industriezweige mit einem höheren Anteil an Humankapital sogar an Bedeutung verloren, und zwar einschließlich solcher Branchen, in denen das erforderliche Humankapital nicht mit F&E-Aktivitäten in Verbindung steht, sondern eher in Form von „skills“ der Arbeitskräfte bei der reinen Produktion benötigt wird. Portugal und insbesondere Spanien konnten dagegen Zuwächse der Produktion sowohl standardisierter Industrieprodukte als auch in Anfängen bei der Herstellung von Gütern mit einem höheren Gehalt an Humankapital aufweisen. Diese Tendenz setzte sich auch nach dem Beitritt fort, vor allem in Spanien [vgl. hierzu Donges et al., 1982, S. 47 ff.; Laaser, 1994].

Portugal und Spanien haben sogar ein noch rascheres Tempo beim Strukturwandel vorgelegt, wenn man berücksichtigt, daß es in Portugal zunächst mit den Verstaatlichungen sogar einen ordnungspolitischen Rückschritt gab und daß die staatlichen Unternehmen hier und in Spanien traditionell eine niedrige Produktivität aufwiesen und meist nicht rentabel waren. Diese Probleme wurden aber in diesen beiden Ländern durchaus angegangen: in Portugal mit der Wiedezulassung privater Konkurrenz in den dem Staat vorbehaltenen Bereichen 1984 und den Bemühungen um eine zumindest formale Privatisierung von Staatsunternehmen, in Spanien mit den Programmen zur sogenannten industriellen Rekonversion und den ersten Privatisierungsversuchen seit 1982. In Griechenland dagegen nahm schon nach 1975 und verstärkt nach 1981 der Staatseinfluß in der Wirtschaft zu [OECD, a, 1992].

c. *Komplementäre versus substitutive Arbeitsteilung im Außenhandel*

Im Außenhandelsbereich haben sich in der zweiten Phase der Integration die drei Länder — gemessen an den Ex- und Importquoten am BIP — weiter geöffnet (Tabelle 27). Die Veränderungen in den Außenhandelsstrukturen der drei Länder bestätigen die aus den Wertschöpfungs- und Beschäftigungsstrukturen abgeleiteten Ergebnisse. So zeigt sich in Griechenland bis 1980 ein starkes Anwachsen der Anteile der Textil- und Bekleidungsexporte, aber auch bei mineralischen Produkten. Fast unverändert hoch waren die Anteile der Nahrungsmittelexporte, also landwirtschaftlicher Veredelungsprodukte. Die Arbeitsteilung zwischen Griechenland und seinen Außenhandelspartnern war nach wie vor durch ein Vorherrschen der interindustriellen Komponente geprägt. Die Außenhandelsstruktur Portugals zeigte ebenso wie die griechische zwischen 1975 und 1980 ein Ansteigen der Anteile für Textilien, insbesondere für Bekleidung, sowie für Leder- und Schuhwaren. Damit entfiel ein deutlich höherer Teil der

portugiesischen Exporte auf Produkte, die unter immer stärkeren Druck aus Entwicklungs- und Schwellenländern gerieten. Im Unterschied zu Griechenland gab es aber auch Zuwächse bei höherwertigen Industriewaren, wie Elektroartikeln und Straßenfahrzeugen. Stark rückläufig waren die Exportanteile auch im Landwirtschaftsbereich, was ebenfalls für Spanien zu verzeichnen ist. Auffällig ist das Vordringen der spanischen Stahlindustrie im Exportbereich, obwohl sie insgesamt von den als wenig rentabel geltenden Staatsunternehmen dominiert war. Die vergleichsweise starke Stellung der spanischen Stahlindustrie war im übrigen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ein Anlaß für die EG, als Beitrittsbedingung im Vertrag ein Schrumpfungsprogramm zu verankern. Der bei den Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteilen zu verzeichnende positive Trend des Strukturwandels in Richtung auf ein Vordringen humankapitalintensiv produzierende Branchen zeigt sich an den Zuwächsen der Anteile zahlreicher Untergruppen der Maschinenbauerzeugnisse (Warengruppe 7), während Textilerzeugnisse und Schuhe an Bedeutung verloren. Die Handelsstrukturen der drei Länder zu Beginn der 90er Jahre zeigen, daß Griechenland nach wie vor auf traditionelle Exportgüter setzte, während in Portugal und in Spanien der Anteil humankapitalintensiver Exportgüter deutlich zunahm. Der Anteil des intraindustriellen Handels für Spanien ist ebenso wie für Portugal deutlich gestiegen, so daß die Trade Overlap Coefficients für beide Länder eine deutliche Zunahme zeigen, während derjenige von Griechenland stagniert (Tabelle 34).

Die RCA-Analyse (Tabelle 32) vermittelt dementsprechend für Griechenland das Bild, daß im industriellen Warenbereich eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit nur bei Textilien und Bekleidung sowie Lederwaren und Schuhen sowie NE-Metallen zu verzeichnen ist, während keine Untergruppe der Warengruppe 7 positive Werte aufweist. Portugal war demgegenüber offenbar in der Lage, seine natürlichen Standortvorteile bei Kork und den entsprechenden Veredelungsprodukten stärker zu nutzen und die Exporterfolge der Möbelindustrie auszubauen. Die RCA-Werte der traditionellen Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie waren allerdings ebenfalls noch gestiegen und deuteten damit eine gewisse Hypothek in der Außenhandelsstruktur an. Auf der anderen Seite zeigte sich innerhalb der Warengruppe 7 mit einem positiven bzw. kaum negativen Wert für Geräte der Unterhaltungselektronik und andere Elektroartikel, daß das Land seinen Lohnkostenvorteil bei Montage solcher Produkte bereits hatte ausspielen können. Bei Spanien schließlich fällt auf, daß positive RCA-Werte eine relative Wettbewerbsfähigkeit bei praktisch allen Gütern der Warengruppe 6 (verarbeitete Produkte), zahlreichen Maschinenbauerzeugnissen der Warengruppe 7 und bei vielen Produkten der Warengruppe 8 (verschiedene verarbeitete Produkte) mit Ausnahme ausgesprochener Hochtechnologieerzeugnisse aufweist. Insofern war trotz aller nach wie vor bestehender Strukturprobleme in der spanischen Industrie, hervorgerufen durch die ineffizienten Staats-

unternehmen, der Strukturwandel doch bereits vorangeschritten und hatte bei Industriewaren, die auf der Schwelle vom standardisierten zum humankapitalintensiveren Produkt standen, zu ersten Exporterfolgen geführt. Die geographische Ausrichtung des Handels (Tabelle 34) zeigt schließlich, daß sich Griechenland von den drei Ländern zwischen 1970 und 1980 in vergleichsweise geringem Umfang auf die EG ausgerichtet hatte. Die Umorientierung aller drei Länder fand dann nach dem jeweiligen Beitritt statt.

d. Fazit

Der Aufholprozeß von Griechenland, Portugal und Spanien war zwar durch die beiden Ölkrisen 1973 und 1979 zum Stillstand gekommen, weil diese Länder im Energiebereich besonders stark von Mineralölimporten abhängig waren und auch die Nachfrage aus den wichtigsten Handelspartnerländern, die ebenfalls mit der Terms-of-Trade-Verschlechterung zu kämpfen hatten, zurückging. Zugleich wurden in der Phase zwischen Beitritts-gesuch und erfolgreichem Abschluß der Beitrittsverhandlungen die Weichen für die Fortsetzung oder den Abbruch des Aufholprozesses gestellt: In Griechenland wurden die Produktions- und Außenhandelsstrukturen sogar wieder rückständiger und entfernten sich noch weiter von dem internationalen Normalmuster. Dagegen nahm der Strukturwandel in Portugal und Spanien in etwa den Verlauf, den man vom jeweiligen Entwicklungsstand her erwarten konnte, wobei das Tempo des Strukturwandels in Spanien etwas rascher erscheint als in Portugal. Griechenland hat damit im strukturellen Bereich praktisch keine Anpassungsreaktionen erkennen lassen, während sich in den beiden anderen Ländern die Sektor- und Industriestrukturen langsam in Richtung auf Produkte mit einer höheren Einkommenselastizität verändert haben. Nach 1980 setzte sich diese Tendenz fort: In Portugal und in Spanien ist der Strukturwandel vorangekommen, während Griechenland auf der Stelle tritt und seinen Rückstand zu den anderen EG-Ländern nicht hat aufholen können. Mit dem Beitritt und der damit verbundenen Marktöffnung, die in Griechenland und Spanien vor allem die Senkung des Zolltarifs und in allen drei Ländern den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse betraf, wurde die Wirtschaft aller drei Länder einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Eine strukturelle Anpassung wäre eigentlich unumgänglich gewesen. Eine solche hat bislang aber nur in Spanien und Portugal stattgefunden.

3. Der Abschluß der Beitrittsverhandlungen

Die Verhandlungen mit Griechenland über die Vollmitgliedschaft des Landes konnten bis Mitte 1979 abgeschlossen werden. Die griechische Wirtschaft stellte

zwar nach Ansicht der EG-Kommission keine wesentliche wettbewerbliche Herausforderung für die Wirtschaft der EG-9 dar, weil (i) seit 1974 bei Industriewaren ohnehin keine Zölle mehr auf griechische Industriewaren erhoben wurden, weil (ii) die Arbeitsteilung zwischen der EG und Griechenland weitgehend komplementärer Natur war, weil (iii) Griechenland im Vergleich zu den bisherigen Mitgliedern nur ein kleines Land darstellte und weil (iv) selbst im landwirtschaftlichen Bereich die systembedingte Überproduktion nur bei wenigen Produkten steigen würde [KOM, a, S. 8, Tz. 8; S. 14 f., Tz. 22 f.]. Der sogenannte Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft¹⁴⁵ im landwirtschaftlichen Bereich würde sich allerdings trotz dieser ursprünglichen Einschätzung der Kommission durch einen griechischen Beitritt bei Reis, Wein, Olivenöl, Pfirsichen, Gemüse und Zitrusfrüchten deutlich erhöhen. Darüber hinaus stellten Wein, Olivenöl, Südfrüchte und Gemüse durchaus prinzipiell wettbewerbsfähige Produkte dar, zumal dann, wenn sich die niedrige Produktivität in der griechischen Landwirtschaft sich nennenswert erhöhen würde, wozu das Potential von der Bodennutzung her bei entsprechender Bewässerung durchaus gegeben war [Donges et al., 1982, S. 153 ff.]. Daher und wegen der zu erwartenden finanziellen Belastungen aufgrund der zu erwartenden Mehrproduktion im Agrarbereich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik verzögerten sich die Verhandlungen ebenso wie aus den zu erwartenden Zahlungen, die aus dem 1975 gegründeten EFRE zu leisten sein würden. Insbesondere das am wenigsten wohlhabende Land der EG-9, Irland, befürchtete eine Beeinträchtigung seiner Nettoempfängerposition. Für den erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen nach drei Jahren waren letztlich politische Motive ausschlaggebend: Seitens der EG-Mitgliedstaaten wollte man einen Linksrutsch oder gar eine erneute Militärdiktatur in einem von Europa enttäuschten Griechenland verhindern, zumal das Land an der Ostflanke der NATO in einem strategisch wichtigen Gebiet lag [Tsonis, 1987, S. 45 ff.].

Aufgrund der komplizierten Konkurrenzbeziehungen zu den Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum dauerte es demgegenüber acht Jahre bis die Verhandlungen über die Vollmitgliedschaft von Spanien und Portugal 1985 abgeschlossen waren. Dabei spielten mehrere Faktoren eine Rolle. Der Beitritt würde teuer werden, zugleich hatten sich aber die Finanzierungsmöglichkeiten seitens der bestehenden Gemeinschaften verschlechtert: (i) In Frankreich, Italien und im neuen Mitgliedsstaat Griechenland hatte man große Bedenken gegen einen raschen Beitritt, weil man den verstärkten innergemeinschaftlichen Wettbewerbs-

¹⁴⁵ Der Selbstversorgungsgrad wird, unabhängig von den aktuellen Handelsströmen, durch den Anteil der heimischen Produktion an der heimischen Endnachfrage nach dem betreffenden Produkt gemessen [Donges et al., 1982, S. 148 f., Tab. 42 und 43].

druck durch die spanische, aber auch die portugiesische Landwirtschaft,¹⁴⁶ Nahrungsmittel-, Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie fürchtete. Durch die zusätzliche innersgemeinschaftliche Konkurrenz würden die Anbieter in den strukturschwachen Regionen Frankreichs und Italiens, in denen die entsprechenden Branchen konzentriert waren, sowie in ganz Griechenland hohe Anpassungslasten zu tragen haben. Demzufolge forderten die betroffenen Länder einen Ausgleich. (ii) Insbesondere Spanien wies mit seiner umfangreichen Stahl- und Werftindustrie seit Mitte der 70er Jahre hohe Kapazitäten in einem Bereich auf, in dem die traditionellen EG-Mitgliedsländer ohnehin schon mit Kapazitätsüberhängen zu kämpfen hatten und sowohl im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als auch in der sektoralen Beihilfenkontrolle Maßnahmen zu einem kartellartig geplanten Kapazitätsabbau eingeleitet hatten: Von Ende 1976 bis 1980 war der europäische Stahlmarkt durch ein von der EG-Kommission toleriertes, gleichwohl den liberalen Regelungen des EGKS-Vertrags widersprechendes Kartell des europäischen Stahlverbandes beherrscht. Nach dessen Zusammenbruch nach der zweiten Ölkrise führte die EG-Kommission die in Art. 58 EGKS-Vertrag vorgesehenen Zwangsquoten für die europäischen Stahlerzeuger ein, die bis 1988 Bestand hatten, zahlte Subventionen aus EG-Haushaltsmitteln und zog über die Beihilfenaufsicht über den europäischen Stahlmarkt die Kompetenz für die Stahlpolitik an sich. Diese Politik war allerdings in bezug auf die Verminderung der Stahlerzeugung bei weitem nicht ausreichend, um ein Marktgleichgewicht herzustellen [Klodt, Stehn et al., 1992, S. 115 ff.]. Auch in diesem Bereich würde sich daher die innergemeinschaftliche Konkurrenzsituation bei einem Beitritt Spaniens verschärfen. (iii) Es war absehbar, daß die EG die anstehenden Probleme durch Beihilfeprogramme zu lösen versuchen würde. Da aber auch die Altmitglieder zunehmend unter Problemen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung litten (Wachstumsschwäche, zunehmende Arbeitslosigkeit, sektorale und regionale Strukturkrisen, zunehmende Agrarüberschüsse, Finanzierungsprobleme beim Gemeinschaftshaushalt), waren die Finanzierungsspielräume eingeschränkt. Die wirtschaftlichen Probleme eines Beitritts traten mehr in den Vordergrund und verdrängten die politischen Gründe für eine Aufnahme Spaniens und Portugals [Die Weltwirtschaft, 1980]. Die Bedenken wegen der Konkurrenzbeziehungen wurden nach langem Tauziehen durch die integrierten Mittelmeerprogramme ausgeräumt, mit denen für sieben Jahre aus dem Budget der EG finanzielle Beihilfen für strukturpolitische Maßnahmen in den südlichen Regionen Frankreichs und Italiens sowie in Griechenland gewährt wurden [Schrader, 1989, S.

¹⁴⁶ Dabei waren es insbesondere Gemüse und Kartoffeln, Zitrusfrüchte, Wein und Olivenöl, die den Selbstversorgungsgrad der EG nennenswert erhöhten [Donges et al., 1982, S. 148 f., Tab. 42 und 43].

172]. Erst als diese Hürde genommen war, konnten die Beitrittsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden [Axt, 1993, S. 425]. Das Problem der Überkapazitäten in der Stahlindustrie wurde durch die Beitrittsbedingungen für Spanien angegangen: Das Land mußte einen deutlichen Kapazitätsabbau als Eintrittsbedingung hinnehmen. Alle drei Länder mußten im übrigen akzeptieren, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst nach langen Übergangsfristen gewährt wurde.

4. Beurteilung der ordnungspolitischen und strukturellen Anpassungsprozesse nach Abgabe der Beitrittsanträge

Die drei Länder haben die Zeit nach Abgabe ihrer Beitrittsgesuche bis zum erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen in unterschiedlicher Weise genutzt.

In Griechenland hat sich an den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in dieser Periode kaum etwas verändert; auch der Strukturwandel kam nicht nur nicht voran, sondern zeigte sogar Rückschrittstendenzen. Das Land zeigte wenig Anstrengungen, den Marktkräften mehr Raum zu geben, die Unternehmen auf den zunehmenden Wettbewerbsdruck nach dem Beitritt vorzubereiten und Bedingungen zu schaffen, unter denen ein marktgeleiteter Strukturwandel erfolgreich ablaufen kann. Statt dessen wurden verstärkt Maßnahmen einer konservierenden Strukturpolitik ergriffen.

In Portugal und Spanien wurden dagegen Lehren aus der sich verschlechternden finanziellen Lage der Staatsunternehmen gezogen und der Versuch unternommen, den Marktkräften mehr Spielraum zu verschaffen. Zwar konnte in Portugal die Hypothek der ersten postrevolutionären Verfassung in Form des Staatsziels des Sozialismus und des Reprivatisierungsverbots noch nicht getilgt werden, weil sich dafür Anfang der 80er Jahre noch keine ausreichenden Mehrheiten fanden. Aber die Betonung privatwirtschaftlicher Wirtschaftsaktivität in der Verfassung und die Wiederzulassung privater Konkurrenz in den vormals zur Staatsdomäne erklärten Bereichen markieren einen Wechsel im wirtschaftspolitischen Paradigma. Das gleiche gilt für Spanien, wo nunmehr die ersten Staatsunternehmen zur Privatisierung anstanden und die sogenannte industrielle Rekonversion einen Beitrag zum Abbau nicht mehr wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze leisten sollte. In beiden Ländern kam aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen der Strukturwandel auch voran. Portugal nutzte seine natürlichen Standortvorteile (Rohstoffe, niedrige Löhne) verstärkt, zeigte aber auch schon erste Tendenzen in Richtung auf eine Umstellung der Produktionsstrukturen auf Güter mit einem höheren Gehalt an Fertigkeiten der Arbeitskräfte. Spaniens Wirtschaft war zwar schon bei Abgabe des Beitrittsantrags auf ei-

nem höheren Entwicklungsniveau gewesen, doch kam der Strukturwandel weiter voran. Insgesamt kann festgehalten werden, daß Spanien und Portugal die Übergangsphase besser nutzten als Griechenland, wo kaum wirtschaftspolitische Initiativen hin zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit unternommen wurden.

Trotz dieser Unterschiede im Anpassungstempo wurden die Beitrittsverhandlungen mit Griechenland rascher erfolgreich abgeschlossen — sie dauerten vier Jahre — als diejenigen mit Portugal und Spanien, die erst nach acht Jahren einen Beitritt ermöglichten. Die politischen Motive für einen Beitritt waren in allen Fällen ausschlaggebend für die Aufnahme der Verhandlungen gewesen. Im Fall Griechenlands waren sie letztlich auch der Grund für den rascheren Abschluß der Verhandlungen [Tsonis, 1987, S. 48]. Dazu dürfte auch beigetragen haben, daß die finanziellen Belastungen zunächst noch kalkulierbar blieben, weil Griechenland ein vergleichsweise kleines Land war.

Nach dem Beitritt wechselte Griechenland in den Verhandlungen der EG mit Spanien und Portugal die Seite und verstärkte damit die Fraktion derer in der EG, für die ein Beitritt Spaniens und Portugals mit Anpassungslasten verbunden war. Da auch in den Nettozahlerländern der Gemeinschaft die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zugenommen hatten, zögerten sich die Verhandlungen länger hin. Ein Beitritt Spaniens und Portugals wurde erst möglich, als mit dem „Mittelmeerprogramm“ betroffene Regionen in den Mitgliedstaaten für den erhöhten Konkurrenzdruck entschädigt wurden. Damit bewahrheitete sich eine Prognose von Donges et al. [1982, S. 23], nämlich daß eine verminderte Zahlungsbereitschaft letztlich doch mit einer Politik des „muddling through“ überwunden werden würde.

Nach dem Beitritt Griechenlands 1981 sowie Portugals und Spaniens 1986 waren die wirtschaftspolitischen Anpassungsstrategien der drei Länder völlig unterschiedlich. Spanien und Portugal haben den Wettbewerbsdruck weitgehend in Anpassungsreaktionen sowohl ordnungspolitisch als auch strukturpolitisch umgesetzt, die Angebotsbedingungen verbessert, die Marktkräfte gestärkt und eine aktive Strukturpolitik betrieben. Griechenland dagegen hat Anfang der 80er Jahre den staatlichen Einfluß auf die Wirtschaft ausgedehnt, eine bewußt konservierende Strukturpolitik betrieben und Anpassungsprozesse wie in Spanien und Portugal bis Ende der 80er Jahre weitgehend unterlassen. Erst danach, unter dem Druck des Binnenmarktprogramms und der sich abzeichnenden Wirtschafts- und Währungsunion, hat auch Griechenland begonnen, den Marktkräften mehr Spielraum zu gewähren [vgl. im einzelnen Laaser, 1994]. Angesichts dieser Unterschiede verwundert es nicht, wenn auch der Strukturwandel in Spanien und Portugal schneller voranging als in Griechenland und in diesen beiden Ländern höhere Wachstumsraten erzielt wurden als dort. Auch die allen

drei Ländern zugeflossenen Transfers aus dem EG-Haushalt¹⁴⁷ haben eine völlig unterschiedliche Wirkung gehabt: In Griechenland haben sie zunächst fast ausschließlich die Anreize bei den Unternehmen, Arbeitnehmern und der Regierung beeinträchtigt, während sie in Portugal und Spanien bei allen Zweifeln an der generellen Wirksamkeit Anlaß zu verstärkten Eigenanstrengungen waren. Unter diesen Umständen müssen auch die beobachteten Handels- und Leistungsbilanzdefizite der drei Länder nach dem Beitritt völlig unterschiedlich interpretiert werden.

Analysiert man die Zahlungsbilanzen der drei Länder, so wird deutlich, daß Spanien und Portugal trotz der rasch zunehmenden Importüberschüsse hohe langfristige Kapitalimporte zu verzeichnen hatten (Tabelle 36). Die Handelsbilanzdefizite beider Länder wurden seit 1986 bzw. 1988 nicht mehr durch Überschüsse im Dienstleistungshandel und bei den Transfers ausgeglichen, obwohl beide Länder in erheblichem Maße aus den Strukturfonds und aus dem Agrarfonds der EG Mittel beziehen konnten. Die entsprechenden Leistungsbilanzdefizite repräsentierten aber einen Nettoressourcenzufluß, der mit einer Verschuldung „aus Stärke“ verbunden war. Ebenso rasch wie die Leistungsbilanzdefizite stieg nämlich der Zufluß an langfristigem Kapital, das zum überwiegenden Teil aus privaten Direktinvestitionen bestand [OECD, b, 1991, S. 30; c, 1991, S. 24].

In Spanien war ab 1986 ein ausgesprochener Investitionsboom zu verzeichnen: Die Investitionsquote, die bis 1985 auf 20 vH gesunken war, stieg bis 1991 um mehr als sechs Prozentpunkte [OECD, c, 1991, S. 62 ff.]. In Portugal war eine parallele Entwicklung zu beobachten, nur daß die Investitionsquote von ebenfalls 20 vH sogar um zwölf Prozentpunkte zunahm. Insbesondere die ausländischen Direktinvestitionen sind seit 1986 in beiden Ländern sprunghaft gestiegen: in Spanien von jährlich 2 auf über 10 Mrd. US\$ bis Ende 1989, in Portugal von 100 Mill. auf 2 Mrd. US\$ [Larre, Torres, 1991, S. 187 ff.]. Zugleich hat auch die heimische Sparquote zugenommen, Kapitalbildung und Kapitalanlage an den Standorten Spanien und Portugal wurde also deutlich attraktiver. Die Rentabilität des eingesetzten Kapitals hat in beiden Ländern stark zugenommen.¹⁴⁸ Der EG-Beitritt, die im internationalen Vergleich immer noch

¹⁴⁷ Insgesamt haben Griechenland, Portugal und Spanien zwischen 1981 bzw. 1986 und 1990 netto knapp 13, gut 2 und ca. 5 Mrd. ECU aus dem EG-Haushalt bezogen, zum Teil als direkte Zuwendungen, zum Teil in Form ermäßigter Beiträge zum EG-Haushalt während der Übergangszeit. Ende der 80er Jahre machten die EG-Transfers in Griechenland 4 vH des BIP aus, in Portugal 2 vH und in Spanien 0,5 vH [Axi, 1993, S. 419; OECD, b, 1992, S. 15 ff.].

¹⁴⁸ Die Kapitalverzinsung ist von 1982 bis 1990 in Spanien von 10,5 auf 16,5 vH gestiegen, in Portugal von 8 auf 14 vH [Larre, Torres, 1991, S. 187].

Tabelle 36 — Entwicklung der Zahlungsbilanzen Griechenlands, Portugals und Spaniens 1975–1991 (Mrd. US\$)

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Griechenland^a</i>													
Handelsbilanzsaldo	-2,5	-5,7	-5,4	-4,8	-4,3	-4,2	-5,1	-4,4	-5,5	-6,1	-7,4	-10,2	-10,1
Dienstleistungsbilanzsaldo/ Übertragungsbilanzsaldo	+1,5	+3,5	+3,0	+2,9	+2,4	+2,1	+1,8	+2,7	+4,3	+5,1	+4,8	+6,6	+8,6
Leistungsbilanzsaldo	-1,0	-2,2	-2,4	-1,9	-1,9	-2,1	-3,3	-1,7	-1,2	-1,0	-2,6	-3,5	-1,5
Saldo der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs	+0,5	+1,3	+1,6	+1,2	+2,1	+1,8	+2,8	+2,1	+1,4	+1,4	+2,0	+3,0	+3,4
darunter: unternehmens- und grundstücks- bezogene Transaktionen	(+0,4)	(+1,3)	(+0,8)	(+0,6)	(+0,6)	(+0,6)	(+0,6)	(+0,7)	(+1,0)	(+1,5)	(+1,1)	(+2,0)	(+2,5)
Grundbilanzsaldo	-0,5	-0,9	-0,8	-0,7	+0,2	-0,4	-0,5	+0,5	+0,2	+0,5	-0,6	-0,6	+1,9
Saldo der Bilanz des kurzfristigen Kapitalverkehrs ^b	+0,1	+0,4	+0,6	+0,5	-0,1	+0,5	+0,4	-0,2	+0,6	+0,6	+0,3	+0,6	-0,2
Veränderung der Reserveposition der Zentralbank (= Zunahme)	+0,4	+0,5	+0,2	+0,2	-0,1	-0,1	+0,1	-0,3	-0,8	-1,1	+0,3	+0,0	-1,7
<i>Portugal</i>													
Handelsbilanzsaldo	-1,6	-4,2	-5,2	-4,8	-3,0	-2,1	-1,5	-1,7	-3,6	-5,5	-4,9	-6,8	-7,9
Dienstleistungsbilanzsaldo	-0,2	-0,0	-0,5	-1,1	-0,7	-0,7	-0,4	-0,1	+0,3	+0,1	+0,5	+1,1	+1,1
Übertragungsbilanzsaldo	+1,0	+3,0	+2,9	+2,7	+2,1	+2,2	+2,3	+2,9	+3,8	+4,3	+4,5	+5,5	+6,0
Leistungsbilanzsaldo	-0,8	-1,3	-2,9	-3,2	-1,6	-0,6	+0,4	+1,2	+0,4	-1,1	+0,1	-0,2	-0,8
Saldo der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs	-0,1	+1,2	-2,0	+2,6	+1,5	+1,3	+1,1	-0,3	+0,2	+0,8	+2,8	+3,6	+4,0
darunter: unternehmens- und grundstücks- bezogene Transaktionen	(-0,0)	(+0,8)	(+1,4)	(+2,0)	(+0,9)	(+0,8)	(+0,7)	(-0,2)	(+0,2)	(+0,8)	(+2,2)	(+2,2)	(+3,0)

noch Tabelle 36

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Grundbilanzsaldo	-0,9	-0,1	-0,9	-0,6	-0,1	+0,7	+1,5	+0,9	+0,6	-0,3	+2,9	+3,4	+3,2
Saldo der Bilanz des kurzfristigen Kapitalverkehrs ^b	-0,1	+0,5	+0,8	+0,7	-0,9	-0,5	-0,5	-0,9	+1,2	+1,2	+1,6	+0,1	+2,5
Veränderung der Reserveposition der Zentralbank (= Zunahme)	+1,0	-0,4	+0,1	-0,1	+1,0	-0,2	-1,0	+0,0	-1,8	-0,9	-4,5	-3,5	-5,7
<i>Spanien</i>													
Handelsbilanzsaldo	-7,4	-11,7	-10,0	-9,3	-7,6	-4,3	-4,2	-6,4	-12,8	-18,0	-24,6	-29,5	-30,0
Dienstleistungsbilanzsaldo	+2,8	+4,5	+3,5	+3,4	+3,9	+5,2	+5,8	+9,2	+10,2	+9,8	+9,0	+8,4	+8,2
Übertragungsbilanzsaldo	+1,1	+2,0	+1,7	+1,6	+1,2	+1,2	+1,1	+1,1	+2,6	+4,5	+4,6	+4,2	+6,1
Leistungsbilanzsaldo	-3,5	-5,2	-4,8	-4,2	-2,5	+2,0	+2,7	+3,9	-0,1	-3,7	-10,9	-16,9	-15,8
Saldo der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs	+1,8	+4,2	+4,2	+1,8	+3,2	+3,1	-1,3	-1,6	+9,2	+9,4	+17,0	+18,9	+32,2
darunter:													
unternehmens- und grundstücks- bezogene Transaktionen	(+1,8)	(+4,0)	(+3,6)	(+0,8)	(+2,2)	(+2,7)	(-1,3)	(+0,5)	(+9,3)	(+10,3)	(+16,5)	(+17,2)	(+31,1)
Grundbilanzsaldo	-1,7	-1,0	-0,6	-2,5	+0,7	+5,2	+1,4	+2,3	+9,1	+5,8	+6,0	+2,0	+16,4
Saldo der Bilanz des kurzfristigen Kapitalverkehrs ^b	+0,9	+0,4	-0,6	-0,8	-1,4	-1,6	-1,8	+0,2	+0,6	-1,9	-3,5	-5,1	-3,9
Veränderung der Reserveposition der Zentralbank (= Zunahme)	+0,8	+0,6	+1,2	+3,3	+0,7	-3,6	+0,4	-2,5	-9,7	-3,9	-2,5	+3,1	12,5
^a OECD-Basis. — ^b Einschließlich nicht zuzuordnender Transaktionen.													

Quelle: OECD [a; b; c].

Lohnstückkosten und die marktwirtschaftlich orientierten Reformen im Bereich der Ordnungspolitik haben sich dabei gegenseitig verstärkt: Der EG-Beitritt und die 1986 schon diskutierte Vollendung des Binnenmarkts bewirkten eine Öffnung des Landes und nährten die Hoffnung der Investoren auf einen weiteren Abbau von marktwidrigen Hemmnissen. Dadurch wurden die trotz aller exzessiver Lohnerhöhungen seit Mitte der siebziger Jahre [Donges et al., 1982, S. 41 ff.] immer noch niedrigen Lohnstückkosten als Standortfaktor bedeutsamer. Ohne die seit 1982 eingeleiteten institutionellen Reformen im Inland wären die Investitionsbedingungen allerdings trotz der niedrigen Lohnstückkosten nicht attraktiv gewesen. Das zeigt die völlig unterschiedliche Entwicklung in Griechenland.

Auch Griechenland hat unmittelbar nach dem Beitritt 1981 stark steigende Importüberschüsse und sich verschlechternde Handelsbilanzdefizite erlebt (Tabelle 36). Trotz hoher und seit Mitte der 80er Jahre stark steigender Nettotransfers seitens der EG wies Griechenland seit seinem Beitritt hohe Leistungsbilanzdefizite aus. Die entsprechende Verschuldung geschah aber nicht aus Stärke: Der langfristige Kapitalimport veränderte sich im Trend in den 80er Jahren kaum, schwankte zwischen 1,2 und 2,7 Mrd. US\$ und stieg erst von 1990 auf 1991 deutlicher von 1,9 auf 3,0 Mrd. US\$ [OECD, a, 1992, S. 103, Tab. I]. Nicht nur die Kapitalzuflüsse, sondern auch die zudem abnehmende inländische Ersparnis wurden vorwiegend zur Finanzierung des steigenden staatlichen Haushaltsdefizits verwendet und flossen damit sowohl in einen aufgeblähten öffentlichen Sektor als auch in eine konservierende Strukturpolitik. Die Investitionsquote sank zwischen 1980 von damals noch durchschnittlichen 24 vH um fast neun Prozentpunkte und stieg erst seit 1988 wieder leicht auf 18 vH [OECD, a]. Die ausländischen Direktinvestitionen blieben im Verlauf der 80er Jahre nahezu konstant bei ca. 500 Mill. US\$ jährlich. Sowohl im Hinblick auf die Investitionssumme in konstanten Preisen gerechnet als auch auf das steigende Volumen von Direktinvestitionen insgesamt hat sich damit Griechenlands relative Position als Investitionsstandort verschlechtert [KOM, k, S.11]. In Griechenland fand weder ein Investitionsboom im Gefolge des Beitritts statt noch konnte das Land im internationalen Standortwettbewerb mithalten.

IV. Lehren aus der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft für eine sinnvolle Integrationsstrategie

Die Geschichte des Beitritts Griechenlands, Portugals und Spaniens zur EG läßt einige wichtige Rückschlüsse im Hinblick auf (i) die wirtschaftspolitischen und

strukturellen Anforderungen an potentielle Neumitglieder auf einem niedrigeren Einkommensniveau und (ii) auf die wirtschaftlichen Chancen und Risiken der Integration für die beitrittswilligen Länder zu. Aus diesen Schlußfolgerungen können Elemente einer sinnvollen Integrationsstrategie abgeleitet werden. Es zeigt sich, daß die ordnungspolitischen Eintrittsbedingungen seinerzeit zwar auf die Ausgestaltung eines demokratischen Rechtsstaats konzentriert waren, daß sich aber durch die fortschreitende europäische Integration in institutioneller Hinsicht die Anpassungserfordernisse in den drei südeuropäischen Ländern nach ihrem Beitritt beträchtlich erhöht haben. Weiterhin zeigt die Beitrittsgeschichte, daß die EG-Mitgliedstaaten auch damals in hohem Maße darauf achteten, daß sich die innergemeinschaftlichen Konkurrenzbeziehungen durch den Beitritt nicht zu Lasten von Anbietern sensibler Produkte aus der Gemeinschaft veränderten: Ein Beitritt war erst nach einer finanziellen Kompensation von Regionen möglich, deren Wirtschaft in besonderem Maße von der Konkurrenz aus den neuen Mitgliedstaaten betroffen war. Schließlich wird deutlich, daß die Vorteile aus der Integration — bessere Möglichkeiten zum wirtschaftlichen Aufholen — nur dann genutzt werden können, wenn die heimische Wirtschaftspolitik in den beitrittswilligen Ländern erhebliche Eigenanstrengungen unternimmt, den eigenen Standort für in- und ausländische Investoren attraktiv zu machen.

1. Ordnungspolitische Reformen

Die Analyse hat gezeigt, daß Griechenland, Portugal und Spanien erst dann als Beitrittskandidaten akzeptiert wurden, als sie Mitte der 70er Jahre ihre jeweiligen totalitären Systeme abgeschafft hatten. Die Gemeinschaft war nunmehr bereit, mit den drei Ländern über einen Beitritt zu verhandeln, obwohl sich die jeweilige politische Situation noch nicht stabilisiert hatte, wie sich an dem zunächst sozialistisch ausgerichteten Kurs in Portugal und an dem Militärputschversuch von 1981 in Spanien zeigt. Sie wollte also durchaus zur politischen Stabilisierung beitragen. Die Aufnahme von Verhandlungen mit den drei Ländern basierte überwiegend auf dem Wunsch der europäischen Staaten, die junge Demokratie in den drei Staaten zu stärken [KOM, a, S. 10; e, S. 7; f, S. 10]. Denn die Unterschiede im Entwicklungsniveau ließen von vornherein keinen Zweifel, daß die Neumitglieder in starkem Maße zu Nehmerländern im Rahmen der Umverteilungsmechanismen werden würden¹⁴⁹ und daß die Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln erst nach einer längeren und abgestuften

¹⁴⁹ Spanien gehört allerdings seit 1989 zu den Nettozahlern der Gemeinschaft [Axt, 1991, S. 288; Eser, Hallet, 1993, S. 209].

Übergangsphase möglich sein würde [KOM, c, S. 6 ff.]. Wirtschaftliche Motive spielten somit erst die zweite Rolle bei der Aufnahme der neuen Mitglieder, vom Fall Spaniens mit seinem großen Binnenmarkt bei einer Bevölkerungszahl von knapp unter 40 Millionen in gewissem Maße abgesehen [KOM, d, S. 23; Europartners, 1986, S. 36]. Europa war Mitte der 70er Jahre gewillt, die einsetzende Demokratisierung durch die Aufnahme in die Gemeinschaft zu unterstützen. Im Fall Griechenlands bewog den Rat der EG die Gefahr, daß das Land an der Ostflanke der NATO nach links abdriften oder wieder von einer Militärdiktatur beherrscht werden könnte [Tsonis, 1987, S. 45]. Ähnliche Überlegungen wurden bei Portugal angestellt [Ritter et al., 1988, S. 27].

Hinsichtlich der jeweiligen Wirtschaftsverfassung waren die Anforderungen für die Aufnahme von Verhandlungen weniger streng. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die drei Länder mit ihren mehr oder minder korporativistischen Systemen keine ausgesprochenen Zentralverwaltungswirtschaften waren, in denen private Initiative überhaupt keinen offiziellen Platz hatte. Gleichwohl war der Anpassungsbedarf auf dem Weg zu einer Marktwirtschaft groß und forderte grundsätzlich schon im Verlauf der Beitrittsverhandlungen entsprechende wirtschaftspolitische Anstrengungen. Es bestand dabei von vornherein Klarheit darüber, daß die Gemeinschaft nicht bereit sein würde, ihre Clubregeln zu ändern, und den Neumitgliedern lediglich Übergangsfristen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einräumen würde.

Der Zwang zur Anpassung der Rahmenbedingungen erwuchs dabei auf dem damaligen Rechtsstand nur zum Teil aus einem direkten Eingriff des EWGV in die nationalen Wirtschaftsverfassungen, vielfach dagegen aus der generellen Norm des EWGV, daß die Mitgliedstaaten nicht gegen Marktteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren dürfen. Direkter Natur waren die Eingriffe im Bereich der Wettbewerbspolitik durch die Wettbewerbsregeln nach Art. 85–94 EWGV, im Bereich der außenwirtschaftlichen Öffnung gegenüber den EG-Mitgliedstaaten durch die Bestimmungen zur Zollunion nach Art. 9–37 EWGV¹⁵⁰ und bei der Handelspolitik gegenüber Drittstaaten die gemeinsame Agrarpolitik nach Art. 38–47 EWGV und die gemeinsame Handelspolitik nach 110–116 EWGV. Eher indirekter Natur waren dagegen die Zwänge bei der Privatisierung. So fordert der EWGV beispielsweise trotz der grundsätzlichen Aussage, die Mitgliedstaaten müßten über ein marktwirtschaftliches System

¹⁵⁰ Dies betraf allerdings nur den Abbau der tarifären Protektion, die bis 1968 zwischen den Mitgliedstaaten sogar ein Jahr früher als ursprünglich vorgesehen verwirklicht werden konnte. Der Abbau verbliebener nichttarifärer Hemmnisse bleibt dagegen ebenso wie die vollständige Gewährung der Freiheit des Kapitalverkehrs und grenzüberschreitenden Personenverkehrs und der Niederlassungsfreiheit der Vollandung des Binnenmarkts 1993 vorbehalten [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 146].

verfügen, keine Privatisierungspolitik in den Mitgliedstaaten und enthält in Art. 222 EWGV sogar die Vorschrift, daß die Mitgliedstaaten autonom in bezug auf das Ausmaß des öffentlichen Eigentums seien. Der EWGV erklärt damit die EG als neutral gegenüber nationalen Verstaatlichungs- oder Privatisierungspolitiken und erkennt öffentliche Unternehmen in Art. 90 EWGV an, solange die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 7 EWGV und die Wettbewerbsregeln in Art. 85–94 EWGV verstoßen. Gleichwohl ergibt sich ein indirekter wettbewerblicher Zwang, wenn ein öffentliches Unternehmen mit privaten Unternehmen konkurrieren muß,¹⁵¹ die sich als wettbewerbsfähiger erweisen und das einheimische öffentliche Unternehmen zu verdrängen drohen.¹⁵² Erhaltungssubventionen für das öffentliche Unternehmen könnten gegen die Beihilfenaufsicht nach Art. 92 ff. EWGV verstoßen, so daß eine Privatisierung ein Ausweg für die betreffende Regierung sein könnte [Bös, 1993, S. 102].

Die formalen Anpassungserfordernisse an die Beitrittskandidaten bzw. Neumitglieder haben sich allerdings kurz nach der Aufnahme Spaniens und Portugals für alle drei Länder deutlich erhöht, weil mit dem durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 beschlossenen Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarkts Lücken in den vier Freiheiten des EWGV geschlossen wurden, die zu einer Deregulierung wichtiger Dienstleistungsmärkte zwangen. Auch der Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 [Rat der EG, c] hat nunmehr direkte Anpassungserfordernisse im makroökonomischen Bereich (Abgabe der geldpolitischen Kompetenz in der Wirtschafts- und Währungsunion, Beachtung der finanzpolitischen Kompetenzkriterien) mit sich ge-

¹⁵¹ Nach früherer Lesart waren staatliche Monopolunternehmen in den Bereichen Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Versorgung („public utilities“) vom Diskriminierungsverbot und von den Wettbewerbsregeln ausgenommen, weil die Ansicht vorherrschte, dies würde ihnen aufgrund ihres Charakters als natürliches Monopol die Erfüllung ihrer Aufgaben unmöglich machen [Alexopoulos, 1981, S. 14 ff.]. Diese Auffassung hat sich allerdings auch bei der EG gewandelt, weil bei diesen Unternehmen ein natürliches Monopol bestenfalls auf Verteilungsnetze beschränkt ist. Demzufolge fordern beispielsweise die neuen EG-Richtlinien im Verkehrsbereich den Zugang fremder Eisenbahngesellschaften zu den nationalen Schienennetzen [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 81].

¹⁵² Die Überlegenheit von privaten konkursfähigen Unternehmen gegenüber einem vor Wettbewerb geschützten öffentlichen Unternehmen läßt sich nicht nur anhand der Empirie aus vielen Ländern nachweisen [Vickers, Yarrow, 1988]. Auch die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Belege zur Untermauerung dieser These [vgl. z. B. Leibenstein, 1978; Rosenschon, 1980]. Bös [1993, S. 102] zeigt anhand mehrerer spieltheoretischer Modelle, daß ein öffentliches Unternehmen höhere Faktorkosten aufweisen wird als seine privaten Konkurrenten und daher im Wettbewerb nicht bestehen kann.

bracht.¹⁵³ Daher steht nun auch die makroökonomische Rollenverteilung auf der wirtschaftspolitischen Agenda.

2. Die Konkurrenzsituation auf den Gemeinschaftsmärkten

Abgesehen von den formalen Erfordernissen, die sich im Laufe der Zeit erhöht haben, hing der Erfolg der Beitrittsverhandlungen stark von der Veränderung der innergemeinschaftlichen Konkurrenzsituation ab. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinschaft nur nach innen eine Freihandelsgemeinschaft, nach außen aber lediglich eine Zollunion mit zahlreichen tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen gegenüber Drittstaaten war und ist.¹⁵⁴ Problemlos war der Beitritt der drei südlichen Beitrittskandidaten allein deshalb nicht zu bewerkstelligen, weil in allen drei Ländern die Landwirtschaft und traditionelle Industriezweige eine große Rolle spielten, die insbesondere auch in Problemregio-

¹⁵³ Vgl. zu den allgemeinen Implikationen der Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht Klodt und Stehn et al. [1992] sowie Laaser und Soltwedel et al. [1993]. Zu den Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik der drei südeuropäischen Länder vgl. Laaser [1994].

¹⁵⁴ Der EWGV enthält direkt und indirekt Möglichkeiten zu selektiver Protektion. Nach Art 115 EWGV werden Abweichungen von der gemeinsamen Handelspolitik legalisiert; die Mitgliedstaaten können eigenständig Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn die gemeinsame Handelspolitik „zu Verkehrsverlagerungen ... oder ... zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem oder mehreren Staaten führen“. Von Art. 115 EWGV haben bisher Frankreich und Italien in überdurchschnittlichem Maß Gebrauch gemacht, auf die beispielsweise 1991: 85 vH der 819 nach dieser Vorschrift verhängten mengenmäßigen Beschränkungen entfielen [Klodt, Stehn et al., 1992, S. 41 ff.]. Nationale Schutzmaßnahmen läßt im Fall von Zahlungsbilanzkrisen auch Art. 108 III EWGV zu. Mit Hilfe dieser Vorschrift hatte sich Griechenland in den 80er Jahren den Versuchen der EG-Kommission, die umfangreiche staatliche Subventionierung von unrentablen griechischen Industrieunternehmen als unvereinbar mit den Wettbewerbsregeln des EWGV zu erklären, widersetzen können [KOM, j. 1987, S. 150 f.]. Doch selbst unter Beachtung des Primats der gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 110 und 111 EWGV haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Handelsbeschränkungen durchzusetzen, und zwar über die Antidumpingregeln der EG. Diese aus den GATT-Regeln abgeleiteten Vorschriften besagen, daß die EG Strafzölle gegenüber Anbietern aus Drittländern erheben kann, die zu Preisen anbieten, die unter den heimischen Preisen oder unter den Produktionskosten liegen. Hierfür bestehen keine objektiven Kriterien, die Antidumpingregeln werden dementsprechend willkürlich angewendet und finden häufig ihren Niederschlag in „freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen“. 1991 bestanden über 50 dieser Abkommen der EG mit Drittländern mit einem durchschnittlichen Zolläquivalent von 15 vH gegenüber dem Durchschnittszollsatz des GZT von 5 vH [Stehn, 1994, S. 206]. Insofern ist die grundsätzliche Aussage, die Mitgliedstaaten unterwürfen sich einem gemeinsamen Freihandelsregime, zu relativieren.

nen der Gemeinschaft stark vertreten waren. Der Strukturwandel in den Altmitgliedern war keinesfalls bewältigt, sondern wurde auch in diesen durch Erhaltungssubventionen sowie durch Handelshemmnisse in der Landwirtschaft, im Stahl- und Schiffbaubereich, bei Textilien, Bekleidung und Schuhen vertagt. Die Konkurrenzsituation im Agrarbereich sowie bei traditionellen Industrien zögerten dementsprechend die Beitrittsverhandlungen über Jahre hinaus, im Fall Griechenlands vier Jahre, bei Portugal und Spanien acht Jahre. Daß sie letztlich zum Erfolg führten, war bei Griechenland vor allen Dingen sicherheitspolitischen Erwägungen zu verdanken und bei Portugal und Spanien erst möglich, nachdem von der innergemeinschaftlichen Konkurrenz betroffene Altmitglieder durch die Integrierten Mittelmeerprogramme kompensiert worden waren.¹⁵⁵

3. Wirtschaftliche Chancen und Risiken der Integration

Betrachtet man schließlich die ordnungspolitische Entwicklung in Griechenland, Portugal und Spanien nach Abgabe ihrer Beitrittsgesuche und weiter nach deren Beitritt sowie Wachstum und Strukturwandel in den drei Ländern in dieser Zeit, so wird deutlich, daß die Vorteile der Integration — die Nutzung der Spezialisierungsvorteile des Handels, der Gewinn von Marktanteilen auf den Märkten der Handelspartner, die Attraktion von ausländischen Investoren, höhere Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts als zuvor und als in den Partnerländern und damit letztlich ein wirtschaftliches Aufholen im Einkommensniveau — nur dann realisiert werden können, wenn ein beitriftswilliges Land sich einem konsequenten Strukturwandel seiner Institutionen und seiner Wirtschaft unterzieht und Rahmenbedingungen bietet, die es im Wettbewerb der Investitionsstandorte für mobiles ausländisches Kapital attraktiv machen. Erfolg oder Mißerfolg einer Integration — im Sinne einkommensmäßigen Aufholens oder Zurückbleibens — hängen entscheidend von der eigenen Wirtschaftspolitik ab — „domestic economic policy matters“. Eine Konvergenz der Einkommensniveaus ist kein Prozeß, der unabhängig von wirtschaftspolitischen Eigenanstrengungen verläuft;¹⁵⁶ die ergänzenden finanziellen Hilfen, die die Ge-

¹⁵⁵ Dabei spielte es offenbar keine Rolle, daß die Kompensation in Form von Erhaltungssubventionen erfolgte und damit den Strukturwandel in den betroffenen Regionen Frankreichs, Italiens und Griechenlands sogar verlangsamte [Schrader, 1989, S. 167].

¹⁵⁶ Diese Schlußfolgerung wird in der ökonomischen Analyse der Süderweiterung in der Literatur inzwischen weitgehend übereinstimmend gezogen. Vgl. Larre, Torres [1991]; Utzig [1991]; Axt [1991; 1993]; Misala [1992]; Eser, Hallet [1993]; Wellens [1993]; ausführlich Laaser [1994].

meinschaft bieten kann, mögen zwar eine Unterstützung beim Ausbau der komplementären Infrastruktur in peripheren Regionen der EU darstellen, sie können aber auch das genaue Gegenteil ihrer gesetzten Ziele bewirken, nämlich die internen Anreizmechanismen in einem Mitgliedsland zerstören.

Letzteres trifft für Griechenland zu, das trotz massiver Transfers aus dem Gemeinschaftsbudget [vgl. Axt, 1993, S. 419; Eser, Hallet, 1993, S. 204; 208] einkommensmäßig nach dem Beitritt sogar deutlich zurückblieb. Das Land hat vor, aber auch nach dem Beitritt zunächst wenig ordnungspolitische Eigenanstrengungen unternommen, die Chancen der Integration zu nutzen und deren Risiken, die sich durch den erhöhten Konkurrenzdruck für etablierte Inlandsanbieter ergeben können, zu begrenzen. Statt dessen hat sich Griechenland die Kosten der Nichtanpassung extern finanzieren lassen.

Portugal und Spanien dagegen konnten aus der Integration Vorteile ziehen und erzielten nach ihrem Beitritt 1986 überdurchschnittliche Zuwachsraten des realen BIP sowie hohe Beschäftigungszuwächse.¹⁵⁷ Beide Länder erlebten einen von ausländischen Direktinvestitionen getragenen Investitionsboom, der wiederum durch die Öffnung der Märkte und die insgesamt angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zurückgeführt werden kann [KOM, I, S. 4; m, S. 4 f.; Larre, Torres, 1991, S. 195]. Selbst wenn man berücksichtigt, daß beide Länder ordnungspolitisch keine ausgesprochenen Musterbeispiele waren und nach dem Beitritt mit makroökonomischen Problemen zu kämpfen hatten,¹⁵⁸ sind doch die Unterschiede zu Griechenland in der wirtschaftspolitischen Anpassung vor und nach dem Beitritt und beim wirtschaftlichen Aufholprozeß deutlich ausgeprägt.

¹⁵⁷ Vgl. Tabelle 35. Ein deutlicher Rückgang im Wachstumstempo Anfang der 90er Jahre war in beiden Ländern Folge der noch unzureichenden makroökonomischen Anpassung. Beide bekamen das Problem der Staatsverschuldung und hoher Inflationsraten nicht in den Griff. Damit war aber ebenfalls eine wichtige Bedingung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft — ein effizientes gesamtwirtschaftliches Assignment — verletzt. Beide Länder haben in der Folge, auch unter dem Druck der fortschreitenden Vertiefung der europäischen Integration, nunmehr auch die makroökonomische Seite ihrer Wirtschaftsordnung zu reformieren versucht [OECD, b, 1993, S. 11 ff.; c, 1993, S. 11 ff.]. Verglichen mit der EG insgesamt, in der die Zuwachsraten des BIP seit Beginn der 90er Jahre überall deutlich zurückgingen, konnten Portugal und Spanien allerdings noch leicht überdurchschnittliche Zuwachsraten des BIP erzielen [KOM, g, 1993, S. 61; 87; 207]. Die Beschäftigung ist in Portugal zwischen 1986 und 1989 um 8 vH, in Spanien zwischen 1986 und 1990 um 15 vH gestiegen [KOM, I, S. 4; m, S. 4].

¹⁵⁸ Portugal wies hohe staatliche Haushaltsdefizite und eine überdurchschnittliche Inflationsrate auf [KOM, I, S. 6], in Spanien war die Inflationsrate ebenfalls überdurchschnittlich, und die Arbeitslosigkeit blieb hartnäckig hoch [KOM, m, S. 1; 25 ff.].

D. Der Weg der baltischen Staaten nach Europa

I. Die baltischen Staaten im ordnungspolitischen Vergleich mit den südeuropäischen Beitrittskandidaten

1. Zur Rechtsordnung

Für die drei südeuropäischen Länder Griechenland, Portugal und Spanien stellte die implizite Voraussetzung des Artikels 237 EWGV, die das Vorhandensein eines demokratischen Rechtsstaats verlangt, lange Zeit eine unüberwindliche Hürde auf dem Weg in die EG dar. Denn erst Mitte der 70er Jahre verwandelten sich diese Länder nach langer autoritärer Herrschaft — nur im Fall Griechenlands gab es mit der Obristen-Diktatur eher ein undemokratisches Intermezzo — in demokratisch verfaßte Staaten, die die Bedingungen des EWGV erfüllten. Nicht viel anders sieht das staatsrechtliche Bild aus, das die drei baltischen Staaten bieten: Alle drei dürften nach der Verabschiedung neuer Verfassungen bzw. der Rekonstitution der alten demokratischen Verfassung in Lettland die Kriterien eines demokratischen Rechtsstaats zumindest formal erfüllen. Sicherlich sind nach der langen Periode autoritärer Fremdherrschaft die staatlichen Organe, die der neuen Rechtsordnung auch in der Praxis Geltung verschaffen sollen, erst begrenzt funktionstüchtig. Jedoch sah es in Südeuropa nach den Verfassungsreformen zunächst kaum anders aus: Die personelle und funktionale Reform der Institutionen ließ sich nicht mit einem Federstrich durchführen, sondern benötigte eine gewisse Anlaufzeit. Dieses Zugeständnis muß den baltischen Staaten in ihrer gegenwärtigen Situation ebenfalls gemacht werden.

Auch Sonderprobleme erscheinen tolerabel, wie das Beispiel der Südeuropäer zeigt: Während es im Falle Portugals das formale Staatsziel des Sozialismus war, das der EG gewisse Probleme bereitete, zum Zeitpunkt des Beitrittsersuchens die verfassungsrechtliche Lage Portugals gutzuheißen, mag die Minderheitenfrage im Baltikum problematisch sein. Allerdings haben Estland und Litauen im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten des Europarats bereits Staatsbürgerschaftsgesetze erlassen, die eine Integration der vornehmlich russischen Minderheiten erlauben. Insofern kann diese Frage kein Beitrittshindernis für diese beiden baltischen Staaten darstellen; in Lettland stellt sich allerdings

auch weiterhin die Frage nach einer befriedigenden Problemlösung. Der Vergleich der baltischen und der südeuropäischen Länder in ihrer Beitrittsphase hinsichtlich des Kriteriums der Rechtsordnung ergibt insgesamt eine ähnliche Ausgangssituation. Was der EG damals in Bezug auf die Rechtsordnungen der südeuropäischen Beitrittskandidaten als akzeptabel erschien, wird auch von den baltischen Staaten weitgehend erfüllt.

2. Die Bildung privaten Eigentums

Die Dominanz des für eine marktwirtschaftliche Ordnung grundlegenden Elements des privaten Eigentums war in den südeuropäischen Ländern vor ihrem Beitritt prinzipiell gegeben. In allen drei Ländern spielten zwar öffentliche Unternehmen und eine staatliche Industriepolitik eine große Rolle — in Portugal kam das sozialistische Zwischenspiel mit Enteignungen größeren Umfangs hinzu —, die privaten Eigentumsstrukturen wurden aber in ihrem Kern nicht ernsthaft angetastet. Eine Staatswirtschaft mit dominierendem Volkseigentum wie es die sozialistischen Länder Osteuropas auszeichnete, bestand weder in Griechenland, Portugal noch in Spanien. Hingegen muß für die drei baltischen Staaten festgestellt werden, daß die Jahrzehnte sowjetischer Herrschaft die vor dem Zweiten Weltkrieg existierenden Privateigentumsstrukturen nachhaltig zerstört haben. Und der bisherige Privatisierungsprozeß ist keineswegs so erfolgreich verlaufen, daß schon heute von der Restauration privater Eigentumsstrukturen im Baltikum die Rede sein könnte. Darin besteht der gewichtige Unterschied zu den südeuropäischen Ländern: Wenn gegenwärtig vor allem in Lettland und Litauen an Struktur- und Industriepolitik gedacht wird, geschieht dies vor dem Hintergrund eines weitgehend obsoleten Kapitalstocks aus der Sowjetzeit. Die Modernisierung des Kapitalbestands dürfte nur mit privater in- und ausländischer Initiative möglich sein. Das heißt, daß es für die baltischen Staaten noch weniger als für die Südeuropäer opportun ist, Verstaatlichungsexperimente durchzuführen. Vielmehr müßten die baltischen Staaten ihr möglichstes tun, die technischen Probleme des Privatisierungsprozesses schnellstens zu lösen und die private Initiative in jeder erdenklichen Weise zu fördern. Dieses marktwirtschaftliche Grundmuster ist bislang in keinem der drei baltischen Staaten zu beobachten. Daher fallen sie gegenüber den südeuropäischen Ländern, die wahrlich keine Vorbilder sind, hinsichtlich des Kriteriums der Eigentumsordnung zurück. In diesem Punkt fehlt den baltischen Staaten (noch) die Beitrittsreife.

3. Die Ordnung des Wettbewerbs und der Märkte

Der Vergleich der Wettbewerbsordnungen der drei südeuropäischen Länder vor ihren Beitrittsersuchen mit den gegenwärtigen Wettbewerbsordnungen in den baltischen Staaten ergibt keine nennenswerten Unterschiede. Der Wettbewerb nach innen wird durch staatliche (Monopol-)Strukturen unterlaufen, die der staatlichen Kontrolle unterliegen. Der Wettbewerb nach außen wird durch protektionistische Barrieren gehemmt. Estland mag in dieser Hinsicht unter allen sechs Ländern als liberale Ausnahme gelten. Es ist jedoch absehbar, daß, wie auch im Fall der südeuropäischen Beitrittskandidaten, die Annäherung der baltischen Staaten an die EU zwangsläufig eine vollständige außenwirtschaftliche Öffnung nach Westeuropa bedingen wird. Im Zuge dieses Prozesses und einer fortschreitenden Privatisierung dürften auch die staatlichen Monopolsstrukturen durch Konkurrenzdruck aufgeweicht werden; zumindest dürften die Kosten einer staatlichen Strukturhaltungspolitik prohibitiv hoch werden. Insofern stellt die gegenwärtige Wettbewerbssituation im Baltikum kein Beitritts Hindernis dar, wenn man statt des marktwirtschaftlichen Soll-Zustands den weniger marktwirtschaftlichen Ist-Zustand in den südeuropäischen Ländern der damaligen Zeit als Maßstab nimmt.

Ein nicht viel anderes Bild ergibt der Vergleich der Marktordnungen in den südeuropäischen Ländern und in den baltischen Staaten. Auf den Gütermärkten in Südeuropa gab es traditionell eine Vielzahl von Preiskontrollen, die sich nicht sehr von den verbleibenden Preisregulierungen in den baltischen Staaten unterscheiden. Sicherlich mag aufgrund des noch relativ großen Staatssektors im Baltikum ein größerer Teil der Produktion auf die eine oder andere Weise staatlicher Einflußnahme ausgesetzt sein. Fortschritte bei der Privatisierung würden diesen Einfluß jedoch rasch reduzieren helfen, da die direkten staatlichen Einwirkungen auf den Preismechanismus sehr stark an Bedeutung verloren haben; nur in Litauen liegen weiterhin größere Defizite bei der Preisliberalisierung vor. Jedenfalls hinterlassen die baltischen Staaten hinsichtlich der freien Preisbildung keinen schlechteren Eindruck als die südeuropäischen Länder in den 70er Jahren. Der Hinweis sollte allerdings auch hier nicht fehlen, daß die Freiheit der Gütermärkte in allen sechs Ländern nicht etwa in gleicher Weise vorbildlich, sondern in gleicher Weise mangelbehaftet war bzw. ist. Diese Aussage gilt auch für den Vergleich der Arbeitsmärkte. Nachteilig wirkt sich für die baltischen Staaten wiederum der hohe Staatsanteil in der Wirtschaft aus, der auch auf den Arbeitsmärkten ein höheres Regulierungsniveau zur Folge hat. Ein Vergleich der Kapitalmarktverfassungen ist bislang kaum möglich, da sich die baltischen Kapital- und Finanzmärkte noch in einem „embryonalen“ Zustand befinden. Jedoch deutet vieles darauf hin, daß die baltischen Staaten ebensowenig wie die Südeuropäer vor dem Beitritt auf staatli-

che Regulierungen verzichten werden. Doch allein das Fehlen funktionstüchtiger Kapitalmärkte läßt die baltischen Staaten im Vergleich schlechter abschneiden, da Kapitalmärkte für eine effiziente Allokation unabdingbar sind. Es bleibt daher abzuwarten, wie schnell sich diese Märkte im Baltikum entwickeln werden. Ansonsten ergibt der Vergleich unter dem Kriterium der Wettbewerbs- und Marktordnungen keine weiteren Abstriche an der relativen Beitrittsreife der baltischen Staaten.

4. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen

Bei dem Vergleich der makroökonomischen Rahmenbedingungen sind vor allem die ordnungspolitischen Weichenstellungen in den Bereichen Geld- und Währungspolitik sowie Fiskalpolitik von Interesse. Es fällt auf, daß keines der südeuropäischen Länder dem Ziel der Preisniveaustabilität eine besonders große Bedeutung eingeräumt hat. Die Zentralbanken waren weniger Hüterinnen der Währung, denn Erfüllungsgehilfen der Regierungen, die über die Notenpresse Haushaltslöcher stopften. Es kann nicht verwundern, daß unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen die Inflation in den drei südeuropäischen Ländern traditionell über dem europäischen Durchschnitt liegt. Estland und Lettland erscheinen daher hinsichtlich des institutionellen Rahmens der Geldpolitik vergleichsweise als Musterknaben, deren Inflationsraten sich bereits dem (west-)europäischen Niveau nähern; Litauen hingegen repräsentiert eher eine Art „südeuropäische Komponente“ im Baltikum.

Während in den südeuropäischen Ländern vor allem die expansive Fiskalpolitik zu der recht lockeren Geldpolitik beitrug, kann in den baltischen Staaten ein solcher Zusammenhang nicht beobachtet werden. Jedoch sind die Haushaltsrisiken aufgrund des unvermeidlichen Strukturwandels im Baltikum sehr hoch. Nur eine sehr harte Budgetrestriktion hat bislang destabilisierende Wirkungen der Fiskalpolitik in allen drei baltischen Staaten verhindert. Doch verfügen diese Länder aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Modernisierung der Steuersysteme und der wenig leistungsfähigen Steuerverwaltungen nur über eine sehr schmale Einnahmehasis. Darin ähneln sie sehr stark den südeuropäischen Ländern vor dem EG-Beitritt. Insofern kann den baltischen Staaten nicht ohne weiteres eine fiskalpolitische Solidität bescheinigt werden, da die Haushaltsrechnungen in der gegenwärtigen Umbruchphase zu viele Unbekannte enthalten. Und es gibt im Baltikum ebensowenig wie in Südeuropa institutionelle Sicherungen, die einer soliden Haushaltspolitik eine „Ewigkeitsgarantie“ geben könnten. Das Fazit auch aus diesem Kriterium lautet wiederum, daß den baltischen Staaten eine relative Beitrittsreife bescheinigt werden kann.

5. Die außenwirtschaftliche Öffnung

Die Annäherung an die EG veranlaßte seinerzeit die südeuropäischen Länder, ihre relativ protektionistische Außenwirtschaftspolitik schrittweise zu liberalisieren. Damit verwandelten sich diese Länder zwar nicht in vorbildliche Freihändler, jedoch kam es zu einer merklichen Öffnung ihrer Märkte. Nicht viel anders kann die Entwicklung in den zudem recht kleinen baltischen Staaten verlaufen. Geradezu vorbildlich ist bereits das liberale Handelsregime Estlands, während in Lettland und Litauen diesbezüglich noch Handlungsbedarf besteht. Es ist aber sehr wahrscheinlich, daß die weitere außenwirtschaftliche Öffnung kein Problem für die Integration der baltischen Staaten in den Europäischen Binnenmarkt darstellen wird. Zu offensichtlich sind die Vorteile des europäischen Freihandels für diese kleinen Länder. Daher dürfte es wohl nur eine Frage der Zeit sein, bis alle drei baltischen Staaten ein niedriges Protektionsniveau — wie heute schon Estland — aufweisen werden. Was den Kapitalverkehr betrifft, so war dieser in den südeuropäischen Ländern vor ihrem Beitritt nicht frei von Kontrollen. Somit reiht sich Estland, das als einziger baltischer Staat nennenswerte Kapitalverkehrskontrollen aufweist, lediglich in die Reihe der ebensowenig vorbildlichen Südeuropäer ein. Schließlich hatten sich die südeuropäischen Länder schrittweise auch für ausländische Direktinvestitionen geöffnet, Spanien dabei am weitesten. Dies ist auch im Baltikum zu beobachten, wo Estland die attraktivsten Investitionsbedingungen geschaffen hat. Zusammenfassend stellt auch die außenwirtschaftliche Öffnung kein Hindernis für die baltischen Staaten dar, sich in die EU zu integrieren. Denn schon das Beispiel der Südeuropäer zeigt, daß Integration und außenwirtschaftliche Öffnung nach (West-)Europa untrennbar miteinander verbunden sind.

6. Fazit

Der ordnungspolitische Vergleich zwischen den südeuropäischen Beitrittskandidaten der damaligen Zeit und den heutigen baltischen Staaten ergibt, daß gemessen an der damaligen ordnungspolitischen Situation in Südeuropa, den baltischen Staaten eine relative Beitritts- oder Integrationsreife bescheinigt werden kann. Allerdings steht in den baltischen Staaten die ordnungspolitische Bewährungsprobe noch aus. Denn was gegenwärtig als institutioneller Rahmen gesetzt worden ist, muß sich in den kommenden Jahren bewähren. Dabei wird der politische Wille, die wirtschaftlichen Probleme mit marktwirtschaftlichen Mitteln zu lösen, die entscheidende Rolle spielen.

II. Strukturelle Ausgangsbedingungen

Alle drei baltischen Staaten erlebten seit der wiedererlangten Unabhängigkeit im Herbst 1991 einen Zusammenbruch der alten sozialistischen Wirtschaftsstrukturen, ohne daß sofort neue wettbewerbsfähige Strukturen entstanden wären. Dieser Strukturbruch war verbunden mit hohen realen Rückgängen des BIP und einem Anstieg zumindest der inoffiziellen Arbeitslosigkeit „on the job“. Insofern stehen die drei baltischen Staaten heute vor einer schwierigeren Situation als Mitte der 70er Jahre Griechenland, Portugal und Spanien. Das Ausmaß der politischen Umwälzung mag zwar vergleichbar sein, das des Strukturbruchs ist es jedoch nicht. Die drei südeuropäischen Beitrittskandidaten produzierten zunächst mit ihren alten Strukturen weiter. Diese Strukturen waren trotz aller Einschränkungen der Verfügungsrechte der Unternehmen und wettbewerbsfeindlicher Rahmenbedingungen im Rahmen der mehr oder minder korporativistischen Wirtschaftsordnungen zumindest im Ansatz von privaten gewinnorientierten Entscheidungen über den Einsatz der Produktionsfaktoren geprägt. Sie waren durch die begrenzte außenwirtschaftliche Öffnung seit Ende der 50er Jahre wenigstens zum Teil durch eine gewisse Arbeitsteilung mit den reicheren Industrienationen gekennzeichnet; es waren auch schon, vor allem im Fall Spaniens, ausländische Direktinvestitionen in diese Länder geflossen. Im Laufe der Jahre hatte zudem ein gewisser, wenn auch noch unzureichender, Strukturwandel stattgefunden. Die drei südeuropäischen Länder machten daher im wirtschaftlichen Bereich nach den politischen Umwälzungen einen graduellen Übergangsprozeß durch. In den drei baltischen Staaten dagegen waren die Produktions- und Beschäftigungsstrukturen das Ergebnis der zentralen Planung in Moskau im Rahmen der innersowjetischen Arbeitsteilung. Diese war mehr von Überlegungen über den Zusammenhalt der Sowjetunion als durch die Berücksichtigung natürlicher Standortvorteile geprägt [Laaser, Schrader, 1992, S. 194]. Dementsprechend waren die Strukturen noch inflexibler als in den südeuropäischen Ländern und der Rückstau an Strukturwandel größer. Dieser Stau hat sich in den Produktionszusammenbrüchen nach 1991 schockartig entladen.

Von der sektoralen Produktionsstruktur her erscheinen die drei baltischen Staaten heute, bei aller gebotenen Vorsicht hinsichtlich der Aussagekraft des statistischen Materials, deutlich stärker industrialisiert als seinerzeit Griechenland und, mit Abstrichen, in ähnlichem Maße wie Spanien und Portugal.¹⁵⁹ Im Rahmen der innersowjetischen Arbeitsteilung hatten die drei baltischen Staaten

¹⁵⁹ Diese Aussage stützt sich auf die in Kapitel B genannten Beschäftigtenzahlen. Nimmt man die allerdings nur von den Statistischen Ämtern Estlands und Lettlands veröffentlichten Wertschöpfungsanteile der Sektoren als Maßstab (1992: 40,0 vH), wäre Estland auch deutlich stärker industrialisiert als Spanien und Portugal.

seit den 50er Jahren — hierin durchaus den drei südeuropäischen Ländern vergleichbar — einen forcierten Industrialisierungsprozeß durchgemacht und gehörten bei der Auflösung der Sowjetunion zu den am stärksten industrialisierten Sowjetrepubliken [ibid., S. 190]. Der drastische Produktionsrückgang im Industriebereich nach 1991 dokumentiert allerdings, daß die bisher produzierten technologisch veralteten Industrieprodukte, die zu einem beträchtlichen Teil den als Wachstumsträgern geltenden Branchen des Maschinenbaus und der Elektrotechnik entstammten [ibid., S. 207 f.], qualitativ kaum weltmarktfähig waren.¹⁶⁰ Der Bedarf an Strukturwandel dürfte in den baltischen Staaten trotz des höheren Industrialisierungsgrades daher eher höher zu veranschlagen sein als seinerzeit in den drei südeuropäischen Beitrittskandidaten.

Ein Vorteil der baltischen Staaten könnte allenfalls darin gesehen werden, daß sich ihre Arbeitskräfte im Zuge der weitergehenden Industrialisierung in stärkerem Maße industriespezifische Fähigkeiten aneignen konnten und für ehemalige sowjetische Verhältnisse als gut ausgebildet galten [Crane, Sagers, 1991, S. 2]. Inwieweit diese Fähigkeiten aber beim Maschinenbau und in der Elektrotechnik für weltmarktfähige Produkte ausreichen, muß sich noch erweisen. Nimmt man das Beispiel Portugals als Vergleichsmaßstab, so könnte es den baltischen Staaten allerdings auf längere Sicht gelingen, sich aufgrund der erworbenen Fähigkeiten der Arbeitskräfte als Standort für Produktionsaktivitäten in Industriebereichen mit mittlerem Technologieniveau anzubieten, in denen sich Produktion sowie Forschung und Entwicklung räumlich voneinander trennen lassen [Siebert, 1992b, S. 16]. Dies könnte beispielsweise auf die Montage von elektrotechnischen Artikeln zutreffen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Lohnentwicklung verhalten bleibt und daß die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in einer Weise gestaltet werden, daß ausländische Investoren angezogen werden. Innerhalb des Industriebereichs zeigt Estland darüber hinaus in seiner Branchenstruktur und der Exportentwicklung die weitere Parallele zu Portugal, daß natürliche Rohstoffe und deren Veredelungsprodukte — in Portugal Holz und Kork sowie Korbbwaren und Möbel, in Estland Holz und ebenfalls Möbel — eine große Rolle spielen. Für Lettland und Li-

¹⁶⁰ Aus diesem Grunde vermitteln auch die verfügbaren Statistiken der baltischen Staaten zur Industriestruktur — tiefer gegliederte Industriestatistiken für alle drei Länder existieren nur für die alten Strukturen aus sowjetischer Zeit, für die Zeit nach der Unabhängigkeit nur für Estland — ein falsches Bild. Anteile des Maschinenbaus und der Elektrotechnik an der industriellen Beschäftigung im Jahre 1989, also noch zu sowjetischer Zeit, von 26 vH für Estland, 40 vH für Lettland und 38 vH für Litauen sowie Anteilswerte für Estland von 14 vH für den Maschinenbau im Jahr 1992 lassen die Industriestrukturen der baltischen Staaten fortschrittlicher erscheinen, als sie es aufgrund der Produktqualität bisher sind [Laaser, Schrader, 1992, S. 193, Tab. 3; Schrader, 1994, S. 5, Tab. 2].

tauen sind entsprechende Schlußfolgerungen für einzelne Industriebranchen aufgrund fehlender Industriestatistiken derzeit nicht möglich.

Von der geographischen Ausrichtung des Außenhandels her bestehen bei einem Vergleich der baltischen Staaten heute mit den drei südeuropäischen Beitrittskandidaten in den 70er Jahren deutliche Unterschiede. Griechenland, Portugal und Spanien waren seit der ersten vorsichtigen außenwirtschaftlichen Öffnung, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, vornehmlich in den inereuropäischen Handel eingebunden. Die Bestrebungen dieser drei Länder in Richtung auf eine Integration in die EG war durch die Handelsbeziehungen vorgegeben, die sich seit Ende der 50er Jahre entwickelt hatten, und wurde durch die verschiedenen Zwischenstufen (Assoziierungs-, Freihandels- und Präferenzabkommen) handelspolitisch vorbereitet. Die drei baltischen Staaten waren dagegen bis 1991 eindeutig von der Teilnahme am interrepublikanischen Handel der Sowjetunion geprägt, auf den bis dahin 90 vH ihrer Exporte und 80 vH ihrer Importe entfallen waren.

Nimmt man demgegenüber die Handelsstrukturen der baltischen Staaten in der Zwischenkriegszeit, also vor ihrer zwangsweisen Integration in das sowjetische System, als Maßstab, dann zeigen sich sehr viel deutlichere Parallelen zu den drei südlichen Beitrittskandidaten. Damals waren die Handelsbeziehungen der drei baltischen Staaten mit den heutigen Mitgliedstaaten der EU mit Ex- und Importanteilen von 55 bis 80 vH sogar noch intensiver, als es in den 70er Jahren bei Griechenland, Portugal und Spanien der Fall war (vgl. Tabelle 34 sowie Laaser, Schrader [1992, S. 204 ff.; Schaubild 1]). Der historische Anknüpfungspunkt verweist bei den baltischen Staaten daher ebenso auf eine westeuropäische Integration wie Mitte der 70er Jahre bei den drei südeuropäischen Beitrittskandidaten.

Die Ausrichtung der Handelsbeziehungen der baltischen Staaten in der Zwischenkriegszeit auf Westeuropa war im übrigen mit einem abrupten Rückgang der Handelsströme von und nach Rußland bzw. der neu gegründeten Sowjetunion nach dem ersten Weltkrieg einhergegangen.¹⁶¹ Die Sowjetunion spielte fortan als Handelspartner der baltischen Staaten nur eine untergeordnete Rolle.¹⁶² Die baltischen Staaten nahmen daher — bedingt durch die damalige Abschottung der Sowjetunion — keinerlei Brückenfunktion zwischen Westeuropa und der Sowjetunion ein. Nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 und der wiedererlangten Unabhängigkeit der baltischen Staaten wurden Hoff-

¹⁶¹ Zuvor waren die baltischen Staaten als russische Gouvernements wirtschaftlich eng mit dem zaristischen Rußland verflochten gewesen, deren für damalige Verhältnisse nennenswerte Industrie vorwiegend für den Bedarf des russischen Marktes produziert hatte.

¹⁶² Die Ex- und Importanteile der Sowjetunion gingen in den 20er und 30er Jahren kaum über 5 vH hinaus.

nungen laut, daß die drei Staaten nunmehr eine solche Brückenfunktion wahrnehmen könnten. Diese Hoffnungen waren von der Erwartung getragen, daß eine marktwirtschaftliche Transformation in der GUS große Absatzchancen für westliche Produzenten auf den bevölkerungsreichen GUS-Märkten eröffnen würde, daß es aber zugleich wegen der völlig anders gelagerten Wirtschaftsgeschichte im Bereich der ehemaligen Sowjetunion Bedarf für eine Mittlerfunktion geben würde. Diese könnte entweder darin bestehen, daß die baltischen Staaten sich als Produktionsstandort mit niedrigen Lohnstückkosten für die Belieferung der Märkte im Osten anbieten oder daß sie eine Rolle als Makler spielen, die ihr spezifisches Wissen um die Verhältnisse und Usancen auf den zu erschließenden Märkten gegen Entgelt zur Verfügung stellen.

Abgesehen davon, daß die baltischen Länder bei beiden Arten von Brückenfunktionen mit den anderen Reformstaaten konkurrieren würden, läßt der Verlauf des Reformprozesses in der Russischen Föderation auf absehbare Zeit wenig Hoffnungen aufkommen, daß der Bedarf für eine derartige Brücke nach Osten groß sein wird. Der Transformationsprozeß verläuft eher schleppend. Die Voraussetzungen für einen marktwirtschaftlichen Strukturwandel in Rußland verbessern sich nur wenig. Ein solcher Strukturwandel findet dementsprechend auch kaum statt. Die politische Unsicherheit ist nach wie vor groß.¹⁶³ Der Aufbau lukrativer Handelsbeziehungen mit den GUS-Staaten dürfte daher erst auf sehr lange Sicht möglich sein. Insofern erscheint eine Brückenfunktion zu den GUS-Märkten derzeit nicht als eine attraktive Integrationsoption.¹⁶⁴ Gleichwohl wäre es vermutlich falsch, wenn die baltischen Staaten ihre Märkte gegenüber den östlichen Nachbarn bewußt verschließen und einseitig auf die westeuropäische Integration setzen würden. Denn in diesem Fall würden sie nicht nur nach wie vor wichtige Abnehmer für noch nicht weltmarktfähige Produkte verlieren, sondern auch im Falle eines in Zukunft erfolgreicher verlaufenden Transformationsprozesses in Rußland ihre Ausgangsposition auf den Märkten des Nachbarlandes verschlechtern.

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Erfahrung aus der Süderweiterung der EG von Bedeutung. Die Süderweiterung hat gezeigt, daß die Mitgliedschaft

¹⁶³ Vgl. zu den Entwicklungen des Transformationsprozesses die regelmäßige Berichterstattung des DIW, IfW, IWH [1992; 1993a; 1993b; 1994].

¹⁶⁴ Bislang scheint allerdings lediglich Estland seine Handelsbeziehungen von der GUS ab- und Westeuropa zugewandt zu haben, während Lettland und vor allem Litauen nach wie vor hohe Anteile von Ex- und Importen in bzw. aus der GUS aufweisen. Dahinter stehen zum Teil noch bestehende Abnahme- und Lieferbeziehungen im Rohstoff- und insbesondere im Energiebereich, die allerdings wenig Dynamik in der Außenhandelsentwicklung versprechen. Vermutlich spiegeln sich in den hohen Anteilen der GUS auch die bereits erwähnten Qualitätsprobleme der industriellen Produktion, die für Handelsbeziehungen mit westlichen Marktwirtschaften sehr ungünstige Terms of Trade bedeuten.

in der EG und eine Brückenfunktion zu traditionellen Märkten nicht notwendigerweise miteinander harmonisieren. Die EU stellt als Zollunion einen regionalen Handelszusammenschluß dar, der wohl auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten und dem freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr im Innern beruht, der aber durch Zölle, durch nichttarifäre Handelshemmnisse, Subventionen und insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gegenüber Drittländern diskriminiert und daher als „Festung Europa“ gilt. Unter diesen Umständen sind Handelsumlenkungen von traditionellen Handelspartnern zu Gemeinschaftsproduzenten fast zwangsläufig. Im Agrarbereich waren diese beispielsweise bei Spanien, das der GAP unterliegende Marktordnungsgüter (Rindfleisch, Reis, Zucker, pflanzliche Öle) nahezu zollfrei aus Lateinamerika bezogen hatte, zu beobachten, wo auf diese Importe nach dem Beitritt die Agrarabschöpfungen (Agrarzölle) angewandt werden mußten und lateinamerikanische durch Gemeinschaftsproduzenten verdrängt wurden.¹⁶⁵ Zudem läßt sich feststellen, daß die von der EG gewährten Präferenzschemata, die von den Neumitgliedern übernommen werden mußten, gegen die traditionellen Handelspartner Spaniens und Portugals in Lateinamerika diskriminierten: Das System allgemeiner Zollpräferenzen, das die EG wie andere Industrieländer Entwicklungsländern gewähren, wurde im Laufe der 70er und frühen 80er Jahre zunehmend selektiver und zu Lasten erfolgreicher Exportländer, zu denen u.a. auch Brasilien gehörte, umgestellt. Die Zollpräferenzen für afrikanische, karibische und pazifische Entwicklungsländer waren mit Importgarantien für diese Länder verbunden und führten so zu einer weiteren Handelsumlenkung weg von den lateinamerikanischen Produzenten der erwähnten Agrarprodukte, die bereits wegen der Anwendung der GAP Marktanteilsverluste hinnehmen mußten [Donges et al., 1982, S. 131].

III. Übertragbarkeit der Erfahrungen der Süderweiterung auf die heutige Situation der baltischen Staaten

Die Analyse der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Griechenland, Portugal und Spanien in den 80er Jahren hat gezeigt, daß die EG die Verhandlungen über eine Mitgliedschaft der drei Staaten aufgenommen hat, als hinreichend klar war, daß sie die alten totalitären politischen Regime überwunden hatten und sich zu demokratischen Rechtsstaaten entwickelten. Die Anfor-

¹⁶⁵ Vgl. Langhammer [1980, S. 202 f.], Axt [1989, S. 127 f.] berichtet ähnliches für Griechenland.

derungen an die Wirtschaftsverfassung waren zunächst weniger streng; auch der Umstand, daß deutliche Unterschiede im Einkommensniveau zwischen den Beitrittskandidaten und den Mitgliedstaaten bestanden, erwies sich nicht als grundsätzlicher Hinderungsgrund für eine potentielle Mitgliedschaft. Gleichwohl spielten politische, insbesondere strategische, Gründe eine nicht unwesentliche Rolle bei der Aufnahme und beim erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen. Sowohl aus diesem Grund als auch wegen der räumlichen und institutionellen Fortschritte der Integration im Rahmen der EG dürfte es sich verbieten, die Erfahrungen aus der Süderweiterung in den 80er Jahren ohne weiteres auf heutige Integrationsprozesse von mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zu übertragen.

Übertragbar dürften allerdings die Erfahrungen hinsichtlich des Zeithorizonts sein, den derartige Integrationsprozesse beanspruchen. Die Süderweiterung der EG wurde erst nach einem vergleichsweise langen Übergangszeitraum, in dem bereits Handelsbeziehungen von geringerer Intensität bestanden hatten, vollzogen [Axt, 1991, S. 304]. Die Fristen zwischen der ersten Annäherung an die Gemeinschaft und dem Beitritt umfaßte nicht nur die Zeit der eigentlichen Beitrittsverhandlungen. Bei Griechenland waren dies seit Inkrafttreten des Assoziationsabkommens von 1961: 20 Jahre. Dabei waren die darin vereinbarten Übergangsfristen zur Zollsenkung von 12 Jahren bzw. 22 Jahren bei traditionellen griechischen Industrieprodukten und im Agrarbereich so weit ausgedehnt, weil die EG seinerzeit eine schnellere Anpassung in Griechenland nicht für wahrscheinlich erachtete. Portugal war 1959 der EFTA beigetreten und kam im Jahr 1972 wie die anderen EFTA-Mitglieder in den Genuß der bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EG und jedem EFTA-Mitglied. Das Land hatte bei seinem Beitritt daher bereits 27 Jahre seit der Aufnahme von Handelsbeziehungen mit der kleineren europäischen Freihandelszone und 14 Jahre seit der Annäherung an die EG hinter sich. Bei Spanien waren seit dem Inkrafttreten des begrenzten Präferenzabkommens mit der EG von 1970: 16 Jahre von vorbereitenden Handelsbeziehungen vergangen. Alle drei Neumitglieder der EG hatten somit eine lange Vorphase absolviert, in der sie ihre Beziehungen zur EG vor allem im Handelsbereich schrittweise ausgebaut hatten.

Die vorbereitenden Integrationsschritte der Assoziierungs-, Handelspräferenz- und Freihandelsabkommen bezogen sich fast ausschließlich auf die handelsmäßige Integration sowie in beschränktem Maße auf Transferzahlungen der Gemeinschaft an Griechenland und Portugal. Auch wenn sowohl die Strukturpolitik als auch der Strukturwandel in den drei Ländern von der ersten handelspolitischen Öffnung Ende der 50er Jahre bis zur Überwindung der totalitären Regime Mitte der 70er Jahre völlig unzureichend waren, hatten die Produzenten der drei Länder doch zumindest im Ansatz Erfahrungen im Außenhandel

sammeln können. Die baltischen Staaten stehen sowohl hinsichtlich der handelsmäßigen Einbindung in die internationale Arbeitsteilung als auch in bezug auf die marktwirtschaftlichen Reformen am Anfang. Vorstellungen, daß eine Integration in die EU wesentlich rascher und unter Umständen ohne den Umweg über eine Assoziation verwirklicht werden könnte,¹⁶⁶ dürften daher geringe Realisierungschancen haben. Hinzu kommt, daß während der handelsmäßigen Vorbereitungsphase der drei südeuropäischen Länder eine Teilnahme an der politischen Union — mit einer Mitsprache in den Gremien der Gemeinschaft — nicht zur Debatte stand.

Daß eine Integration von potentiellen Neumitgliedern — zumindest solcher mit einem deutlichen Entwicklungsrückstand zur EU — heute wesentlich rascher verlaufen würde als in den 70er und 80er Jahren bei Griechenland, Portugal und Spanien, erscheint auch angesichts des bisherigen Fortgangs der europäischen Integration in institutioneller Hinsicht wenig wahrscheinlich. Hier spielt der Umstand eine Rolle, daß die EU seit ihrer Gründung im Jahr 1957 — trotz des seinerzeit gewählten Namens „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ — stets mehr sein wollte als eine Zollunion.¹⁶⁷ Art. 2 des EWGV postulierte von Beginn an, daß nicht nur ein gemeinsamer Markt errichtet, sondern auch die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten schrittweise angenähert werden sollte. In Art. 103 ff. waren bereits Ansätze für eine Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitik enthalten, die damals allerdings noch weitgehend leerliefen. Dies hat sich durch die erwähnten institutionellen Vertiefungsschritte — die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 mit dem Binnenmarktprogramm einerseits und zusätzlichen wirtschaftspolitischen Kompetenzen der EG andererseits sowie der Vertrag von Maastricht von 1992 mit der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Abschnitt C.IV.1) — geändert. Neue Mitglieder müssen grundsätzlich den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand an Gemeinschaftsrecht und Regulierungen seitens der EU, den sogenannten „acquis communautaire“, übernehmen. Bei der Aufnahme Griechenlands, Spaniens und Portugals betraf der „acquis communautaire“ noch vorwiegend die Gemeinsame Handelspolitik (darin den Zollabbau, die Anwendung des Gemeinschaftszolltarifs und die Übernahme der Präferenzabkommen mit Drittländern), die Gemeinsame Wettbewerbspolitik sowie die Harmonisierung der Agrarpolitik.¹⁶⁸ Mit dem Binnenmarktprogramm und der Wirtschafts- und

¹⁶⁶ Solche Vorstellungen sind verschiedentlich in Estland geäußert worden.

¹⁶⁷ Im Gegensatz dazu verfolgte die EFTA von Anfang an kein anderes Ziel als das des Aufbaus einer Freihandelszone.

¹⁶⁸ Die ebenfalls im ursprünglichen EWGV vorgesehen Gemeinsame Verkehrspolitik wurde erst im Rahmen des Binnenmarktprogramms in Angriff genommen [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 75 f.].

Währungsunion hat sich der gemeinschaftliche Besitzstand deutlich erweitert. Damit wurde zum einen rein formal der Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten an gemeinschaftliche Regeln erhöht. Zum anderen war die Vertiefung mit einer Zunahme von Gemeinschaftszuständigkeiten verbunden, wodurch sich die Chancen für Beitrittskandidaten insofern verschlechtert haben, als die Gemeinschaft ihre Kompetenzen häufig unter protektionistischem Vorzeichen einsetzt.

Das Binnenmarktprogramm und die zusätzlichen EG-Kompetenzen — etwa in der Umweltpolitik und bei der Vereinheitlichung von Rechtsregeln — gewinnen ihre Bedeutung für eine Integration von Reformländern (i) aus der Deregulierung wichtiger Dienstleistungsmärkte und (ii) aus dem Wegfall der Grenzkontrollen und der Harmonisierung bzw. gegenseitigen Anerkennung von Normen und Standards.

Die Deregulierung hat mit dem Binnenmarktprogramm auch traditionell regulierte Märkte erreicht, wie Verkehr, Kommunikation, Versorgung und Versicherungen [Klodt, Stehn et al., 1992, S. 122 ff.]. Wettbewerb wird nun auch in diesen Bereichen als der adäquate Mechanismus zur Koordinierung von Angebot und Nachfrage angesehen. So wie dies in den Mitgliedstaaten der EG — einschließlich der südeuropäischen Neumitglieder — dazu geführt hat, daß zusätzliche Deregulierungsmaßnahmen eingeleitet werden mußten, haben sich auch für potentielle neue Mitglieder aus dem Kreis der Reformstaaten die Anforderungen an die Gestaltung des eigenen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens erhöht. Sie müssen nun sehr viel konsequenter als noch die drei südeuropäischen Länder die Transformation des Dienstleistungssektors in Angriff nehmen.

Standards und Normen im technischen, Gesundheits- und Umweltbereich stellen aus handelspolitischer Sicht nichttarifäre Handelshemmnisse dar, weil nur diejenigen Produkte freien Zugang zu den Gemeinschaftsmärkten erhalten, die diesen Normen entsprechen. Das Binnenmarktprogramm hatte u.a. zum Ziel, derartige nichttarifäre Handelshemmnisse dadurch abzubauen, daß die Mitgliedstaaten gegenseitig ihre jeweiligen Normen und Standards nach dem Ursprungslandprinzip anerkennen: Was in einem der Mitgliedstaaten rechtmäßig in Umlauf gebracht wurde, sollte auch in der übrigen Gemeinschaft ohne Hemmnisse gehandelt werden dürfen. Gleichwohl gab es unter den Mitgliedstaaten auch die gegenteilige Ansicht, daß ein „fairer“ Handel nur dann gewährleistet wäre, wenn derartige Normen zwischen den Mitgliedstaaten harmonisiert, also vereinheitlicht würden. Je höher das vereinheitlichte Niveau aber ist, desto restriktiver sind die mit den Normen verbundenen Handelshemmnisse.

Zwar ist der Versuch der EG-Kommission, eine weitgehende Harmonisierung technischer Richtlinien und Standards auf einem hohen Niveau durchzu-

setzen, an den großen administrativen Schwierigkeiten gescheitert. Das Ursprungslandprinzip gilt heute in weiten Bereichen sowohl im Rahmen des Binnenmarkts der EU als auch des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)¹⁶⁹. Es ist aber auch im Rahmen des Binnenmarktprogramms zu einer gewissen Harmonisierung der Vorschriften in Form von Mindeststandards gekommen, u.a. bei Gesundheits- und Umweltnormen. Diese Mindestnormen liegen auf einem Niveau, das für Reformländer zumindest kurzfristig eine Zugangshürde bedeuten könnte, die sie höchstens unter Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit überwinden könnten [Stehn, 1994, S. 15 f.]. Mittelfristig haben sie allerdings keine Alternative, ihre Produkte qualitativ auf Weltmarktstandard zu bringen, weil die Produktqualitäten aus der Zeit der Arbeitsteilung innerhalb der Sowjetunion und des Comecon allenfalls auf diesen Märkten absetzbar waren [Laaser, Schrader, 1992, S. 208]. Insofern stehen alle Reformländer ohnehin vor der Notwendigkeit, ihre technischen Standards denjenigen anzupassen, die auf den für sie wichtigsten Märkten gelten.

Weiterhin wäre es angesichts des nicht unbeträchtlichen Widerstands einzelner reicherer EG-Staaten gegen das Ursprungslandprinzip auch im bisher praktizierten Rahmen nicht völlig auszuschließen, daß seine Anwendung wieder eingeschränkt würde, wenn auch mittel- und osteuropäische Reformländer der Gemeinschaft beiträten [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 137 f.].

Erhöht haben sich die Beitrittsschranken weiterhin durch die mit dem Vertrag von Maastricht vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion. Als Vollmitglieder müßten die baltischen Staaten an der Währungsunion teilnehmen. Auf der einen Seite könnten sie durch die Abgabe der geld- und wechselkurspolitischen Autonomie Stabilität importieren, wenn die einzurichtende Europäische Zentralbank einen stärker stabilitätsorientierten Kurs steuerte als die nationalen Notenbanken. Auf der anderen Seite würden durch den Wegfall des Wechselkursscharniers zwischen den europäischen Volkswirtschaften, das bei Problemen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit die Option der Abwertung der eigenen Währung eröffnete, die Anforderungen an die internationale Lohndifferenzierung steigen. Das ist aber in Ländern, deren Bevölkerung einen Nachholbedarf im Konsumbereich sieht, eher unwahrscheinlich; die Gewerkschaften könnten die Zentralisierung der Geld- und Wechselkurspolitik eher zum Anlaß für Bestrebungen hin zu einer europäischen Lohnnivellierung nehmen. Gerade die deutsche Währungsunion im Zuge der Vereinigung mit der Übernahme der auf Mark der DDR lautenden Forderungen zum fixierten Wechselkurs von 1:1

¹⁶⁹ Mit dem EWR-Vertrag vom 2. Mai 1992 zwischen der EG und den EFTA-Staaten wurde zum 1. Januar 1994 das Binnenmarktprogramm auf die EFTA-Staaten ausgedehnt. Der Versuch seitens der EG, durch den EWR-Vertrag den Beitritt der EFTA-Staaten zu verhindern, ist allerdings gescheitert, wie die Beitrittsanträge fast aller EFTA-Staaten zeigen.

(bis 1:2 bei Spareinlagen) und die anschließend schlagartig wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit offenbar werdenden Strukturprobleme in Ostdeutschland haben gezeigt, daß eine verfrühte Teilnahme an einer Währungsunion für ein Land im Transformationsprozeß nachteilige Folgen hat, sofern nicht seitens des Faktors Arbeit die Bereitschaft besteht, die Produktivitätsdifferenzen zu den Partnerländern durch entsprechende Lohnzurückhaltung auszugleichen. Selbst eine anfängliche drastische Unterbewertung der Währung des beitretenden Landes würde im Laufe der Zeit aufgezehrt werden, wenn die Faktorpreise sich nicht flexibel an Produktivitätsdifferenzen anpassen können. Durch die Wirtschafts- und Währungsunion sind die Zutrittsbarrieren für neue Mitglieder daher deutlich erhöht worden [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 139 f.]. Zumindest für mittel- und osteuropäische Reformländer geht ein zusätzlicher Zwang von den neuen Bestimmungen der Art. 3a und 102a EGV aus, die besagen, daß die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den EU-Staaten unter dem Vorzeichen einer offenen Marktwirtschaft und eines freien Wettbewerbs stehen soll. Zwar kann bezweifelt werden, daß diese Normen zu einer stärker marktorientierten Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft führen werden, weil der alte EWGV und der neue EGV zahlreiche Bestimmungen enthalten, die einer auf diese Weise charakterisierten Marktwirtschaft zuwiderlaufen [ibid., S. 97 ff.]. Doch wurde dadurch die Transformationsaufgabe für die Reformstaaten gegenüber den südeuropäischen Ländern in den 80er Jahren konkretisiert.

Höhere Barrieren dürften auch die der EG nach dem Maastrichter Vertrag eingeräumten sozialpolitischen Kompetenzen bedeuten.¹⁷⁰ Denn wenn die EG-Kommission von diesen Kompetenzen Gebrauch machen sollte, ist nicht auszuschließen, daß sie die Mindeststandards entsprechend den in den hochentwickelten EG-Mitgliedstaaten geltenden Normen setzt. Das würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht nur der südeuropäischen Mitgliedstaaten, sondern auch potentieller Neumitglieder aus dem Kreise der Reformstaaten beeinträchtigen und dabei die Vorteile, die den mittel- und osteuropäischen Staaten durch den Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse entstünden, möglicherweise mehr als kompensieren [ibid., S. 139].

Auch die Ausweitung der redistributiven Komponente der Gemeinschaftspolitik (das größere Gewicht der Strukturfonds im Rahmen der EG-Regionalpolitik nach Verabschiedung der EEA im Jahr 1986, die Einrichtung des zusätzlichen Kohäsionsfonds durch den Maastrichter Vertrag 1992) mindert die Chancen für eine Aufnahme von Ländern, die als potentielle Nehmerländer aus die-

¹⁷⁰ Im Bereich der Sozialpolitik wurden die Zuständigkeiten der EG, allerdings ohne die Zustimmung des Vereinigten Königreichs, für das diese Regelungen nicht gelten, dahingehend erweitert, daß die Gemeinschaft Mindestbedingungen im Bereich des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit der Arbeitnehmer und der Arbeitsbedingungen erlassen kann [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 148].

sen Fonds gelten können, weil das zwangsläufig die Anteile der bisher begünstigten Länder beeinträchtigt. Das dürfte selbst unter der Prämisse gelten, daß die baltischen Staaten als kleine Länder nur einen vergleichsweise geringeren Finanzbedarf haben dürften als etwa das bevölkerungsreiche Spanien.¹⁷¹ Das Argument, die baltischen Staaten wären als kleine Staaten keine teuren Kostgänger der EU, dürfte angesichts der ohnehin in der EU vorhandenen Verteilungskonflikte wenig Durchschlagskraft haben. Schon bei der Süderweiterung der EG waren die Beitrittsverhandlungen von der Furcht der damaligen Nettoempfänger geprägt, daß diese durch die Aufnahme von Staaten auf einem niedrigeren Einkommensniveau bislang erhaltene Transfers aus dem Gemeinschaftsbudget einbüßen würden (vgl. Abschnitte C.II.3 und III.3). Anschließend war es gerade die Süderweiterung selbst, durch die die Verteilungskomponente der Gemeinschaftspolitik gestärkt wurde: Denn Griechenland gab seine Zustimmung zum Binnenmarktprogramm im Rahmen der EEA erst, als in die EEA auch der Artikel 23 über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt¹⁷² aufgenommen worden war [Axt, 1993, S. 425]. Dadurch wurden die Verteilungskonflikte gegenüber früher verschärft. Wenn gegenwärtig sogar der Beitritt von Nettozahlern wie der EFTA-Staaten für die südlichen Mitglieder Probleme bereitet, dann dürfte das um so mehr für Nettoempfänger gelten. Dies wird noch durch den Umstand verstärkt, daß die Stimmrechte in der EU nicht proportional zum BIP oder zur Bevölkerungszahl verteilt sind, sondern daß kleinere Länder eine überproportionale Zahl von Stimmen haben. Bei einer potentiellen Erweiterung der EU um Reformstaaten müßte daher damit gerechnet werden, daß sich (i) die bisherigen Hauptempfängerländer — neben Irland eben die drei Länder der Süderweiterung¹⁷³ — entschieden gegen verminderte Zah-

¹⁷¹ Eine tentative Modellrechnung in Laaser, Soltwedel et al. [1993, S. 131 ff.], die auf der Prämisse beruhte, daß in den baltischen Ländern aufgrund des Kaufkraftunterschieds die Zuwendungen pro Einwohner nur ein Drittel derjenigen in den EG-Staaten betragen müßten, ergab, daß im Jahr 1997 die Leistungen aus den Strukturfonds allein nach Ziel 1 (Zuwendungen an Regionen mit Entwicklungsrückstand) für Estland 100 Mill., für Lettland 200 Mill. und für Litauen 300 Mill. ECU (in Preisen von 1992) betragen müßten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen andere Modellrechnungen: Überträgt man die Schätzung von Eser und Hallet [1993, S. 207] für die gesamten Strukturfondsmittel für Polen auf die baltischen Staaten, so würde sich insgesamt rund 1 Mrd. ECU ergeben. Wendet man die Modellrechnung von Stehn [1994, S. 30] für die Nettozahlungen aus den Struktur- und dem Agrarfonds für die Visegrad-Länder, die auf einer älteren Schätzung des CEPR [1992, S. 68 ff.] aufbaut, auf die baltischen Staaten an, wäre der Betrag mit rund 600 Mill. ECU etwas niedriger.

¹⁷² Durch Art. 23 der EEA wurde der Titel V „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ mit den Art. 130a ff. in den EWGV eingefügt [vgl. Rat der EG, b, S. 185 ff.].

¹⁷³ Das gilt selbst unter der Einschränkung, daß Spanien 1989 als Nettozahler der Gemeinschaft gelten konnte [Eser, Hallet, 1993, S. 211].

lungen der EG wehren würden, daß es (ii) wegen der Stimmrechtsverteilung auch Widerstand gegen kleine Nettoempfängerländer geben würde und daß schließlich (iii) wegen der sonstigen Haushaltsbelastungen kaum zu erwarten wäre, daß die Nettozahler der Gemeinschaft bereit wären, zusätzliche Zahlungen in einer Höhe zu leisten, die die bisherigen Transfers an die ärmeren Mitgliedstaaten dem Betrag nach unangetastet ließen [Eser, Hallet, 1993, S. 215 f.].

Ein weiteres Hemmnis für die Aufnahme weiterer Mitglieder können auf dem erreichten Integrationsstand die zusätzlichen Transaktionskosten auf Gemeinschaftsebene sein, die mit neuen Mitgliedern einhergehen. Derzeit besteht die Gemeinschaft noch aus 12 Staaten; mit den EFTA-Staaten Österreich, Schweden, Norwegen und Finnland sind die Beitrittsverhandlungen nunmehr abgeschlossen worden. Mit den EFTA-Staaten wird die EU 16 Mitgliedstaaten haben mit (bis auf Österreich) zusätzlichen Amtssprachen, Anteilen an der Verwaltung in der Europäischen Kommission und Abstimmungserfordernissen im Europäischen Rat. Die Konsensfindung dürfte mit jedem neuen Mitglied schwerer werden und die zu erwartenden Transaktionskosten den Beitritt jedes weiteren Mitglieds erschweren.¹⁷⁴ Zwar ist mit der EEA von 1986 das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat in den meisten Bereichen abgeschafft worden, aber ohne ein vereinfachtes Verfahren und eine inhaltliche Beschränkung der Gemeinschaft auf zentrale Aufgaben dürften die Transaktionskosten mit jedem zusätzlichen Mitglied überproportional wachsen. Tendenzen zu einer Vereinfachung und Beschränkung der Gemeinschaftsaufgaben sind bei dem Vorzug der „Vertiefung“ der Gemeinschaftsbeziehungen vor einer „Erweiterung“ der Gemeinschaft, dokumentiert durch den Vertrag von Maastricht, nicht zu erkennen.

Schließlich ist zu bedenken, daß die Wünsche der baltischen Staaten, in die gesamteuropäische Integration einbezogen zu werden, mit den entsprechenden Bestrebungen der anderen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten konkurrieren. Diese haben insofern einen Vorsprung, als sie bereits Assoziierungsabkommen, die sogenannten „Europa-Abkommen“, mit der Gemeinschaft geschlossen haben, Polen und Ungarn haben sogar bereits Beitrittsgesuche gestellt. Zwar kann nicht unbedingt unterstellt werden, daß die EU die Beitrittswünsche „nach der Warteliste“ abarbeitet — gerade der Fortgang des Transformationsprozesses und der Strukturwandel dürfte über die Beitrittsfähigkeit entscheiden —, aber die baltischen Staaten müssen dennoch erst den Stand der anderen mittel- und osteuropäischen Reformländer erreicht haben. Ob die baltischen Staaten für die EU-Staaten interessanter sind als die übrigen Länder, ist

¹⁷⁴ Bereits der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens hat das Verfahren der nationalen Rechtsangleichung erheblich erschwert [Groebe, 1979, S. 47; vgl. auch KOM, b, S. 16; c, S. 9 ff.].

a priori nicht auszumachen; ihrer Kleinheit und der geringere Finanzbedarf aus den Fonds gegenüber einem großen Agrarstaat wie Polen steht der vergleichsweise kleine Binnenmarkt mit mengenmäßig nur geringen Absatzmöglichkeiten für die Unternehmen aus der EU gegenüber. Gerade letzteres könnte aber die Parallelen zwischen der Süderweiterung der EG mit einer Annäherung Polens und Ungarns an die EG enger erscheinen lassen als mit den baltischen Staaten.

Insgesamt hat sich die institutionelle europäische Integration seit der Süderweiterung nachhaltig verändert. Die Beitrittschürden sind höher geworden. Eine notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Bedingung für eine Teilhabe weiterer Länder an der europäischen Integration dürfte in jedem Fall darin bestehen, den ordnungspolitischen Rahmen so schnell wie möglich in Richtung auf marktwirtschaftliche Verhältnisse weiterzuentwickeln und attraktive Rahmenbedingungen für ausländische Investoren zu schaffen.¹⁷⁵ Die Interessenlage der bisherigen EU-Mitglieder — also derjenigen, die „drinnen“ sind — gegenüber potentiellen Neumitgliedern „draußen“ besteht bei allen sektoralen und regionalen Unterschieden im einzelnen darin, daß Neulinge möglichst wenig kosten sollten, gegebenenfalls noch netto zum Gesamthaushalt der EU beitragen sollten, im Grunde genommen wenig mitzubestimmen haben und möglichst wenig Wettbewerbsdruck auf etablierte Produzenten ausüben sollten. Auch die bisherigen Erfahrungen mit den Assoziierungsabkommen mit den Visegrad-Staaten (vgl. Abschnitt B.II.5) zeigen, daß sich diese Interessenlage der EU-Mitgliedstaaten kaum verändert hat. Obwohl die Europa-Abkommen über die Bedingungen hinausgehen, die die EU anderen Drittländern gewährt hat, sind die protektionistischen Bestrebungen bei sensiblen Gütern nach wie vor dominant. Zu mehr Konzessionen scheint die EU derzeit nicht bereit zu sein.¹⁷⁶ Unter diesen Bedingungen wäre es wohl schon als Fortschritt zu werten, wenn die baltischen Staaten wenigstens rasch am Freihandelsregime des Europäi-

¹⁷⁵ Das gilt um so mehr, als die baltischen Staaten auch wesentliche Infrastrukturdefizite aufweisen, vor allem aber als unmittelbare Nachbarn von Rußland von den dortigen Unsicherheiten der weiteren politischen Entwicklung unmittelbar als Investitionsstandort betroffen sind. Sie müssen daher bezüglich institutionellen Rahmenbedingungen wesentlich mehr bieten, als es selbst bei Portugal und Spanien im Falle der Süderweiterung der Fall war.

¹⁷⁶ Diese Haltung der EU-Staaten erscheint allerdings wenig konsequent. Nicht nur die Wohlfahrtsgewinne aus dem Freihandel sprechen dafür, die Märkte der EU für den Handel mit den Reformstaaten zu öffnen: Denn wenn der Transformationsprozeß aufgrund der geschlossenen Märkte ins Stocken geriete, könnten sich die EU-Mitgliedstaaten einer Zuwanderungswelle gegenübersehen, die mindestens ebenso weitreichende wirtschaftliche und soziale Folgen haben könnte wie eine verschärfte Konkurrenz aus Osteuropa im Warenverkehr. Eine durchgreifende und unumkehrbare Osterweiterung zumindest im handelspolitischen Bereich ist daher nicht nur ökonomisch vorteilhaft, sondern letztlich zwingend erforderlich [Siebert, 1991; 1992a; CEPR, 1992].

schen Wirtschaftsraums teilhaben könnten. Denn die im Rahmen des Binnenmarktprogramms verwirklichte Marktöffnung im Innern unterscheidet sich trotz der Harmonisierungsbestrebungen bei Standards und Normen deutlich vom Charakter der „Festung Europa“, den die EU gegenüber Dritten einnimmt.

Schließlich muß noch ein weiterer Umstand erwähnt werden, der eine direkte Übernahme der Erfahrungen der Süderweiterung problematisch erscheinen läßt. Für die rasche Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Griechenland, Portugal und Spanien und zum Teil auch für deren erfolgreichen Abschluß waren nicht zuletzt sicherheitspolitische Motive bedeutsam. Seitens der europäischen Länder bzw. der NATO bestand seinerzeit nicht nur ein ausgeprägtes strategisches Interesse, die drei Beitrittskandidaten in die europäische Integration einzubinden — im Fall Griechenlands an der Ostflanke der NATO und im Fall Portugals und Spaniens am Mittelmeereszugang. Die drei Länder gehörten zudem traditionell zum westeuropäischen Einflußbereich, wie beispielsweise das Stützpunktabkommen zwischen den USA und Spanien aus den 50er Jahren belegt [Hommel, 1992, S. 44 f.]. Entsprechende Überlegungen haben die Süderweiterung der EG deutlich beschleunigt. Inwieweit aus diesem Blickwinkel die Süderweiterung als Vorbild für eine Integration mittel- und osteuropäischer Reformstaaten geeignet erscheint, kann eine ökonomisch ausgerichtete Analyse nicht beantworten.

IV. Elemente einer sinnvollen Integrationsstrategie

Aufgrund der Erfahrungen der Süderweiterung der EG und der Assoziierungsabkommen der EG mit den anderen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten ergeben sich für die baltischen Staaten folgende Überlegungen hinsichtlich einer Integrationsstrategie:

(i) Der wichtigste Integrationsaspekt für die baltischen Staaten wäre der freie Zugang zu den Märkten der EU, also ein Abbau der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse der EU gegenüber den baltischen Staaten. Freihandelsabkommen sind dazu ein wichtiger und unverzichtbarer Zwischenschritt. Europa-, aber auch Freihandelsabkommen bergen allerdings die Gefahr, daß die EU im Rahmen der Abkommen gewährte Handelskonzessionen über die darin enthaltenen „safeguard-clauses“ bei sensiblen Produkten wieder aushöhlen könnte. Eine Teilnahme an der Zollunion der EU¹⁷⁷ würde diese Gefahr mindern, weil

¹⁷⁷ Unter der Zollunion der EU wird hier die uneingeschränkte Gewährleistung des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs innerhalb der Grenzen der Union in der Fassung des neuen Unions- und EG-Vertrages verstanden

sie dann ihre Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof einklagen könnten. Aufgrund des bisherigen Verlaufs des europäischen Integrationsprozesses ist allerdings zu befürchten, daß eine uneingeschränkte Teilnahme von Reformländern an der Zollunion ohne eine Vollmitgliedschaft kaum erhältlich wäre — ein Europa der zwei Geschwindigkeiten mit einer räumlich weiterreichenden Handels-EU und einer engeren Polit-EU hat bislang noch keine Realisierungschancen, obwohl dies ökonomisch Sinn machen könnte [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 144]. Da eine Vollmitgliedschaft ebenfalls kaum realistisch erscheint, wäre unter diesen Umständen eine Teilhabe zumindest am Europäischen Binnenmarkt im Rahmen des EWR eine zweitbeste Lösung.¹⁷⁸ Das würde selbst dann gelten, wenn man ins Kalkül zöge, daß bereits der Binnenmarkt mit seinen Normen und Standards eine signifikante Hürde für Produzenten aus Reformstaaten darstellt. Diese haben allerdings ohnehin keine Wahl, als ihre Produktqualitäten möglichst rasch den am Weltmarkt absetzbaren Standards anzupassen.

(ii) Die Süderweiterung hat gezeigt, daß es für den wirtschaftlichen Aufholprozeß ganz entscheidend auf die heimische Wirtschaftspolitik ankommt. Wenn es ihr gelingt, den heimischen Standort vom ordnungspolitischen Rahmen her attraktiv für ausländische Investoren zu machen, dann können auch Standortvorteile wie niedrige Lohnstückkosten zum Tragen kommen. Gerade dann, wenn man für die nähere Zukunft eine EU der zwei Geschwindigkeiten für wenig wahrscheinlich hält, müssen die Unternehmen in beitragswilligen Reformstaaten bereits einen relativ hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit erreicht haben, weil die Transfermechanismen der EU bei einer Osterweiterung sehr leicht an Finanzierungsgrenzen stoßen könnten [Eser, Hallet, 1993, S. 217]. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit aber wird sich um so eher verbessern, je

(auf dem Integrationsstand vor der EEA hätte der Begriff „Zollunion“ nur den Abbau der tarifären Handelshemmnisse und die Anwendung des gemeinsamen Außenzolltarifs bedeutet).

¹⁷⁸ Bei einer Teilnahme am Binnenmarktprogramm im Rahmen des EWR bliebe Reformländern allerdings der freie Zugang zum EG-Agrarmarkt versperrt. Im Unterschied zur Mitgliedschaft in der Handels-EG würden an den Grenzen der EU weiterhin die Kontrollen aufrechterhalten, und die Reformländer würden nicht in den gemeinsamen Zolltarif integriert. Die Gefahr, daß die EU ihnen gegenüber Antidumpingmaßnahmen verhängen könnte, wäre zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber aufgrund der Angleichung der Wettbewerbsregeln zwischen EWR-Teilnehmern und EU wäre der Spielraum der EU zu solchen Maßnahmen eingeschränkt. Die Reformstaaten würden bei einer EWR-Lösung ferner nicht der — nicht nur für sie — heilsamen Beihilfenaufsicht der Kommission unterliegen [Stehn, 1994, S. 17 f.]. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist im EWR derzeit zwar gewährleistet, er wäre aber anzunehmen, daß dies bei einer vergleichbaren Vereinbarung mit Reformländern ausgeschlossen würde, weil dies in den EU-Mitgliedstaaten nicht durchsetzbar wäre.

attraktiver die betreffenden Standorte durch die eigene Wirtschaftspolitik im internationalen Standortwettbewerb gemacht werden. In diesem Zusammenhang zeigen die Exporterfolge der asiatischen Schwellenländer an den Weltmärkten, daß eine Integration in die internationale Arbeitsteilung selbst dann gelingen kann, wenn gegen diese Länder handelspolitisch diskriminiert wird.

(iii) Solange die Reformstaaten noch keinen ungehinderten Zugang zum Binnenmarkt haben, also dem EWR noch nicht angehören, dürfte sich ihre Standortqualität auch dadurch verbessern, daß sie (wie mit der CEFTA (Central European Free Trade Association)) zwischen den Visegrad-Staaten geplant, aber bis jetzt immer noch nicht realisiert) untereinander eine Freihandelszone bilden. Unter diesen Umständen würden natürliche Produktionskostenvorteile nicht dadurch kompensiert werden, daß Produzenten in diesen Ländern die noch bestehenden Handelshemmnisse der EU gegenüber Drittstaaten überwinden müßten [Stehn, 1994, S. 8 ff.]. Zugleich würde sich die Verhandlungsposition aller Reformländer gegenüber der EU verbessern, wenn sie als Freihandelszone einen gemeinsamen Markt realisieren würden, der aufgrund seiner Größe auch für Produzenten aus der EU interessanter wäre.

(iv) Die Süderweiterung macht schließlich auch deutlich, daß die Transfers, die die EU bieten kann, nicht garantieren, daß es in den Empfängerländern zu einem selbsttragenden Aufschwung kommt. Die Transfers können sogar die Anreize zum Strukturwandel abschwächen.

Literaturverzeichnis

- ALEXANDER, Volbert, George D. DEMOPOULOS, *Stabilization Policies in Greece in the Context of Modern Macroeconomic Theory*. Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen, 10, Berlin 1989.
- ALEXOPOULOS, Nicolas, *Wirtschafts- und wettbewerbspolitische Probleme des griechischen EG-Beitritts — Das Beispiel der öffentlichen Unternehmen*. Wirtschaftspolitische Studien aus den Instituten für Europäische Wirtschaftspolitik und für Industrie- und Gewerbepolitik der Universität Hamburg, 59, Göttingen 1981.
- APINIS, Paulis, „Zur Privatisierung in Lettland. Öffentliche Diskussion, gesetzliche Regelungen und Perspektiven.“ In: J.G. HERDER-INSTITUT (Hrsg.), *Die Unabhängigkeit der baltischen Länder: Geschichte, Probleme, Perspektiven*. Marburg 1993, S. 91–99.
- ÄRIPÄEV, Tallinn, Jahrgang 1993, verschiedene Hefte.
- AXT, Heinz-Jürgen, „Griechenland und die Europäische Gemeinschaft. Erfahrungen mit der Mitgliedschaft und Aussichten für 1992“. *Südosteuropa-Mitteilungen*, Vol. 29, 1989, Nr. 2, S. 126–138.
- , „Europäische Gemeinschaft: Osteuropa ante portas“. *Südosteuropa*, Vol. 40, 1991, H. 6, S. 283–306.
- , „Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft: Erfahrungen mit der asymmetrischen Integration“. In: Cord JAKOBEIT, Alparslan YENAL (Hrsg.), *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*. Opladen 1993, S. 414–438.
- BALASSA, Bela, „Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage“. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 33, Manchester 1965, S. 99–123.
- BALTIC BUSINESS REPORT, Riga, Vol. 3, Nr. 11, Februar 1994.
- BALTIC INDEPENDENT, Tallinn, verschiedene Hefte.
- BARTSCH, Udo-Peter, *Zahlungsverkehr und Bankwesen in Lettland*. Bundesstelle für Auslandsinformationen, Köln 1993.
- BDO BINDER, *Doing Business in Spain*. Brüssel 1991.

- BENNETT, Adam G. G. , „The Operation of the Estonian Currency Board“. IMF-Staff Papers, Vol. 40, 1993, Nr. 2, S. 451–470.
- BfAI (BUNDESSTELLE FÜR AUßENHANDELSINFORMATION), Estland — Wirtschaftsentwicklung 1992. Köln 1993.
- BOLZ, Klaus, Andreas POLKOWSKI, Lettland: Ausgewählte Probleme der Wirtschaftspolitik — Studie III. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, HWWA-Report 135, Hamburg 1994.
- BÖS, Dieter, „Privatization in Europe: A Comparison of Approaches“. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 9, 1993, Nr. 1 (Spring), S. 95–111.
- BRAGA DE MACEDO, Jorge, „External Liberalization with Ambiguous Public Response: The Experience of Portugal“. In: Christopher BLISS, Jorge BRAGA DE MACEDO (Hrsg.), Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier. Cambridge 1990, S. 310–354.
- BRANDT, Hartmut, Reforming Estonian Agriculture: Situation and Outlook in Spring 1993. German Development Institute, Berlin, September 1993.
- BUNGS, Dzintra, „The Lats Returns to Latvia“. RFE/RL Research Report, Vol. 2, Nr. 16, April 1993, S. 33–38.
- CASTILLO GIMENEZ, Juana, Ernest REIG MARTINEZ, Manuel SANCHIS I MARCO, „Spain's Trade and Development Strategies“. In: George N. YANNOPOULOS (Hrsg.), European Integration and the Iberian Economies. Basingstoke, Hampshire, 1989, S. 40–65.
- CEEP (CENTRE EUROPEEN DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE), Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft, Brüssel, lfd. Jgg.
- CEPR (CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH), „Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement“. Monitoring European Integration, Vol. 3, London 1992.
- CLARK, Colin, The Conditions of Economic Progress. 3. Aufl., London 1957.
- CORADO, Christina, Jorge BRAGA DE MACEDO, „Competitiveness and Liberalization cum Stabilization Packages (LCSP): The Experience of Portugal 1977–1985“. In: Alfredo DE SOUSA et al. (Hrsg.), Nova Economia em Portugal. Estudos em Homenagem a António Manuel Pinto Barbosa, Lissabon 1989, S. 541–558.

- CRANE, Keith, Matthew J. SAGERS, „Estonia, Latvia, and Lithuania: Baltic States' Political Profile Overshadows Economic Clout“. *PlanEcon Report*, Vol. 7, 1991, Nr. 47–48, S. 1–40.
- DAUDERSTÄDT, Michael, „Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung“. *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 29, 1988, H. 3 (September), S. 433–453.
- DICKE, Hugo, „Europa '92: Unzeitgemäßes Integrationskonzept?“. *Aussenpolitik*, Vol. 42, 1991, Nr. 2, S. 161–170.
- DIE WELTWIRTSCHAFT, „Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Griechenland, Portugal und Spanien“. *Die Weltwirtschaft*, 1980, H. 1, S. 141.
- DIW (DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, BERLIN), IFW (INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT AN DER UNIVERSITÄT KIEL), IWH (INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE), *Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands. Systemtransformation am Scheideweg. Erster Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 193/194, Oktober 1992.*
- , —, — [1993a], *Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Systemtransformation auf dem Rückzug? Zweiter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 208/209, Mai 1993.*
- , —, — [1993b], *Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Monetäre Orientierungslosigkeit und realwirtschaftlicher Aktionismus. Dritter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 220/221, Oktober 1993.*
- , —, — *Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Beschleunigte Talfahrt durch verschleppte Reformen. Vierter Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 232, Mai 1994.*
- DONGES, Juergen B., Klaus-Werner SCHATZ, „Competitiveness and Growth Prospects in an Enlarged European Community“. *The World Economy*, Vol. 2, 1979, Nr. 2 (Mai), S. 213–228.
- , —, „Muster der industriellen Arbeitsteilung im Rahmen einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft“. *Die Weltwirtschaft*, 1980, H. 1, S. 160–186.
- , —, „The Iberian Countries in the EEC — Risks and Changes for Their Manufacturing Industries“. In: George N. YANNOPOULOS (Hrsg.), *European Integration and the Iberian Economies*. Basingstoke, Hampshire, 1989, S. 254–306.

- , Christiane KRIEGER, Rolf J. LANGHAMMER, Klaus-Werner SCHATZ, Carsten S. THOROE, *The Second Enlargement of the European Community. Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform*. Kieler Studien, 171, Tübingen 1982.
- DOVLADBKOVA, Inna, *Tax System Reform in Latvia*. Institute of Economics of the Latvian Academy of Sciences, Reform Round Table Working Paper No. 1, Riga, Juli 1993.
- The ECONOMIST, *A Survey of Greece*. London, 22.–28. Mai 1993, nach S. 56 (S. 1–22).
- EESTI PANK, *Statistical Information*. Tallinn 1993 und 1994.
- EESTI STATISTIKAAMET, *Statiska Aastaraamat 1993*. Tallinn 1993.
- EESTI UHISPANK (Hrsg.), *Esti Majandus 1993*. Tallinn 1994.
- EESTI VABARIIGI MAJANDUSMINISTEERIUM, *Majandusülevaade 1993–1994*. Tallinn 1993.
- EESTI VABARIIGI RAHANDUSMINISTEERIUM, *Eetkanne Eesti Vabariigi majanduslikust seisundist ja riigieelarvi taitmisest 1993. aastal*. Tallinn, Februar 1994.
- EG (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN), *Dokumente betreffend die Beitritte zu den Europäischen Gemeinschaften*. Bd. II, Luxemburg 1987.
- , *Amtsblatt*. 403, 35. Jg., Luxemburg, 31. Dezember 1992.
- EHRKE, Michael, *Die spanische Wirtschaft in Europa. Zwischen EG-Beitritt und Europäischem Binnenmarkt 1992*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Forschungsinstitut, Bonn, Juli 1990.
- EICHNER DE LEMOS LISBOA, Sabine, *Portugal in der Europäischen Gemeinschaft. Chancen für ausländische Investoren*. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, 1010, Frankfurt am Main 1989.
- EKONOMIKAS MINISTRIJA, *Informacija par privatizācijas projektu izskatīšanu (uz 1993. gada 30. septembri)*. Rīga 1993.
- ESER, Thiemo W., Martin HALLET, „Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?“. *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 38, 1993, Nr. 3, S. 195–217.

- ESTONIAN INSTITUTE OF MARKET RESEARCH, *Economic Indicators of Estonia*. Tallinn, März 1994.
- EUROPARTNERS (Hrsg.), *Zum EG-Beitritt Spaniens und Portugals. Euro-cooperation*, 24, Paris 1986.
- FAZ (FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG)-INFORMATIONSDIENSTE, *Länderanalyse Baltikum*. Frankfurt am Main, März 1993 und März 1994.
- FELS, Gerhard, Herbert GIERSCH, Hubertus MÜLLER-GROELING, Klaus-Dieter SCHMIDT, „Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik“. *Die Weltwirtschaft*, 1971, H. 1, S. 5–8.
- FERNANDEZ GUERRERO, Ismael, Agustin GONZALEZ, Celestino SUAREZ BURGUE, „Spanish External Trade and EEC Preferences“. In: George N. YANNOPOULOS (Hrsg.), *European Integration and the Iberian Economies*. Basingstoke, Hampshire, 1989, S. 144–168.
- FINGER, J. Michael, Dean A. DEROSA, „Trade Overlap, Comparative Advantage and Protection“. In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), *On the Economics of Intra-Industry Trade. Symposium 1978*, Tübingen 1979, S. 213–240.
- FOURASTIE, Jean, *Le grand espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès sociale*. Paris 1949.
- FRANZMEYER, Fritz, Peter HRUBESCH, Bernhard SEIDEL, Christian WEISE, unter Mitarbeit von Inge SCHWEIGER, *Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken*. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft und Dokumentation, Reihe Regionalpolitik und Verkehr, 17, Luxemburg 1991.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, FORSCHUNGSINSTITUT, *Die spanische Wirtschaft nach dem EG-Beitritt. Wachstum, Strukturwandel und Wirtschaftspolitik 1965–87. Mit einem Ausblick auf 1992*. Bonn, Mai 1989.
- 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.

- GARCIA-ECHEVERIA, Santiago, „Unternehmung und Wirtschaftsordnung: Analyse der Entwicklung in Spanien“. In: Eduard GAUGLER, Hans Günther MEISSNER, Norbert THOM (Hrsg.), *Zukunftsaspekte der anwendungsorientierten Betriebswirtschaftslehre. Erwin Grochla zum 65. Geburtstag gewidmet*. Stuttgart 1986, S. 541–556.
- GIBSON, Heather D., Euclid TSAKALOS, *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*. Houndsmills, Basingstoke, 1992.
- GIL, Gonzalo, *The Functions of the Bank of Spain. Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo, 8704, Madrid 1987*.
- GIRNIUS, Saulius, „Establishing Currencies in the Baltic States“. RFE/RL Research Report, Vol. 2, Nr. 22, Mai 1993, S. 35–39.
- GLISMANN, Hans H., Ernst-Jürgen HORN, „The Single European Market: From the Customs Union to the Integrated Market“. In: John LONGAIR (Hrsg.), *Regional Integration in the World Economy: Europe and North America. Joint Canada–Germany Symposium, Kiel, Federal Republic of Germany, 1.–2. March 1990. The Conference Board of Canada, Report 64–90, Ottawa, November 1990, S. 45–55*.
- , Klaus SCHRADER, „Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas“. *Die Weltwirtschaft*, 1991, H. 2, S. 95–129.
- , —, *Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern — Eine kritische Analyse. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 573, Juni 1993*.
- GROEBEN, Hans von der, *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. Sonderband: Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch Beitritt der Länder Griechenland, Spanien und Portugal. Baden-Baden 1979*.
- HANSAPANK, HOIUPANK, *Eesti Majandus III/1993. Tallinn 1993*.
- HARALABIDIS, Iakovos, *Probleme eines Beitritts Griechenlands zum Europäischen Währungssystem. Ludwig-Maximilians-Universität München, Diss., München 1987*.
- HEITGER, Bernhard, Klaus SCHRADER, Eckhardt BODE, *Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort. Kieler Studien, 250, Tübingen 1992*.

- HOMMEL, Klaus, Spanien und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Geschichte einer Integration. Nomos Universitätschriften, Geschichte, 7, Baden-Baden 1992.
- HUMMEN, Wilhelm, „Die griechische Industrie in der Europäischen Gemeinschaft“. In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft und südeuropäische Beitrittsländer — Anforderungen an die Integrationsfähigkeit. Berlin 1978, S. 73–100.
- IHK (INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER) LETTLANDS, Umschau der wirtschaftlichen Gesetzgebung Lettlands. Riga 1992.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) [1993a], Estonia. Economic Reviews, Nr. 4, Washington, D.C., Mai 1993.
- [1993b], Latvia. Economic Reviews, Nr. 6, Washington, D.C., 1993.
- [1993c], Lithuania. Economic Reviews, Nr. 7, Washington, D.C., 1993.
- KAPSOCAVADIS, Basile, Der griechische EG-Beitritt: Das Dilemma zwischen kurz- und langfristigen Effekten. Eine institutionstheoretische Analyse. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, 838, Frankfurt am Main 1987.
- KIMM, Inge, Griechenlands Regionalentwicklung und -politik und der EG-Beitritt. Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, 763, Frankfurt am Main 1987.
- KLEINMAN, Judith, Philip SINGTON et al., Spain: The Internationalisation of the Economy. London 1989.
- KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT, Alfred BOSS, Axel BUSCH, Astrid ROSENSCHON, Wolfgang SUHR, Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989.
- , Jürgen STEHN, Claus-Friedrich LAASER, Rainer MAURER, Axel D. NEU, Rüdiger SOLTWEDEL, Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.
- KOM (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) [a], „Stellungnahme zum griechischen Beitrittsgesuch“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1976, Beilage 2, S. 1–42.
- [b], „Erweiterung der Gemeinschaft. Umfassende Überlegungen“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1978, Beilage 1, S. 1–18.

- [c], „Erweiterung der Gemeinschaft. Übergangszeit und institutionelle Folgen“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1978, Beilage 2, S. 1–19.
 - [d], „Erweiterung der Gemeinschaft. Wirtschaftliche und sektorale Aspekte“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1978, Beilage 3, S. 1–59.
 - [e], „Stellungnahme zum Beitrittsantrag Portugals“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1978, Beilage 5, S. 1–52.
 - [f], „Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1978, Beilage 9, S. 1–89.
 - [g], Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, „Jahreswirtschaftsbericht“ und „Statistischer Anhang“. Europäische Wirtschaft, Luxemburg, lfd. Jgg.
 - [h], „Griechisches Memorandum — Antwort der Kommission“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1983, Nr. 3, S. 17–20.
 - [i], Jahresbericht zur Durchführung der Strukturfonds. Luxemburg, lfd. Jgg.
 - [j], Bericht über die Wettbewerbspolitik. Luxemburg, lfd. Jgg.
 - [k], Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Greece. Country Studies, 9, Brüssel, Juli 1992.
 - [l], Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Portugal. Country Studies, 2, Brüssel, Februar 1991.
 - [m], Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Spain. Country Studies, 7, Brüssel, März 1992.
 - [n], Die Beziehungen der Europäischen Union zu den Ländern Mittel- und Osteuropas. EU-Nachrichten, Nr. 3, Bonn, 2. Mai 1994.
- KREIDLER-PLEUS, Daniela, Der EG-Beitritt Portugals. Wirtschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen. Frankfurt am Main 1990.**
- KRIEGER, Christiane, „Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in den Beitrittsländern“. Die Weltwirtschaft, 1980, H. 1, S. 142–159.**
- KRUPP, Hans-Jürgen, „Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft“. In: Lothar SPÄTH, Christian DRÄGER (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft. Edition Dräger-Stiftung, 11, Baden-Baden 1987, S. 103–130.**
- LAASER, Claus-Friedrich, Europäische Integration — Das Beispiel der süd-europäischen Länder. Kiel 1994, unveröff. Manuskript.**

- , Klaus SCHRADER, „Zur Reintegration der baltischen Staaten in die Weltwirtschaft“. *Die Weltwirtschaft*, 1992, H. 2, S. 189–211.
- , Rüdiger SOLTWEDEL, Alfred BOSS, Henning KLODT, Harmen LEHMENT, Jörg-Volker SCHRADER, Jürgen STEHN, *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien, 255, Tübingen 1993.
- LAINELA, Seilja, „Currency Reforms in the Baltic States.“ *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 5, No. 4, 1993, S. 427–443.
- LAMMERS, Konrad, „Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt?“. In: *AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG* (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover 1992, S. 70–82.
- LANGHAMMER, Rolf J., „Die Präferenzabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern. Anpassungsprobleme in den Beitrittsländern?“. *Die Weltwirtschaft*, 1980, H. 1, S. 187–203.
- , *Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 182, März 1992.
- LARRE, Bénédicte, Raymond TORRES, „Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece“. *OECD Economic Studies*, Nr. 16, 1991 (Spring), S. 170–198.
- LASERSON, Max M., „Das Verfassungsrecht Lettlands“. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band XII, Tübingen 1924, S. 258–269.
- LATVIJAS BANKA, *Annual Report 1992*. Riga 1993.
- LATVIJAS REPUBLIKAS VALSTS STATISTIKAS KOMITEJA[1993a], *Statistikais Biletans Par Latvijas Republikas Tantas Saimniecibas Darba Rezultatiem 1993.g.janvari–septembri, I dala*. Riga 1993.
- [1993b], *Latvijas Statistiskas Gadagramata 1992*. Riga 1993.
- [1993c], *Latvijas Lanksaimnieciba — Statistiko Data Krajums*. Riga 1993.
- LEIBENSTEIN, Harvey, „On the Basic Propositions of X-Efficiency Theory“. *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 68, 1978, S. 328–332.

- LIAKOPOULOS, Thanassis, „New Rules on Competition Law in Greece — Abuse of Economic Dependence and Concentration of Undertakings“. *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 16, 1992, Nr. 1 (September), S. 17–40.
- LIETUVOS EKONOMIKOS MINISTERIJOS, Skaiciavimo centro duomenys. Vilnius 1994.
- LIETUVOS STATISTIKOS DEPARTAMENTAS, Lietuvos socialine raida 1991m. Vilnius 1992.
- [1993a], Lietuvos socialine raida 1992m. Vilnius 1993.
- [1993b], Lietuvos ekonomine ir socialine raida 1993m. Sausiolapkricio men. Vilnius 1993.
- [1993c], Lietuvos ekonomine ir socialine raida 1989–1992 metais (statistine apzvalga). Vilnius 1993.
- [1993d], Lietuvos statistikos metraštis 1992 metai. Vilnius 1993.
- [1993e], Darbai 1993–3. Vilnius 1993.
- , Lietuvos ekonomine ir socialine raida 1993 metu sausio-gruodzio men. Vilnius 1994.
- LISTER, Charles, „Two Cheers for Competition: Spain’s New Antitrust and Unfair Competition Acts“. *The George Washington Journal of International Law and Economics*, Vol. 24, 1991, Nr. 3, S. 587–622.
- LITHUANIAN DEPARTMENT OF STATISTICS, Statistical Abstract. Vilnius 1992.
- [1993a], Lithuania’s Statistics Yearbook 1992. Vilnius 1993.
- [1993b], Statistical Abstract. Vilnius 1993.
- LITHUANIAN INFORMATION INSTITUTE, Lithuania Survey — A Businessmen’s Guide. 3. Aufl., Vilnius 1992.
- LÖSCH, Dieter, Litauen — Ausgewählte Probleme der Wirtschaftspolitik (Studie III). HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, HWWA-Report, Nr. 130, Hamburg 1994.
- MEED SPECIAL REPORT, Spain. o.O., 26. Januar 1990.

- MESSAL, Rüdiger, Armin KLEIN, „Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft“. *Wirtschaftsdienst*, Vol. 73, 1993, H. 7, S. 375–383.
- MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS, *Estonian Economic Survey 1993–1994*. Tallinn 1994.
- MINISTRY OF ECONOMIC REFORMS (OF THE REPUBLIC OF LATVIA) [1993a], *The Survey of Latvian Economy and Prognosis for 1993*. Riga 1993.
- [1993b], *Report on the Status of Privatization in Latvia*. Riga 1993.
- [1993c], *Guide for Foreign Investors*. Riga 1993.
- MINISTRY OF ECONOMY (OF THE REPUBLIC OF LATVIA), *Privatization in Latvia, Macroeconomical and Political Situation*. Riga 1994.
- MINISTRY OF FINANCE (OF THE REPUBLIC OF LATVIA), *Bulletin — Special Issue: Macroeconomic Stabilization Program 1994*. Riga 1994.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (OF THE REPUBLIC OF LATVIA), *Overview of Lithuanian Economy. Material for the EFTA Economic Committee Lithuania, Meeting in Brussels (24.–25.02.94)*, Vilnius 1994.
- , *Estonian Economy and Foreign Trade 1993*. Tallinn 1994.
- MISALA, Józef, *The Experience of the Mediterranean Countries with Accession to the European Communities; Lessons for Poland*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Arbeitspapiere, 511, April 1992.
- NAUJOKS, Wilfried, Bernhard WERRES [1990a], *Euro-Länderprofile*, Bd. 4, Portugal. *Deutscher Wirtschaftsdienst*, Köln 1990.
- [1990b], *Euro-Länderprofile*, Bd. 5, Spanien. *Deutscher Wirtschaftsdienst*, Köln 1990.
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) [a], *OECD Economic Surveys: Greece*. Paris, lfd. Jgg.
- [b], *OECD Economic Surveys: Portugal*. Paris, lfd. Jgg.
- [c], *OECD Economic Surveys: Spain*. Paris, lfd. Jgg.
- [d], *Department of Economics and Statistics, National Accounts, Detailed Tables*. Paris, lfd. Jgg.

- [e], Statistics Directorate, Labour Force Statistics. Paris, lfd. Jgg.
 - [f], Statistics Directorate, Foreign Trade by Commodities, Series C. Paris, lfd. Jgg.
 - [g], Statistics Directorate, Foreign Trade by Countries, Series B. Paris, lfd. Jgg.
 - [h], Short-Term Economic Indicators: Transition Economies: Estonia. Paris 1994.
 - [i], Short-Term Economic Indicators: Transition Economies: Lithuania. Paris 1994.
 - [j], Short-Term Economic Indicators: Transition Economies: Latvia. Paris 1994.
- PITTA E CUNHA de, Paulo, „The Portuguese Economic System and Accession to the European Community“. *Economia*, Vol. 9, 1985, Nr. 2 (Mai), S. 277–300.
- POSTIMEES, Ausgabe vom 1. November 1993.
- PIA (PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG), Bulletin. Nr. 60, Bonn, 8. Juli 1993.
- RAHANDUSMINISTEERIUM, Kava 1994.a. riigieelarve. Tallinn 1993.
- RAJASALU, Teet, Eesti Majandus 1993 Aastal. Eesti Teaduste Akadeemia — Majanduse Instituut. Tallinn 1993.
- RAT DER EG (EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) [a], Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957. Abgedruckt in: Beck-Texte, Europa-Recht, 2. Aufl., München 1972, S. 20–93.
- [b], Die Einheitliche Europäische Akte und der Schlußakte beigefügte Erklärungen vom 17. und 28. Februar 1986. Abgedruckt in: Europa-Recht, Heft 2, 1986, S. 175–198.
 - [c], Vertrag über die Europäische Union. Luxemburg 1992 (Vertrag von Maastricht).
 - [d], Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum. Luxemburg 1992 (EWR-Vertrag).
- RIIGI STATISTIKAAMET, Foreign Trade Statistics. Tallinn 1993.

- RITTER, Wigand, Rasso RUPPERT, Karl-Ludwig STORCK, Portugal im Aufbruch? Eine wirtschaftsgeographische Analyse zum EG-Beitritt. Nürnberger wirtschafts- und sozialgeographische Arbeiten, 40, Nürnberg 1988.
- ROLNIK, Hirsch, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht. Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde an der Universität Leipzig, Heft 2, Leipzig 1927.
- ROOSE, Enn, Estonian Taxes. Tallinn 1994.
- ROSENSCHON, Astrid, Verschwendung in Staat und Markt. Eine vergleichende Analyse. Universität Erlangen-Nürnberg, Diss., Göttingen 1980.
- ROTHER, Bernd, „Socialist Economic Policy in the Crisis: The Case of Portugal“. International Journal of Political Economy, Vol. 17, 1987/88, Nr. 4 (Winter), S. 88–105.
- SALMON, Keith G., The Modern Spanish Economy: Transformation and Integration into Europe. London 1991.
- SASAKI, Katsumi, „Spain and EC Membership“. EXIM Review, Vol. 1, 1980, Nr. 2 (November 25), S. 26–47.
- SCHMIEDING, Holger, Lending Stability to Europe's Emerging Market Economies: On the Importance of the EC and the ECU for East-Central Europe. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 481, Juli 1991. Jetzt: Kieler Studien, 251, Tübingen 1992.
- SCHRADER, Jörg-Volker, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 143, September 1988.
- , „EC Agricultural and Regional Policy: Consistent Interventions or Cumulative Inconsistencies?“. Intereconomics, 1989, Nr. 4 (July/August), S. 167–173.
- SCHRADER, Klaus, Estland auf dem Weg zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 226, Februar 1994.
- , 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.
- SEIDEL, Barbara, Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. Finanzwissenschaftliche Schriften, 50, Frankfurt am Main 1992.
- SIEBERT, Horst, *The New Economic Landscape in Europe*. Oxford 1991.
- [1992a], „Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft“. In: Erhard KANTZENBACH (Hrsg.), *Die wirtschaftliche Neuordnung Europas. Erfahrungen und Perspektiven*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 218, 1992, S. 55–77.
- [1992b], *Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa — Spekulation über die Zukunft*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 184, April 1992.
- SILVA, Armindo da, „The Portuguese Experience of European Integration — A Quantitative Assessment of the Effects of EFTA and EEC Tariff Preferences“. In: George N. YANNOPOULOS (Hrsg.), *European Integration and the Iberian Economies*. Basingstoke, Hampshire, 1989, S. 87–143.
- SPITÄLLER, Erich, Michel GALY, *Spain: Landmarks in Economic Development 1939–92*. IMF Working Papers, 92/78, Washington, D.C., 1992.
- STATE COMMITTEE FOR STATISTICS (OF THE REPUBLIC OF LATVIA), *Statistical Yearbook of Latvia 1991*. Riga 1992.
- [1993a], *Latvia Today 1992*. Riga 1993.
- [1993b], *Latvia's Macroeconomic Indicators*. Riga 1993.
- [1993c], *Bulletin of Latvian Economic Statistics January–June 1993*. Riga 1993.
- [1993d], *Bulletin of Latvian Economic Statistics January–September 1993*. Riga 1993.
- [1993e], *Public Finances of the Republic of Latvia in 1992*, Riga 1993.
- , *Bulletin of Latvian Economic Statistics 1993*. Riga, März 1994.

- STATISTICAL OFFICE OF ESTONIA, *A Statistical Profile*. Tallinn 1992.
- STEHN, Jürgen, „Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union“. *Die Weltwirtschaft*, H. 2, 1994, S. 194–219.
- STROPUS, Jonas, „The Lithuanian Litas Completing Monetary Reforms in the Baltics“. *The Baltic Review*, Vol. 3, 1993, Nr. 3, S. 38–39.
- SUBIRATS, Joan, „Political change and economic crisis in Spain 1974–1987“. In: E. DAMGAARD, P. GERLICH, J.J. RICHARDSON (Hrsg.), *The Politics of Economic Crisis: Lessons from Western Europe*. Aldershot 1989, S. 125–145.
- TAMAMES, Ramón, *The Spanish Economy: An Introduction*. London 1985.
- TAVEIRA, Elisa, „The Impact of the Second Enlargement of the EC on Foreign Direct Investment in the North African Countries“. In: Eduardo DE SOUSA FERREIRA, Elisa TAVEIRA, Helena RATO (Hrsg.), *The European Community and the Mediterranean*. Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen, 175, Saarbrücken 1992, S. 1–78.
- TSONIS, Ioannis, *Die griechischen Parteien und die Europäische Gemeinschaft. Die parteipolitische Auseinandersetzung um die EG-Politik Griechenlands 1974–1984: Verhaltensmuster, Tendenzen, Divergenzen*. Tuduv-Studien, Reihe Politikwissenschaften, 17, München 1987.
- UMANN, Ullrich [1994a], *Lettland am Jahreswechsel 1993/94*. Bundesstelle für Auslandsinformation, Köln 1994.
- [1994b], *Litauen am Jahreswechsel 1993/94*. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln 1994.
- UTZIG, Siegfried, „Wirtschaftspolitik bestimmt den Lebensstandard“. *Der Arbeitgeber*, Vol. 43, 1991, Nr. 24 vom 20.12.1991, S. 1015–1019.
- VEDDER, Christoph (Hrsg.), *Das neue Europarecht. EG-Vertrag und Europäische Union*. Textausgabe, München 1992.
- VICKERS, J., G. YARROW, *Privatisation: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass., 1988.
- WANIEK, Roland W., „EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999“. *Wirtschaftsdienst*, Vol. 74, 1994, H. 1, S. 43–49.

- WELFENS, Paul J.J., „Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten mit der EG: Ausgangsbedingungen, Anpassungsprobleme und Chancen“. In: Erhard KANTZENBACH, Otto G. MAYER (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft — Bestandsaufnahme und Perspektiven. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 225, Berlin 1993, S. 135–188.
- WOLCOTT, Susan, „The Impact on Spanish Industry of Accession with the European Economic Community“. In: Ingrid H. RIMA (Hrsg.), The Political Economy of Global Restructuring, Vol. II, Trade and Finance. Aldershot 1993, S. 136–158.
- WORLD BANK [1993a], Estonia — The Transition to a Market Economy. World Bank Country Study, Washington, D.C., März 1993.
- [1993b], Latvia — The Transition to a Market Economy. World Bank Country Study, Washington, D.C., 1993.
- [1993c], Lithuania — The Transition to a Market Economy. World Bank Country Study, Washington, D.C., 1993.