

Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen	785
Rußland und Ukraine: Bankensektor bleibt fragil ..	794

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 49/96

Berlin

Stöglin

5. Dezember 1996

63. Jahrgang

Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen

Bisher haben zehn ostmitteleuropäische Länder¹ mit der EU Assoziationsabkommen geschlossen und formell den Beitritt beantragt. Das DIW hat im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft die außen- und binnenwirtschaftlichen Konsequenzen der vertieften Arbeitsteilung zwischen diesen Ländern und der EU untersucht und die Folgen einer Osterweiterung der EU für die haushaltswirksamen Politiken der EU analysiert².

Schon jetzt wirkt sich der Integrationsprozeß positiv auf Wachstum und Beschäftigung in beiden Ländergruppen aus; diese Effekte würden sich bei einer Aufnahme der Beitrittskandidaten in die EU verstärken. Die Auswirkungen auf den EU-Haushalt sind dagegen ungewiß; sie hängen davon ab, ob die EU zu Reformen bereit ist, die auch ohne eine Erweiterung schon lange auf der Tagesordnung stehen. Um den Rahmen für die notwendigen Maßnahmen zu verdeutlichen, werden im folgenden Modellrechnungen für eine Erweiterung bei unterschiedlichen Beitrittszeitpunkten und verschiedenen Politikszenerarien vorgestellt. Für die herausgearbeiteten Probleme gibt es Lösungen, die die Effizienz EU-interner Politiken erhöhen würden; ob sie umgesetzt werden, hängt von der Reformfähigkeit der EU ab.

Die Osterweiterung der EU liegt in der Logik der bisherigen europäischen Integration. Die Erfahrungen mit früheren Beitrittsrunden zeigen, daß sich die wirtschaftliche Verflechtung deutlich erhöht; dies ist mit beiderseitigen Wohlfahrtsgewinnen verbunden. Die Aufnahme neuer Mitglieder aus Ostmitteleuropa ist also nicht nur politisch gewollt, sondern auch wirtschaftlich vorteilhaft. Allerdings können sich infolge einer Ausdehnung der EU-internen Politiken auf die neuen Mitglieder wirtschaftspolitische Probleme ergeben. Besonders brisant sind dabei aus Sicht der EU die Auswirkungen auf den EU-Haushalt. Es sind insbesondere zwei Politikbereiche, in denen für den Fall einer Osterweiterung mit einer geradezu explosionsartigen Expansion der Gemeinschaftsausgaben gerechnet wird: die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturpolitik. Bei der Agrarpolitik sind die treibenden Kräfte das immer noch maßgeblich an die Produktion gekoppelte

Subventionssystem der EU und die hohe Agrarlastigkeit der Wirtschaften Polens und Ungarns. In der Strukturpolitik ist es der gesamtwirtschaftliche Entwicklungsrückstand der ostmitteleuropäischen Länder, der zur Ausgabenbeschleunigung führen muß, sofern diese Länder Gleichbehandlung mit den ärmsten Ländern der EU erfahren.

¹ Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen.

² Die wirtschaftliche Integration der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union —Außen- und binnenwirtschaftliche Auswirkungen im Hinblick auf die künftige EU-Mitgliedschaft. Bearb.: Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, September 1996. Die Untersuchung wird voraussichtlich im Frühjahr 1997 erscheinen.

Die Szenarien basieren auf folgenden Annahmen: (a) Der Beitrittstermin ist unbestimmt³. Betrachtet wurde daher der gesamte Zeitraum von 2000 bis 2010. (b) Es werden voraussichtlich nicht alle zehn Kandidaten zugleich aufgenommen. Vorgestellt werden hier nur die Effekte einer „kleinen“ Erweiterung um die fünf Mitglieder der Zentraleuropäischen Freihandelszone CEFTA (5)⁴. (c) Ein wichtiger Einflußfaktor ist das reale BIP-Wachstum in den beteiligten Ländern. Es wurde für die EU (15) mit 2 vH p.a. angesetzt — also etwas niedriger als im Durchschnitt der letzten 25 Jahre. Für Ostmitteleuropa wurde ein Aufholen des Entwicklungsrückstandes gegenüber der EU bei allmählich sinkenden Wachstumsraten unterstellt. In den Szenarien entspricht dies bis zum Jahr 2010 einem Wachstum von knapp 4 vH p.a.

Budgetwirkung einer Osterweiterung unter Status-quo-Bedingungen

Zunächst wird der Fall untersucht, daß die internen Politiken der EU (15) wegen der Osterweiterung nicht geändert werden. Für den Haushalt wird die gleiche Zuwachsrates wie für das BIP unterstellt. Die Verteilung auf die einzelnen Ausgabenarten bleibt konstant.

Agrarpolitik

Schwierig ist die Schätzung der auf die neuen Mitglieder entfallenden Ausgaben, dies gilt vor allem für die Agrarpolitik. Die Höhe der Budgetkosten einer Osterweiterung wird hier entscheidend beeinflußt von den zu erwartenden Unterschieden zwischen EU- und Weltmarktpreisen, der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft und der Nachfrage nach Agrarprodukten in den ostmitteleuropäischen Ländern zum Beitrittszeitpunkt; diese Entwicklungen lassen sich aufgrund vieler Unsicherheiten und möglicher Fehlerquellen nur schwer bestimmen. Frühere Studien weisen eine Spanne von 5 bis 38 Mrd. ECU aus. Manche Ergebnisse erscheinen jedoch am oberen Ende überzogen zu sein: Erstens ist der im Blick auf die WTO-Vereinbarungen weiter anstehende Reformbedarf nicht berücksichtigt worden. Zweitens ist anzunehmen, daß die vorhandenen natürlichen Produktionspotentiale in Ostmitteleuropa aus vielfältigen Gründen erst langfristig ausgeschöpft werden können, so daß zunächst keine hohen Angebotsüberschüsse zu erwarten sind. Dafür sprechen auch die Erfahrungen mit früheren EU-Erweiterungen.

Diese Untersuchung legt zunächst den Fall einer vollständigen Übernahme der GAP durch die Beitrittsländer zugrunde. Dabei wird die Annahme getroffen, daß die Budgetkosten in einem stabilen Verhältnis zur Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft, gemessen zu EU-internen Preisen, stehen. Im Jahr 1994 lag das Agrarpreinsniveau in Ostmitteleuropa um 30 bis 40 vH unter dem in der EU. Natürlich kann der Preisniveaunterschied nicht auf einen Schlag mit dem Beitritt beseitigt, sondern er muß im

Laufe einer Übergangsfrist schrittweise abgebaut werden. Bis dahin kann es auch keinen gemeinsamen Binnenmarkt für Agrarprodukte geben.

Für den künftigen Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung sind gesamtwirtschaftliche und agrarspezifische Entwicklungen entscheidende Parameter. Unbestritten dürfte sein, daß das Wachstum der Agrarproduktion in den ostmitteleuropäischen Ländern auf längere Sicht deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum zurückbleiben wird, so daß der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt sinkt. Für die Schätzung wird angenommen, daß der Agrarsektor ungefähr halb so schnell wächst wie die gesamte Wirtschaft. Dies deckt sich für die meisten Länder in etwa mit den Erwartungen der Europäischen Kommission.

Unter den hier getroffenen Annahmen des Status quo würden sich die mit der Agrarpolitik verbundenen erweiterungsbedingten Budgetkosten für die CEFTA (5) im Jahr 2005 auf gut 7 Mrd. ECU und im Jahr 2010 auf knapp 8 Mrd. ECU belaufen (vgl. Tabelle 1).

Strukturpolitik

Die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen der EU sind nach der Agrarpolitik der größte Haushaltsposten. Die Strukturpolitik der EU dient hauptsächlich der Abschwächung regionalen Wohlstandsgefälles. Hierzu wurde in den letzten Jahren ein umfangreicher Katalog spezifischer Maßnahmen entwickelt, darunter als wichtigstes die Förderung der Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand. Als solche sogenannte Ziel-1-Regionen werden Regionen definiert, deren Einkommen unter 75 vH des Unionsdurchschnitts liegt. Alle Beitrittskandidaten aus Ostmitteleuropa bleiben auf absehbare Zeit unter dieser Grenze.

Die Pro-Kopf-Zahlungen aus den Strukturfonds an neue Mitglieder bestimmen sich aus deren nationalem Wohlstand im Verhältnis zum EU-Durchschnitt⁵. Die CEFTA (5)-Länder wiesen 1993 insgesamt ein Pro-Kopf-Einkommen von 35 vH des EU-Durchschnitts auf. Zur Ermittlung der Pro-Kopf-Förderung für die ostmitteleuropäischen Staaten wird im Rahmen des Status-quo-Szenarios die Unterstüt-

³ Als Beitrittstermin erscheint das Jahr 2005 allerdings realistischer als das oft genannte Jahr 2000; vgl. Polens Weg in die Europäische Union. Bearb.: Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 47/95.

⁴ Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien. Ergebnisse für eine Erweiterung um alle zehn assoziierten Staaten Ostmitteleuropas sind in dem zugrunde liegenden Gutachten enthalten (vgl. Fußnote 2).

⁵ Nach der grundlegenden Verordnung zur Durchführung der Strukturpolitik trägt die Kommission bei der Aufteilung der Mittel auf die Fördergebiete folgenden „Kriterien Rechnung: dem nationalen Wohlstand, dem regionalen Wohlstand, der Bevölkerung der Regionen und dem relativen Ausmaß der strukturellen Probleme“ (Art. 12 (4) der VO (EWG) Nr. 2052/88 in der geänderten Fassung vom 20.07.1993). Da hier die künftigen Zuflüsse an neu beigetretenen Staaten geschätzt werden sollen, kann vom regionalen Wohlstand einzelner Förderregionen abstrahiert werden.

reiche und für die Verwaltung. Insgesamt dürfte es zu einer leichten Entlastung des EU-Haushaltes kommen (vgl. Tabelle 1).

Die neuen Mitglieder müssen nach einem Beitritt zur Finanzierung des EU-Haushalts beitragen. Ihre Zahlungen werden — relativ zu ihrem BIP — denen der EU (15) entsprechen. Daraus ergibt sich für das Jahr 2000 ein Beitrag der CEFTA (5) von 6,5 Mrd. ECU; im Jahr 2010 erreichen die Beiträge eine Höhe von 9,3 Mrd. ECU.

Nettokosten

Die Nettobelastung der jetzigen EU-Mitglieder infolge einer Osterweiterung nimmt dann einen erheblichen Umfang an, wenn der heute erreichte *acquis communautaire* ohne deutliche Veränderungen auf die Beitrittskandidaten übertragen wird. Im Falle eines Beitritts der CEFTA (5) im Jahre 2000 beträgt sie 33 Mrd. ECU. Auch bei einem Beitritt im Jahr 2010 ist mit einer ähnlich großen Summe zu rechnen (vgl. Tabelle 1). Diese Beträge entsprechen bei einem schnellen Beitritt 37 vH des EU (15)-Haushalts, bei einem verzögerten 30 vH.

Unter Status-quo-Bedingungen erfordert die Finanzierung der Osterweiterung eine Ausweitung des EU-Budgets. Auch unter Berücksichtigung von möglichen Übergangsregeln würden die hohen Kosten die Zahlungsbereitschaft in der EU (15) auf eine schwere Probe stellen. Dies gilt vor allem auch angesichts der Sparzwänge, die aus den Versäumnissen der Fiskalpolitik in der Vergangenheit und der Vorbereitung auf die Währungsunion in den Mitgliedstaaten der EU entstanden sind. Hinzu kommt die Belastung der öffentlichen Kassen infolge der Massenarbeitslosigkeit, mit der noch auf absehbare Zeit zu rechnen ist, sowie in Deutschland die Notwendigkeit, auf mittlere Sicht die hohe Steuerbelastung zu senken. Die genannten Beträge würden jährlich anfallen; dies dürfte sich als politisch kaum durchsetzbar erweisen. Will die EU also das Ziel einer Osterweiterung erreichen, sind Reformen der EU-internen Politiken unumgänglich.

Vorschläge zur Reform EU-interner Politiken

Agrarpolitik

Die Reform der Agrarpolitik von 1992 ist durch die hohen Budgetkosten, die handelspolitischen Verzerrungen und die teilweise unbefriedigende Einkommensentwicklung und -verteilung in der Landwirtschaft erzwungen worden, dabei aber unvollständig geblieben⁶. Sie bezog sich nur auf einen Teil der Marktordnungen (z.B. Getreide, Rindfleisch) und ließ wichtige Agrarprodukte außer acht. Insgesamt konnte die Reform von 1992 den EU-Haushalt nicht entlasten; vielmehr steigen die jährlichen Agrarausgaben selbst vier Jahre nach dem Reformbeschluß immer noch deutlich. Auch wenn eine Ausgaben senkung kein direktes Ziel der Reform war, kann es nicht im Sinne der EU sein, die

Ausgaben für die Agrarpolitik, die für 1996 mit 41 Mrd. ECU bzw. 51 vH des gesamten Haushalts veranschlagt sind, noch weiter zu erhöhen. Weitere Kritikpunkte sind die hohen Subventionen für stillgelegte Flächen, die Verteilungsgerechtigkeit dieser Transfers und der Regelungs- und Kontrollbedarf.

Ein EU-Beitritt der zehn assoziierten Länder würde bei unveränderter EU-Agrarpolitik den EU-Haushalt stark belasten. Hinzu kommt, daß sich Ostmitteleuropa und die EU innerhalb der WTO-Verhandlungen zur Beschränkung von subventionierten Exporten verpflichtet haben, die auf dem jeweiligen Schutzniveau in einem Referenzzeitraum basieren. Da die ostmitteleuropäischen Länder in dem Referenzzeitraum Agrexporte nicht in nennenswertem Umfang subventioniert haben, stehen ihnen kaum Exportkontingente zu. Sollten diese Länder nach dem Beitritt einen Selbstversorgungsgrad von 100 vH überschreiten, würde die EU als Ganzes mit einer höheren Überschußproduktion konfrontiert, ohne über erweiterte Möglichkeiten für subventionierte Exporte zu verfügen. Reformen werden dann unumgänglich, zumal der in Gang gesetzte Abbau der Agrarprotektion bei der im Jahre 1999 beginnenden Überprüfung der Umsetzung der WTO-Vereinbarungen ohnehin weitergeführt werden soll.

Unabhängig davon muß bezweifelt werden, ob die Übertragung der Instrumente des Preisausgleichs auf die ostmitteleuropäische Landwirtschaft sinnvoll oder gar notwendig ist. Unter Beibehaltung der GAP müßte die EU zusätzlich zu Aufkäufen und Exporterstattungen die Ausgleichsregelungen anwenden. Auf den ersten Blick erscheint dies nicht notwendig, denn die Landwirte in den ostmitteleuropäischen Ländern müssen durch den Beitritt keine Preissenkungen in Kauf nehmen, so daß man sich fragen könnte, wofür sie entschädigt werden sollten. Die Kompensationszahlungen innerhalb der EU (15) sind jedoch an die bestellte Fläche und die gehaltene Tierzahl gebunden. Damit wird zwar nicht wie über eine direkte Preisstützung die produzierte Menge, wohl aber der Faktoreinsatz subventioniert. Im Ergebnis sind die Zahlungen somit immer noch wettbewerbsverzerrend. Aus politischer Sicht wäre es demnach kaum zu vertreten, wenn gerade die ärmeren Landwirte in der erweiterten EU langfristig von diesen Zahlungen ausgeschlossen, zugleich aber für alle Produzenten dieselben Marktpreise gelten würden⁷. Es dürfte freilich — unabhängig von der fiskalischen Belastung — schwerfallen, die Instrumente des Preisausgleichs an die spezifischen Bedingungen in Ostmitteleuropa anzupassen.

Eine umfassende Reform der GAP könnte die erweiterungsbedingten Kosten begrenzen und gleichzeitig die

⁶ Vgl. Reform der Agrarpolitik — weiterer Anpassungsbedarf. Bearb.: Peter Hrubesch. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/95.

⁷ Vgl. Stefan Tangermann, Timothy E. Josling, Wolfgang Münch, Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Commission. Study commissioned by DG I of the European Commission, Final Report 1994.

stehen, die unabhängig von vergangenen oder zukünftigen Erträgen bzw. eingesetzten Produktionsverfahren festgelegt werden. Bei einer personengebundenen Regelung der Einkommenstransfers könnten die ostmitteleuropäischen Länder der EU beitreten, ohne daß dort Preisausgleichszahlungen geleistet werden müßten, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Für die heutigen Mitgliedstaaten sollte über eine schrittweise Rückübertragung der Transfers auf die nationalen Haushalte sowie einen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht notwendigen, schrittweisen Abbau der Transfers nachgedacht werden. Folgte man diesem Vorschlag, würden sich die erweiterungsbedingten Budgetkosten auf die klassischen Instrumente der Marktordnungssysteme, also die Kosten für Marktintervention, Lagerhaltung und Exporterstattungen, beschränken. Für die ostmitteleuropäischen Länder wären dann keine Preisausgleichszahlungen vorgesehen.

Da diese Reformen auf entschiedenen politischen Widerstand stoßen dürften, wurden außer dem Status-quo-Szenario A zwei Reformszenarien betrachtet. Das erste Szenario sieht einen Kompromiß vor (Szenario B). Darin ist zwar eine Umwandlung der Instrumente für Preisausgleich in personengebundene Transfers enthalten, die anfallenden Kosten würden jedoch in supranationaler Verantwortung bleiben und nicht reduziert werden. Die Fiskalkosten für die Agrarpolitik in der EU (15) würden somit der Höhe des Status-quo-Szenarios entsprechen. Bei einer tatsächlichen Umsetzung dieses Kompromißvorschlages würden sich die Budgetkosten jedoch mit Sicherheit durch eine effizientere Verteilung der dann personengebundenen Transfers verringern. Dies konnte in der Schätzung allerdings nicht berücksichtigt werden. In dem zweiten Reformszenario ist eine vollständige, aber schrittweise Renationalisierung der Ausgleichszahlungen vorgesehen (Szenario C). Nach einer Umsetzung dieses Reformvorschlages in zehn Jahresschritten von 2000 bis 2010 würden auf die Budgetkosten der EU (15) nur noch die herkömmlichen Marktordnungskosten entfallen, wie es in den Reformszenarien auch für die ostmitteleuropäischen Länder gilt. Für die ärmeren, agrarisch geprägten Länder der EU wäre damit im Zweifel eine Kompensation nötig, die allerdings nicht simuliert werden konnte.

Die Budgetkosten unter Berücksichtigung der hier vorgeschlagenen Reformmaßnahmen lassen sich dann anhand der Finanzströme des Garantiefonds für das Haushaltsjahr 1996 schätzen; in diesem Jahr ist die Agrarreform von 1992 erstmals voll wirksam. Für die bereits reformierten Marktordnungen ergibt die Aufteilung der Garantiegeldausgaben in Kosten für Preisausgleich und Kosten für herkömmliche Marktordnungen eine Relation von 85 : 15⁸. Der Anteil von 15 vH für herkömmliche Marktordnungskosten wird in den Reformszenarien auf die gesamten jährlichen Garantiegeldausgaben übertragen. Die tatsächliche Relation nach einer Ausweitung der Reform auf alle Marktordnungen ist kaum exakt im voraus zu bestimmen; die Kostenrelation von 85 : 15 wird hier für die GAP insgesamt unterstellt.

Die so reformierte Agrarpolitik führt dazu, daß die Fiskalkosten bei einem Beitritt der assoziierten Länder deutlich niedriger ausfallen als im Status-quo-Szenario und daß (im Reformszenario C) in der EU (15) Entlastungen des Agrarhaushalts zu erwarten sind. Für die CEFTA (5) wären als Folge der Agrarreform Beitrittskosten im Jahr 2005 oder 2010 von jeweils gut 1 Mrd. ECU zu erwarten (vgl. Tabellen 2 und 3). Der Agrarhaushalt der EU (15) wird durch den im zweiten Reformszenario vorgeschlagenen Finanzierungsmodus kräftig entlastet. Unter der Annahme, daß das neue Finanzierungskonzept vom Jahr 2000 an gilt, würden von da an die GAP-Ausgaben für nicht-klassische Marktordnungsinstrumente in zehn Schritten bis zum Jahr 2010 abgebaut und auf die nationalen Haushalte übertragen werden. Folglich würden die Garantiegeldausgaben für die Landwirtschaft von 40 auf 7 bis 8 Mrd. ECU sinken (vgl. Tabelle 3). Im Status-quo-Szenario A und im Reform-Szenario B (Kompromiß) beansprucht die Agrarpolitik im Jahre 2010 knapp 49 Mrd. ECU in der EU (15). Die Differenz wäre nun von den Mitgliedstaaten direkt zu tragen, wenn die Rückübertragung nicht mit ausgaben senkenden Reformen einhergeht.

Strukturpolitik

Eine volle Übertragung der heute für die Strukturpolitik geltenden Regeln auf die ostmitteleuropäischen Staaten würde eine Osterweiterung der EU erheblich belasten, sie möglicherweise sogar verhindern. In ihrer Substanz ist die gemeinschaftliche Strukturpolitik aber ein unverzichtbares Element der europäischen Integration. Hierfür sprechen sowohl ökonomische Gründe als auch zwingende politische Überlegungen, da einer Osterweiterung alle jetzigen Mitgliedstaaten — also auch die Hauptempfänger struktureller Transfers — zustimmen müssen. Eine Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik muß sich an den Grundsätzen funktionaler und regionaler Konzentration sowie an ökonomisch überzeugenden Argumenten für staatliche Transfers orientieren.

Danach wäre die Ziel-1-Förderung im Grundsatz beizubehalten. Nicht ausreichend begründen lassen sich aber die Aktivitäten im Hinblick auf die anderen Ziele der EU-Strukturpolitik, die hauptsächlich den wohlhabenderen Mitgliedstaaten zugute kommen. Diese wären bei Rückübertragung gewisser regionalpolitischer Handlungsspielräume durchaus selbst in der Lage, ihre Probleme zu lösen; ein Tätigwerden der EU ist nicht nötig. Die Fehlentwicklung in diesem Politikbereich wird besonders am hohen Anteil der Bevölkerung, der in Fördergebieten lebt, deutlich; er beläuft sich auf über 50 vH (in Ziel-1-Gebieten: ca. 25 vH). Mit einem Verzicht auf die weniger gut begründeten Elemente der Strukturpolitik würde rund ein Drittel der Gesamtausgaben für diesen Politikbereich entfallen. Auch die verbleibende Förderung der Ziel-1-Regionen ist ver-

⁸ Vgl. Haushaltsplan der EG 1996. In: Amtsblatt der EG L 22/1996.

Tabelle 3

EU-Beitritt der CEFTA(5): Finanzielle Perspektive 1993 bis 2010
in Mill. ECU zu Preisen von 1992
Szenario C: EU Reform (Extrem)

	1993	1999	2000	2003	2005	2008	2010
BIP EU (15), zu Kaufkraftparitäten (KKP)	5 881 582	6 623 616	6 756 088	7 169 615	7 459 268	7 915 834	8 235 634
BIP CEFTA (5), zu KKP	373 410	477 100	495 800	554 800	596 400	662 200	708 600
BIP CEFTA (5), Wachstum p.a. in vH		4,0	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4
Bruttowertschöpfung (Agrar) CEFTA (5)			30 407	32 261	33 416	34 997	35 947
EU (15)-Haushalt							
Gemeinsame Agrarpolitik	37 688	39 327	40 114	30 253	23 692	13 869	7 335
15 vH von GAP		5 899	6 017	6 385	6 643	7 050	7 335
85 vH von GAP		33 428	34 097	23 868	17 048	6 819	0
Strukturpolitik	22 761	30 945	31 789	31 348	31 164	31 066	31 128
Ziel 1 + Kohäsionsfonds	12 688	22 487	23 162	25 310	26 851	29 341	31 128
Strukturpolitik — (Ziel 1 + Kohäs.)		8 458	8 627	6 039	4 313	1 725	0
Externe Aktivitäten	4 226	5 953	6 072	6 444	6 704	7 114	7 402
FuE, TEN, übrige	5 820	6 634	6 767	7 181	7 471	7 928	8 249
Verwaltung	3 509	4 093	4 175	4 430	4 609	4 892	5 089
Gesamte Verpflichtungsermächtigungen	74 003	86 952	88 916	79 656	73 640	64 870	59 202
Nachrichtlich:							
übertragen an Mitgliedstaaten:							
Strukturpolitik			0	3 116	5 211	8 382	10 516
Agrarpolitik			0	12 316	20 597	33 130	41 563
EU-Haushalt CEFTA (5)							
Gemeinsame Agrarpolitik			1 003	1 064	1 102	1 154	1 186
Strukturpolitik			14 874	16 644	17 892	19 866	21 258
Transfers in vH des BIP zu KKP			3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Externe Aktivitäten			-1 020	-1 082	-1 126	-1 195	-1 243
FuE, TEN, übrige			496	555	596	662	709
Verwaltung			301	319	332	352	367
Gesamte Verpflichtungsermächtigungen			15 654	17 500	18 796	20 840	22 276
Beiträge CEFTA (5)			6 525	6 164	5 888	5 427	5 094
Ergebnis							
Beitritts-Kosten CEFTA (5) netto			9 128	11 336	12 909	15 413	17 182
Haushalt EU (20)			104 569	97 156	92 437	85 709	81 477
darunter: aufzubringen von EU (15)			98 044	90 992	86 549	80 283	76 384
Nettobeitrittskosten CEFTA (5) in vH der gesamten Verpflichtungsermächtigungen EU (15)			10,3	14,2	17,5	23,8	29,0
Quelle: Schätzungen und Berechnungen des DIW.							

besserungsbedürftig. Es gilt insbesondere, die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen: vor allem durch eine Senkung der überhöhten Beteiligungssätze und eine bessere Kontrolle mit wirkungsvollen Sanktionsmechanismen.

Eine weitere entscheidende Modifikation wäre die Berücksichtigung der Absorptionsfähigkeit der empfangenden Volkswirtschaft. In den Kohäsionsländern haben die Zahlungen aus den Strukturfonds bereits beachtliche Anteile am BIP zu Kaufkraftparitäten erreicht (Griechenland: 2,8 vH, Portugal: 2,7 vH, Irland: 2,5 vH, Spanien:

1,4 vH, jeweils geschätzt für 1999). Die Berichte des Europäischen Rechnungshofs deuten darauf hin, daß eine ordnungsgemäße Verwaltung der Mittel und deren Verwendung in sinnvollen Projekten schon jetzt nicht immer gewährleistet ist. Für die fünf Mitgliedstaaten der CEFTA ergäbe sich jedoch im Jahr 2000 mit 6,7 vH zwangsläufig ein weit höherer Wert für den Anteil des Fördervolumens am BIP zu Kaufkraftparitäten. Damit wären die Kapazitäten für einen sinnvollen Mitteleinsatz sicher weit überschritten; Mißwirtschaft und Preisanstieg wären programmiert. Die

Bestimmung eines die Absorptionsfähigkeit nicht überfordernden Transfervolumens ist sicher nicht objektiv möglich. Hier wird vorgeschlagen, sich am höchsten in den Kohäsionsländern erreichten Wert zu orientieren und 3 vH des BIP zu Kaufkraftparitäten als Obergrenze festzusetzen.

Die Ziel-1-Förderung und die Mittel für den Kohäsionsfonds in der EU (15) wachsen im Status-quo-Szenario proportional zum Gesamthaushalt mit 2 vH p.a., d.h. ihr Anteil am jeweiligen BIP bleibt konstant. Zwischen den beiden Reformszenarien gibt es hier keine Unterschiede. Es sollte aber anders als im Status-quo-Szenario ein überproportionaler Anstieg vorgesehen werden, da die ärmsten Regionen in der EU möglicherweise negativ vom intensiveren Wettbewerb mit ostmitteleuropäischen Anbietern betroffen wären. Aus diesem Grunde wird in den Modellrechnungen ein Wachstum der Ziel-1-Förderung in der EU (15) von 3 vH p.a. zugrunde gelegt. Die weiteren strukturellen Maßnahmen werden über die Dauer von zwei Förderperioden, beginnend im Jahr 2000, bis zum Jahr 2010 abgebaut. Insgesamt würden sich damit die Ausgaben für Strukturpolitik in der EU (15) während des Untersuchungszeitraums bei 31 Mrd. ECU stabilisieren.

Die Transfers an die ostmitteleuropäischen Staaten werden auf 3 vH ihres BIPs begrenzt. Dies wären für die CEFTA (5) im Jahre 2000 pro Kopf 224 ECU. Die Gesamtförderung beläuft sich auf 15 Mrd. ECU im Jahr 2000; 2010 wären es 21 Mrd. ECU. Die Förderung steigt hier nicht trotz, sondern wegen des BIP-Wachstums in diesen Jahren, da die Transfers auf einen festen BIP-Anteil begrenzt sind, der im Untersuchungszeitraum als Obergrenze greift.

Konsequenzen der Reformszenarien

Die geschätzten Nettokosten einer Osterweiterung sind in beiden Reformszenarien (B, C) erheblich geringer als im Status-quo-Szenario A (vgl. Tabellen 2 und 3). Im Kompromiß-Reformszenario B wird für die EU (15) die EU-Strukturpolitik reformiert (Konzentration auf Ziel 1 und Kohäsionsfonds, Zurückverlagerung der restlichen Maßnahmen an nationale Haushalte in zehn Schritten bis zum Jahr 2010), das Agrarbudget jedoch dem Volumen nach beibehalten. Inhaltlich wird die GAP allerdings insoweit geändert, als sie zu einem wesentlichen Teil auf direkte Einkommensbeihilfen umgestellt wird. Dies ist eine Voraussetzung dafür, sie — wie hier unterstellt — nur zum Teil auf die neuen Mitglieder zu übertragen. Auch die strukturellen Zuflüsse an die neuen Mitglieder sind — wegen der Obergrenze — in beiden Reformszenarien geringer als im Status-quo-Szenario A. Die beiden Reformszenarien unterscheiden sich im Kern nur dadurch voneinander, daß im Extrem-Szenario C auch die Einkommensstützung aus der GAP an die nationalen Haushalte zurückverlagert wird; der verbleibende Teil der GAP wird voll auf die neuen Mitglieder angewendet. Im Szenario C ist der EU (15)-Haushalt wegen der Agrarreform kleiner, und deshalb sind auch die Beiträge

aller EU-Mitglieder geringer. Damit fallen die Nettokosten einer Erweiterung etwas höher aus als im Szenario B.

In den Reformszenarien führt ein durch einen frühen Beitritt induziertes Wachstum nach einer Übergangsphase zu geringeren als den in den Tabellen ausgewiesenen Kosten. Anders als in dem Status-quo-Szenario ist auch mittelfristig nicht mit negativen Wirkungen durch einen sich (infolge verzerrter Anreizstrukturen) ausdehnenden Agrarsektor zu rechnen, da die GAP nur sehr begrenzt übertragen würde. Die erforderlichen Transfers an die neuen Mitglieder sind zwar sicher erheblich, aber durchaus finanzierbar.

Der charakteristische Unterschied zwischen den beiden Reformszenarien liegt in der Höhe des EU (15)-Haushalts. Im Kompromiß-Szenario B unterscheidet sich dieser vom Status quo nur durch den Abbau der strukturellen Ausgaben außerhalb der Ziel-1-Gebiete. In diesem Szenario werden dauerhaft 85 vH des Agrarhaushalts als direkte Einkommenstransfers an die Landwirte gezahlt. Diese Subvention wäre sehr transparent und gegenüber anderen Berufsgruppen auf Dauer kaum zu rechtfertigen. Früher oder später müßte es zu einem Abbau kommen.

In den EU-Reform-Szenarien sinkt der EU (15)-Haushalt gegenüber Status-quo-Bedingungen z.T. deutlich. Daraus darf jedoch nicht auf unverhoffte Entlastung der nationalen Haushalte geschlossen werden. Es werden zwar Beiträge an den EU-Haushalt teilweise eingespart, zugleich aber auch weniger Funktionen (und damit Auszahlungen) gemeinschaftlich wahrgenommen. Die Mitgliedstaaten brauchen jetzt mehr Mittel zur Unterstützung der Landwirtschaft (in Szenario C) und bestimmter Problemregionen in eigener Regie; die Erwartung geht allerdings dahin, daß sie dabei insgesamt weniger ausgeben. Diese Erwartung speist sich zum einen daraus, daß geringere Transaktionskosten anfallen, da der administrative Aufwand wegen des Wegfalls einer beteiligten Ebene kleiner wird und die vorgeschlagenen Reformen insgesamt den Einsatz zielgerichteter, effizienterer Instrumente zulassen. Zum anderen werden aber auch das Subventionsinstrumentarium und seine Opportunitätskosten transparenter, wenn sie voll in nationale Verantwortung fallen. Dies müßte tendenziell zu einem sinkenden Subventionsvolumen führen. Ausgaben-senkungen sind jedenfalls unverzichtbar, auch wenn mit ihnen politische Schwierigkeiten verbunden sind. Die Aufgabe bestimmter Teilpolitiken könnte zu weiteren Anpassungslasten in den Mitgliedstaaten führen und als Rückschritt in der europäischen Integration angesehen werden. Eine funktionale Konzentration gemeinschaftlicher Aktionen ist aber der Preis für eine Erweiterung, mit der die Integration eine neue Qualität erreicht.

Fazit

Die Szenarien stecken einen Rahmen ab, in dem sich die finanziellen Konsequenzen aus einer Osterweiterung vor dem Hintergrund mehr oder weniger weitreichender Refor-

men EU-interner Politiken bewegen. Sie zeigen deutlich, daß eine Erweiterung nicht an den mit ihr verbundenen Kosten zu scheitern braucht. Die fiskalischen Belastungen lassen sich bei Änderung der EU-internen Politiken, wie sie ohnehin zu empfehlen sind, durchaus in vertretbaren Grenzen halten. Ohne Modifikationen dieser Politiken kommt man zu dem Ergebnis, daß die Strukturpolitik stärker beitragsverhindernde Wirkung haben kann als die Agrarpolitik. Die Berücksichtigung der Fähigkeit einer

Volkswirtschaft, Transfers effizient zu absorbieren — also die Einführung einer festen Obergrenze für die EU-Hilfen in Relation zum BIP — ist damit ein entscheidender Beitrag zur Erleichterung einer Osterweiterung. Eine Fortsetzung der Agrarreform ist auch ohne Osterweiterung unumgänglich. Die Agrarpolitik ist nach wie vor der größte Posten im Haushalt der EU (15); nur hier sind also die für eine Erweiterung benötigten, in jedem Fall erheblichen Mittel freizumachen.

Rußland und Ukraine: Bankensektor bleibt fragil

Sowohl das russische als auch das ukrainische Bankensystem hatten 1995 — nicht zuletzt auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) — einen fundamentalen Wechsel des geldpolitischen Kurses zu verkraften. Seitdem wird in beiden Ländern eine Politik sehr hoher Realzinsen verfolgt. Da das Bankensystem eine wichtige Schnittstelle zwischen den makroökonomischen Impulsen und den mikroökonomischen Prozessen darstellt, wird von seiner Leistungsfähigkeit der Verlauf des Transformationsprozesses wesentlich mitbestimmt. In beiden Ländern verschärfte sich in der Folge des geldpolitischen Kurswechsels wegen des hohen Anteils an notleidenden Krediten die Situation des Bankensektors. Zwar konnte bislang — vor allem mittels Ad-hoc-Interventionen der Zentralbank — der Ausbruch einer offenen Krise des Bankensystems verhindert werden. Eine umfassende Lösung in Form einer Rekapitalisierung der Banken in Verbindung mit einer Restrukturierung des Unternehmenssektors steht jedoch noch aus.

Rußland

Aufbau des Bankensystems

Der Übergang von der traditionellen sowjetischen Monobank zu einem zweistufigen Bankensystem wurde bereits in der Perestrojka-Ära eingeleitet. Die ehemaligen Staatsbanken wurden aus der Zentralbank ausgegliedert, zudem wurde die Gründung neuer Finanzinstitute ermöglicht. Nach dem Zentralbankgesetz vom April 1995 ist die Zentralbank der Russischen Föderation für die Stabilität der heimischen Währung verantwortlich, übernimmt die Funktion des *lender of last resort*, ist für die Geldemission und die Bankenaufsicht zuständig, stellt die Regeln für die Finanztransaktionen in der Russischen Föderation auf und gibt die Rechnungslegungsvorschriften für die Geschäftsbanken vor¹. Die Tätigkeit der Geschäftsbanken wurde mit der Revision der Instruktion Nr. 1² und mit dem Bankgesetz³ neu geregelt; beide Novellierungen zielen im wesentlichen auf eine Stabilisierung des Bankensektors.

Das Bankengesetz verpflichtet die Kreditinstitute u.a. zur Bildung von Rücklagen zur Risikovorsorge für mögliche Verluste sowie zur Klassifizierung uneinbringlicher Kredite. Die Banken müssen einem föderalen Fonds zur Einlagensicherung beitreten. Bei Banken in mehrheitlichem Staatseigentum (über 50 vH) übernimmt der Staat die Einlagengarantie. Die Zulassung ausländischer Banken bleibt auch nach dem neuen Gesetz erschwert. Im Mittelpunkt der revidierten Instruktion Nr. 1 steht die schrittweise Verschärfung der Markteintrittsbedingungen sowie der Liquiditäts- und Solvenzskriterien für die Banken⁴. Danach steigt die Mindestanforderung bezüglich des Satzungskapitals für mehrheitlich russische Banken schrittweise bis zum 1. Juli 1998 auf 5 Mill. ECU. Derzeit liegt diese Summe bei 13,5 Mrd. Rubel⁵, d.h. umgerechnet etwa 2,5 Mill. US-Dollar. Zudem werden die risikogewichtete Eigenkapitalquote auf 8 vH herauf gesetzt, die Anforderungen an die Fristenkongruenz erhöht, die Kreditgewährung an einen einzelnen Schuldner begrenzt und weitere Bilanzkennziffern zur Erhöhung der Stabilität im Bankensektor festgelegt⁶.

In der Russischen Föderation sind 2 120 Geschäftsbanken tätig (Stand: 1. September 1996). Die Eigenkapitalausstattung ist sehr unterschiedlich⁷ (vgl. Tabelle 1 und 2). Trotz der seit Jahresbeginn weiter verbesserten Eigenkapitalausstattung bleiben viele Banken unter der derzeit vorgeschriebenen Mindestausstattung (vgl. Tabelle 2). Die

¹ Zwar wird in dem Gesetz die Unabhängigkeit der Zentralbank (Art. 25) insbesondere von finanzpolitischen Erfordernissen betont. Zugleich wird die Möglichkeit eingeräumt, durch das Haushaltsgesetz die Zentralbank zur Finanzierung des föderalen Defizits zu zwingen (Art. 26). Damit wird die Geldpolitik in einem wichtigen Punkt der Fiskalpolitik untergeordnet. Vgl. *Sobranie zakonodatel'stva*, Nr. 18/1995.

² Die Vorschriften gelten für alle Kreditinstitute mit Ausnahme der Sberbank. Vgl. Central Bank of Russia: *Vestnik Banka Rossii*, Nr. 5/1996.

³ Die Revision des Bankengesetzes war nach der Verabschiedung des Zentralbankgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches zur Harmonisierung der Vorschriften notwendig geworden. Abgedruckt ist das Gesetz in: *Sobranie zakonodatel'stva*, Nr. 6/1996.

⁴ Vgl. S. Seeberg, A. Winkler: *Lending in a New Regulatory Environment*, Frankfurt 1996, S. 27 ff.

⁵ Für mehrheitlich im ausländischen Eigentum befindliche Banken und Banken mit einer Lizenz für Devisengeschäfte gelten andere Vorschriften; diese Kreditinstitute müssen bereits jetzt über ein Eigenkapital in der Höhe von 34 Mrd. Rubel verfügen. Bei Kreditinstituten mit eingeschränkter Banklizenz sind derzeit mindestens 3,5 Mrd. Rubel an Eigenkapital vorgeschrieben. Vgl. *Finansovye izvestija* vom 10. Oktober 1996.

⁶ Seit Juli 1996 dürfen maximal 60 vH des Eigenkapitals als Großkredit an einen Kreditnehmer ausgegeben werden. Bis zum 1. Januar 1997 sinkt dieser Anteilswert schrittweise auf 20 vH bei Kreditnehmern, die als Holding oder Firmenkonglomerat organisiert sind, und auf 25 vH bei allen anderen Kreditnehmern. Auch bezüglich der Einlagenanteile wurde das Recht geändert; nur noch 60 vH der Gesamteinlagen dürfen von einem Einleger stammen. Auch bei der Durchsetzung der veränderten Liquiditäts- und Solvenzskriterien ist ähnlich wie bei den Eigenkapitalvorschriften ein entsprechender Anpassungszeitraum vorgesehen.

⁷ Vgl. Goskomstat: *Ekonomika Rossii*, janvar'-sentjabr'1996 g., Moskau 1996, S. 162.

Eigenkapitalvorschriften werden offensichtlich in erster Linie auf Neugründungen angewandt. Nur ein geringer Teil der Banken, etwa 30 vH, verfügt über eine Lizenz für das Auslandsgeschäft. Zu den nach der Bilanzsumme fünf größten Kreditinstituten gehören drei Banken, die aus dem sowjetischen Bankensystem hervorgegangen sind: die Sberbank, die Vneštorbank und die Agroprombank (vgl. Tabelle 1). Die Sberbank nimmt im russischen Bankensystem eine Sonderstellung ein; sie ist auf das Einlagengeschäft mit den privaten Haushalten spezialisiert und verfügt als einziges Kreditinstitut über ein landesweites Filialnetz. Die russischen Geschäftsbanken arbeiten häufig als Universalbanken⁸. Zwischen zahlreichen Banken und Unternehmen bestehen Kapitalverflechtungen, die durch die Schaffung „Finanz-industrieller Gruppen“ noch verstärkt wurden⁹.

Aufgrund erheblicher Solvenzprobleme sind bis zum 1. August 1996 die Lizenzen von 161 Banken von der Zentralbank eingezogen worden; weitere 130 Banken kämpfen mit ernsthaften Zahlungsproblemen. Jede vierte Bank arbeitet inzwischen mit Verlust¹⁰. Spektakulär war die Krise der Tveruniversalbank (vormals unter den 30 größten

Banken) im Sommer 1996. Die Zentralbank stellte die zahlungsunfähige Geschäftsbank zunächst unter Aufsicht und entzog ihr dann im Juli 1996 die Lizenz¹¹. Inzwischen deuten sich auch bei der Agroprombank erhebliche Schwierigkeiten an, zu denen die Kreditvergabepraxis der Vergangenheit im Zusammenspiel mit der ausgesprochen geringen Eigenkapitalausstattung beigetragen hat¹².

⁸ Universalbanken verbinden das Einlagen- und Kreditgeschäft in allen Formen. Im russischen Bankengesetz wird der Universalbankcharakter der Kreditinstitute nicht explizit hervorgehoben.

⁹ Vgl. Sbranie zakonadatel'stva, Nr. 4/1995.

¹⁰ Vgl. Finansovye izvestija vom 31. Oktober 1996.

¹¹ Die Verbindlichkeiten der Tveruniversalbank gegenüber privaten Einlegern (528 Mrd. Rubel) sind von der Sberbank übernommen worden. Vgl. vwd-Rußland vom 22. Juli 1996.

¹² Nach inoffiziellen Angaben belief sich das Eigenkapital der nach der Bilanzsumme fünftgrößten Bank (3,2 Mrd. US-Dollar) im Sommer 1996 auf etwa 52,9 Mill. US-Dollar. Die auf die Finanzierung der Agrarwirtschaft spezialisierte Bank vereinbarte jetzt den Verkauf von 51 vH ihrer Anteile an die Stoličnyj-Bank, die der Agroprombank einen Kredit in der Höhe von 182 Mill. US-\$ zur Verfügung stellen wird. Ähnlich wie in der Ukraine wird bei dieser vormals staatlichen Bank von den Agrarlobbyisten die Renationalisierung gefordert.

Tabelle 1

Rußland: Die 30 größten Geschäftsbanken (1. Juli 1996)¹⁾

	Stadt	Zahl der Filialen	Aktiva	Eigenkapital		Depositen	Kredite	Staatsanleihen	Gewinn 1995
			Mill. US-\$	Mill. US-\$	in vH der Aktiva				
1 Sberbank	Moskau	34 310	34 082,3	1 998,2	5,9	16 774,3	4 252,4	9 957,5	714,4
2 Vneštorbank	Moskau	9	4 633,9	1 056,5	22,8	1 333,3	82,6	593,8	262,6
3 Inkombank	Moskau	—	4 102,9	318,0	7,7	1 961,9	477,8	349,2	85,7
4 Oneksimbank	Moskau	0	3 271,0	362,2	11,1	1 796,0	791,4	34,5	15,8
5 Agroprombank	Moskau	—	3 184,0	—	—	—	—	—	—
6 Rossijskij kredit	Moskau	48	2 552,5	144,6	5,7	458,4	195,4	158,0	35,8
7 Mosbiznesbank	Moskau	—	2 528,3	156,2	6,2	569,7	290,8	156,0	34,6
8 Stoličnyj bank sbereženij	Moskau	10	2 057,7	211,0	10,3	527,8	189,9	9,2	2,3
9 MFK	Moskau	—	1 906,6	346,1	18,2	323,7	275,5	72,7	79,4
10 Menatep	Moskau	20	1 798,5	175,3	9,7	437,8	669,5	28,4	16,7
11 Promstrojbank	Moskau	71	1 721,7	151,6	8,8	681,8	388,3	81,1	30,8
12 Imperial	Moskau	5	1 683,2	206,2	12,2	597,0	256,1	19,5	51,5
13 Nacional'nyj rezervnyj bank	Moskau	0	1 595,9	96,0	6,0	579,5	107,3	380,2	62,6
14 Vozroždenie Bank	Moskau	62	1 509,3	88,0	5,8	637,2	509,2	15,2	6,7
15 Bank „Sankt Petersburg“	St. Petersburg	21	1 508,5	39,2	2,6	146,9	79,7	15,7	2,5
16 Moskovskij industrial'nyj bank	Moskau	32	1 368,9	158,8	11,6	419,7	250,5	37,3	32,6
17 Alif'a-bank	Moskau	—	1 263,8	72,1	5,7	368,4	46,5	19,4	8,8
18 Meždunarodnyj Moskovskij bank	Moskau	—	1 239,5	246,8	19,9	734,3	4,3	72,5	36,0
19 Tokobank	Moskau	15	1 200,4	186,5	15,5	204,7	50,8	11,9	23,3
20 Avtobank	Moskau	11	1 161,7	197,5	17,0	235,6	132,5	19,7	78,9
21 Promyšlennno-stroit. bank	St. Petersburg	42	1 091,3	142,9	13,1	413,7	166,3	2,2	31,8
22 Most-bank	Moskau	6	985,2	105,2	10,7	281,3	136,5	18,2	3,0
23 Impeksbank	Moskau	—	866,0	3,3	0,4	24,1	3,9	1,3	0,2
24 AKB Enisej	Krasnojarsk	35	856,6	31,6	3,7	86,9	89,0	9,5	12,6
25 Mežkombank	Moskau	9	762,9	108,6	14,2	302,8	43,6	89,6	23,3
26 Moskovskij nacional'nyj bank	Moskau	—	678,0	—	—	—	—	—	—
27 Gazprombank	Moskau	20	671,1	82,7	12,3	426,5	106,6	4,7	18,1
28 Kuzbasprombank	Kemerovo	—	537,2	40,4	7,5	251,0	188,2	13,3	2,6
29 Mosstrojekonombank	Moskau	34	532,3	48,4	9,1	140,1	176,5	1,4	6,3
30 Neftechimbank	Moskau	6	524,9	105,5	20,1	121,5	57,7	1,2	5,2

¹⁾ Angaben in Rubel umgerechnet in US-Dollar zum Marktwechselkurs vom 1. Juli 1996.

Quellen: Finansovye izvestija Nr. 79, 1996; eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Struktur der Geschäftsbanken nach satzungsgemäßigem Eigenkapital

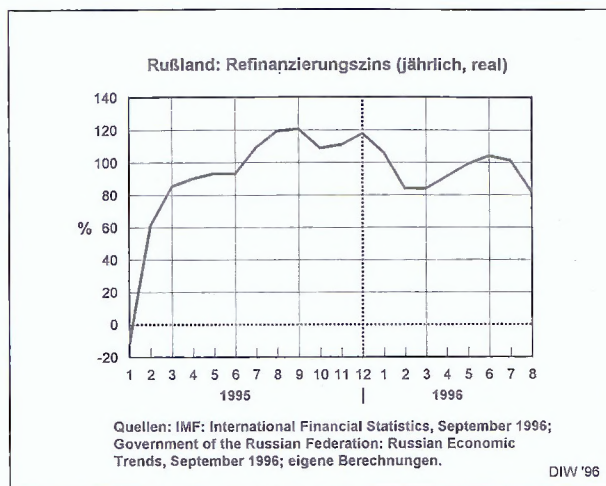
Eigenkapitalausstattung	1. 1. 1996		1. 9. 1996	
	Anzahl	Anteile in vH	Anzahl	Anteile in vH
über 30 Mrd. Rubel	64	2,8	100	4,7
20 - 30 Mrd. Rubel	28	1,2	48	2,3
5 - 20 Mrd. Rubel	410	17,9	551	26,0
1 - 5 Mrd. Rubel	841	36,6	743	35,0
500 Mill. - 1 Mrd. Rubel	282	12,3	211	10,0
100 - 500 Mill. Rubel	628	27,4	435	20,5
bis 100 Mill. Rubel	42	1,8	32	1,5
Insgesamt	2 295	100,0	2 120	100,0

Quelle: Goskomstat.

Makroökonomische Rahmenbedingungen und Kreditvergabepraxis

Im Verlauf des Jahres 1995 haben sich für die Akteure auf den Finanzmärkten nicht nur die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, sondern auch das makroökonomische Umfeld grundlegend verändert: Zum einen beendete die Zentralbank eine lange Periode real negativer Zinsen und verfolgt seitdem eine Politik extrem hoher Realzinsen (vgl. Schaubild 1). Zum anderen wurde die Vergabe zinsvergünstigter Zentralbankkredite zur Budgetfinanzierung und die von zentralisierten Krediten, d.h. politisch motivierten präferentiellen Krediten an einzelne Branchen oder Unternehmen, weitgehend eingestellt. Darüber hinaus wurde anstelle der freien Wechselkursbildung zunächst ein Wechselkurskorridor eingeführt, der inzwischen in vorangekündigten Schritten (*pre-announced crawling band*) mit einer monatlichen Abwertungsrate von ungefähr 1,5 vH angepaßt wird.

Schaubild 1



Mit diesem geld- und währungspolitischen Kurswechsel, der nicht zuletzt auf Druck des IWF zustande kam, ging eine Neuorientierung der gesamtwirtschaftlichen Kreditvergabepraxis einher: Seit der weitgehenden Abschaffung der präferentiellen Kredite in Form von Zentralbankkrediten oder zentralisierten Krediten des Bankensektors an den Staat oder einzelne Unternehmen müssen Staat und staatliche Unternehmen nun mit anderen Akteuren auf den Finanzmärkten um die vorhandenen Ressourcen konkurrieren. Mit der Abkehr von einer politisch motivierten Finanzierung des Unternehmenssektors und der öffentlichen Haushalte stieg also die Bedeutung der Geschäftsbanken bei der Allokation von Finanzressourcen.

Auf die veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen reagierten die Geschäftsbanken zunächst mit einer deutlichen Ausweitung der Zinsspanne. Die Differenz zwischen den Zinssätzen für Einlagen und Kredite, die unter den veränderten Bedingungen die wesentliche Grundlage der Bankgewinne darstellt, bewegte sich zeitweise in der Größenordnung von real mehr als 200 vH (vgl. Schaubild 2 und 3)¹³. Zugleich stiegen die Zinssätze für Unternehmenskredite; jährliche Realzinsen von anhaltend über 100 vH spiegeln die Refinanzierungskosten und die erhebliche Risikoprämie, die von den Geschäftsbanken bei einer Kreditvergabe an den Unternehmenssektor einkalkuliert wird (vgl. Schaubild 3). Besonders attraktiv für die Geschäftsbanken ist der Erwerb der hochverzinslichen und relativ risikolosen Staatsanleihen (GKO) (vgl. Schaubild 4). Zwar lag ihre Realverzinsung unter der für Unternehmenskredite, jedoch dürfte die risikobereinigte Verzinsung der Staatsanleihen über dem Ertrag aus Unternehmenskrediten liegen. Im Zuge des geldpolitischen

¹³ Wegen der äußerst kurzen Laufzeit der Kredite werden zur Berechnung der jährlichen Realzinssätze zunächst die Jahreszinssätze auf Monatsbasis umgerechnet und den monatlichen Inflationsraten gegenübergestellt. Aus dem resultierenden monatlichen Realzins wird dann der jährliche Realzins berechnet.

Schaubild 2

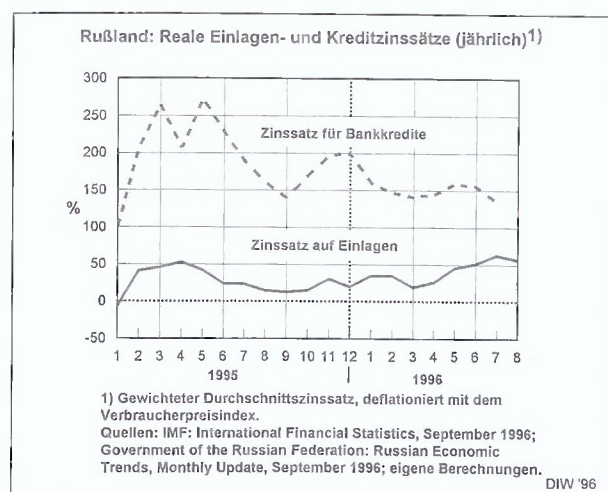


Schaubild 3



Kurswechsels kam es daher zu einer weitgehenden Umstrukturierung des Kreditportfolios der Geschäftsbanken: Während die Kreditvergabe an den Unternehmenssektor sich auch aufgrund der rückläufigen Nachfrage abschwächte, wurden die Kredite an die öffentlichen Haushalte ausgeweitet. Die Kredite an den Unternehmenssektor sind 1995 im Vorjahrsvergleich real um reichlich 20 vH gesunken.

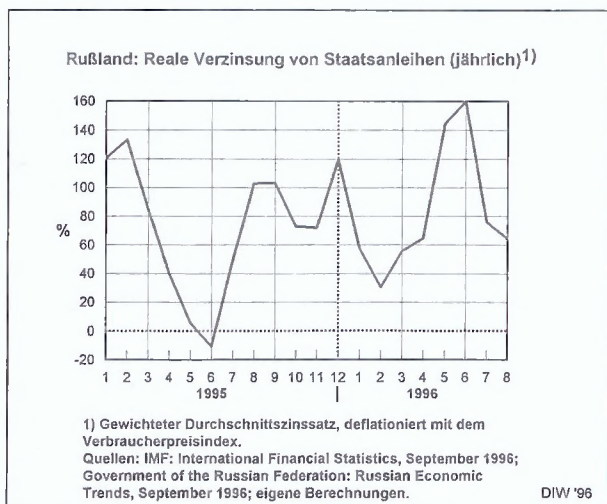
Die Zinswende schlug aufgrund der kurzen Laufzeiten der Unternehmenskredite unmittelbar auf die Finanzsituation der Unternehmen durch. Die Zahlungskrise im Unternehmenssektor, die sich in einer wachsenden zwischenbetrieblichen Verschuldung, ausufernden Steuerrückständen und umfangreichen notleidenden Krediten im Bankensektor spiegelt, verschärfte sich.

Notleidende Kredite

Der russische Bankensektor ist seit längerem mit notleidenden Krediten belastet. Nach Angaben der russischen Zentralbank lag deren Anteil am Gesamtkreditbestand Ende Juni 1996 bei etwa 12 vH. Damit sind diese Angaben im Vergleich zum Vorjahr erheblich nach unten revidiert worden¹⁴; dies kann an einer Änderung der Klassifikation ausstehender Zahlungen liegen. Möglicherweise aber haben einzelne Banken die mit den hohen Zinsspannen erwirtschafteten Gewinne zur teilweisen Abschreibung notleidender Kredite genutzt. Wichtiger als die Bestandsgröße ist jedoch die Dynamik, mit der die notleidenden Kredite seit Jahresbeginn gewachsen sind: Im Verlauf des 1. Halbjahrs 1996 haben die notleidenden Kredite um etwa 25 vH zugenommen. Die überfälligen Zinszahlungen lagen Mitte 1996 bei 14 vH der Kreditsumme¹⁵. Über den Umfang dubioser Forderungen werden keine Angaben gemacht. Während die Ursachen der notleidenden Kredite früher vor allem in traditionellen Verhaltensstrukturen der

Banken und in staatlichen Anweisungen zur Kreditvergabe lagen, dürften in der jüngsten Zeit auch die extrem hohen Realzinsen eine Rolle gespielt haben. Realzinsen von mehr als 100 vH können von Unternehmen kaum durch Investitionen erwirtschaftet werden. Darüber hinaus begünstigt die relativ geringe Eigenkapitalausstattung der meisten Geschäftsbanken eine fortgesetzte Kreditvergabe an zweifelhafte Schuldner, um die eigene Finanzlage nicht offen zu Tage treten zu lassen. Unter diesen Umständen können die Banken nur eine begrenzte Kontrollfunktion

Schaubild 4



¹⁴ Zuvor waren von der Zentralbank notleidende Kredite in der Größenordnung von über 30 vH der gesamten Kreditsumme ausgewiesen worden.

¹⁵ Vgl. Central Bank of Russia: Bulletin of Banking Statistics, Nr. 8/1996.

über das Unternehmensverhalten ausüben. Folglich ist die effiziente Kreditvergabe auch unter den veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen schwierig. Selbst wenn einzelne Geschäftsbanken unter den gegebenen Bedingungen erhebliche Gewinne erwirtschaften können, bleibt der Bankensektor in Rußland fragil.

Ukraine

Aufbau des Bankensystems

In der Ukraine wurde im Zuge der Erlangung staatlicher Unabhängigkeit (1991) ein eigenes, zweistufiges Bankensystem etabliert¹⁶. Inzwischen hat die Nationalbank, deren Autonomie gesetzlich festgeschrieben ist, elementare Regelungen bezüglich der Eigenkapitalausstattung und der Einlagenversicherung erlassen sowie einzelne Liquiditäts- und Solvenz Kriterien verfügt. Vorgeschrieben ist, daß das Eigenkapital von Geschäftsbanken bis zum 1. Januar 1998 in Stufen auf 1 Mill. ECU erhöht wird.

Ähnlich wie in Rußland entwickelte sich der Geschäftsbankensektor in der Ukraine zu einem aus den jeweiligen Zweigstellen der sowjetischen Gosbank und den sowjetischen Spezialbanken für die Industrie (Promstroibank, heute Prominvestbank), die Landwirtschaft (Agroprombank, heute Bank Ukraina), die soziale Infrastruktur (Žilsozbank, heute Ukrsozbank), den Außenhandel (Vneštorgbank, heute Export-Import-Bank) und das private Sparen (Sberbank, heute Oschadni Bank). Zum anderen wurde, begünstigt durch die geringen Eigenkapitalanforderungen, eine Vielzahl von Banken neugegründet. Anfang 1996 existierten in der Ukraine 218 Geschäftsbanken¹⁷. Davon weisen jedoch nur zehn Banken eine Bilanzsumme auf, die 100 Mill. US-Dollar übersteigt (vgl. Tabelle 3)¹⁸. Die Eigenkapitalausstattung besonders der größeren Institute ist schwach. Die Rechnungslegung gerade kleiner Banken entspricht außerdem noch nicht westlichen Standards, so daß unklar ist, inwieweit sich ihr Eigenkapital weiter verringern würde, wenn die in unbekanntem Umfang notwendigen, aber vernachlässigten Abschreibungen auf zweifelhafte Kredite berücksichtigt würden.

Im Zuge der Transformation nahm der Staatsanteil am Eigenkapital der Banken ab¹⁹. Im Jahre 1996 gab es jedoch Versuche der Regierung, ihren Anteil bei mehreren großen Banken zu erhöhen: So wurden einige Institute angewiesen, die von ihnen genutzten Gebäude auf staatlichen Grundstücken von der Regierung zu erwerben und mit Kapitalanteilen zu bezahlen. Häufig reagierten die Banken darauf mit der verstärkten Ausgabe neuer Kapitalanteile an private Käufer. Zwei der fünf größten Banken befinden sich in ausschließlich staatlichem Eigentum (Oschadni und Export-Import-Bank).

Die Geschäftstätigkeit der Banken unterliegt nur wenigen Beschränkungen, so daß sie oftmals — wie in der Russischen Föderation — als Universalbanken operieren²⁰. Die Verflechtung zwischen dem Unternehmens- und dem

Bankensektor wird gerade in der jüngsten Zeit gefördert: So wurde Anfang 1996 die Vorschrift, daß der Bankenanteil an Aktiengesellschaften nicht mehr als 15 vH des Grundkapitals der jeweiligen AG betragen darf, wieder aufgehoben. Weitere Anreize zur Verflechtung zwischen Banken und Industrie sollen durch ein geplantes Gesetz über „Finanz-industrielle Gruppen“ gegeben werden²¹.

Makroökonomische Rahmenbedingungen und Kreditvergabepraxis

Ähnlich wie in Rußland wurde auch in der Ukraine Anfang 1995 ein restriktiver geldpolitischer Kurs eingeleitet und die Finanzierung fiskalischer Aktivitäten durch die Zentralbank eingeschränkt. Anders als in Rußland blieb es jedoch bei der flexiblen Wechselkursbildung. Allerdings intervenierte die Zentralbank punktuell zur Stabilisierung des Wechselkurses. Der geldpolitische Kurswechsel ist in einem engen Zusammenhang mit den Auflagen des IWF zu sehen. Danach gelten seit Anfang 1995 vierteljährliche und seit Anfang 1996 monatliche (unveröffentlichte) Zielvorgaben für das Budgetdefizit und bestimmte Positionen der Zentralbankbilanz sowie für das Wachstum der Kredite der Geschäftsbanken an Unternehmen und private Haushalte. Um diese Zielvorgaben zu erreichen, wird vor allem der Refinanzierungssatz benutzt.

¹⁶ Das Gesetz über die Zentralbank und das Gesetz über Banken und die Geschäftstätigkeit der Banken wurden 1991 verabschiedet. Eine überarbeitete Fassung des Zentralbankgesetzes wird voraussichtlich im Jahr 1997 in Kraft treten. Das Gesetz über die Banken und die Geschäftstätigkeit der Banken wird laufend durch Zusatzvorschriften ergänzt.

¹⁷ Vgl. Anatoli Drobjasko, Vasilij Kudelja und Sergej Matveičuk: Gde načinajsja problemy banka? In: Finansovye riski, Nr. 1, Kiew 1996, S. 43.

¹⁸ Tabelle 1 basiert auf veröffentlichten Daten der ukrainischen Bankenvereinigung. Die Vereinigung benutzt jedoch nur solche Angaben, die ihr freiwillig von den Banken zur Verfügung gestellt werden. Viele Banken, insbesondere die relativ großen, haben einen durch unabhängige Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluß und versuchen sich westlichen Bilanzrichtlinien anzupassen, weil sie nur dann Kreditlinien westlicher Banken erhalten. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Prüfungen in jedem Fall westlichem Standard entsprechen.

¹⁹ In vielen Banken sank außerdem die Konzentration des Anteilseigentums, weil Kapitalerhöhungen breit gestreut wurden, beispielsweise indem Einleger anstatt Zinsen neue Kapitalanteile erhielten.

²⁰ Im Zuge der Wirtschaftsreformen seit Ende 1994 wurde der Umfang der erlaubten Geschäftstätigkeit erweitert, und auch die in den Jahren 1993 bis 1994 geltende höhere Besteuerung für Banken im Vergleich zu Unternehmen der Industrie und des Handels wurde wieder zurückgenommen. Banken unterliegen allerdings einer impliziten zusätzlichen Besteuerung aufgrund der sehr hohen Mindestreservepflicht. Der durchschnittliche Mindestreservesatz für Einlagen beträgt ungefähr 15 vH.

²¹ Das Gesetz gewährt diesen Gruppen, wenn sie mit russischen Betrieben in bestimmter Weise kooperieren, gewisse Zollerleichterungen.

Tabelle 3

Ukraine: Die 30 größten Geschäftsbanken (Januar 1996)¹⁾

	Stadt	Aktiva	Eigenkapital		Zahl der Filialen	Gewinn 1995		
		Mill. US-\$	Mill. US-\$	in vH der Aktiva		Mill. US-\$	in vH des Eigen- kapitals	in vH der Aktiva
1 Bank Ukraina	Kiew	957,3	20,1	2,1	540	119,8	594,9	12,5
2 Prominvestbank	Kiew	908,0	19,4	2,1	261	.	.	.
3 Ukrsozbank	Kiew	650,4	5,0	0,8	137	79,9	1 589,0	12,3
4 Oschadni	Kiew	594,8	3,7	0,6	647	39,4	1 079,1	6,6
5 Export-Import-Bank	Kiew	.	.	.	.	.	.	.
6 Privatbank	Dnepropetrowsk	323,8	5,4	1,7	61	7,5	138,1	2,3
7 Gradobank	Kiew	282,6	31,6	11,2	32	16,3	51,8	5,8
8 Aval	Kiew	216,1	5,8	2,7	64	16,3	282,1	7,6
9 Ukribank	Kiew	158,6	1,4	0,9	33	7,4	549,0	4,7
10 Erste ukrainische internationale Bank	Donezk	139,0	1,0	0,7	6	17,4	1 702,0	12,5
11 Pivdenkominbank	Dnepropetrowsk	60,2	2,0	3,3	.	0,4	21,5	0,7
12 UkrKreditbank	Kiew	47,6	0,5	1,1	3	2,8	510,2	5,8
13 Sachidukrcombank	Lwow	44,4	1,5	3,3	17	4,6	315,4	10,4
14 Ba-Bank	Kiew	40,4	1,0	2,4	6	6,1	625,7	15,0
15 Nadra	Kiew	34,6	1,7	5,0	11	3,8	218,9	10,9
16 Energobank	Kiew	33,2	1,7	5,0	3	4,2	256,8	12,8
17 Agio	Kiew	31,9	1,4	4,5	9	5,7	395,4	17,7
18 Pravex Bank	Kiew	28,7	1,1	3,8	16	1,5	138,3	5,2
19 Grant	Charkow	28,5	1,5	5,4	10	5,5	354,4	19,2
20 Ukrnaftagasbank	Kiew	22,3	5,7	25,5	7	1,7	30,6	7,8
21 Jupokobank	Dnepropetrowsk	21,4	0,4	1,6	3	1,6	451,4	7,4
22 Perkombank	Kiew	19,0	0,8	4,4	.	1,6	195,1	8,7
23 PNK Bank	Charkow	14,8	1,7	11,3	5	0,8	46,1	5,2
24 Bankirski Dim	Kiew	14,6	4,5	30,6	.	0,3	7,3	2,2
25 Elektronbank	Lwow	14,5	2,7	18,4	4	1,3	50,6	9,3
26 Legbank	Kiew	14,3	0,8	5,7	3	2,1	260,3	14,8
27 Uksibbank	Charkow	12,8	1,9	14,8	.	1,1	57,0	8,5
28 Metallurg	Saporoschje	11,0	2,2	19,6	.	2,4	110,3	21,6
29 Elita	Saporoschje	8,2	2,5	31,1	.	0,6	25,4	7,9
30 Junex	Kiew	8,2	3,7	45,3	1	0,1	1,6	0,7

1) Angaben in Karbowanez umgerechnet in US-Dollar zum Marktwchselkurs Ende 1995.

Quelle: Anatoli Drobjasko et al., a.a.O.

Die Auflagen des IWF zielten — wie in der Russischen Föderation — auf eine Abkehr von der bisherigen Kreditvergabepraxis, die seit 1991 bis zum Beginn ernsthafter wirtschaftspolitischer Reformen Ende 1994 zum großen Teil das Spiegelbild der Budgetpolitik war. In der Vergangenheit hatte der überwiegende Teil der Unternehmenskredite den Charakter einer politisch beeinflussten Quasi-Subventionierung. Zugleich wurde das Defizit der öffentlichen Haushalte durch die Zentralbank finanziert. Inzwischen kam es zu einer deutlichen Kürzung der staatlichen Kreditprogramme; zugleich wird entsprechend den Vorgaben des IWF ein zunehmender Teil des Budgetdefizits über die Ausgabe von Staatsanleihen finanziert.

Für die Geschäftsbanken bedeutet dieses IWF-Programm zum einen eine größere Unsicherheit bezüglich ihrer Refinanzierung bei der Zentralbank: Nach dem geltenden Recht kann die Zentralbank einzelne Banken von der Refinanzierung ausschließen und Zinsmargen vorschreiben. Zum anderen resultierte aus dem geldpoliti-

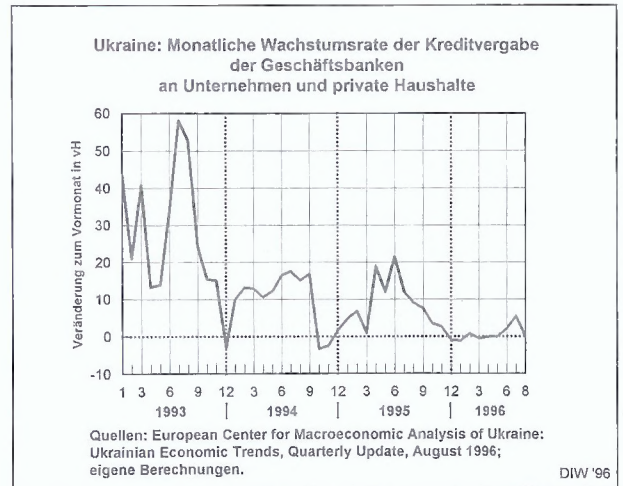
schen Kurswechsel, der mit hohen positiven Realzinsen verbunden ist, eine tendenziell abnehmende Kreditnachfrage der Unternehmen. Die Nettokreditvergabe der Banken an Nichtbanken betrug in den Jahren 1994 6,7 vH des BIP und 1995 3,5 vH; im Jahr 1996 wird sie voraussichtlich nur noch ungefähr 1 vH ausmachen. Damit blieb die Kreditgewährung der Geschäftsbanken an Unternehmen (einschließlich staatlicher Unternehmen, aber ohne die öffentliche Hand) und private Haushalte in heimischer Währung unter den Vorgaben des IWF. Der starke Anstieg der zwischenbetrieblichen Verschuldung seit Beginn der Reformen Ende 1994 (vgl. Schaubild 5) zeigt, daß viele Unternehmen den hohen Kreditkosten und den genannten weiteren Hürden einer Kreditaufnahme teilweise auswichen, indem sie empfangene Lieferungen nicht bezahlten und/oder eigene Abnehmer ohne Bezahlung belieferten²².

²² Dieses Verhalten wird auch durch den noch ungenügend gesicherten Zugriff der Gläubiger auf Vermögenswerte von Schuldnern begünstigt.

Schaubild 5



Schaubild 6



Zu dem starken Rückgang des Wachstums der Kreditmenge (vgl. Schaubild 6) hat jedoch neben der restriktiven Geldpolitik vermutlich auch die Vernachlässigung wichtiger institutioneller Reformen beigetragen, die den Kreditmarkt durch Stellung von Sicherheiten und Transparenz über die Bonität des Kreditnehmers effizienter gemacht haben würden. Wegen des fehlenden Privateigentums an Boden und der geringen Verbreitung von Wechseln stehen Kreditsicherheiten nur in beschränktem Umfang zu Verfügung. Aufgrund der Schwierigkeiten für Gläubiger, ihre Ansprüche mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen, wird in der Praxis zudem das als Kreditsicherheit benutzte bewegliche Vermögen meist von der kreditgewährenden Bank in Verwahrung genommen. Die Beurteilung der Bonität von Kreditnehmern bleibt aufgrund der unzureichenden Rechnungslegungs- und Publizitätsvorschriften erschwert.

Schließlich kann auch die verstärkte Emission von Staatsanleihen zur Erklärung der rückläufigen Kreditvergabe der Geschäftsbanken an Unternehmen beitragen, vor allem, wenn aus Sicht der Banken die risikobereinigte Verzinsung dieser Anleihen höher ist als der Ertrag aus anderweitiger Kreditvergabe. Das Volumen der seit 1995 aufgelegten Staatsanleihen ist bisher noch relativ gering (der Gesamtumfang der ausstehenden Staatsanleihen lag Mitte 1996 bei 2,7 vH des BIP), im Jahr 1996 wird die Nettokreditaufnahme des Staates über diesen Weg jedoch mit ungefähr 1,5 vH des BIP voraussichtlich etwas höher ausfallen als die Nettokreditvergabe der Banken an Nichtbanken²³. Alles deutet darauf hin, daß am Kreditmarkt eine Verdrängung der Unternehmen durch den Staat stattfindet.

Notleidende Kredite

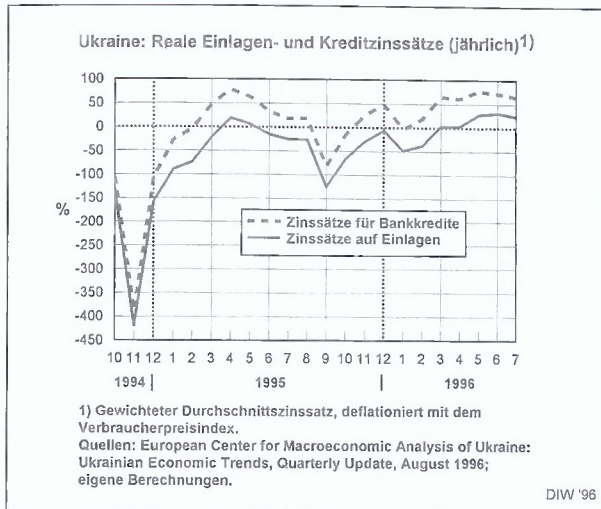
In der Ukraine ist der Umfang der notleidenden Kredite weitgehend unbekannt; erst gegenwärtig wird mit der systematischen Erfassung notleidender Kredite in Bankbilanzen begonnen. Allerdings deuten alle Anzeichen daraufhin, daß auch die Banken von der Zahlungskrise im

Unternehmenssektor betroffen sind. Denn bei steigenden Realzinsen wird die Bedienung von Krediten für die Unternehmen tendenziell schwieriger, insbesondere in Abschwungphasen. Ein Problem der ukrainischen Banken liegt darin, daß sie aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung leicht in Abhängigkeit von großen Kreditnehmern geraten können, wenn deren Kredite notleidend werden und ihre Abschreibung die jeweilige Bank überfordern würde. Kommt es zu einer Häufung notleidender Kredite in Bankbilanzen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Zahlungsunfähigkeit von Banken bzw. einer Finanzkrise, die wiederum die Rezession verstärken kann²⁴.

²³ Staatsanleihen werden mehrmals im Monat in stark schwankendem Volumen und mit Laufzeiten von 3 bis 12 Monaten versteigert. Zunächst waren Ausländer vom Kauf de facto ausgeschlossen. Seit Mitte 1996 sind sie zugelassen, jedoch nur über Zwischenschaltung einer ukrainischen Korrespondenzbank. Die nominale Effektivverzinsung schwankt erheblich. Sie betrug im 1. Halbjahr 1996 zwischen 80 und 180 vH und sank mit der abnehmenden Inflationsrate im 3. Quartal 1996 auf 53 bis 97 vH. Die Inflationsrate (Verlaufsrate) wird 1996 voraussichtlich zwischen 40 und 50 vH betragen, so daß die durchschnittliche Realverzinsung sehr hoch ist. Aufgrund des für Auslandsinvestitionen und die Rückführung der erzielten Erträge freien Kapitalverkehrs und des in den ersten 10 Monaten des Jahres 1996 nahezu konstanten nominalen US-Dollar-Wechselkurses gilt diese hohe Verzinsung auch für Ausländer. Allerdings bestehen Unklarheiten bezüglich der Besteuerung der Erträge (dem Gesetz nach besteht eine 15prozentige Quellensteuer auf Zinserträge und Kapitalgewinne, die bisher jedoch häufig nicht abgezogen wurde) und hinsichtlich der Besteuerung und der Teilnahmebedingungen für Transaktionen am Sekundärmarkt, die seine Entwicklung bisher verhinderten.

²⁴ Aufgrund der vielen geschichtlichen Erfahrungen mit diesem Problem wurde bereits in den 1980er Jahren vorgeschlagen, zusätzlich zu strenger Bankenaufsicht mit Begrenzung der banküblichen Risiken, das Instrument der administrativen Vorgabe von Zinsobergrenzen zu berücksichtigen. Jedoch hat ein solcher Eingriff in die Kapitalallokation auch Nachteile, dessen Wirkungen schwer vorherzusehen sind, so daß dieses Instrument in Osteuropa bisher nicht benutzt wurde, sondern es wurden, vor allem in Ostmitteleuropa, überwiegend Hilfen des Staates für die betroffenen Banken gewährt.

Schaubild 7



Die Banken dürften ähnlich wie in Rußland die durch die Zinsspanne zwischen Depositen- und Kreditzinsen (vgl. Schaubild 7 und 8) erwirtschafteten Gewinne teilweise zur Abschreibung notleidender Kredite genutzt haben²⁵. Ein Anzeichen dafür könnte die tendenzielle Abnahme der Rentabilität der Banken sein²⁶. Bei einer Stichprobe von 95 Geschäftsbanken sank die gewichtete Rentabilität der Aktiva von 9 vH im Jahr 1994 auf 5 vH im Jahr 1995.

Fazit und Ausblick

Die Bankensysteme Rußlands und der Ukraine sind aus der sowjetischen Monobank hervorgegangen; in beiden Staaten ist überdies eine Vielzahl von Banken neugegründet worden, die teilweise allerdings nur regionale Bedeutung haben. In Rußland trat 1995 ein neues Zentralbankgesetz in Kraft, und das Gesetz über die Geschäftsbanken-

tätigkeit wurde 1996 novelliert. In der Ukraine stehen diese für die Transformation notwendigen Schritte noch aus. Sowohl in Rußland als auch in der Ukraine operieren die Geschäftsbanken oftmals als Universalbanken, d.h. vor allem, sie können zugleich als Anteilseigner und Kreditgeber der Unternehmen fungieren. Die Verflechtung zwischen dem Banken- und dem Unternehmenssektor wurde in beiden Staaten gerade in der jüngsten Zeit gefördert.

Seit 1995 haben sowohl der russische als auch der ukrainische Geschäftsbankensektor einen radikalen geldpolitischen Kurswechsel zu verkraften. Es wurde zu einer Hochzinspolitik übergegangen, die auch zu einer weitgehenden Umorientierung der gesamtwirtschaftlichen Kreditvergabe beitrug. Zugleich wurden staatliche Kreditprogramme für den Unternehmenssektor zurückgefahren. In Rußland werden die öffentlichen Haushaltsdefizite inzwischen nicht mehr durch Zentralbankkredite finanziert, sondern allein durch die Ausgabe von Staatsanleihen, Zuwendungen internationaler Finanzorganisationen und in jüngster Zeit durch die Aufnahme von Krediten auf dem internationalen Kapitalmarkt. In der Ukraine werden zur Finanzierung des Defizits zunehmend Staatsanleihen emittiert; Zentralbankkredite an das Budget gibt es jedoch weiterhin, auch wenn sie eine immer geringere Rolle spielen. Die Kreditvergabe an den Unternehmenssektor nahm im Zuge der Hochzinspolitik in beiden Staaten ab. In Rußland konnten die Banken teilweise erhebliche Gewinne durch den Erwerb von real hochverzinslichen Staatsanleihen erzielen.

In beiden Staaten wird die Effizienz der Geschäftsbankentätigkeit durch den Bestand und den weiteren Anstieg notleidender Kredite beeinträchtigt. Während dieses Problem in Rußland schon lange bekannt ist und die Zentralbank die notleidenden Forderungen des Geschäftsbankensektors statistisch ausweist, ist in der Ukraine mit einer systematischen Erfassung solcher Forderungen erst begonnen worden. Zwar dürften einzelne Banken die erheblichen Spannen zwischen Depositen- und Kreditzinssätzen zur teilweisen Abschreibung notleidender Kredite genutzt haben, jedoch steht eine durchgreifende Lösung dieses Problems noch aus. In Rußland, wo die Zinsspanne inzwischen deutlich zurückgeht, mehren sich die Anzeichen von Zahlungsschwierigkeiten im Bankensektor. Bislang hat die russische Zentralbank versucht, durch Ad-hoc-Interventionen Einzelfalllösungen zu erreichen; ein Gesamtkonzept zur Stabilisierung des Bankensystems ist dagegen nicht zu erkennen. Die Instabilität des Bankensektors kann erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten verursachen, die sich in der Regel in einem abnehmenden Vertrauen in die heimische Währung und einer Demonetisierung der Volkswirtschaft spiegeln.

Schaubild 8



²⁵ Zu der hohen Zinsspanne trägt jedoch nicht nur das hohe Kreditausfallrisiko bei, sondern auch die bereits erwähnten Kosten aufgrund der hohen Mindestreservspflicht.

²⁶ Vgl. Anatoli Drobjasko et al., a.a.O., S. 52 f.

Das Auftreten einer offenen Bankenkrise könnte in beiden Staaten durch eine geregelte Rekapitalisierung des Bankensektors vermieden werden. Dazu sind zwei grundsätzliche Schritte erforderlich: Zum einen ist die Bereinigung der Bankbilanzen von uneinbringlichen Krediten bzw. die Abschreibung von Krediten mit zweifelhafter Bonität notwendig. Zum andern muß die Verringerung des Neuzugangs von zweifelhaften Krediten gewährleistet sein. Dazu sind Informationen über den Umfang der notleidenden Kredite notwendig; es bedarf einer systematischen Erfassung der zweifelhaften Kredite in den Bankbilanzen und der Meldung an die Bankenaufsicht, damit Ort und Ausmaß des Abschreibungsbedarfs deutlich werden. Wesentlich für den Erfolg eines Rekapitalisierungsprogramms ist zudem, daß entsprechende Anreize gesetzt werden, um die Vergabe weiterer Kredite an zweifelhafte Kreditnehmer zu begrenzen und die Banken künftig für die Vergabe dieser Kredite selbst haftbar zu machen (Vermeidung von *moral hazard*). Unabdingbar ist, daß die Zentralbank die Aufgabe der Bankenaufsicht verstärkt wahrnimmt. Vor allem aber kann die Rekapitalisierung des Bankensektors nur dann dauerhaft erfolgreich sein, wenn sie an eine Restrukturierung des Unternehmenssektors gebunden wird. Dies erfordert, daß das bestehende Konkursrecht auch angewendet wird. Auch die weitere Privatisierung der ehemaligen Staatsbanken kann die Effizienz im Bankensektor verbessern. Zudem kann der Wettbewerb im Bankensektor durch die Zulassung ausländischer Banken erhöht werden.

Die Durchführung des Rekapitalisierungsprogramms könnte — je nach Konzentrationsgrad und Umfang des Problems — in Form eines einmaligen Austauschs der notleidenden Forderungen gegen Staatsanleihen bzw. durch Übernahme in eine Auffanggesellschaft, in Form von lang-

fristigen Abschreibungen und/oder Sonderabschreibungen erfolgen. Die zur Rekapitalisierung erforderlichen Finanzmittel dürften in beiden Staaten selbst bei allen Unwägbarkeiten jeweils 5 vH des BIP nicht überschreiten. Dieser im Vergleich zu anderen Transformationsökonomien relativ niedrige Wert ergibt sich aus der geringen Monetisierung beider Volkswirtschaften²⁷. Können entsprechende Mittel nicht von den öffentlichen Haushalten bereitgestellt werden, so könnte es vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Kosten, die von einer Bankenkrise ausgingen, eine sinnvolle Aufgabe für die internationalen Finanzorganisationen sein, ähnlich wie in Polen, zweckgebundene Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Verringerung des Neuzugangs von potentiell notleidenden Krediten erfordert neben der systematischen Bereinigung der Bankbilanzen eine Verbesserung der Bankenaufsicht, Reformen bei der Schaffung und Durchsetzung von Eigentumsrechten vor allem an Grund und Boden (zur dinglichen Besicherung von Krediten) und die Durchsetzung von Reformen im Unternehmenssektor, insbesondere die Durchsetzung vereinfachter Konkursverfahren, damit zahlungsunfähige oder -unwillige Unternehmen Banken nicht weiter zur Kreditvergabe zwingen können. Daher ist zu betonen, daß ein solches Rekapitalisierungsprogramm in die allgemeine Restrukturierung des Unternehmenssektors eingebettet sein muß. Andernfalls bedeuten die zur Verfügung gestellten Mittel eine weitere Quasi-Subventionierung des Unternehmenssektors. Der Druck zur realwirtschaftlichen Anpassung wäre dann gering, und die Gefahr einer tiefgreifenden Zahlungskrise bliebe für die Zukunft bestehen.

²⁷ Der Monetisierungsgrad wird durch das Verhältnis der Geldmenge M2 zum Bruttoinlandsprodukt bestimmt. Der Monetisierungsgrad ist in Rußland und der Ukraine gering.

Berlin, im Dezember 1996

Verehrte Leser,

die Sicherung und Verbesserung der Qualität des Wochenberichts sind ein ständiges Anliegen der Herausgeber und der Redaktion. Qualität hat aber auch einen Preis. Die Kosten für die Erstellung des Wochenberichts sind zudem ständig gestiegen.

Wir bitten daher unsere Leser um Verständnis, daß wir den Preis für den Jahrgang 1997 auf DM 210,— erhöhen.

*Mir freundlichen Grüßen
Verlag und Schriftleitung*

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3-428-05800-3). DM 19,80 / öS 145,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3-428-06201-9). DM 56,— / öS 409,— / sFr 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3-428-06311-2). DM 54,— / öS 394,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. (3-428-06387-2). DM 82,60 / öS 603,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GfB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abschließungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abschließungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen. Bearbeitet von Christian Weise. —
Rußland und Ukraine: Bankensektor bleibt fragil. Bearbeitet von Mechthild Schrooten und Ulrich Thießen.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304