

Die Einflußnahme des Staates auf privatisierte Unternehmen in Ostmitteleuropa

Lageman, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lageman, B. (1997). *Die Einflußnahme des Staates auf privatisierte Unternehmen in Ostmitteleuropa*. (Berichte / BIOst, 37-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43149>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Privatisiert – und weiter wie bisher?	7
2. Maßstäbe zur Messung der "Staatseinflüsse"	10
2.1 Referenzmodelle	10
2.2 Indikatoren	12
3. Staatsbeteiligung an privatisierten Unternehmen	14
3.1 Entstaatlichung und Privatisierung	14
3.2 Der Staat als Anteilseigner	18
4. Härtung der Budgetgrenzen der Unternehmen	20
4.1 Empirische Evidenz für die "Härtung" der Budgetgrenzen.....	20
4.2 Theorie und Praxis der Konkursanktion	22
5. Corporate Governance-Defizite und staatliche Einflußnahme	24
5.1 Corporate Governance in privatisierten Unternehmen	24
5.2 Privatisierungsmethoden und mikroökonomische Umstrukturierung.....	26
5.3 Der Staat als Akteur auf der Unternehmensebene	30
6. Industriepolitik	33
7. Fazit und Ausblick: Auf dem Weg in eine "andere" Marktwirtschaft?	35
Summary	39

14. Juli 1997

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Verfasser ist Leiter der Forschungsgruppe "Handwerk und Mittelstand" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann

Bernhard Lageman

Die Einflußnahme des Staates auf privatisierte Unternehmen in Ostmitteleuropa

Bericht des BIOst Nr. 37/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Während die makroökonomische Stabilisierung der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren dank einer konsequenten Transformationspolitik erhebliche Fortschritte gemacht hat, lassen überzeugende Erfolge bei der mikroökonomischen Umstrukturierung der ehemaligen Staatsbetriebe noch auf sich warten. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen leitet einen langwierigen Umstrukturierungsprozeß ein, dessen Erfolg nicht zuletzt davon abhängt, inwieweit es den Regierungen der Reformländer gelingt, Defizite der in der "großen" Privatisierung gewählten Privatisierungsverfahren durch geeignete korrigierende Eingriffe zu kompensieren. Beim korrigierenden staatlichen Engagement, das rechtliche Rahmenseetzungen für den Marktprozeß ebenso einschließt wie Interventionen ins operative Geschäft der privatisierten Unternehmen, verschwimmen allerdings die Grenzen zwischen einer transformationslogisch gebotenen staatlichen "Begleitung" der Unternehmensumstrukturierung und schädlichen Eingriffen in den Wettbewerbsprozeß bisweilen. Die vorliegende Arbeit untersucht, auf welchen Wegen der Staat heute auf die Geschehnisse der privatisierten mittleren und großen Unternehmen in den ostmitteleuropäischen Reformländern – Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien – Einfluß nimmt. Ostmitteleuropa eignet sich besonders gut für eine solche Untersuchung, da hier der Transformationsprozeß im allgemeinen und die Privatisierung im besonderen recht weit fortgeschritten ist und überdies die unterschiedlichen in Ostmitteleuropa eingesetzten Privatisierungsmethoden interessante Vergleiche bezüglich der Implikationen einzelner Privatisierungsverfahren für die mikroökonomische Umstrukturierung zulassen. Die Arbeit basiert auf der Auswertung der neueren Literatur über die Corporate Governance und die mikroökonomische Umstrukturierung in den ostmitteleuropäischen Ländern.

Ergebnisse

1. Seit 1990 ist es in allen ostmitteleuropäischen Ländern zu einem massiven Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gekommen, der sich nicht nur in der Privatisierung staatlicher Unternehmen äußert, sondern auch in der weitgehenden Auflösung der überbetrieblichen Wirtschaftsbürokratie, in der schnellen Entwicklung einer "genuinen" privaten Wirtschaft durch Unternehmensgründungen und -wachstum und in der Wandlung der vorerst in

staatlichem Besitz verbleibenden Betriebe in wirtschaftlich selbständige, erwerbsorientierte Unternehmen. Weiterhin übliche staatliche Einflußnahmen auf privatisierte Unternehmen unterscheiden sich nicht nur in Form und Substanz vom Dirigismus der planwirtschaftlichen Ära, sondern sind auch im Zusammenhang eines immer stärker von den Kräften des Wettbewerbs bestimmten Wirtschaftslebens zu sehen. Es liegen keine Indizien dafür vor, daß die faktisch zu beobachtenden vielfältigen staatlichen Einflußnahmen in den ostmitteleuropäischen Ländern auf die Unternehmen auf ein Anhalten oder gar eine Umkehr des Reformprozesses abzielten.

2. Die Privatisierungserfahrungen der ostmitteleuropäischen Länder zeigen, daß – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – die Früchte der Privatisierung in Gestalt der Durchsetzung notwendiger Umstrukturierungen auf Unternehmensebene und einer wesentlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen nur in einem längeren Anpassungsprozeß reifen. Entgegen früheren Erwartungen kann sich der Staat nach Abschluß des formellen Privatisierungsaktes in den meisten Fällen nicht ganz aus seiner Verantwortung für die ehemaligen Staatsbetriebe zurückziehen. Staatliche Einflußnahme ist vielmehr ein "strukturelles Faktum", das zwangsläufig mit dem Transformationsprozeß verbunden ist.
3. In allen ostmitteleuropäischen Ländern wurde nach der marktwirtschaftlichen Öffnung eine einschneidende "Härtung" der Budgetgrenzen der damals noch überwiegend staatlichen Unternehmen vollzogen, die automatische monetäre Alimentation der Unternehmen wurde frühzeitig unterbrochen. Staatliche wie privatisierte Unternehmen – die neu gegründeten Privatunternehmen kamen nicht für derartige Hilfen in Betracht – haben auf diese grundsätzlichen Änderungen der Rahmenkonstellation ihrer Betätigung mit massiven reaktiven Anpassungsanstrengungen reagiert und dabei bemerkenswerte Erfolge erzielt.
4. Weniger günstig sieht die Bilanz der betrieblichen Umstrukturierung allerdings auf dem Felde tiefergehender Restrukturierungsmaßnahmen aus. Größere Investitionen unterbleiben vielfach, Veränderungen der noch in der Planwirtschaft geprägten betrieblichen Organisationsstrukturen finden nicht statt, entscheidende Korrekturen am Produktionsprogramm unterbleiben, und systematische Anstrengungen in der Forschung und Entwicklung werden nicht unternommen. Die "Prä-Privatisierungs-Agonie" hält in vielen der veräußerten Unternehmen auch nach dem Eigentümerwechsel bis auf weiteres an. Die verfügbaren Daten zur mikroökonomischen Umstrukturierung lassen bislang nicht darauf schließen, daß – mit Ausnahme des Verkaufs an strategische Investoren – eines der gewählten Privatisierungsverfahren in stärkerem Maße dazu beigetragen hätte, die grundlegenden Probleme betrieblicher Umstrukturierung – Zufuhr von Kapital, Managementkompetenz und technischem Know-how – grundsätzlich besser zu lösen als die anderen.
5. Angesichts des schleppenden Verlaufs der mikroökonomischen Umstrukturierung verwundert es nicht, daß branchenorientierte Subventionen noch keineswegs verschwunden sind, die staatlich dominierten Geschäftsbanken sich in kritischen Fällen

noch oftmals für die Kreditvergabe an ihre angestammte Klientel entscheiden und Rettungsaktionen für zahlungsunfähige Unternehmen durchaus noch an der Tagesordnung sind, zumindest solange diese eine ausreichende sozialpolitische "Bargaining-Power" mitbringen. Steuerstundungen wurden lange Zeit großzügig gewährt und die Nichtzahlung von Sozialbeiträgen durch die Unternehmen lange toleriert. Die Budgetgrenzen der größeren privatisierten Unternehmen sind demnach im allgemeinen noch nicht so hart wie im Regelfall in westeuropäischen Marktwirtschaften. Die juristische Konkursanktion greift erst im Ansatz – besonders zögerlich in den Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei –, was nicht nur auf die Überlastung der Gerichte und das Fehlen juristischer Fachkräfte zurückzuführen ist, sondern vor allem auf den stillschweigenden Konsens von politischen Entscheidungsträgern, Vertretern der staatlich dominierten Geschäftsbanken und Managern der privatisierten Unternehmen, daß Konkurse nach Möglichkeit zu vermeiden seien.

6. Den marktbeherrschenden Geschäftsbanken, die als Abkömmlinge des Monobankensystems der Planwirtschaft die Geschäftsbeziehungen zu den ehemaligen Staatsbetrieben "geerbt" haben, kommt eine Schlüsselstellung bei der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen zu. Einerseits sind sie aufgrund ihrer eigenen Eigentums- und Kontrollstrukturen für die Wahrung "öffentlicher Interessen" besonders empfänglich, andererseits sind sie in ihrer Doppelfunktion als Gläubiger und Anteilseigner privatisierter Unternehmen zumeist kaum an radikalen Schnitten bei der Behandlung der Insolvenzprobleme ihrer Klienten interessiert.
7. Der wichtigste Grund für die schleppende betriebliche Umstrukturierung ist darin zu suchen, daß das Leitungs- und Kontrollregime (corporate governance) der privatisierten Unternehmen Strukturschwächen aufweist, die auf die gewählten Privatisierungsverfahren, die schwache Entwicklung des Marktes für Unternehmenskontrollen, Pfadabhängigkeiten der sozio-ökonomischen Entwicklung der Reformstaaten und planwirtschaftlich bedingte Humankapitaldefizite zurückzuführen sind. Das Führungsvakuum in vielen der privatisierten Unternehmen lädt zur mehr oder weniger subtilen staatlichen Einmischung ein, die sich vor allem der staatlich kontrollierten Banken bedient. Der Staat übt faktisch einen Einfluß auf unternehmerische Entscheidungen privatisierter Unternehmen aus, der ihm eigentlich im Lichte marktwirtschaftlicher Maximen nicht zustünde. Er tritt aber zugleich in der Rolle des "unentbehrlichen Paten" notwendiger mikroökonomischer Umstrukturierungsprozesse auf, ohne daß hiermit zwangsläufig dauerhafte Abhängigkeiten begründet würden.
8. Eine industriepolitische Begleitung des sektoralen Strukturwandels, welche die ärgsten Anpassungsschwierigkeiten zu mildern und hoffnungsvolle Entwicklungsansätze zu stimulieren sucht, scheint auch nach westeuropäischen Erfahrungen unvermeidlich. Strukturpolitik in allen Facetten – z.B. Industrie-, Umwelt-, Energie-, Regional-, Technologie- und KMU-Politik – wird inzwischen in allen ostmitteleuropäischen Ländern praktiziert. Deren praktische Bedeutung für die Unternehmen ist allerdings geringer zu veranschlagen als diejenige der mit Entflechtung und Privatisierung der Staatsbetriebe

verbundenen strukturprägenden Eingriffe und des stillen "Post-Privatisierungs-Engagements" des Staates in den Unternehmen.

9. Resümierend ist festzustellen, daß staatliche Einflußnahmen auf privatisierte Unternehmen, obwohl in der Tendenz rückläufig, nach wie vor zum Alltagsgeschäft der privatisierten Unternehmen gehören. Dabei fällt es allen ostmitteleuropäischen Regierungen, wie zuletzt das Beispiel der zögerlichen mikroökonomischen Umstrukturierung in der Tschechischen Republik gezeigt hat, schwer, das rechte Maß zwischen der unvermeidlichen "Straffung der marktwirtschaftlichen Zügel" und einer auf Erhaltung des Bestehenden gerichteten Stützpolitik für die Unternehmen zu finden, die in den ersten Phasen des Reformprozesses sehr wohl sinnvoll war, aber nun zunehmend zu einer Belastung des Reformprozesses zu werden droht.

1. Privatisiert – und weiter wie bisher?

In den westeuropäischen Medien ist in jüngster Zeit eine bemerkenswerte Neubewertung der Reformfortschritte in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu beobachten. Mit Polen ist ein Transformationsland zum "Musterland erfolgreicher Transformationspolitik" avanciert, in dem der Privatisierungsprozeß bisher ausgesprochen schleppend verlaufen ist und das bislang in geringerem Maße Auslandsinvestitionen angezogen hat als einige andere Reformländer. Polen hat damit fürs erste die Tschechische Republik, die lange als Musterbeispiel der Reformpolitik galt, von diesem Platz verdrängt. Die Medien geben dabei im wesentlichen Analyseergebnisse von OECD und EBRD wider.¹ Anlaß für die veränderte Einschätzung des relativen Reformersfolgs dürfte in erster Linie die Tatsache sein, daß Polen auf die mit Abstand beste Wachstumsbilanz verweisen kann – es hat als einziges Land des ehemaligen Ostblocks 1996 das amtliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1989 übertroffen. Das polnische BIP lag 1996 real 4 v.H. über demjenigen des Revolutionsjahres. Daran, daß diesem wirtschaftlichen Erfolg eine im ganzen – von der Privatisierung einmal abgesehen – sehr zielstrebige Transformationspolitik zugrunde lag, besteht kein Zweifel. Wenn der Terminus "Schocktherapie" auf die erste Phase der Transformationspolitik in irgendeinem mittel- oder osteuropäischen Land zurecht zutrifft, dann sicher am ehesten auf die von Balcerowicz konzipierte polnische Reformpolitik. An Konsequenz fehlte es der polnischen Wirtschaftspolitik auch nach dem Regierungswechsel nicht, als die postkommunistische SLD die Führung der Regierung übernahm.

Die Tatsache, daß die Direktinvestitionen nach Polen in den ersten Jahren nach der marktwirtschaftlichen Öffnung zunächst eher spärlich flossen und der kumulierte Betrag - gemessen an der Bevölkerungszahl - relativ niedrig ist (Ende 1995 168 US-\$ pro Kopf im Vergleich zu 1.029 US-\$ pro Kopf in Ungarn und 388 US-\$ pro Kopf in der Tschechischen Republik), erscheint im Lichte des starken Zuflusses von Direktinvestitionsmitteln in jüngster Zeit nicht kritisch. Irritierend nimmt sich freilich die polnische Privatisierungsbilanz aus. Die Mehrzahl der staatlichen Industrieunternehmen ist noch nicht privatisiert worden. Unter qualitativem Aspekt weist die polnische "große" Privatisierung eher problematische Züge auf. Strategische ausländische Investoren, die für eine Zufuhr von Kapital, Managementkapazität und technischem Know-how sorgen könnten, blieben – von Ausnahmefällen abgesehen – lange Zeit ausgesperrt. Insider, d.h. Management und Belegschaften, die nach der unter Privatisierungsexperten vorherrschenden Meinung als Neueigentümer besonders dafür disponiert sind, tiefere Umstrukturierungen zu verschleppen, spielten in Polen bei der

¹ Vgl. z.B. K.-P. Schmid, Hoffen auf ein Wohlstandswunder. "Die Zeit" vom 30.5.1997, S. 25; sowie die kritische Einschätzung der tschechischen Entwicklung in R. Höltschi, Endet Prags Königsweg in einer Sackgasse? Was in der Tschechischen Republik seit der Transformation schiefgelaufen ist. "Neue Zürcher Zeitung" vom 5.6.1997, S. 10; sowie K.-P. Schmid, Der Markt als Fata Morgana. Tschechien, der einstige Musterknabe Mitteleuropas, ist in eine schwere Wirtschaftskrise geraten. "Die Zeit" vom 6.6.1997, S. 21. – Zu den Hintergrundanalysen EBRD (ed.), Transition report update April 1997. London 1997, S. 7, sowie OECD (ed.), Poland 1997. (OECD Economic Surveys 1996-1997.) Paris 1997.

Privatisierung mittlerer und großer Unternehmen eine bedeutendere Rolle als beispielsweise in Ungarn und der Tschechischen Republik.

Wenn die polnische Reformbilanz trotz der mäßigen Fortschritte der Privatisierung so positiv ausfällt, liegen zwei Schlußfolgerungen zum Privatisierungsprozeß nahe: Zum einen ist die polnische Wirtschaft auf einen ansehnlichen Wachstumspfad eingeschwenkt, ohne daß die Privatisierungsaufgabe schon befriedigend gelöst worden wäre. Zum zweiten ist die Privatisierung in den Augen westlicher Analytiker heute nicht mehr – wie in den ersten Jahren des Transformationsprozesses – entscheidender Bezugspunkt für die Beurteilung des Reformerfolgs. Das mit der ersten Schlußfolgerung angesprochene Faktum erklärt sich aus der starken Entwicklung der "genuinen" privaten Wirtschaft Polens – durch Unternehmensneugründungen und das Wachstum bestehender Privatunternehmen –, zum kleineren Teil aber wohl auch daraus, daß die staatlichen Unternehmen nach der Einführung der Marktwirtschaft überraschend flexibel und anpassungsfähig agiert haben. Die folgenden Ausführungen knüpfen am zweiten Punkt, der Neubewertung des Privatisierungsprozesses, an.

Der Wandel der Einschätzungen der Entwicklung in den Transformationsländern ist nicht zuletzt als *Ausdruck eines verbreiteten Unbehagens an Verlauf und Ergebnissen der Privatisierung* zu werten. Die Privatisierung hat bisher nicht zu den erfolgreichen Anpassungsprozessen geführt, welche sich die meisten westlichen Experten von ihr erwartet hatten. Die Entwicklung in den ostmitteleuropäischen Staaten, die im Vergleich zu anderen ehemaligen Ostblockstaaten immerhin eine recht erfolgreiche Privatisierungsbilanz aufzuweisen haben, ist hierfür symptomatisch. Die Umstrukturierung der Unternehmen geht nur sehr langsam vonstatten, und der entscheidende Durchbruch zu effektiveren Strukturen steht in den meisten der privatisierten ostmitteleuropäischen Unternehmen derzeit noch aus. Besonders verwundert, daß die Umstrukturierungs- und Leistungsbilanz der meisten privatisierten Unternehmen bislang nicht deutlich besser ausfällt als diejenige der noch im staatlichen Besitz verbleibenden Unternehmen. Vielfach hat sich in den privatisierten Unternehmen dem äußeren Anschein nach durch die Privatisierung fast nichts verändert: Die gleichen Manager verwalten "ihr" Unternehmen mit den gleichen Methoden und auf der Basis einer nur kosmetisch retuschierten Unternehmenspolitik; engagiert im persönlichen Einsatz, hart durchgreifend, wenn es um die Reduktion der Beschäftigung geht, nicht ohne Fortüne bei der Anpassung an den Markt, aber doch ohne Kompetenz, Finanzen und Ideen, sobald es darum geht, unternehmerisches Talent und Risikobereitschaft bei der Durchsetzung effizienterer Strukturen zu entfalten. Die Trägheit der Strukturen der in der Massenprivatisierung veräußerten tschechischen Unternehmen hat vor allem die Kritik westlicher Analytiker auf sich gezogen – in der Sache zu Recht, in der Zuspitzung des Problems auf die Tschechische Republik zu Unrecht. In Slowenien sieht es kaum besser aus mit der mikroökonomischen Umstrukturierung, in der Slowakischen Republik eher noch schlechter, aber auch die wenigen empirischen Untersuchungen der Unternehmensentwicklung in Ungarn und Polen stellen den privatisierten Unternehmen - mit Ausnahme der von strategischen westlichen Investoren übernommenen Firmen - bislang eher ein mittelmäßiges Zeugnis aus. Die langsamen Fortschritte auf der Mikroebene drohen zur

Belastung des gesamten Reformprozesses und des wirtschaftlichen Aufholprozesses gegenüber Westeuropa zu werden.

Die wissenschaftliche Diskussion über die Privatisierung und die mikroökonomische Umstrukturierung hat sich in jüngster Zeit vor allem auf die "corporate governance" der privatisierten Unternehmen konzentriert. Für den Begriff gibt es in der deutschen Fachsprache keine adäquate Entsprechung, die gebräuchliche Übersetzung mit "Unternehmenskontrolle" zielt vor allem auf das Verhältnis von Anteilseignern und Managern in Kapitalgesellschaften ab und spricht damit in der Tat die Frage an, welche die angelsächsische "corporate governance"- und "shareholder value"-Diskussion dominiert. Bei näherem Hinsehen läßt der "corporate governance"-Begriff allerdings weitaus größere Interpretationsspielräume zu. Mit "corporate" governance wird auch das Verhältnis von "stakeholders" (aller am Unternehmen Beteiligten) und "stockholders" (Aktienbesitzer) angesprochen, der Einfluß von unternehmensspezifischen Humankapitalinvestitionen auf Entlohnungssysteme und Gewinn- und Verlustrechnungen, der im deutschen System entscheidende Einfluß der Kreditinstitute als Gläubiger auf die Unternehmensangelegenheiten, die selbst zumeist nur einen kleinen Teil des Aktienpakets halten. Zu verstehen ist unter "corporate governance" in diesem weiteren Sinn also die Gesamtheit der wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen institutionellen Arrangements, welche die Leitung und Kontrolle der Unternehmen prägen, unabhängig davon, welches Verhältnis zwischen Eignern und Managern per Privatisierung begründet wurde.² Der Terminus "corporate governance" wäre daher eher mit "Leitungs- und Kontrollregime" der Unternehmung zu übersetzen als mit "Unternehmenskontrolle" im Sinne des Eigner-Manager-Verhältnisses.

Die Ausübung der Aufsichts- und Kontrollrechte durch firmenexterne Kapitaleigner über das Management ist zwar in Ostmitteleuropa überall dort, wo inländische externe Kapitaleigner in den Besitz der veräußerten Vermögenstitel gekommen sind – insbesondere bei der Massenprivatisierung –, ein kritisches Problem. Aber auch solche körperschaftlich verfaßte Unternehmen, die mehrheitlich an Insider (Management, Belegschaften) veräußert wurden, weisen in der Regel trotz der (zumindest partiellen) Identität von Besitzern und Unternehmensleitern Defizite in ihrer "corporate governance" auf, die im Zuge der Privatisierung entstandenen Einzelunternehmen und Personengesellschaften entsprechend Defizite bei ihrer "governance".

Die vorliegenden Ausführungen beschäftigen sich mit einer Frage, die im Zusammenhang der Corporate Governance-Diskussion zwar unterschwellig stets präsent ist, aber selten explizit gestellt wird: derjenigen nach der staatlichen Einflußnahme auf ehemalige Staatsunternehmen

² Vgl. zu den Facetten des engeren und weiteren angelsächsischen "governance"-Begriffs R.L. Marris, *Corporate Economy*. In: J. Eatwell, M. Migate und P. Newman (eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Vol. 1. London u.a. 1987, S. 671-675, hier S. 672; M. Blair, Auszüge aus: *Wealth Creation and Wealth Sharing*. Brookings Institution, 1996, Internet-Exzerpt vom 12.7.1997 (<http://www.usnews.com/usnews/news/blair.htm>), J. McRitchie, *Introduction to the Corporate Governance Site: a personal Note*. Internet-Auszug vom 12.7.1997 (<http://www.corpgov.net/introduction.html>), zum weiten Verständnis des englischen Begriffs auch P. Bardhan, *The Role of Governance in Economic Development. A Political Economy Approach*. (Development Centre Studies.) Paris 1997.

nach deren Privatisierung in den ostmitteleuropäischen Transformationsländern – Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien. Das gerade bei den Designern der tschechischen Eigentumsreform anfangs anzutreffende Vertrauen darauf, daß "es der Markt schon richten würde", wenn die staatlichen Unternehmen erst einmal privatisiert wären, ist durch die Entwicklung der vergangenen Jahre enttäuscht wurden. Staatliche Eingriffe mit dem Ziel, strukturelle Verkrustungen in den privatisierten Unternehmen aufzubrechen und einer effizienten "corporate governance" zum Durchbruch zu verhelfen, erweisen sich als unentbehrlich. Im notwendigen weiteren Engagement des Staates ist aber zugleich die Gefahr begründet, daß die Manager der privatisierten Unternehmen ihre Energien primär darauf richten, staatliche "Renten" einzuwerben, statt die schwierigen Umstrukturierungsprozesse voranzutreiben. Manche Faktoren – Interessenkollisionen, Kompetenzdefizite bei den Staatsdienern, Seilschaften – erhöhen die Gefahr, daß das staatliche Engagement das Übel, gegen das es angetreten ist – strukturelle Verkrustungen auf Unternehmensebene aufzubrechen –, noch zusätzlich verstärkt. Auch kann nicht von vornherein unterstellt werden, daß staatliche Einflußnahme auf privatisierte Unternehmen vornehmlich dem hehren Ziel dient, den Staat als Sachwalter des Gemeinwohls – hier bei Herstellung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft – überflüssig zu machen.

2. Maßstäbe zur Messung der "Staatseinflüsse"

2.1 Referenzmodelle

Als grundsätzliches Bezugsmodell zur Beurteilung der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen ist die marktwirtschaftliche Ordnung heranzuziehen. Danach entscheidet der Selektionsprozeß des Wettbewerbs über Erfolg und Mißerfolg unternehmerischer Betätigung. Es ist weder die Aufgabe des Staates, den volkswirtschaftlichen Strukturbildungsprozeß zu steuern, noch als letzte Zufluchtsinstanz für scheiternde Unternehmen zu agieren. Im Verlauf des "Transformationsprozesses" bewegen sich die mittel- und osteuropäischen Länder von einem Ordnungsmodell, in dem staatliche Reglementierung des Wirtschaftslebens fast alles galt und die Privatinitiative fast nichts, auf eine Wirtschaftsordnung zu, die auf der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung des einzelnen und der Garantie des Privateigentums beruht. Die idealtypische Gegenüberstellung von Ursprung – Zentralverwaltungswirtschaft – und Ziel des Prozesses – Marktwirtschaft – verdeutlicht die ordnungspolitische Transformationsaufgabe und liefert mithin das grundlegende Referenzmodell für die Beurteilung der Umstrukturierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa.

Zugleich birgt sie aber auch die Gefahr einer übermäßig vereinfachten Vorstellung von den Wandlungsprozessen in sich, welche die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer derzeit durchlaufen. Empirische Marktwirtschaften kennen eine breite Palette von mehr oder weniger subtilen staatlichen Einflußnahmen auf private Unternehmen, die nur bedingt Lehrbuchvorstellungen entsprechen, ohne daß dadurch schon der Allokationsmechanismus des Wettbewerbs ernsthaft beeinträchtigt werden müßte. Hier kommt das breite Feld des

Zusammenspiels wettbewerblicher und komplementärer Allokationsmechanismen in der Marktwirtschaft sowie der Beziehungen zwischen dem ökonomischen Subsystem der Gesellschaft und anderen Subsystemen ins Spiel. Auf der Suche nach Vorbildern für den Aufbau ihrer eigenen wirtschaftlichen Institutionen können die Transformationsländer in der industrialisierten, marktwirtschaftlichen Welt zwischen einer Vielzahl von "Modellen" wählen. Man muß nicht das in den Nachkriegsjahrzehnten für Japan typische Netz enger Verflechtungen zwischen Staat und Wirtschaft bemühen, um zu zeigen, daß Staatseinfluß auf private Unternehmen in den entwickelten Marktwirtschaften in weitaus stärkerem Maße gängige Praxis ist, als dies der Blick auf das "reine" Ordnungsmodell vermuten ließe. Selbst in der Europäischen Union unterscheiden sich die hier gültigen Maßstäbe zwischen einigen Ländern erheblich – beispielsweise zwischen Frankreich und Deutschland.

Auf ein allgemein verbindliches Referenzmodell für "zulässige" und "unzulässige" staatliche Einmischungen in die betriebliche Sphäre – jenseits des idealtypischen Konstrukts der Wettbewerbsordnung - können sich die Mittel- und Osteuropäer vor diesem Hintergrund kaum stützen. Sie müssen vielmehr ihre eigenen institutionellen Lösungen entwickeln, die auf der Grundlage ihrer jeweiligen geschichtlichen und kulturellen Traditionen bestimmten westeuropäischen Lösungen näherstehen mögen als anderen. Es ist nicht sinnvoll, die ostmitteleuropäischen Unternehmen im Hinblick auf staatliche Interventionen einer "ordnungspolitischen Schelte" zu unterziehen, welche in Frankreich oder Japan zum alltäglichen Geschäft strukturpolitischen Handelns des Staates unter Regierungen aller Couleur gehören. Dies soll nicht im Sinne einer Relativierung der fundamentalen Ordnungsprinzipien der Wettbewerbswirtschaft verstanden werden. Entscheidend bleibt, daß die Güter- und Faktorallokation letztlich vom Wettbewerb bestimmt wird und staatliche Interventionen nicht zur Aufhebung des grundlegenden marktwirtschaftlichen Allokationsprozesses führen.

Bei Betrachtung der Entwicklung in den Reformländern ist auch zu berücksichtigen, daß die Transformationsaufgabe der mittel- und osteuropäischen Länder die Frage nach spezifischen Bewertungsmaßstäben nahelegt, die der Dynamik des zu durchlaufenden Wandlungsprozesses gerecht werden können. Für die Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzips bedarf es eines handlungsfähigen und -willigen Staates, der Verstöße gegen das neue Wirtschaftsrecht effektiv ahnden kann. Da tragfähige marktwirtschaftliche Institutionen zunächst nicht vorhanden sind, muß der Staat in den Transformationsländern zwangsläufig – z.B. durch die Gestaltung des Privatisierungsprozesses – in einem Maße auf die volkswirtschaftlichen Strukturbildungsprozesse Einfluß nehmen, das weit über das in entwickelten Marktwirtschaften Übliche hinausgeht. Entscheidend für das staatliche Engagement ist, daß die Aktionen der staatlichen Instanzen den Aufbau des marktwirtschaftlichen Ordnungsgefüges und die Umstrukturierung der Unternehmen fördern und nicht behindern. Die Analyse staatlicher Einflußnahmen auf die privatisierte Unternehmen sollte vor diesem Hintergrund nicht bei der Feststellung dieser oder jener, nach Begriffen entwickelter Marktwirtschaften unüblichen Intervention ins Wirtschaftsleben stehenbleiben, sondern den

transformationspolitischen Zusammenhang berücksichtigen, in dem sich dieses staatliche Handeln vollzieht.

2.2 Indikatoren

Staatliche Einflußnahme auf privatisierte Unternehmen in den ostmitteleuropäischen Ländern bedient sich unterschiedlicher Mittel. Beteiligungen am Aktienkapital der privatisierten Unternehmen eröffnen staatlichen Stellen legitime Einflußmöglichkeiten, die bisweilen weit über das nominelle Gewicht der staatlichen Minderheitsbeteiligungen hinausgehen können. Eine wichtige Rolle spielen staatliche Zuwendungen an insolvenzbedrohte Unternehmen, die auf direktem Wege (Subventionszahlungen, Steuerstundungen, Steuererleichterungen) und indirektem Wege (z.B. Vorzugskredite staatlich dominierter Geschäftsbanken) ihren Adressaten zugeleitet werden können. Direkte Eingriffe in die Geschäftsangelegenheiten der privatisierten Unternehmen sowie subtilere Einflüsse auf deren operatives Geschäft und strategische Entscheidungen sind als weitere Instrumente der Einflußnahme in Rechnung zu stellen. Die meisten der privatisierten Unternehmen weisen erhebliche Defizite im Bereich der Unternehmensleitung auf, bei vielen sind die neuen Kapitaleigner nicht dazu in der Lage, effektiv die Kontrolle "ihres" Unternehmens zu übernehmen und für die Durchsetzung einer konsequenten Restrukturierungspolitik zu sorgen. Dies schafft ein Vakuum im Leitungs- und Kontrollbereich, welches staatliche Instanzen oder diesen nahestehende Einrichtungen (vor allem die großen Geschäftsbanken) zu besetzen suchen.

Einflußnahmen staatlicher Instanzen auf die Unternehmensgeschäfte in diesem Umfeld entziehen sich weitgehend exakter Messung, sind schriftlich kaum dokumentiert und in gewissem Maße auch ein "Tabuthema" der Transformationspolitik, da die Regierungen der Reformländer mit gutem Grund darauf bedacht sind, ihr marktwirtschaftliches Image zu pflegen. Angesichts des Fehlens "harter" Information sind bei der Analyse der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen auch "weiche" Informationen – z.B. qualitative Studien, Presseanalysen – heranzuziehen.

Die folgende Analyse staatlicher Einflußnahme setzt auf vier Ebenen an, die nachstehend erläutert werden:

- Auf einer ersten Ebene geht es um die *Beteiligung des Staates an den privatisierten Unternehmen*. Beteiligungen des Staates am Aktienkapital privatisierter Unternehmen sind überall in der industrialisierten Welt, besonders in Westeuropa, üblich. Staatsbeteiligung an einem Unternehmen berechtigt die staatlichen Instanzen nicht nur zur Mitsprache an den Unternehmensangelegenheiten, sondern zwingt die Regierungen als Wahrnehmer des öffentlichen Interesses geradezu zu einem solchen Engagement.
- Im Anschluß daran ist *aus der Sicht des Gesamtsystems der Wirtschaft zu fragen, inwieweit die Unternehmen in den Reformländern heute faktisch dem Allokationsmechanismus des Marktes unterworfen sind*. Hierfür bietet sich ein zentrales, in gewissem Maße auch quantitativ zu erschließendes Kriterium an - nämlich *die "Härte" der Budgetgrenze der Unternehmen*. Die idealtypische Unterscheidung "weicher" und harter" Budgetgrenzen der Unternehmen geht auf Kornais Analyse des planwirtschaftlichen

Allokationsmechanismus zurück.³ Unter planwirtschaftlichen Bedingungen verfügten die Unternehmen über "weiche" Budgetgrenzen, d.h. sie konnten sich im Bedarfsfall darauf verlassen, daß der Staat auftretende Verluste ausgleichen würde. Die Budgetgrenzen der Unternehmen in der Marktwirtschaft sind demgegenüber im allgemeinen sehr hart - allerdings angesichts von Subventionen, Eigenheiten des staatlichen Auftragswesens und Rettungsaktionen für defizitäre Unternehmen niemals "ganz hart" wie im idealtypischen Modell. Ein Aspekt der "Härtung" der Budgetgrenzen der Unternehmen ist die *faktische Anwendung der Konkursanktion*, die aufgrund ihrer für das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems vitalen Funktion separat angesprochen werden soll.

- Die nächste Betrachtungsebene bilden die *Steuerungsprozesse auf der Mikroebene der Unternehmensbetätigung*, mittels welcher staatliche Einflußnahme auf die Unternehmen praktisch ausgeübt wird. Direkte oder indirekte Staatsbeteiligungen an den privatisierten Unternehmen bilden die Legitimationsgrundlage, Leitungs- und Kontrollstrukturen der privatisierten Unternehmen, welche der Umstrukturierungsaufgabe vielfach nicht gewachsen sind, das Umfeld für staatliche Eingriffe auf der Unternehmensebene. Deshalb wird auf die *"corporate governance" der Unternehmen* und deren Einfluß auf die mikroökonomische Umstrukturierung eingegangen. Für die staatliche Einflußnahme auf Mikroebene sind im wesentlichen qualitative Kriterien zugrunde zu legen, die zwar nur sehr schwer erfaßbar, für die Einschätzung der Verhältnisse aber überaus wichtig sind, nämlich *operative Eingriffe staatlicher Amtsträger in die Unternehmenssphäre*, die Beeinflussung, die sich *der Banken und Investmentfonds bedient* und die *Rolle personeller Netzwerke* bzw. bereits *in der Planwirtschaft formierter "Seilschaften"*.
- Ergänzend soll die *Rolle der staatlichen Industriepolitik* in den ostmitteleuropäischen Ländern angesprochen werden. Anders als in der französischen "planification", im starken Engagement des südkoreanischen Staates bei der Formierung der koreanischen Großunternehmen⁴ oder im konsensualen Agieren des japanischen MITI in den Nachkriegsjahrzehnten ist Industriepolitik in den ostmitteleuropäischen Staaten bislang nicht der wichtigste Weg staatlicher Einflußnahme auf die Unternehmen. Mit ihrer ergänzenden Betrachtung wird also bereits ein Urteil bezüglich ihrer Bedeutung als Instrument staatlicher Einflußnahme gefällt.

Bevor im folgenden auf den Umfang der Staatsbeteiligung an den privatisierten Unternehmen eingegangen wird, soll diese zunächst in den Gesamtzusammenhang des Privatisierungs- bzw. des übergreifenden Entstaatlichungsprozesses gestellt werden.

³ Vgl. J. Kornai, *Economics of Shortage*. Vols. A & B. (Contributions to Economic Analysis, vol. 131.) Amsterdam 1980, hier vol. B., S. 299ff., ferner J. Kornai und A. Matits, *Softness of the Budget Constraint – an Analysis Relying on Data of Firms*. "Acta Oeconomica", Budapest, vol. 32 (1984), no. 3-4, S. 223-249.

⁴ Vgl. F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Harmondsworth, Middlesex, 1996, S. 127ff.

3. Staatsbeteiligung an privatisierten Unternehmen

3.1 Entstaatlichung und Privatisierung

Der Blick westlicher Beobachter auf den Reformprozeß der mittel- und osteuropäischen Länder war in den ersten Jahren nach 1990 meist stark auf den Privatisierungsprozeß im engeren Sinn – d.h. die Veräußerung staatlicher Unternehmen an Private – fokussiert. Tatsächlich ist die Privatisierung jedoch nur Teil eines breiteren Entstaatlichungsprozesses, der alle Bereiche des Wirtschaftslebens erfaßt. Die planwirtschaftliche Bürokratie wird aufgelöst (Industrieministerien, Plankommission auf zentralstaatlicher und Gebietsebene, Ämter für Preise) oder umstrukturiert (Umwandlung des Monobank- in ein zweistufiges Banksystem), marktwirtschaftliche Regelwerke werden etabliert (Verfassungsrevision, Novellierung der Wirtschaftsgesetzgebung) und marktwirtschaftliche Institutionen aufgebaut (z.B. Kapitalmärkte, Börsen oder intermediäre Institutionen). Zugleich vollzieht sich eine Entpolitisierung der Wirtschaft (Rückzug der ehemaligen Staatspartei aus den Betrieben, Auswechslung politisch belasteten Leitungspersonals). Wesentlicher Teil des Entstaatlichungsprozesses ist die Neugründung privater Unternehmen auf breiter Ebene, die für den Erfolg des Reformprozesses mindestens ebenso wichtig ist wie die Durchsetzung privater Eigentums- und Verfügungsrechte in den bestehenden Staatsunternehmen. Entstaatlichung auf der Unternehmensebene setzt zudem bereits vor der formellen Privatisierung ein – durch die Herstellung der finanziellen und wirtschaftlichen Autonomie der staatlichen Unternehmen.

Eine Prüfung der staatlichen Einflußnahme auf privatisierte Unternehmen sollte von einer kurzen Bestandsaufnahme des Privatisierungsprozesses ausgehen, da die (noch) staatlichen Unternehmen per definitionem – als nunmehr selbständige Unternehmen – unter der Kuratel des Staates stehen, eine geringe staatliche Einflußnahme auf eine insgesamt kleine Zahl von privatisierten Unternehmen mithin nur bedingt dazu geeignet erscheint, als Indikator für den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gewertet zu werden.

Die Privatisierungsbilanz der ostmitteleuropäischen Länder fällt auch sieben Jahre nach der marktwirtschaftlichen Öffnung recht unterschiedlich aus. Die "kleine" Privatisierung – Veräußerung von Kleinunternehmen – ist mit stark unterschiedlichen Akzentsetzungen bezüglich der gewählten Methoden in allen fünf Staaten relativ schnell abgeschlossen wurden. Die Rückgabe eines Teils der enteigneten Vermögenswerte fand natural nur in der ehemaligen Tschechoslowakei statt, in Ungarn wurden Restitutionsansprüche durch Vergabe von Anteilsscheinen am zu privatisierenden Staatsvermögen an die Anspruchsberechtigten beglichen. Bei der "großen" Privatisierung – Veräußerung von Mittel- und Großunternehmen – wurden in den fünf Ländern sehr unterschiedliche Wege beschritten, wodurch praktisch das ganze Spektrum der in den Transformationsländern zur Anwendung kommenden Privatisierungsverfahren vertreten ist. Die Privatisierungspolitiken waren im Zeitablauf starken Modifikationen unterworfen. Bislang hat nur die Tschechische Republik den formellen Abschluß ihres Privatisierungsprozesses verkündet (mit Abschluß der zweiten Welle der Kupon-Privatisierung), derartige Verlautbarungen sind aber mit Blick auf das

Vermögensportfolio der Nationalen Vermögensagentur mit Vorsicht zu werten. Auch ist anzumerken, daß die Regierungen der meisten EU-Staaten derzeit in der einen oder anderen Form Privatisierungsprojekte verfolgen. Eine Aussage über den "Stand der Privatisierung" ist also insofern stets problematisch, als die Definition des zu privatisierenden Wirtschaftsbereichs eine politische Entscheidung ist und die Maßstäbe hierfür in den entwickelten Marktwirtschaften sehr unterschiedlich ausfallen.

Einen Überblick über die jeweils vorherrschenden Methoden und den Ende 1995 erreichten Stand der "großen" Privatisierung vermittelt für drei der untersuchten Ländern Tabelle 1. Die Daten spiegeln den heutigen Stand des Privatisierungsprozesses trotz des seither verstrichenen Zeitraums im wesentlichen noch korrekt wider. Der Stand der "großen" Privatisierung in den ostmitteleuropäischen Ländern ist wie folgt zusammenzufassen:

- Die Tschechische Republik weist in Ostmitteleuropa nach wie vor die günstigste Bilanz bei der Veräußerung ihrer Staatsbetriebe auf, obgleich der Vorsprung gegenüber Ungarn mittlerweile stark zusammengeschmolzen ist. Der Vorsprung der Tschechischen Republik bei der "großen" Privatisierung erklärt sich aus dem hier praktizierten Massenprivatisierungsverfahren (Kupon-Privatisierung), in dessen Rahmen Vermögenstitel praktisch unentgeltlich an die Bevölkerung verteilt wurden. Allerdings hat Tschechien in seiner "großen" Privatisierung neben der unentgeltlichen Verteilung von Vermögenstiteln auch ausgiebig von Standardverfahren Gebrauch gemacht. Eine Besonderheit der tschechischen Privatisierung besteht darin, daß Insider (von marginalen Ausnahmefällen abgesehen) bei der Eigentumsübertragung nicht zum Zuge kamen.
- Ungarn hatte trotz der hier angewandten aufwendigeren und zeitraubenderen Standardveräußerungsmethoden Ende 1995 fast mit Tschechien gleichgezogen. Nach anfänglichen Turbulenzen („spontane Privatisierung“) hatte sich Ungarn für Standardveräußerungsverfahren entschieden und diesen Kurs in den letzten Jahren mit bemerkenswerter Konsequenz durchgehalten. Dabei kamen in sehr starkem Maße Insider zum Zuge, in erheblichem Maße (anders als in den übrigen ostmitteleuropäischen Ländern) jedoch auch ausländische Investoren. Bei Würdigung des bemerkenswerten Zustroms von Direktinvestitionen nach Ungarn wird zumeist übersehen, daß ein erheblicher Teil der Investitionszuflüsse, rd. 40 v.H. (5,2 Mrd. US-\$ von 12,5 Mrd. US-\$ Ende 1995), mit dem Kauf (von Teilen) ungarischer Unternehmen im Rahmen des Privatisierungsprozesses verbunden war.⁵
- Die polnische "große" Privatisierung weist demgegenüber einen deutlichen Rückstand auf, große Teile der polnischen Industrie befinden sich nach wie vor in staatlicher Hand. Mitte 1996 waren 4.081 Unternehmen, bei denen es sich überwiegend um große und sehr große Unternehmen handelt, noch voll im staatlichen Besitz. Für weitere 3.673 Unternehmen war das (zumeist langwierige) Privatisierungsverfahren eingeleitet worden, aber noch nicht abgeschlossen, also handelte es sich auch bei diesen Unternehmen noch eher um

⁵ Zur Zahlenangabe vgl. J. Kornai, Adjustment without recession: a case study of Hungarian stabilization. In: S. Zecchini (ed.), Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s. Dordrecht u.a. 1997, S. 123-151, hier S. 140. – Statistische Informationen zur Höhe der Direktinvestitionen sind angesichts unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen mit großer Vorsicht zu interpretieren; der Prozentanteil ist aber als sicherer Anhaltspunkt für die Größenordnung zu werten.

"Staatsunternehmen". Bei 1.864 Unternehmen war die Privatisierung Mitte 1996 tatsächlich abgeschlossen. Im Falle von 1.478 der privatisierten Unternehmen handelte es sich um "Employee-Buy-Outs", in deren Rahmen allerdings den Managern eine starke Stellung zufiel. Die polnische Massenprivatisierung, die sich hinsichtlich ihrer Konstruktionsprinzipien wesentlich vom tschechischen Modell unterscheidet (Gründung von fünfzehn stark regulierten Investmentfonds, keine direkte Beteiligung der Bürger am Vergabeverfahren), ist nach mehrjähriger Verzögerung seit Ende 1995 effektiv im Gang und schließt derzeit 512 Unternehmen ein.⁶

- In der Slowakei geriet der Privatisierungsprozeß nach der Trennung von Tschechien und dem zeitlich vorausgehenden Abschluß der ersten Welle der tschechoslowakischen Massenprivatisierung in eine längere Stagnationsphase. Seit 1995 wird in konsequenter Abkehr von der Kupon-Privatisierung eine Veräußerung staatlicher Unternehmen per Standardverfahren durchgeführt. Slowakische Bürger haben allerdings die Möglichkeit, die als Ersatz für die eingezogenen Koupone ausgegebenen Schuldverschreibungen des Staates zu 10.000 SK bei öffentlichen Auktionen für den Ankauf von Aktien von Staatsbetrieben einzusetzen. Aus den Veräußerungsverfahren gehen überwiegend inländische Insider (d.h. Manager der betroffenen Betriebe) als Besitzer hervor, ausländische Investoren kommen kaum zum Zuge. Das slowakische Privatisierungsverfahren wird von Beobachtern häufig zu Recht für seine Intransparenz gerügt. Symptomatisch hierfür ist, daß Detailinformationen zum Fortgang der Privatisierung nicht veröffentlicht werden. Schätzungen gehen von rd. 400 Direktverkäufen staatlicher Betriebe im Jahre 1996 aus.⁷

Tabelle 1

Privatisierung mittlerer und großer Staatsunternehmen in ausgewählten Transformationsländern Stand Ende 1995 – alle Angaben in v.H. –							
Land	Stand der Privatisierung insges.	Verkauf an Externe	Management-/ bzw. Employee-Buyout	Offene Voucherprivatisierung	Restitution	Sonstige Verfahren ¹	noch in Staatsbesitz befindlich
Tschechische Republik							
Unternehmensbestand	100	32	0	22	9	28	10
geschätzter Wert des Vermögensbestandes	100	5	0	50	2	3	40
Polen							
Unternehmensbestand	100	3	14	6	0	23	54
Ungarn							

⁶ Vgl. OECD (ed.), Poland 1997. (OECD Economic Surveys.) Paris, S. 65ff., sowie J.S. Earle und S. Estrin, Employee Ownership in Transition. In: R. Frydman, C.W. Gray und A. Rapaczynski, Corporate Governance in Central Europe and Russia. Volume 2: Insiders and the State. Budapest 1996, S. 2-61, hier S. 29.

⁷ Vgl. OECD (ed.), The Slovak Republic 1996. (OECD Economic Surveys.) Paris 1996, s. 62ff, sowie R. Frensch, Slowakische Republik. In: BMWi (Hrsg.). Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa. Sammelband 1997. (BMWi-Dokumentation, Nr. 420.) S. 41-48, hier S. 45.

Unternehmensbestand	100	38	7	0	0	33	22
geschätzter Wert des Vermögensbestandes	100	40	2	0	4	12	42
nachrichtlich: Rußland							
Unternehmensbestand ²	100	0	55	11	0	0	34
nachrichtlich: Estland ³							
Unternehmensbestand	100	64	30	0	0	2	4
geschätzter Wert des Vermögensbestandes	100	60	12	3	10	0	15

Quelle: World Bank, From Plan to Market. (World Development Report 1996.) Washington, D.C. 1996, S. 53.

¹ Übertragung von Vermögenswerten auf Gemeinden und Sozialversicherungseinrichtungen, Austausch von (Alt-) Schulden und Vermögenstiteln, Verkäufe im Rahmen von Konkursverfahren. – ² Einschließlich Vermögenstitel, die im Rahmen der russischen Voucherprivatisierung bis Juni 1994 verkauft wurden. – ³ Ohne einige Infrastrukturunternehmen; Management-Buy-outs erfolgten in offenen Ausschreibungen; in 13 Fällen konnten estnische Staatsbürger Voucher gegen Minderheitsanteile an Unternehmen tauschen, deren Aktienmehrheit an strategische Investoren verkauft worden war.

– Slowenien hat in der Privatisierung, obgleich auf anderen Reformgebieten recht erfolgreich, einen starken Rückstand gegenüber den anderen ostmitteleuropäischen Ländern zu verzeichnen. Die Unternehmen hatten im jugoslawischen Selbstverwaltungssystem eine weitgehende Autonomie genossen. Insiderwiderstände gegen eine radikale Privatisierungspolitik waren nach der Abkehr vom Selbstverwaltungssozialismus entsprechend ausgeprägt. Obwohl die erste Fassung eines Privatisierungsgesetzes bereits 1992 verabschiedet worden war, ist die Privatisierung der 1.340 einbezogenen Unternehmen noch längst nicht abgeschlossen. Gemäß den Privatisierungsprojekten wird in zwei Dritteln aller zu privatisierenden Unternehmen Insidern eine starke Stellung eingeräumt, dabei handelt es sich allerdings überwiegend um mittlere Unternehmen.⁸

Konnten sich die ostmitteleuropäischen Staaten in den ersten Jahren nach der marktwirtschaftlichen Öffnung noch eines deutlichen Vorsprungs im Privatisierungsprozeß gegenüber anderen Transformationsländern erfreuen, so hat sich dieser inzwischen weitgehend verflüchtigt. Zumindest unter quantitativem Aspekt – Anteil der privatisierten Unternehmen am Bestand ehemaliger Staatsunternehmen – hat Estland der Tschechischen Republik längst den Rang abgelaufen. Aufgrund des hohen Anteils ausländischer strategischer Investoren an der estnischen "großen" Privatisierung sind die Bedingungen für die Umstrukturierung der ehemaligen Staatsunternehmen hier auch im Vergleich zu Ostmitteleuropa besonders günstig. Polen ist mittlerweile – legt man die quantitativen Informationen zum Abschluß des formellen Privatisierungsaktes zugrunde – erstaunlicherweise bei der Privatisierung deutlich hinter Rußland zurückgefallen. Allerdings ist an dieser Stelle auf die Grenzen derartiger Vergleiche hinzuweisen. Die Privatisierungsstatistiken geben Auskunft darüber, inwieweit die Privatisierung von Staatsunternehmen aus der Sicht der staatlichen Entscheidungsträger formell abgeschlossen ist. Rückschlüsse auf die qualitative Seite der Eigentumsübertragung an Private sind jedoch kaum möglich. Qualitative Aspekte des Privatisierungsprozesses erschließen sich erst über

⁸ Vgl. OECD (ed.), Slovenia. (OECD Economic Surveys 1996-1997.) Paris 1997, S. 90ff.

Untersuchungen des Einflusses der formellen Eigentumsübertragung auf die betrieblichen Entscheidungsstrukturen, auf den Verlauf des Umstrukturierungsprozesses der Unternehmen und – wie in der vorliegenden Arbeit – auf Ausmaß und Charakter der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen.

3.2 *Der Staat als Anteilseigner*

Ein oberflächlicher Blick auf die Privatisierungsstatistiken ließe vermuten, daß sich der Staat aus den als "privat" deklarierten Unternehmen zurückgezogen habe. Dieser Eindruck trifft in vielen Fällen in allen fünf ostmitteleuropäischen Ländern nicht zu. In sehr vielen privatisierten Unternehmen bleibt der Staat nach Abschluß des Privatisierungsaktes im Besitz eines – in seiner Höhe stark schwankenden – Minderheitsanteils an der nunmehr privaten Unternehmung. Hinzu kommen indirekte faktische Beteiligungen des Staates an privatisierten Unternehmen über Banken und Investmentfonds. Die Geschäftsbanken, die als Abkömmlinge des Monobanksystems entstanden sind und zumeist noch eine marktbeherrschende Stellung im Kreditgeschäft innehaben, befinden sich überwiegend noch im staatlichen Besitz bzw. unterliegen – wo der Privatisierungsprozeß dieser Banken formell abgeschlossen worden ist – noch einem starken staatlichen Einfluß. Die Geschäftsbanken sind in den vergangenen Jahren auf verschieden- den Wegen – z.B. im Zuge der "spontanen" Privatisierung in Ungarn am Anfang der neunziger Jahre oder durch "debt-equity-swaps" im Verlauf der Entschuldungsaktionen in Polen und Ungarn – in den Besitz von Anteilen an privatisierten Unternehmen gelangt. In der Tschechischen Republik – in geringerem Maße auch der Slowakischen Republik – verfügen die Investmentfonds weiterhin über nicht unerhebliche Teile der privatisierten Vermögenswerte. Bei den meisten der Investmentfonds handelt es sich um Gründungen der großen Geschäftsbanken, womit diese in die Rolle des entscheidenden Sachwalters der Eigentümerinteressen an den kupon-privatisierten Unternehmen gelangt sind.

Die statistischen Informationen über staatliche Beteiligungen an privatisierten Unternehmen sind im ganzen höchst dürftig. In der amtlichen Statistik finden sich lediglich summarische Angaben zu direkten Beteiligungen des Staates an privatisierten Unternehmen, deren Festschrei-

Tabelle 2

Einsatz des durch den Nationalen Vermögensfonds zu privatisierenden Aktienvermögens in der Tschechischen Republik – 31. Dezember 1995 –		
<i>Indikator</i>	<i>Aktienvermögen</i>	
	Mill. CZK	v.H.
1. Gesamtheit der verwalteten Vermögenstitel	706 444	100,00
Für Privatisierungsprojekte vorgesehen	689 055	97,54
Eigeninvestitionen der Nationalen Vermögensagentur in Aktiengesellschaften (Schuldverschreibungen)	11 259	1,59
Sonstige Aktienanteile	6 130	0,87
2. Veräußerte Vermögenstitel	474 630	67,19

Verkauf von Aktien	49 745	7,04
davon:		
Börsenverkauf	8 274	1,17
Direktverkauf an strategische (ausländische) Investoren	16 290	2,31
Belegschaftsaktien	2 190	0,31
Öffentliche Ausschreibungen	9 931	1,41
Unentgeltliche Verteilung von Aktien	424 885	60,15
davon:		
Voucher-Privatisierung	342 600	48,50
Kommunen, Sozialfonds	50 146	7,11
Restitutions-Investmentfonds	19 674	2,78
Stiftungs-Investmentfonds	71	0,01
Restitution	1 708	0,24
Garantiefonds für Land- und Forstwirtschaft	10 686	1,51
3. Weiterhin vom Nationalen Vermögensfonds gehaltene Anteile	230 124	32,57
davon:		
Strategische Unternehmen	176 432	24,97
Sonstige Unternehmen	53 692	7,60
4. Am 31. 12. 1995 nicht verbuchte Anteil	1 690	0,24

Quelle: Czech Statistical Office, Statistical Yearbook of the Czech Republic 1996. Prag 1996, S. 507.

bung Teil des Privatisierungsaktes war und die als solche im Vermögensportfolio der Privatisierungsbehörden registriert sind. In der Tschechischen Republik hält der Staat derzeit trotz der formell abgeschlossenen "großen" Privatisierung noch Anteile an "strategischen", d.h. nur mit Vorbehalt und teilweise zu privatisierenden Unternehmen, die sich auf 25 v.H. des gesamten Vermögenswert der dem Nationalen Vermögensfonds übertragenen Unternehmen belaufen. Weitere 8 v.H. des seinerzeit dem Nationalen Vermögensfonds übertragenen Vermögenswerts entfallen auf – zumeist relativ geringfügige – Minderheitsbeteiligungen des Staates an den Unternehmen, die im Zuge der tschechischen Massenprivatisierung veräußert wurden (vgl. Tabelle 2). Hierin nicht eingeschlossen sind die Vermögensanteile, die für Restitutionszwecke reserviert oder auf die Sozialfonds übertragen wurden. Bei der Massenprivatisierung behielt der Staat Minderheitsanteile an allen 3.500 einbezogenen Unternehmen, die in ihrer Höhe – je nach der konkreten Anlage des Privatisierungsprojekts – stark schwankten. Allerdings handelt es sich mehrheitlich um recht geringe Teile des Aktienbestandes.

Sehr viel schwerer als bei den direkten Beteiligungen fällt der Nachweis staatlichen Beteiligungsengagements in den privatisierten Unternehmen, sobald diese indirekter Natur – d.h. über quasi-staatliche Geschäftsbanken vermittelt – sind. In Ungarn ist es im politischen Vakuum der Übergangsperiode der frühen neunziger Jahre zur sog. "spontanen" Privatisierung gekommen, in deren Verlauf staatliche Unternehmen ihre Vermögenstitel oftmals auf eine Vielzahl von neu gegründeten Aktiengesellschaften und GmbHs verteilten. Dabei wurden Beteiligungen vielfältigster Art begründet – Joint Ventures von staatlichen

Unternehmen, Unternehmen mit Beteiligungen der staatlichen Geschäftsbanken, Joint Ventures mit privaten Beteiligungen von Managern der "ausgründenden" Staatsfirma, oftmals auch "Spin-offs" mit Beteiligung ausländischer Partnerunternehmen. Entstanden sind dabei höchst verschlungene Schachtelbeteiligungen und Unternehmenskonglomerate, die bis heute das für mittel- und osteuropäische Verhältnisse ungemein bunte Bild der ungarischen Unternehmenslandschaft prägen.

4. Härtung der Budgetgrenzen der Unternehmen

4.1 Empirische Evidenz für die "Härtung" der Budgetgrenzen

In allen ostmitteleuropäischen Ländern wurde nach der marktwirtschaftlichen Öffnung eine einschneidende "Härtung" der Budgetgrenzen der damals staatlichen Unternehmen vollzogen. Die automatische monetäre Alimentation der Unternehmen durch das Banksystem wurde durch Aufhebung des planwirtschaftlichen Regelwerks unterbrochen. Die Geschäftsbanken sind nach 1990 zu einer restriktiven Kreditpolitik übergegangen, was allerdings die bevorzugte Behandlung ihrer angestammten Klientel, der Staatsbetriebe, nicht ausschloß. Die Freigabe der Preise, die Liberalisierung der Binnenmärkte und die außenwirtschaftliche Öffnung veränderten das Umfeld für die wirtschaftliche Betätigung aller Unternehmen grundlegend. Augenfälligstes Indiz für die Härtung der Budgetgrenzen der Unternehmen ist der Rückgang des Anteils der Subvention an den Staatsausgaben, der in Polen besonders drastisch ausfiel. Hier verringerte sich der Anteil der Subventionszahlungen von 34,9 v.H. im Jahre 1989 auf 3,7 v.H. 1993.⁹ Erwartungshaltungen der Unternehmen bezüglich einer garantierten staatlichen Hilfe im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns wurden im Zuge dieser Entwicklung zwar nicht ganz beseitigt, aber doch stark vermindert.

Indessen läßt sich die "Härte" der Budgetgrenzen der Unternehmen nicht allein an den im Staatsbudget ausgewiesenen Subventionszahlungen messen, sondern eine adäquate Wertung setzt die Berücksichtigung eines ganzen Komplexes von Beziehungen zwischen Unternehmen und Staat, zwischen Unternehmen und Banksystem sowie unter den Unternehmen voraus. Faktisch haben sich die ostmitteleuropäischen Unternehmen in ihrem finanziellen Gebaren nach Einführung der Marktwirtschaft noch längst nicht so geriert, wie dies Unternehmen in reifen Marktwirtschaften gewöhnlich tun. Ein Indiz hierfür ist die starke Zunahme der Inter-Unternehmens-Verschuldung in den ostmitteleuropäischen Ländern nach der marktwirtschaftlichen Öffnung. Angesichts des erschwerten Zugangs zu Bankkrediten und der massiven Kürzung der staatlichen Subventionen haben sich viele potentiell defizitäre Staatsunternehmen auf eine laxen Zahlungsmoral verlegt. Der seit 1990 überall zu beobachtende starke Anstieg der wechselseitigen Verschuldung der Unternehmen ist allerdings nicht nur auf die Inanspruchnahme von "erzwungenen Krediten" anderer Unternehmen zurückzuführen, sondern ist auch als eine Angleichung der Zahlungspraktiken

⁹ Vgl. M. Raiser, *Soft Budget Constraints and the Fate of Economic Reforms in Transition Economies and Developing Countries*. (Kieler Studien, Bd. 281.) Tübingen 1996, S. 87.

der Wirtschaft in den Reformländern an die in entwickelten Marktwirtschaften üblichen Zahlungsgewohnheiten zu werten. Da sich die Wirkungen beider Einflußfaktoren nur bei Zugrundelegung gewagter Prämissen analytisch voneinander trennen lassen, wurde die Zunahme der Inter-Unternehmens-Verschuldung zuweilen etwas einseitig als Ausdruck einer generellen Verschuldungskrise der Staatsunternehmen gewertet.

Die geringe finanzielle Disziplin vieler privatisierter und staatlicher Betriebe kommt auch in der Unterlassung und Verzögerung fälliger Steuerzahlungen und in der säumigen oder Nicht-entrichtung gesetzlicher Sozialbeiträge an die Sozialkassen zum Ausdruck. Derartige Praktiken wurden in den ersten Jahren des Reformprozesses weithin toleriert und sind, obwohl kaum dokumentiert, wohl auch heute nicht ganz verschwunden.

Ein weiteres Indiz für eine eingeschränkte Härte der Budgetgrenzen der Unternehmen ist in den wiederholten Entschuldungsaktionen zu sehen, die staatlicherseits eingeleitet wurden, um die Geschäftsbanken von notleidenden Krediten zu befreien und somit auf eine gesündere finanzielle Basis zu stellen sowie gleichzeitig die wirtschaftliche Umstrukturierung der Unternehmen zu fördern. Schätzungen der Anteile zweifelhafter und notleidender Unternehmenskredite am Kreditportfolio der Banken weichen stark voneinander ab und tragen, so sie aus offiziellen Quellen stammen, meistens auch politisch-instrumentalen Charakter. Als symptomatisch für das Ausmaß des Problems in allen ostmitteleuropäischen Ländern kann gelten, daß in Polen 1992 30-60 v.H. aller Unternehmenskredite von offizieller Seite als "zweifelhaft" eingestuft worden sind.¹⁰ Die polnische Regierung hat darauf mit einem recht erfolgreichen Entschuldungsprogramm geantwortet, in dessen Rahmen bis Mai 1994 rd. 90 v.H. aller Problemkredite auf verschiedenen Wegen abgewickelt worden sind. Ungarn hat in mehreren Anläufen vergleichbare Maßnahmen eingeleitet, Tschechien und die Slowakei haben hingegen bislang darauf verzichtet, das Verschuldungsproblem an der Wurzel anzupacken und sich mit der Schaffung eines Clearingmechanismus zum Abbau der zwischen den Unternehmen bestehenden Verschuldung begnügt.

Eine nachhaltige Härtung der Grenzen der Unternehmensbudgets dürfte letztlich nur möglich sein, wenn die Reform des Banksystems klarere Konturen gewinnt. Trotz erheblicher und durchaus erfolgreicher Anstrengungen der Regierungen zur finanziellen Konsolidierung der Geschäftsbanken bestehen auf keinem anderen Reformgebiet in Ostmitteleuropa noch so gravierende Defizite wie bei der Umstrukturierung des Banksystems. Solange die staatlichen Geschäftsbanken, welche als Abkömmlinge des Monobanksystems das Kreditgeschäft dominieren, noch in starkem Maße auf die Bedienung der Kreditinteressen der privatisierten und Staatsunternehmen ausgerichtet sind, kann kaum davon gesprochen werden, daß die Budgetgrenzen der Unternehmen schon den an sich wünschenswerten Härtegrad erreicht hätten. Die Umstrukturierung der Banken stellt sich als mindestens ebenso schwer dar wie die unten zu besprechende Umstrukturierung der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes. Defizite des Banksystems liegen unter anderem im insgesamt noch zu geringen Wettbewerb,

¹⁰ Vgl. K. Schröder und B. Pieper, Osteuropas Bankensystem: Problematische Sanierung und Privatisierung der Staatsbanken. Sechs Transformationsländer im Vergleich. (Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 44.) Baden-Baden 1994, S. 55.

in einem unzureichenden Leistungsspektrum, in der noch unzureichenden finanziellen Basis der meisten inländischen Banken, der mangelnden Unterstützung der Investitionstätigkeit der Unternehmen durch das Banksystem (unter Ausschöpfung der geldpolitisch gesetzten Spielräume) sowie in den engen Bindungen zwischen Geschäftsbanken und Staat.

Fürs erste ist in allen ostmitteleuropäischen Ländern eine bemerkenswerte Härtung der Budgetgrenzen der Unternehmen in den vergangenen Jahren zu konstatieren, die indessen noch nicht den in reifen Marktwirtschaften üblichen Standards entspricht. Ein Vergleich der Härte der Budgetgrenzen für die privatisierten Unternehmen unter den ostmitteleuropäischen Ländern ist angesichts fehlender Daten nur sehr eingeschränkt möglich. Immerhin lassen die vorliegenden Informationen aber vermuten, daß die Entwicklung hier in Polen und Ungarn etwas weiter fortgeschritten ist als in den anderen Ländern. Ein generell fortbestehendes Problem betont "weicher" Kredite konzentriert sich heute auf eine relativ kleine Zahl defizitärer Staatsunternehmen, die aus sozialpolitischen Gründen einem langwierigen Sanierungsprozeß mit eher zweifelhaftem Ausgang unterzogen werden.

4.2 Theorie und Praxis der Konkursanktion

Die ostmitteleuropäischen Länder haben sich anfangs sehr schwer mit der Einführung eines Konkursrechts getan, das marktwirtschaftlichen Standards genügt. Hierbei spielen nicht nur fehlende Erfahrungen mit dem Konkursrecht und die fehlende juristische Infrastruktur für die Durchführung von Konkursverfahren eine Rolle, sondern auch die besonderen Umstände des Transformationsprozesses. In der ersten Phase der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung fehlen, da der Wettbewerbsmechanismus noch nicht voll funktionsfähig ist, adäquate Maßstäbe für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungskraft der Unternehmen. Insolvenzen können ebenso Ausdruck planwirtschaftlich verzerrter Allokationsmuster sein (willkürlich gesetzte Preise, "unfreiwillige" Verschuldung, Übernahme sozialer Aufgaben durch Unternehmen) wie Ausdruck verfehlter Unternehmensentscheidungen. Während in einer entwickelten Marktwirtschaft Konkurse primär Ausdruck unternehmerischen Mißerfolgs sind und normalerweise nur einen relativ kleinen Kreis von Grenzünternehmen betreffen, ist nach der Einführung der Marktwirtschaft eine große Zahl von staatlichen Unternehmen, die von der automatischen Zuteilung finanzieller Mittel abgeschnitten sind, aus strukturellen Gründen von der Konkursanktion bedroht, ohne daß sie die Chance einer Bewährung im Wettbewerbsprozeß erhalten hätten. Eine Politik, die aus prinzipiellen Gründen auf einer frühzeitigen konsequenten Umsetzung der Konkursanktion bestünde, riskierte im ungünstigsten Fall den Zusammenbruch weiter Teile der staatlichen Wirtschaft und wäre somit, da dies keine demokratisch gewählte Regierung durchhalten könnte, von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen.

Alle ostmitteleuropäischen Länder sind in den ersten Jahren des Reformprozesses sehr pragmatisch mit der Konkursanktion umgegangen. Die polnische, tschechische und slowakische Konkursgesetzgebung räumt insolventen Unternehmen "Schutzfristen" von bis zu sechs Monaten ein und hat Ausnahmeregelungen für privatisierte bzw. im Privatisierungsprozeß befindliche Unternehmen verankert. Die tschechoslowakische Regierung entschloß sich 1991 nach der Verabschiedung des Konkursrechts sogar dazu,

dessen Umsetzung bis zum Frühjahr 1993 ganz auszusetzen.¹¹ Die oben erwähnten Umschuldungsprogramme für staatliche und privatisierte Unternehmen haben auch in Ungarn und Polen die Umsetzung der Konkursgesetzgebung für den Kreis der in den Genuß dieser Programme kommenden Unternehmen unterlaufen. Zumindest in Ungarn ist jedoch eine insgesamt deutlich härtere Gangart der Exekutive bei der Umsetzung der Konkursgesetzgebung festzustellen. In Ungarn wurden zwischen 1991 und 1995 rd. 25.000 Konkursanmeldungen registriert, die allerdings zumeist nicht zur Eröffnung eines Konkursverfahrens führten. Die hohe Zahl der Anmeldungen resultierte aus einer inzwischen geänderten unnötig rigiden gesetzlichen Bestimmung, welche Unternehmen bereits bei einem Zahlungsrückstand von mehr als 90 Tagen gegenüber einem Gläubiger zur Konkursanmeldung zwang.¹²

Mittlerweile verfügen alle ostmitteleuropäischen Länder über eine Konkursgesetzgebung, an deren juristischen Qualitäten zwar zum Teil noch Zweifel bestehen – in Polen ist z.B. weiterhin eine Novellierung des Konkursgesetzes von 1934 anhängig –, die aber immerhin ein offensiveres Vorgehen des Staates in der Konkursfrage erlaubte. Die praktische Umsetzung der Konkursgesetzgebung entspricht in der Regel noch nicht westeuropäischen Gepflogenheiten. Hierfür sind neben den Defiziten der Konkursgesetzgebung auch justizseitige Barrieren verantwortlich wie der Mangel an Juristen mit einschlägigen Fachkenntnissen, das Fehlen eines flächendeckenden Netzes von zuständigen Wirtschaftskammern (Polen) und der einkommensbedingte "brain drain" aus dem Justizdienst. Der faktischen Umsetzung der Konkursanktion steht auch entgegen, daß die Banken bei Insolvenzproblemen ihrer Unternehmenskunden nur zögerlich vom Konkursinstrument Gebrauch machen. Die staatlichen Geschäftsbanken verzichten nicht zuletzt gegenüber ihrer angestammten Klientel – den Staats- und den privatisierten Unternehmen – darauf, bei Zahlungsunfähigkeit auf den Gang zum Konkursgericht zu drängen und schreiten vielfach zu fragwürdigen Kreditvergaben bzw. -prolongationen. Hier spielt natürlich die Tatsache eine Rolle, daß das Kreditportfolio der Nachfolgebanks des planwirtschaftlichen Monobanksystems in hohem Maße auf solche Unternehmen konzentriert ist und die Banken vital an einer Sanierung ihrer Klientel interessiert sind – ein Faktor, der zum Teil noch durch Eigentümerinteressen der Banken an den betroffenen Unternehmen verstärkt wird, die zumeist auf den Tausch von Bankschulden gegen Unternehmensanteile zurückgehen.

Während die Umsetzung der Konkursanktion in Ostmitteleuropa generell noch erheblich von den westeuropäischen Praktiken abweicht, sind auch bemerkenswerte Unterschiede in der Umsetzung des durch den Gesetzgeber geschaffenen Konkursinstruments zwischen den ostmitteleuropäischen Ländern festzuhalten. Im ostmitteleuropäischen Vergleich wird in Ungarn und – mit Abstrichen – in Polen am meisten von der Konkursanktion Gebrauch

¹¹ Vgl. zur Darstellung F. Welter, Konkursrecht im Transformationsprozeß Ostmitteleuropas. "RWI-Mitteilungen", Jg. 45 (1994), S. 325-344, hier S. 335.

¹² Vgl. L. Balcerowicz, Enterprise exit in the transition to a market economy: a comparative analysis of Poland, the Czech Republic and Hungary. "ACE Quarterly", Brüssel, vol. 1996, issue no. 6, S. 16-18.

gemacht. Die übrigen Länder haben auf diesem Gebiet bislang sehr verhalten agiert. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die notorische Konkursvermeidungspolitik der tschechischen Regierung, die dazu geführt hat, daß sich die privatisierten Unternehmen bislang in einem weitgehend "konkursfreien" Raum bewegen können. Die praktische Umsetzung der Konkursanktion beschränkt sich hier auf einige "symbolische" Konkursverfahren.

5. Corporate Governance-Defizite und staatliche Einflußnahme

5.1 Corporate Governance in privatisierten Unternehmen

Die ökonomische Ratio der Privatisierung besteht darin, die staatlichen Unternehmen in den Besitz von Eigentümern zu überführen, die fähig und willens sind, die Ressourcen der Unternehmen effizient zu nutzen. Daran, daß die Manager der staatlichen Unternehmen dazu in der Lage sein würden, die Rolle des Eigentümers zu übernehmen und die Umstrukturierung der von ihnen bislang geleiteten Unternehmen voranzutreiben, bestanden in Ostmitteleuropa – wie überall im ehemaligen Ostblock – erhebliche Zweifel. Zwar wäre es der einfachste Weg gewesen, die staatlichen Unternehmen an die Manager der Staatsunternehmen zu veräußern. Dafür sprach nicht zuletzt, daß in Ungarn, Polen und – am stärksten – in Slowenien die Manager aufgrund der vorausgegangenen Wirtschaftsreformen eine sehr starke Position in "ihren" Unternehmen innehatten und in die Rolle des faktischen Eigentümers geschlüpft waren. Allerdings waren die Inhaber der Leitungspositionen in den staatlichen Betrieben zumeist eng mit dem alten Regime verbunden und ihre beruflichen Erfahrungen waren ganz durch die Planwirtschaft bzw. im Falle Sloweniens durch das jugoslawische Selbstverwaltungssystem geprägt. Sie konnten somit kaum als geeignete Garanten für die Durchführung der notwendigen Umstrukturierungen auf betrieblicher Ebene gelten.

Daß sich die Verantwortlichen Ungarns, Sloweniens und Polens trotz solcher Bedenken dazu entschlossen, den Insidern eine wichtige Rolle im Privatisierungsprozeß einzuräumen, hängt in erster Linie mit der faktischen Machtbalance in den staatlichen Betrieben zusammen, die eine Privatisierung der Staatsbetriebe "an den Managern vorbei" als illusorisch erscheinen lassen mußte. Die Slowakei schloß sich später – in bewußter Abgrenzung der slowakischen Verantwortlichen vom "tschechischen Modell", das im Ursprung ein tschechoslowakisches war, der Tendenz zur Bevorzugung insiderorientierter Privatisierungsverfahren an.

Die tschechoslowakische – später tschechische – Antwort auf das Mißtrauen gegen die "Wirtschaftsfunktionäre" bestand darin, die Eigentumstitel an den zu privatisierenden mittleren und großen Unternehmen auf quasi-kostenloser Basis an die Bevölkerung zu verteilen und den Insidern den Zugriff auf diese Ressourcen zu verweigern. Damit, so die Überlegung der tschechoslowakischen Reformer, wäre zugleich ein Verfahren gefunden, daß den mühseligen und zeitraubenden Weg der Veräußerung über Standardprivatisierungsmethoden bedeutend abkürzen würde sowie überdies das Problem einer gerechten Verteilung des zu veräußernden Staatsbesitzes lösen würde. Die Manager der Staatsbetriebe würden zwar fürs erste weiter in ihrer Funktion verbleiben, die künftigen

unternehmensexternen Kapitaleigner würden jedoch früher oder später für Effizienz und Marktorientierung in den privatisierten Unternehmen sorgen.

In diesen Grundentscheidungen für oder gegen die Massenprivatisierung oder insiderorientierte Veräußerungsverfahren sind die jeweils spezifischen Corporate Governance-Probleme angelegt, welche die mikroökonomische Umstrukturierung in den ostmitteleuropäischen Ländern heute behindern:

- Die meisten der privatisierten Unternehmen der Tschechischen Republik, auch jene der Slowakischen Republik, die noch im gemeinsamen Staat in der ersten Welle der *Koupon-Privatisierung* veräußert worden waren, werden in den meisten Fällen noch von den "alten" Managern verwaltet.¹³ Genauer gesagt handelt es sich zumeist um die zweite Führungsriege der sozialistischen Ära, da die ursprünglichen Direktoren wegen politischer Belastungen oft aus ihren Ämtern entfernt worden waren. Seit Abschluß der Auktionsrunden der Massenprivatisierung, in deren Verlauf Anteilsscheine (Koupons) am zu privatisierenden Staatsvermögen in Aktien umgetauscht wurden, sind die *Investmentfonds* nominell die neuen Herren der Betriebe. Anders als von kritischen Beobachtern der Massenprivatisierung vorhergesagt, ist aufgrund der breiten Annahme der Investmentfonds als Verwalter der eigenen Vermögenstitel durch die Bevölkerung (zwei Drittel der Koupons gelangten in die Hände der Fonds) die befürchtete breite Streuung der Aktienbesitzes nicht eingetreten.
- Anders als von staatlicher Seite erhofft, zeigten sich die *Investmentfonds* trotz der eingetretenen Eigentumszentralisierung bisher aber auch nicht ihrer Aufgabe gewachsen, die Eigentümerfunktion effektiv wahrzunehmen und für eine durchgreifende Umstrukturierung der Unternehmen zu sorgen. Die Aufsicht ist bislang (wenige positive Ausnahmen ändern nichts an dieser Einschätzung) eher formaler Natur. Den Verantwortlichen der Investmentfonds fehlt in der Regel die notwendige Managementkompetenz und Branchenerfahrung, um steuernd eingreifen zu können. Hinzu kommt ein Konstruktionsproblem der Fonds. Diese verfügen überwiegend über ein breites und diffuses Aktienportfolio, was die Wahrnehmung der Kontrollaufgabe wesentlich erschwert. Die Hoffnung, daß über den Sekundärmarkt schnell eine Klärung der Verhältnisse dergestalt eintreten würde, daß die Vermögenstitel zum besten Wirt wandern, hat sich bislang nicht bestätigt.¹⁴ Zwar ist die Börsenkapitalisierung (börsennotierte Aktien/Bruttoinlandsprodukt) in der Tschechischen Republik aufgrund des gewählten Privatisierungsverfahrens weitaus höher als in Deutschland (60 v.H. : 23 v.H.). Faktisch ist der junge tschechische Kapitalmarkt, auf dem diese Aktien frei gehandelt werden müßten, um in den Besitz der "richtigen Eigentümer" zu gelangen, jedoch noch höchst intransparent und unvollkommen.

¹³ Zum "Restrukturierungsprozeß" der tschechischen Managerelite aus soziologischer Sicht vgl. E. Clark und A. Soulsby, *The Re-Formation of the Managerial Élite in the Czech Republic*. "Europe-Asia Studies", Glasgow, vol. 48 (1996), no. 2, s: 285-303.

¹⁴ Zu den Hintergründen der Passivität der tschechischen Investmentfonds vgl. J.C. Coffe, Jr., *Institutional Investors in Transitional Economies. Lessons from the Czech Experience*. In: R. Frydman, C.W. Gray und A. Rapaczynski, *Corporate Governance in Central Europe and Russia*. Volume 1: Banks, Funds and Foreign Investors. Budapest 1996, S. 111-186.

- Dort, wo *Insider in den Besitz der Aktienmehrheit* "ihrer" Firma gelangt sind, ist das Problem der Trennung von Eigentum und Management nicht gegeben. Die Voraussetzungen sind somit, so könnte man meinen, ideal dafür, daß sich die zum (Mit-)Eigentümer aufgestiegenen Manager konsequent für die betriebliche Umstrukturierung ihres Unternehmens einsetzen. Dem stehen indes mehrere Faktoren entgegen. Für tiefgreifende organisatorische Änderungen dürften solche Manager kaum zu gewinnen sein, deren Aktivitäten bisher vor allem auf die Bewahrung des Status quo gerichtet waren. Die Zufuhr externer Managementkapazität wird aus naheliegenden menschlichen Gründen eher abgeblockt als gefördert. Unternehmen sind nicht nur wirtschaftliche Einheiten, sondern bilden auch soziale Einheiten, die sich durch gewisse soziale Arrangements zwischen den Akteuren auszeichnen. Manager, die ihren beruflichen Werdegang im Umfeld eines planwirtschaftlichen Betriebes absolviert haben, werden in diesem Zusammenhang auch dann versuchen, ein Minimum der fest verwurzelten sozialen Beziehungsnetze zu bewahren, wenn dies den Interessen der betrieblichen Umstrukturierung zuwiderläuft. Dieses Problem stellt sich mit besonderer Schärfe in slowenischen und polnischen Unternehmen, bei deren Veräußerung Elemente eines Employee-Buy-outs eine größere Rolle spielten. Das Problem der Kapitalzufuhr ist in insider-privatisierten Unternehmen ebensowenig gelöst wie in kupon-privatisierten Unternehmen.

5.2 Privatisierungsmethoden und mikroökonomische Umstrukturierung

Ein Vergleich der Auswirkungen der unterschiedlichen Privatisierungsverfahren auf den Verlauf der betrieblichen Umstrukturierung setzt Einvernehmen darüber voraus, welche Maßnahmen unter der "Umstrukturierung" zu fassen sind. Da es um betriebliche Anpassungsmaßnahmen mit sehr unterschiedlichen Zeithorizonten und Auswirkungen auf die Unternehmensstrukturen geht, empfiehlt sich eine differenzierte Betrachtung. Einem pragmatischen Abgrenzungsversuch der EBRD folgend soll hier zwischen drei Kategorien betrieblicher Restrukturierungsprozesse unterschieden werden – kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen („reaktive" Umstrukturierung), einer strategischen Reorientierung des Unternehmensgeschäfts („strategische" Umstrukturierung) und Reorganisationsmaßnahmen, die tief in die bestehenden Strukturen der Unternehmen eingreifen („grundlegende" Umstrukturierung). Kurzfristige Anpassungsmaßnahmen schließen unter anderem Lohnreduktionen, Kurzarbeit, die offene oder versteckte Verringerung der Beschäftigung, die Verringerung der in der Planwirtschaft exzessiven Vorratshaltung und die Stilllegung ineffizienter Produktionskapazitäten ein. Bei der strategischen Reorientierung geht es primär um Veränderung der Produktpalette, um aktive Anstrengungen zu Erschließung neuer Absatzfelder auf dem Binnenmarkt und auf Außenmärkten und kleinere Korrekturen an den Organisations- und Verwaltungsstrukturen. Die "grundlegende Umstrukturierung" schließt substanzielle Neuinvestitionen, die Einführung von Produkt- und Verfahrensinnovationen, fundamentale Veränderungen der Organisationsstrukturen und des Aktivitätsspektrums des Unternehmens ein.¹⁵

¹⁵ Vgl. EBRD (ed.) Transition report 1995. Investment and enterprise development. London 1995, S. 128.

Eine Schwäche der Diskussion über die Auswirkungen der unterschiedlichen Privatisierungswege auf die betrieblichen Umstrukturierungsprozesse liegt darin, daß die empirischen Informationen über die wirtschaftlichen Ergebnisse der privatisierten Unternehmen unterschiedlicher Kategorien insgesamt noch spärlich sind. Zwar wurde in einzelnen Ländern eine Reihe von Paneluntersuchungen in der Regie der Weltbank oder nationaler Forschungseinrichtungen durchgeführt. Diese Untersuchungen lassen jedoch nur in beschränktem Maße Schlußfolgerungen bezüglich der relativen Umstrukturierungserfolge einzelner Unternehmensgruppen zu. Die amtlichen Statistiken sind in diesem Punkt wenig hilfreich, da sie Informationen zu Beschäftigung, Investitionen, Umsatz, Gewinnen und ähnlichen Größen nur für bestimmte Rechtsformen bzw. die pauschalen Kategorien "private" und "staatliche" Unternehmen separat ausweisen, Differenzierungen nach Privatisierungsverfahren jedoch in der Regel nicht erfolgen.

Die vorliegenden Informationen zum Verlauf der mikroökonomischen Umstrukturierung sind wie folgt zusammenzufassen¹⁶:

- Alle Unternehmen, d.h. privatisierte wie staatliche, haben nach Einführung der Marktwirtschaft in beträchtlichem Ausmaß "reaktive" Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt. Angesichts unsicherer Absatzmöglichkeiten wurde die Beschäftigung durch Kurzarbeit und offenen wie verdeckten Arbeitsplatzabbau massiv reduziert. Vielfach kam es auch zu Lohnreduktionen. Das Ausmaß, in dem selbst die staatlichen Unternehmen zu derartigen Anpassungsmaßnahmen schritten, überraschte viele Beobachter nicht zuletzt deswegen, weil die Manager in der Planwirtschaft auf eine eher passive Rolle verwiesen waren.¹⁷
- "Strategische" Umstrukturierungsmaßnahmen, welche die Erschließung neuer Absatzfelder und -wege, Veränderungen der Produktpalette, inkrementale Produkt- und Verfahrensinnovationen sowie kleinere organisatorische Veränderungen in den Unternehmen einschließen, fanden in sehr unterschiedlichem Ausmaß statt. Die verfügbaren Studien lassen zwar vermuten, daß privatisierte Unternehmen in etwas stärkerem Maße derartige Maßnahmen realisierten als (noch) staatliche Unternehmen. Die Umstrukturierungsergebnisse einzelner Gruppen von privatisierten Unternehmen lassen insgesamt keine sehr deutlichen Differenzierungen zu. Eine Ausnahme hiervon bilden lediglich diejenigen Unternehmen, die an ausländische strategische Investoren veräußert wurden.

¹⁶ Vgl. ebenda, chapter 8, ferner M. Bohatá in cooperation with M. Fischer, Performance of the manufacturing industry under transformation. (CERGE, Working Paper series, no. 50.) Prag 1994, sowie J. Baehr u.a., Enterprise restructuring at different stages of ownership transformation: the Czech Republic and Poland. "ACE Quarterly", Brüssel, vol. 1996, issue no. 5, S. 9-11, ferner R. Heinrich, Microeconomic Adjustment in Hungary: Results from a Survey of Enterprises. (Kiel Working Papers, no. 599.) Kiel 1993.

¹⁷ Für Polen vgl. die Weltbankstudie B. Pinto, M. Belka und S. Krajewski, Transforming State Enterprises in Poland. Microeconomic Evidence on Adjustment. (World Bank, Working Papers, no. 1101.) Washington, D.C. 1993, aber auch die skeptischeren Einschätzung der Anpassungsfähigkeit der Staatsunternehmen in S. Estrin, Comment on: The behaviour of state firms in eastern Europe, pre-privatization. "European Economic Review", vol. 38 (1994), S. 1350-1356, sowie S. Estrin und X. Richet, Restructuration industrielle et ajustement micro-économique en Pologne. Une approche intersectorielle. "Revue d'études comparatives Est-Ouest", Paris, vol. 1993, S. 67-86.

- Die bisherigen Ergebnisse bei der "grundlegenden" Umstrukturierung der Unternehmen sind (wiederum mit Ausnahme der von strategischen Investoren übernommenen Unternehmen) durchweg ernüchternd. Weder insider- noch massenprivatisierte Unternehmen haben bislang auf diesem Gebiet besondere Erfolge vorzuweisen. Diese Aussage bezieht sich auf alle relevanten Indikatoren wie z.B. die Durchführung größerer Neuinvestitionen, grundlegende Veränderungen in der Unternehmensorganisation, weitreichendere Produkt- und Verfahrensinnovationen und strategische FuE-Anstrengungen.

Die mikroökonomische Umstrukturierung ist also nach Einführung der Marktwirtschaft in allen Unternehmen mit kurzfristig umsetzbaren reaktiven Anpassungsmaßnahmen eingeleitet worden, aber auch in den meisten privatisierten Unternehmen der ostmitteleuropäischen Länder noch nicht über strategische Umstrukturierungsmaßnahmen relativ bescheidenen Zuschnitts hinausgelangt. Die Entwicklung auf betrieblicher Ebene bleibt in Ostmitteleuropa deutlich hinter den bei der Neugestaltung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens und in der makroökonomischen Sphäre erzielten Reformserfolgen zurück. Die Umstrukturierungsbefunde für privatisierte Unternehmen fallen insgesamt etwas besser aus als für staatliche Unternehmen. Davon, daß die Privatisierung schon zur Durchsetzung erheblich effizienterer Strukturen in den veräußerten Unternehmen geführt hätte, kann indessen nicht gesprochen werden.

Die Ergebnisse einer Paneluntersuchung der Entwicklung von 1.340 privatisierten, staatlichen und vor 1990 neugegründeten privaten Unternehmen für Ungarn (vgl. Tabelle 3) zeigt bemerkenswert ähnliche Umstrukturierungsergebnisse für die privatisierten und staatlichen Unternehmen sowie durchgängig bessere wirtschaftliche Leistungen bei den neugegründeten privaten Unternehmen. Ein weitaus größerer Teil der Neugründungen hatte 1994 in neue Produktionskapazitäten investiert, und vergleichsweise wenige dieser Unternehmen hatten unausgelastete Produktionskapazitäten zu verzeichnen. Bemerkenswert ist, wie gering die Unterschiede zwischen den staatlichen und privatisierten Unternehmen ausfallen. Die privatisierten Unternehmen haben zwar eine etwas günstigere reale Umsatzentwicklung zu verzeichnen, der Anteil derjenigen unter ihnen, die unausgelastete Kapazitäten zu verzeichnen haben, war 1994 höher als bei den staatlichen Unternehmen. Dies überrascht nicht deswegen zuletzt, weil es sich bei den noch im Staatsbesitz verbleibenden Unternehmen eher um eine Negativauswahl handelte. In allen ostmitteleuropäischen Ländern wurden eher solche Unternehmen in die Privatisierung einbezogen, die relativ günstige wirtschaftliche Ergebnisse aufwiesen (für Ungarn vgl. die Angaben für die Ausgangsperiode in Tabelle 3).

Leider lassen die verfügbaren Studien auch bei großzügiger Interpretation derzeit nur begrenzte Schlußfolgerungen bezüglich des relativen Erfolgs verschiedener Privatisierungsverfahren zu.¹⁸ Nach einer in der Tschechischen Republik durchgeführten

¹⁸ Die im zitierten EBRD-Bericht getroffenen Aussagen bezüglich der relativen Vorteile Insider-dominierten und massenprivatisierter Veräußerungsverfahren haben vor diesem Hintergrund eher hypothetischen Charakter.

Untersuchung von 257 privatisierten Unternehmen mit mehr als 25 Beschäftigten begünstigt eine Konzentration des Eigen-

Tabelle 3

Ausgangsbedingungen und Ergebnisse der betrieblichen Umstrukturierung in ungarischen Unternehmen 1990-1994 ¹			
	Staatliche Unternehmen 1990		Private Unternehmen 1990
	1994 weiterhin staatlich	1992-94 privatisiert	
<i>Ausgangsbedingungen</i>			
Gewinnquote ² 1990 (in v.H.)	3,5	5,7	12,9
Gewinnquote ² 1991 (in v.H.)	-1,8	1,2	9,0
Nominalumsatz 1991 (1990=100)	106,5	129,9	163,1
Durchschnittslohn 1991 (1990=100)	117,0	130,3	130,8
Beschäftigung 1991 (1990=100)	80,9	89,7	102,9
<i>Leistungs- u. Umstrukturierungsindikatoren 1993-1994</i>			
Realumsatz 1993 (1992=100)	98,7	101,6	105,0
Realumsatz 1994 (1993=100)	98,0	101,7	103,2
Investitionen in neue Produktionskapazitäten 1992-94 (v.H. der Unternehmen)	28,2	28,3	47,3
Unausgelastete Kapazitäten 1994 (v.H. der Unternehmen)	52,3	69,4	34,5
Beschäftigung 1995 (1990=100)	41,0	43,0	89,4

Quelle: J. Köllö, Short-term Response of Employment to Sales in State-Owned and Private Firms in Hungary 1990-1994. Budapest, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, 1995, Tabellen 1,6,7 (nicht veröffentlicht) – zitiert nach: P. Aghion und W. Carlin, Restructuring outcomes and the evolution of ownership patterns in Central and Eastern Europe. In: S. Zecchini (ed.), Lessons from the Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s. Dordrecht 1997, S. 241-261, hier S. 246. – ¹Die Daten beziehen sich auf eine Paneluntersuchung von 1.340 ungarischen Unternehmen, die zwischen 1990 und 1994 durchgeführt wurde. ²Gewinnquote – mutmaßlich Gewinn vor Steuern/Umsatz, in der Quelle nicht spezifiziert.

tums die Umstrukturierung, während ein weit verstreuter Aktienbesitz diese eher behindert.¹⁹ Wenig überraschend ist die in dieser Untersuchung wie auch in ähnlichen Analysen gewonnene Erkenntnis, daß Unternehmen, die (teilweise) in die Hand ausländischer strategischer Investoren übergegangen sind, verhältnismäßig gut abschneiden. Ausländische Investoren sorgen für die notwendige Zufuhr von Kapital und technischem Know-how sowie – aus wohlverstandem eigenem Interesse – für eine tiefgreifende Veränderung der organisatorischen Strukturen der von ihnen übernommenen Unternehmen. Zu beachten ist allerdings, daß die Zahl der von ausländischen Investoren übernommenen Unternehmen nur in Ungarn recht hoch ist, sich derartige Übernahmen in den anderen Ländern indessen auf einen

¹⁹ Vgl. R. Lastovicka, Privatization and Restructuring under Transition. (CERGE, Working Paper Series, no. 82.) Prag 1995.

recht kleinen, dafür aber exklusiven Kreis von Großunternehmen (z.B. das Engagement des Volkswagen-Konzerns bei Skoda automobilová) beschränken.

Ein grundsätzliches Problem bei Vergleichen des relativen Erfolgs einzelner Privatisierungsmethoden stellt die Tatsache dar, daß die Privatisierung jeweils ausgeprägte nationale Profile aufweist und sich Umstrukturierungsdaten für Unternehmen verschiedener Länder angesichts der unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenkonstellationen nur in begrenztem Maße untereinander vergleichen lassen. Auch ist es nicht unproblematisch, beispielsweise innerhalb der Tschechischen Republik kupon-privatisierte Unternehmen mit Unternehmen zu vergleichen, die an Externe veräußert wurden. Bei letzteren handelt es sich überwiegend um kleinere Unternehmen (32 v.H. des Bestandes des Unternehmensportfolios der Nationalen Vermögensagentur, aber nur 5 v.H. des Vermögenswertes), bei den im Massenprivatisierungsverfahren veräußerten Firmen jedoch um Großunternehmen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Aussagen, die entweder die tschechische Massenprivatisierung in einer ausweglosen Sackgasse sehen oder die Veräußerung der Unternehmen an Insider als grundsätzlichen Irrweg betrachten, der in einem Debakel bei der Umstrukturierung der Unternehmen enden müsse, als recht gewagt und verfrüht.²⁰

5.3 Der Staat als Akteur auf der Unternehmensebene

Wie die zögerliche Umsetzung der Konkursanktion und die wiederholten Rettungsaktionen des Staates für überschuldete privatisierte Unternehmen zeigen, sind die Beziehungen der Unternehmen zum Staat mit der Privatisierung keineswegs ganz gekappt worden. Zwar verfügen nur einige wenige Großunternehmen aufgrund politisch motivierter Subventionsmaßnahmen heute noch über "weiche" Budgetgrenzen, in allen ostmitteleuropäischen Ländern sind die meisten der privatisierten Unternehmen aber noch über Beziehungsgeflechte mit staatlichen und quasi-staatlichen Institutionen verbunden, welche im Bedarfsfall als Rettungsanker gegen den Gang zum Konkursrichter mobilisiert werden können. Symptomatisch hierfür ist der in der Tschechischen Republik in den vergangenen Jahren zu beobachtende stillschweigende Konsensus zwischen Regierungsverantwortlichen, Managern und neuen Eignern der privatisierten Unternehmen, daß man "überstürzte Umstrukturierungen", die zu irreversiblen, bei günstiger Entwicklung vielleicht vermeidbaren Strukturveränderungen sowie zu einem schnellen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen würden, durch gemeinsame Anstrengungen zu verhindern habe.

Staatliche Instanzen greifen auf verschiedenen Wegen in die Geschäftsangelegenheiten der privatisierten Unternehmen ein. Sofern der Staat Minderheitsanteile an der betreffenden Unternehmung hält, ist er kraft seiner Beteiligung in den Aufsichtsräten präsent. Hierbei sind nicht nur die direkten, bereits in den ursprünglichen Privatisierungsprojekten registrierten Beteiligungen relevant, sondern auch die indirekten, über staatlich dominierte Unternehmen

²⁰ Vgl. z.B. die kritische Einschätzung der tschechischen Entwicklung in M. Kapoor, Hands off. The Czechs are letting their industry fall behind in restructuring. "Business Central Europe", Budapest, vol. 5 (1996), no. 31, S. 1-13.

und Banken realisierten Beteiligungen.²¹ Die Tätigkeit der großen Geschäftsbanken, die zumeist auch dann, wenn sie formell privatisiert sind, noch starke Beziehungen zum Staat unterhalten, bietet eine Fülle von Ansatzpunkten für staatliche Einflußnahmen, die vom operativen Kreditgeschäft bis hin zur Mitsprache an Umstrukturierungsprojekten der Unternehmen reichen, die eine flankierende Kreditfinanzierung voraussetzen. Staatlicher Einfluß ist über die Banken auch in den tschechischen, slowakischen und polnischen Investmentfonds wirksam.

Die Geschäftsbanken haben als Gläubiger der privatisierten Unternehmen, die sie in vielen Fällen schon zu planwirtschaftlichen Zeiten betreut hatten, eine Schlüsselstellung gegenüber den Unternehmen inne. Diese Position wird vielfach durch den Besitz von Anteilen an den privatisierten Unternehmen, die sie im Zuge eines Tausches von unwiederbringlichen Krediten gegen Vermögenstitel erworben hatten, verstärkt. Die strukturelle Position der Banken gegenüber dem Unternehmenssektor könnte somit auf den ersten Blick mit derjenigen der Banken im deutschen "corporate governance"-System verglichen werden. Faktisch sind die ostmitteleuropäischen Geschäftsbanken trotz der bemerkenswerten Entwicklungen im Banksystem in den vergangenen Jahren noch längst nicht auf eine solche Aufgabe vorbereitet. Bislang haben sich die meisten Geschäftsbanken mit einer eher passiven Rolle im Verhältnis zu ihrer Klientel begnügt. Empirische Studien weisen zwar darauf hin, daß die Toleranzschwellen gegenüber säumigen Schuldnerfirmen deutlich gesunken sind, was sich vor allem in der Verweigerung weiterer Kredite niederschlägt. Die Initiative für Konkursverfahren oder außergerichtliche Liquidationen geht jedoch nur in den seltensten Fällen von den Banken aus. So ging nur in 1,5 v.H. der 1992-93 in Ungarn durchgeführten Unternehmensliquidationen der Anstoß von Bankgläubigern aus. Zumindest für Polen wird indessen in jüngster Zeit auch von einer punktuell stärkeren Einflußnahme der Geschäftsbanken auf die Unternehmensumstrukturierung berichtet.²²

Die großen Geschäftsbanken, die das Monobanksystem beerbt haben, sind vor diesem Hintergrund eher als konservatives Element des mikroökonomischen Umstrukturierungsprozesses einzuschätzen. Staatliche Einflußnahmen, die über die Banken kanalisiert werden, zielen im allgemeinen eher auf die Verhütung unerwünschter Zusammenbrüche ab denn auf die Forcierung der Restrukturierung der Unternehmen. Nach Lage der Dinge müssen die Geschäftsbanken erst selbst einen tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß durchlaufen, ehe sie konstruktiver an der Unternehmensumstrukturierung mitwirken können. Die Strukturschwächen der Banken wirken sich in Tschechien und der Slowakei auch abträglich auf die Aktivitäten der derzeit wesentlich von den Banken gehaltenen Investmentfonds aus. Diese haben sich bislang über-

²¹ Vgl. zu den Auswirkungen von derartigen "Schachtelbeteiligungen" D. Stark, Networks of Assets, Chains of Debt: Recombinant Property in Hungary. In: R. Frydman, C.W. Gray und A. Rapaczynski, Corporate Governance in Central Europe and Russia. Volume 2: Insiders and the State. Budapest 1996, S. 109-150.

²² Vgl. H.L. Baer und C.W. Gray, Debt as Control Device: Hungary and Poland. In: R. Frydman, C.W. Gray und A. Rapaczynski, Corporate Governance in Central Europe and Russia. Volume 1: Banks, Funds and Foreign Investors. Budapest 1996, S. 68-110, hier S. 101ff.

wiegend nicht dazu in der Lage erwiesen, ihre Eigentümerfunktion in eine effiziente Kontrolle "ihrer" Unternehmen umzusetzen.

Eine wichtige, aber wissenschaftlichen Untersuchungen weitgehend verschlossene Rolle spielen des weiteren personelle Netzwerke ("Seilschaften"), die zwischen Managern der privatisierten Unternehmern, Bankmanagern und Staatsdienern, die zumeist bereits in der planwirtschaftlichen Ära geknüpft wurden und heute – in stark modifizierter Form – nach der Einführung der Marktwirtschaft weiterwirken. Fraglos sind derartige Einflüsse in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße wirksam. So sollen sich z.B. in der Slowakischen Republik personelle Netzwerke zwischen Politikverantwortlichen und Wirtschaftsvertretern im Rahmen einer "Friends and family"-Privatisierung in besonderem Maße herausgebildet haben.²³ Ob derartige Mutmaßungen überzeichnet sind und welche Rolle solche Netzwerke in den Reformländern im einzelnen spielen, kann hier nicht geprüft werden.

Hervorzuheben ist die legitime, qua staatlicher Kapitalbeteiligung erforderliche Teilnahme staatlicher Vertreter an der Konzipierung betrieblicher Umstrukturierungsprozesse. Eine Fallstudie der Umstrukturierung eines tschechischen privatisierten Großunternehmens verdeutlicht, wie sich eine derartige Einflußnahme staatlicher Stellen konkret abspielen und auf die Entwicklung des privatisierten Unternehmens auswirken kann.²⁴ Die Regierung hielt im betreffenden Unternehmen auch nach teilweise abgeschlossener Privatisierung Kapitalanteile und sah sich dazu gezwungen, in einem Streit zwischen Unternehmensmanagement und Hausbank über die Restrukturierungspläne der Unternehmensleitung als Moderator und letztlich als ausschlaggebende Entscheidungsinstanz zu wirken. Bei dieser Mittlertätigkeit hatten die Regierungsvertreter zunehmend strukturpolitische Erwägungen bezüglich der Auswirkungen der geplanten Umstrukturierung auf die Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen des Unternehmens ins Spiel gebracht.

Es wäre verfehlt, hinter den hier angesprochenen direkten und indirekten Einflußnahmen des Staates die Aktivitäten eines dirigistischen Leviathans entdecken zu wollen, der nicht von seinem, zu planwirtschaftlichen Zeiten begründeten Griff um die nunmehr privatisierte Wirtschaft lassen will. Die meisten Aktivitäten sind eher aus der Not eines nur mühsam vorankommenden Umstrukturierungsprozesses geboren, haben Ad-hoc-Charakter und sind nicht auf eine Ausweitung der staatlichen Sphäre in den vom Markt dominierten Bereich hinein angelegt. In der wirtschaftlichen Realität entfalten die Aktivitäten aller beteiligten Akteure – Banken, Investmentfonds, Unternehmensmanagement, Staatsbürokratie – überdies ein Eigenleben, das komplexe Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten erzwingt. Auch spricht die Staatsgewalt in den jungen Demokratien keineswegs mit einer Stimme, die Aktivitäten der beteiligten staatlichen Instanzen entwickeln vielmehr jeweils

²³ Vgl. R. Höltschi, Wird die Slowakei zu einem Familienbetrieb? Fortdauernder Streit um die neuen Wirtschaftsgesetze. "Neue Zürcher Zeitung" vom 15. August 1995, S. 9.

²⁴ Vgl. A. Hayri und G.A. McDermott, Restructuring in the Czech Republic: Beyond Ownership and Bankruptcy. (CERGE, Working Paper Series, no. 66.) Prag 1995, S. 17ff.

Eigendynamiken, die nur in begrenztem Maße durch die Regierungen kontrolliert werden können.

6. Industriepolitik

Eine Darstellung der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen bliebe unvollständig, wenn nicht nach der verfolgten Industriepolitik gefragt würde. Die Antwort auf diese Frage fällt insofern nicht ganz leicht, als sowohl in der wirtschaftspolitischen Diskussion der Transformationsländer als auch in einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen mit sehr unterschiedlichen Begriffsvarianten der "Industriepolitik" operiert wird. In einem weiteren Sinne werden unter "Industriepolitik" alle Maßnahmen ordnungs- und prozeßpolitischen Charakters gefaßt, die auf den Prozeß der sektoralen Strukturbildung Einfluß ausüben, in einem engeren Sinne nur solche Maßnahmen des Staates, der Verbände und der Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft, die auf die Erhaltung, Anpassung, Gestaltung und Wachstumsförderung bestimmter Industrien abzielen.²⁵ Rahmenorientierte Maßnahmen sind der Industrieordnungspolitik zuzuordnen, ablaufpolitische der Industriestrukturpolitik. Über die Notwendigkeit rahmenpolitischen Handelns – insbesondere einer Wettbewerbspolitik – besteht in Theorie und Praxis weitgehende Einmütigkeit. Die Industriestrukturpolitik ist indessen in den meisten entwickelten Marktwirtschaften unter Hinweis der Kritiker darauf, daß in der Wettbewerbswirtschaft das Primat der strukturellen Steuerung beim Markt liegen müsse, umstritten. Regierungen aller Couleur neigen allerdings zumeist dazu, die kritischen Einwände des Mehrheitsstroms der akademischen Wirtschaftspolitik gegen solche Maßnahmen zu ignorieren und in der einen oder anderen Form Industriestrukturpolitik zu betreiben. Der noch in den siebziger Jahren vorherrschende optimistische Glaube an die positiven Wirkungen einer überbetrieblichen Strukturlenkung ist jedoch in den westlichen Industriestaaten während der letzten Jahrzehnte zunehmend der Einsicht in die beschränkte Steuerungsmöglichkeit von sektoralen Strukturbildungsprozessen gewichen.

Die Regierungen der mittel- und osteuropäischen Staaten sehen sich im Transformationsprozeß nicht nur dazu herausgefordert, elementare Rahmensetzungen für die wirtschaftliche Betätigung zu schaffen, sondern durch die Gestaltung des Privatisierungsprozesses in die wirtschaftliche Strukturbildung einzugreifen. Die Entscheidungen über die Entflechtung bestimmter Unternehmenskomplexe, die sektoralen und unternehmensbezogenen Prioritätssetzungen bei der Privatisierung, die Zulassung, Privilegierung und Diskriminierung bestimmter Personenkreise (Management, Belegschaften, der Bürger im allgemeinen, Erben enteigneten Besitzes im besonderen, ausländische Investoren) und die zeitliche Abfolge der Privatisierungsschritte wirken in der einen oder anderen Form strukturbildend.

²⁵ Vgl. zur engeren Definition vgl. H. Baum, Industriepolitik. Sowie: Industriestrukturpolitik. In: E. Dichtl und O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon. Band 2. München 1994, S. 953ff.

Bei einzelnen Privatisierungsentscheidungen der ostmitteleuropäischen Regierungen, so bei der Einbeziehung ausländischer strategischer Investoren spielten industriepolitische Überlegungen nachweisbar eine wichtige Rolle. Auch den zahlreichen Versuchen staatlicher Entscheidungsträger, den Umstrukturierungsprozeß privatisierter Unternehmen zu fördern, liegt ein industriepolitischer Impetus zugrunde. Es wäre allerdings verfehlt, hierin vor allem den Ausdruck einer systematisch angelegten Industriepolitik erkennen zu wollen, die von visionären Entwürfen der zweigstrukturellen Entwicklung ausgeht. In allen fünf Ländern überwiegen pragmatische Maßnahmen, die primär vom Bestreben geleitet sind, den Kernbestand der Industrie zu erhalten und "vermeidbare" wirtschaftliche Zusammenbrüche privatisierter Unternehmen zu verhindern.

Die Regierungen der ostmitteleuropäischen Länder haben nach Einleitung grundlegender Maßnahmen zur Schaffung eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens und zur Stabilisierung ihrer makroökonomischen Entwicklung bereits frühzeitig versucht, zumindest einzelne industriepolitische Zielsetzungen in programmatischer Form zu fixieren. So wurden bereits 1991 in der Tschechoslowakei die "Prinzipien für die Handhabung der staatlichen Industriepolitik" verabschiedet und in der Folge separate branchenorientierte Umstrukturierungsprogramme für die Kohle-, Stahl- und Energiepolitik sowie die Konversion der Rüstungsindustrie für den slowakischen und den tschechischen Landesteil. Die "Prinzipien" konzentrierten sich auf die Reduktion der Schadstoffemissionen bei der Energiegewinnung aus Braunkohle, die Erhöhung der Effizienz der Energieproduktion auf Erdgasbasis und die Diversifizierung der Erdölimporte des Landes. Der Schwerpunkt der branchenorientierten Politik lag in Tschechien bei der Energieerzeugung und in der Slowakei, die fast zwei Drittel der tschechoslowakischen Rüstungsproduktion auf sich vereinte, bei der Konversion.

Die polnische Regierung verabschiedete im September 1993 ein Programmpaket zu industriepolitischen Fragen, das unter anderem die "Grundlagen der Industriepolitik" umfaßte. Anders als im zitierten tschechoslowakischen Programm wurde der Versuch unternommen, die Hauptaufgaben der Regierung bezüglich der Industrieentwicklung zu formulieren, industriespezifische Aktionspläne zu umreißen und regionale Schwerpunkte in der polnischen Industriepolitik zu setzen. Ungarn legte ebenfalls 1993 eine regierungsoffizielle Stellungnahme zur industriellen Entwicklung – "Industriepolitik" – vor. In diesem ungarischen industriepolitischen Positionspapier wird stark auf die allgemeinen Perspektiven der industriellen Entwicklung in Ungarn, die Implikationen der außenwirtschaftlichen Entwicklung des Landes und seines angestrebten Beitritts zur EU Bezug genommen, während es sich bei den angesprochenen polnischen und tschechischen bzw. slowakischen Programmen eher um mehr oder weniger verbindliche Maßnahmenpläne handelte.

Die *praktische Bedeutung dieser Programme* sollte nicht überschätzt werden. Teils lieferten sie den Rahmen für die Auflistung einer Reihe von wichtigen Maßnahmen – z.B. zur Beschränkung der Schadstoffemission in der Energieproduktion und zur Unterstützung des Konversionsprozesses (Tschechien, Slowakei) –, teils definierten sie Branchenpolitiken der

Regierung, deren Umsetzung schon an den engen fiskalischen Grenzen scheitern mußte (Polen); zum Teil liefen sie auf eine für die Öffentlichkeit nützliche, aber für die praktische Politik weitgehend konsequenzenlose Analyse der Entwicklungsaussichten der Industrie hinaus.²⁶

7. Fazit und Ausblick: Auf dem Weg in eine "andere" Marktwirtschaft?

Privatisierung kann den erwünschten Erfolg letztlich nur dann haben, wenn die Kapitaleigner dazu in der Lage sind, für eine effiziente Unternehmensführung sowie die Zufuhr von Kapital und technischem bzw. kommerziellem Know-how zu sorgen. Was auf den ersten Blick als triviales Problem erscheint, erweist sich unter mittel- und osteuropäischen Bedingungen – Privatisierung fast des gesamten Unternehmensbestandes bei Absenz eines funktionierenden Kapitalmarktes, Unterentwicklung des Banksystems, Fehlen marktwirtschaftlich geschulter Manager, Persistenz in der Planwirtschaft gewachsener Beziehungsgeflechte – als eine Herkulesaufgabe, deren Lösung im schlimmsten Fall Jahrzehnte in Anspruch nehmen könnte.

Der Staat ist auch nach dem formellen Abschluß der Privatisierung auf die eine oder andere Art weiterhin in den privatisierten Unternehmen präsent und beeinflußt deren wirtschaftliche Tätigkeit auf vielfältige Weise. Faktisch spielen staatliche Akteure in den Reformstaaten zuweilen die Rolle der "grauen Eminenz" der mikroökonomischen Umstrukturierung, sind also bei der Regelung der Unternehmensangelegenheiten mit von der Partie, ohne daß die Verantwortlichen dies immer in der Öffentlichkeit eingestehen mögen – vor allem dann nicht, wenn sie sich, wie in der Tschechischen Republik, einer ordoliberalen Variante des marktwirtschaftlichen Credo verpflichtet fühlen. Die Tatsache, daß derartige Interventionen, wenn sie erfolgreich verlaufen sollen, diskret vor sich gehen müssen, mag erklären, warum die Frage nach Formen und Dimensionen des staatlichen Engagements bei der mikroökonomischen Umstrukturierung der privatisierten Unternehmen in der Corporate Governance-Diskussion kaum explizit gestellt wird. Daß in diesen Aktivitäten staatlicher Instanzen nicht nur eine Versuchung für korruptionsanfällige Staatsdiener liegt, sondern auch die Gefahr einer "korporatistischen Verkrustung" des Reformprozesses – einer stillschweigenden Übereinkunft der Beteiligten, daß alles so bleiben solle, wie es ist – läßt sich nicht ganz von der Hand weisen.

Allerdings wäre es verfehlt, in der festgestellten staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen in erster Linie den Versuch staatlicher Akteure sehen zu wollen, an angestammten Machtpositionen festzuhalten oder gar den Wandlungsprozeß zu hemmen. Die staatliche Einflußnahme ist vielmehr primär als Ausdruck der strukturellen Schwäche der marktwirtschaftlichen Institutionen und fortbestehender struktureller Verflechtungen

²⁶ Vgl. zu Tschechien und der Slowakei K. Zeman, *Industry-related policies in the first phase of the transition towards a market economy in the Czech and Slovak Republics*. "MOCT-MOST", Dordrecht, vol. 4 (1994), no. 2, S. 55-69, hier S. 57f, zu Polen M.W. Socha und U. Sztandarska, *Restructuring and industrial policy in Poland*. "MOCT-MOST", vol. 4 (1994), no. 2, S. 71-106, hier S. 87ff., sowie für Ungarn P.G. Hare, *Industrial policy in Eastern Europe. The Hungarian case*. "MOCT-MOST", vol. 5 (1995), no. 1, S. 71-99, hier S. 73 und S. 77ff.

zwischen staatlichen Institutionen und Wirtschaft zu werten. Es ist anzunehmen, daß die Beziehungen zwischen Unternehmen und staatlichen Instanzen in dem Maße an Gewicht verlieren, wie der Ausbau des marktwirtschaftlichen Institutionengefüges fortschreitet. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Entwicklung des Banksystems und des Kapitalmarktes zu. Die hier bestehenden Handlungsmöglichkeiten sind noch längst nicht ausgeschöpft worden. Gleiches gilt für die Privatisierung, bei der Polen, Slowenien und die Slowakei im Rückstand sind. Ein Prüfstein für den Willen der Regierungen, den "Abnabelungsprozeß" der Unternehmen vom Staat voranzutreiben, wird der künftige Umgang mit der Konkursanktion sein. Derzeit dominiert vor allem in Tschechien, der Slowakei und Slowenien noch eine Konkursvermeidungspolitik, welche den Umstrukturierungsprozeß zunehmend behindert.

Beim Vergleich der Entwicklungen in den fünf Staaten fällt auf, daß jedes der fünf Länder auf bestimmten Gebieten der Transformationspolitik im allgemeinen und der Privatisierungspolitik im besonderen spezifische Stärken und Schwächen aufzuweisen hat. Der Streit über die "richtige" Privatisierungsmethode erscheint angesichts dessen müßig, daß keines der gewählten Verfahren zu eindeutig besseren Umstrukturierungsergebnissen geführt hat als die anderen. Auch bestanden für die Regierungen 1989 sehr unterschiedliche Freiheitsgrade in der Auswahl der Privatisierungsverfahren – der Handlungsspielraum Sloweniens war aufgrund des Selbstverwaltungssystems extrem beschränkt, derjenige der tschechoslowakischen Regierung angesichts des "intakten" zentralistischen Systems vergleichsweise groß. Wie die Privatisierungspolitiken sind auch die "Postprivatisierungspolitiken" der ostmitteleuropäischen Ländern stark durch das jeweilige sozioökonomische Umfeld bestimmt. Da Motive und strategische Orientierung der staatlichen Einflußnahme auf die privatisierten Unternehmen weitgehend übereinstimmen, sich die Methoden und Prioritätssetzungen jedoch umfeldbedingt stark voneinander unterscheiden, erscheinen Attestate über die jeweilige "marktwirtschaftliche Reife" des staatlichen Handelns problematisch. Insgesamt ist immerhin der Eindruck eines allmählichen Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft festzuhalten, einer Entstaatlichung, die sich nicht nur im allmählichen Rückgang staatlicher Interventionen in die Unternehmenssphäre, sondern auch im Erstarren der privaten Wirtschaft im allgemeinen und im besseren Funktionieren des Marktmechanismus niederschlägt.

Die soziale Marktwirtschaft basiert auf einer komplexen Mischung wirtschaftlicher, politischer und kultureller Gegebenheiten. Die Aufgabe der Transformationsstaaten erschöpft sich nicht einfach darin, "Märkte" zu installieren, sondern die gesamte neue Gesellschaftskonstruktion muß ein Mindestmaß an Kompatibilität in den Subsystemen aufweisen.²⁷ Was auf die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft zutrifft, gilt auch für die Betätigungssphäre der Unternehmen: Die "corporate governance" der Unternehmen ist stark vom weiteren sozialen und kulturellen Umfeld abhängig. Vieles spricht dafür, daß diejenigen sozioökonomischen Faktoren, die in vielen ost- und südosteuropäischen Ländern eine enge

²⁷ Vgl. M. Prisching, Bilder des Wohlfahrtsstaates. (Beiträge zur Sozioökonomie, Bd. 4.) Marburg 1996, S. 62.

und möglicherweise langwierige Verquickung von Staat und Wirtschaft begünstigen – z.B. schwach entwickelte bürgerliche Gesellschaft, fehlende rechtsstaatliche Tradition, zentralistische Strukturen –, in Ostmitteleuropa nicht oder doch zumindest deutlich schwächer wirksam sind. Unter den zentraleuropäischen Ländern erscheint am ehesten die Slowakei für derartige Tendenzen anfällig, der Verlauf des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses in diesem Land läßt jedoch manche der in Westeuropa diesbezüglich gehegten Befürchtungen als übertrieben erscheinen.

Auf dem Wege zu einer "anderen Marktwirtschaft" befinden sich die ostmitteleuropäischen Länder vor diesem Hintergrund zweifellos nicht. Zu rechnen ist hingegen damit, daß der eingeschlagene Weg des Ausbaus der Marktinstitutionen, der Härtung der Budgetgrenzen der Unternehmen und der konsequenteren Umsetzung der Konkursanktion der mikroökonomischen Umstrukturierung Auftrieb geben wird. In diesem Prozeß wird auch das spezifische Profil der Leitungs- und Kontrollstrukturen der ostmitteleuropäischen Unternehmen deutlicher werden. Welches der westeuropäischen Corporate Governance-Modelle – das britische oder das deutsche – sich dabei auf längere Sicht in den ostmitteleuropäischen Staaten durchsetzen wird bzw. inwieweit eigene, originäre institutionelle Lösungen das Feld bestimmen werden, bleibt abzuwarten.

Bernhard Lageman

The Influence of the State on Privatised Enterprises in East Central Europe

Bericht des BIOst Nr. 37/1997

Summary

Introductory Remarks

Thanks to a consistent transformation policy, considerable progress has been made in the macro-economic stabilisation of the East Central European economies. The same cannot be said, however, of the micro-economic restructuring of former state enterprises, which has yet to show satisfactory results. The privatisation of state enterprises launched a protracted process of restructuring whose success depends not least on the extent to which the governments of the countries undergoing reform manage by means of suitable corrective interventions to compensate for shortcomings in the methods chosen to implement "big privatisation." State correctives can range from the setting of legal parameters for market processes to intervention in the operative dealings of private enterprises. It is sometimes difficult, however, to know where to draw the line between what might be termed state "accompaniment" of enterprise restructuring, arising logically out of the imperatives of the transformation process, and damaging interference in the mechanism of competition.

The present report examines in what ways the state influences the fortunes of privatised medium-size and large enterprises in the reform countries of East Central Europe – Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia and Slovenia. East Central Europe is particularly suitable for a study of this kind because here the transformation process in general and privatisation in particular are already quite advanced. In addition, the variety of privatisation methods employed in East Central Europe allow interesting comparisons to be drawn regarding the implications of individual privatisation methods for micro-economic restructuring. The report is based on an analysis of recent literature on corporate governance and micro-economic restructuring in the countries of East Central Europe.

Findings

1. In all the countries of Central Eastern Europe the role of the state in the economy has been massively reduced since 1990. Not only have former state enterprises been privatised but the bureaucratic apparatus previously responsible for their affairs has been phased out. The creation and growth of new companies has brought about the rapid development of a real private sector and even those enterprises still owned by the state have become economically independent, profit-oriented companies. State influence on private

enterprises, which continues to be the norm, not only differs in form and substance from the commanding character it had in the era of the planned economy but also operates in an economic environment that is determined increasingly by the forces of competition. And indeed, there is nothing to indicate that the many forms of state influence on enterprises in the countries of East Central Europe are aimed at halting or reversing the reform process.

2. East Central Europe's experience of privatisation to date shows that – contrary to original expectations – the fruits of privatisation in the form of successful implementation of necessary restructuring measures in enterprises and a marked improvement in their economic performance can be reaped only after a lengthy process of adjustment. Now that the formal act of privatisation has been completed, the state cannot, as it had initially anticipated, in most cases abandon responsibility for former state enterprises. On the contrary, state influence has become a "structural fact of life" that is an inevitable part of the transformation process.
3. Following the opening to the market, a drastic tightening of budgetary restrictions was undertaken throughout East Central Europe in what were at that time still predominantly state-owned enterprises, and automatic financial support to enterprises was cut off early on. Both state-owned and privatised enterprises – newly founded private companies were not eligible for such support in the first place – reacted to these fundamental changes in their operating parameters with large-scale efforts to adjust and proved to be remarkably successful.
4. The picture is less rosy, however, regarding more far-reaching forms of company restructuring. In many cases large-scale investment is lacking, changes are failing to take place in the organisational structure of enterprises, which dates from the era of the planned economy, crucial correctives in production programmes are not being made and there is no consistent research and development strategy. Even after the change of ownership many of the enterprises sold are continuing to suffer from the "stagnation" of the pre-privatisation era. So far the available data on micro-economic restructuring provide no evidence that, apart from instances where enterprises have been sold to strategic investors, any one method of privatisation is significantly better than any other when it comes to solving basic problems of enterprise restructuring such as acquiring capital, management competence or technical know-how.
5. Given the sluggish pace of micro-economic restructuring it is not surprising that subsidies to certain sectors are by no means a thing of the past, that state-dominated commercial banks in critical cases still often grant credits to their traditional clientele and that rescue operations for insolvent enterprises are still common practice, as long as these yield sufficient socio-economic bargaining power. For a long time tax deferrals were regarded with considerable laxity and the non-payment of social security contributions by enterprises was tolerated. The budgetary limitations of large privatised enterprises are therefore as a rule still not as tight as those in West European market economies. The legal sanction of bankruptcy is only just beginning to be applied – particularly slowly in the successor states to Czechoslovakia. This may be attributed not only to the backlog of court

cases and the shortage of legal personnel but also to a tacit consensus among political decision-makers, the state-dominated commercial banks and the managers of privatised enterprises that bankruptcies should be avoided wherever possible.

6. The commercial banks dominating the market, which as offshoots of the single bank system of the planned economy have "inherited" business relationships with former state enterprises, have a key role to play in state influence over privatised enterprises. Although their own property and control structures make them particularly predisposed to support the protection of "public interests," when it comes to dealing with the insolvency problems of their clients their dual function as creditors and equity holders of privatised enterprises means they are as a rule reluctant to take radical steps.
7. The chief reason for the slow pace of enterprise restructuring is the structural weaknesses in the corporate governance of privatised enterprises. These may be attributed to the methods of privatisation chosen, the under-developed market for enterprise control, the path dependencies in the socio-economic development of the states undergoing reform and the deficiencies in human capital that have their origin in the era of the planned economy. The vacuum at the top of many privatised enterprises constitutes an open invitation for state intervention of a subtle or not so subtle kind, which state-controlled banks in particular like to exploit. In practice the state exercises a degree of influence over the corporate decisions of privatised enterprises that is not in keeping with the maxims of the market. At the same time it also acts as an "indispensable sponsor" of necessary micro-economic restructuring processes without permanent dependencies necessarily being established.
8. As even West European experience has shown, an industrial policy aimed at mitigating the most grave adjustment difficulties and at trying to stimulate promising avenues of development seems to be an essential accompanying measure for sectoral structural change. Structural policy in all its facets – e.g. industrial, environmental, energy, regional, technology and KMU policy – is now practised in all East Central European countries. Its practical significance for enterprises should not, however, be rated as highly as interventions connected with the divestiture and privatisation of state enterprises that have a fundamental structural impact and the tacit "post-privatisation involvement" of the state in enterprises.
9. In conclusion it should be noted that state influence, while tending to decline, is still routine in privatised enterprises. All East Central European governments are encountering difficulties, as the slow pace of micro-economic restructuring in the Czech Republic recently demonstrated, to find the right balance between the inevitable "tightening of the market reins" and the continuation of support for enterprises. While the latter certainly made sense during the initial phase of the reform process, it is now increasingly threatening to act as a brake on reform.