

Nr. 13 März 2003

Privatisierung in Osteuropa:
Strategien, Entwicklungswege, Auswirkungen und Ergebnisse

Franziska Schaft
Patricia Schläger-Zirlik
Monika Schnitzer

Copyright: forost, München

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Forschungsverbands Ost- und Südosteuropa ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Geschäftsstelle gestattet.



Vorwort

Die Neuverteilung der Eigentumsrechte durch die Privatisierung ist für alle Transformationsländer ein zentrales Problem. Der Übergang von staatlichem Eigentum zu Privateigentum verändert nicht nur die formalen Eigentumsstrukturen, sondern auch die Unternehmensorganisation und -kontrolle, die Vermögensverteilung und damit auch die Einkommensstruktur, in der Folge beeinflusst sie die soziale und politische Struktur der Gesellschaft insgesamt.

Die in diesem Heft zusammengefassten drei Arbeiten aus zwei Forschungsvorhaben der *forost*-Forschungsgruppe I (*Transformation vor dem Hintergrund der Osterweiterung der EU*) gehen speziell der Frage nach, welche Privatisierungsstrategien in den einzelnen Ländern verfolgt wurden, wie sich die Privatisierung der Wirtschaft auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität, die Unternehmensorganisation, die Umstrukturierung der Unternehmen und auch auf die räumliche Struktur der Unternehmen auswirkte.

Dabei gibt die Arbeit von Monika Schnitzer einen Überblick über die Ziele sowie die Theorien zur Privatisierung. Dabei untersucht sie vor allem, inwieweit die eingeschlagenen Privatisierungsstrategien, die ja in den einzelnen Ländern äußerst unterschiedlich waren, die angestrebten Ziele verwirklichen konnten. Als Ergebnis wird dabei festgehalten, dass die Privatisierungserfolge nicht nur von der Privatisierungsstrategie, sondern auch ganz entscheidend von den sie begleitenden institutionellen Reformen abhängen und dass die Privatisierung selbst neue Interessengruppen hervorbringt, die wiederum auf die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.

Die beiden Arbeiten von Franziska Schaft und Patricia Schläger-Zirlik aus dem *forost*-Projekt *Auswirkungen der Privatisierung von Staatsbetrieben in der Tschechischen Republik und in Ungarn* untersuchen auf der Basis von Interviews die Veränderungen in den Betrieben im Großraum Budapest und in Tschechien. Damit werden zwei Länder erfasst, die bei der Privatisierung äußerst unterschiedlichen Modellen folgten. Die Autorinnen kommen zu dem Schluss, dass die Privatisierung zu einer Dekonzentration und Demonopolisierung der Wirtschaftsstruktur führte. Eine Verlagerung von Entscheidungs- und Planungskompetenzen auf die regionale und lokale Ebene sei offensichtlich, was langfristig zu einer Stärkung der Gebietseinheiten führen werde. Der Zuwachs von neuen, kleinstrukturierten Betrieben werde gefördert. Hinzu komme, dass mit der Privatisierung die regionalen Lieferverflechtungen gestärkt würden, was eine deutliche Verstärkung der Regionen im Wirtschaftsprozess zum Ausdruck bringe. Die besondere Form der Verstaatlichung in Ungarn habe zudem die Verflechtung mit Westeuropa gefördert. Aber auch in diesen Studien wird deutlich, dass die Privatisierung nicht allein als das entscheidende Element der Transformation betrachtet werden kann, sondern dass für die Umstrukturierung innerhalb der Betriebe und in der Wirtschaft insgesamt der parallel verlaufenden Prozess der allgemeinen institutionellen Umgestaltung einen entscheidenden Einfluss hat.

Angesichts der bedeutenden Rolle der Privatisierung für den wirtschaftlichen wie auch gesellschaftlichen Transformationsprozess leisten die drei Arbeiten wichtige Beiträge zum Verständnis der Folgen von Transformationsprozessen, die sowohl für die anderen Forschungsvorhaben in *forost* als auch für die politischen Entscheidungsträger von Interesse sind.

München, März 2003

Hermann Clement



Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis	5
Privatisierung in Osteuropa: Strategien und Ergebnisse	7
<i>Monika Schnitzer</i>	
Die Privatisierung tschechischer Industriebetriebe und ihre Auswirkungen.- Dargestellt am Teilaspekt Organisation -	23
<i>Franziska Schaft</i>	
Entwicklungswege von privatisierten Industriebetrieben im Großraum Budapest	31
<i>Patricia Schläger-Zirlik</i>	

Privatisierung in Osteuropa: Strategien und Ergebnisse

Monika Schnitzer, München¹

Summary

The privatisation process in Eastern Europe has not everywhere been a success. The opinion of experts about the optimal privatisation strategy has changed over the last decade. This article first presents the theoretical foundation for privatising state owned enterprises. It then discusses the pros and cons of different privatisation strategies. As the examples of the Czech Republic and Russia show privatisation does not lead to enterprise restructuring if it is not accompanied by institutional reforms. Empirical studies confirm that the effects of privatisation are very different in different regions, mostly positive in MOE countries, not always so in CIS countries.

1. Einleitung

Der Fall der Mauer 1989 hat viele Hoffnungen geweckt. Nach der Enttäuschung über den wirtschaftlichen Misserfolg der Planwirtschaften versprach man sich von der bevorstehenden Transformation neue ökonomische Freiheiten und eine rasche Steigerung des Lebensstandards. Auf die erste Euphorie folgte aber bald Ernüchterung: alle Länder erlebten in den ersten Jahren der Transformation einen dramatischen Einbruch ihres Bruttoinlandprodukts, der von durchschnittlich rund 20 Prozent in den osteuropäischen und baltischen Staaten bis zu mehr als 40 Prozent in den GUS-Staaten reichte. Während die osteuropäischen Staaten mittlerweile das Ausgangsniveau von 1990 wieder erreicht und zum Teil deutlich überschritten haben, ist man in den GUS-Staaten auch heute noch weit vom damaligen Einkommensniveau entfernt.

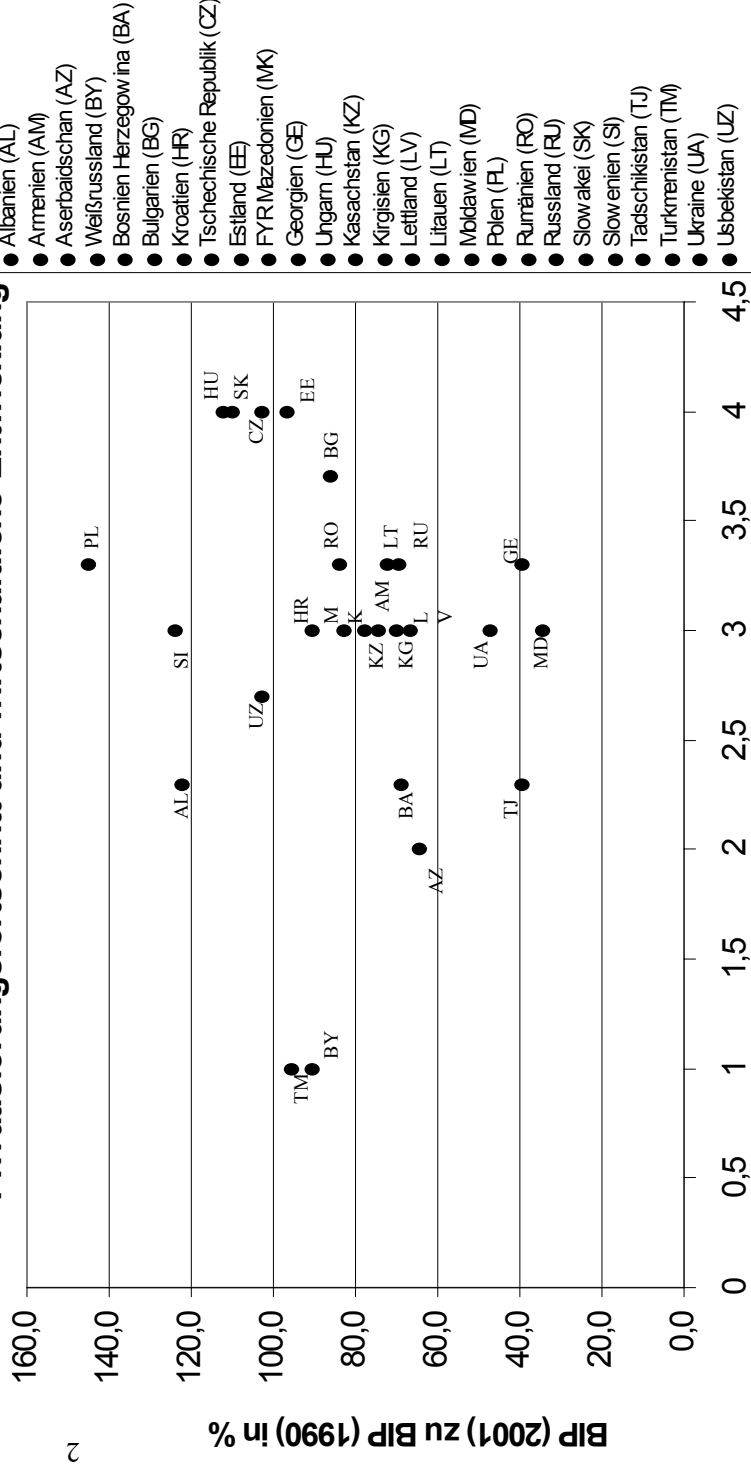
Als zentraler Reformschritt hin zur Marktwirtschaft galt die Privatisierung der Staatsbetriebe. Rund 60.000 mittlere und große Unternehmen wurden in den vergangenen zehn Jahren privatisiert, dazu viele Hunderttausende kleine Unternehmen und Dienstleistungsbetriebe (Havrylyshyn und McGettigan, 1999). Die dabei eingesetzten Privatisierungsstrategien könnten unterschiedlicher nicht sein. Manche Länder haben sehr schnell privatisiert, andere eher langsam, die Unternehmen wurden zum Teil verkauft, zum Teil verschenkt, manche Staatsbetriebe wurden an Insider des Unternehmens (Manager oder Arbeiter) privatisiert, andere an Outsider, bei einigen Privatisierungen waren ausländische Käufer zugelassen, bei anderen ausgeschlossen.

Wie hat sich die Privatisierung auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Länder ausgewirkt? Einen ersten Eindruck vermittelt Schaubild 1. Es setzt die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts von 25 Transformationsländern seit 1990 in Beziehung zu dem Umfang der Privatisierung großer Unternehmen in diesen Ländern. Ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen dem Privatisierungsfortschritt und dem wirtschaftlichen Erfolg der Transformationsländer lässt sich in dieser Punktwolke allerdings nicht erkennen.

¹ Seminar für Komparative Wirtschaftsforschung, Universität München, Akademiestr.1/III, 80799 München. Für Unterstützung bei der Recherche und anregende Diskussionen danke ich meinen Mitarbeitern, insbesondere Frau Dr. Christa Hainz. Für finanzielle Unterstützung danke ich dem Bayerischen Forschungsverbund Osteuropa und Südosteuropa (forost).

Schaubild 1: alle Länder

Privatisierungsfortschritt und wirtschaftliche Entwicklung



- Albanien (AL)
- Armenien (AM)
- Aserbaidschan (AZ)
- Weißrussland (BY)
- Bosnien Herzegowina (BA)
- Bulgarien (BG)
- Kroatien (HR)
- Tschechische Republik (CZ)
- Estland (EE)
- FYRMazedonien (MK)
- Georgien (GE)
- Ungarn (HU)
- Kasachstan (KZ)
- Kirgisien (KG)
- Lettland (LV)
- Litauen (LT)
- Moldawien (MD)
- Polen (PL)
- Rumänien (RO)
- Russland (RU)
- Slowakei (SK)
- Slowenien (SI)
- Tadschikistan (TJ)
- Turkmenistan (TM)
- Ukraine (UA)
- Usbekistan (UZ)

Privatisierungsfortschritt bei Großbetrieben ¹

¹ Privatisierungsfortschritt bei Großbetrieben: Index der EBRD, von 1 (wenig Privatisierung von Großbetrieben) bis 4+ (mehr als 75% des Unternehmenskapitals in privater Hand, mit effektiver Unternehmenskontrolle)



Kann man daraus schließen, dass die Privatisierung nicht erfolgreich war, dass sie keinen systematischen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der Transformationsländer gehabt hat? Dieser Eindruck wäre sicher falsch. Im folgenden werde ich diskutieren, welchen Einfluss die Privatisierung auf die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Ländergruppen gehabt hat und wie dieser von der Art der gewählten Privatisierungsmethode abhängt.

Die Einschätzung, welche Privatisierungsstrategie die Beste ist, hat sich im Laufe des letzten Jahrzehnts deutlich geändert. So galt in der ersten Transformationsphase der Reformkurs der Tschechoslowakei als vorbildlich und wurde von westlichen Beratern auch anderen, später in den Transformationsprozess startenden, Ländern zur Nachahmung empfohlen. Die tschechische Regierung führte zwischen 1992 und 1995 ein großangelegtes Massenprivatisierungsprogramm durch. Die Bevölkerung erhielt Gutscheine, die sie für die zu privatisierenden Unternehmen bieten konnte. 1996 erklärte Vaclav Klaus, der damalige Ministerpräsident, den Transformationsprozess für weitgehend abgeschlossen (Nellis, 1999, S. 10). Niedrige Inflationsraten, geringe Arbeitslosigkeit und positive Wachstumsraten belegten den Erfolg des tschechischen Weges. In seiner Analyse der Transformation Osteuropas stellte der World Development Report 1996 Tschechiens erfolgreiche Privatisierung als vorbildlich heraus. In dem Bericht heißt es "The Czech Republic's mass privatisation program has been the most successful to date. ... The Czech experience illustrates how a well-designed voucher privatisation program can overcome many problems. It can depoliticize restructuring, stimulate development of capital markets, and quickly create new stakeholders with an interest in reform" (World Bank, 1996, S. 56). Diese Einschätzung wurde unterstützt durch mehrere weit zitierte empirische Untersuchungen der Weltbank (Frydman et al, 1997 und Pohl et al, 1997).

Nach 1995 kam es jedoch zu einer Trendwende. Die Wachstumsraten in Tschechien wurden niedriger, 1998 sogar negativ. Mit dem Vorzeichenwechsel der Wachstumsraten änderten sich auch die Expertenmeinungen über den richtigen Privatisierungskurs. Der OECD Report 1998 stellte fest, „dass die durch die Gutscheinprivatisierung hervorgebrachten Eigentumsstrukturen effiziente Unternehmenskontrolle und Unternehmensrestrukturierung behindern“ und dass die tschechische Privatisierungsmethode deshalb nicht zur Nachahmung empfohlen werden könne (OECD, 1998, S. 49). Erst in jüngster Zeit hat sich Tschechien von diesem Einbruch wieder erholt.

Auch Russland entschied sich für eine rasche Gutscheinprivatisierung. Bis Mitte 1994 wurden 14.000 Unternehmen versteigert. Die „größte und schnellste Privatisierung aller Zeiten“ wurde Ende 1994 weithin als Erfolg eingestuft. Das Urteil über die weiteren Privatisierungsschritte fiel nicht mehr ganz so positiv aus. Lieberman und Veimetra (1996, S. 738) schreiben: „In two years the Russian privatization program has moved from the outstanding accomplishments of the Mass Privatization Program to the point where the program is now widely regarded as collusive and corrupt, failing to meet any of its stated objectives“. Das Gesamturteil heute könnte vernichtender nicht sein. Kenneth Arrow hat die russische Privatisierung „a predictable economic disaster“ genannt (Nellis, 1999, S. 9). Und nach Einschätzung von Joseph Stiglitz (1999, S. 6) hat die Raubritter-Privatisierung in Russland dem Ansehen des marktwirtschaftlichen Systems größeren Schaden zugefügt als 70 Jahre kommunistischer Indoktrination.¹ Nicht wenige Stimmen fordern heute eine Renationalisierung einzelner

¹ Der russische Privatisierungsprozess war, anders als der tschechische, umfangreich von westlichen Beratern begleitet worden. Stiglitz (2002, S. 158) gibt, nicht ohne Polemik, den westlichen Beratern eine erheblich Mitschuld an den negativen Entwicklungen. „Auch wenn die Entscheidungsträger in Russland erheblichen Anteil an den (negativen) Ereignissen haben, trifft die westlichen Berater, allen voran die aus den Vereinigten Staaten und des IWF, die schon bald zur Stelle waren, um das Evangelium der Marktwirtschaft zu predigen, eine Mitschuld. ... sie verkündeten eine neue Religion – die rein marktwirtschaftliche -, die die alte Religion – den Marxismus - ... ablösen sollte“.

Unternehmen, als Ausgangspunkt einer neuen, verbesserten Privatisierung.¹ Die Wachstumswahlen Russlands zeigen, dass es allen Grund gibt, mit dem Reformerfolg unzufrieden zu sein.

Ein Beispiel ganz anderer Art ist Polen. Die Privatisierung war zwar früh geplant worden, begann aber, aus Gründen, die später diskutiert werden, erst richtig, als sie in Tschechien schon weitgehend abgeschlossen war. Polens Regierung wurde von westlichen Beratern für den verzögerten Privatisierungsstart zunächst sehr gescholten. Heute zählt Polen zu den Ländern mit den höchsten Wachstumsraten. Ein Beleg für eine erfolgreiche Privatisierungsstrategie?

Wie diese drei Beispiele veranschaulichen, wirft der Privatisierungsprozess der vergangenen zehn Jahre eine Reihe spannender und wichtiger Fragen auf. Ist Privatisierung tatsächlich eine notwendige und eine hinreichende Voraussetzung für die Restrukturierung der vormals staatlichen Unternehmen und die wirtschaftliche Prosperität einer Volkswirtschaft? Welchen Einfluss hat die gewählte Privatisierungsmethode auf den Erfolg oder Misserfolg der Privatisierung? Und welche Rolle spielen die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen für den Privatisierungserfolg? Diesen Fragen will ich in meinem Beitrag nachgehen.

2. Theorie der Privatisierung

Dass alle Transformationsländer über kurz oder lang ihre Staatsbetriebe privatisieren sollten, stand nie in Frage. Schließlich erlebten auch die westlichen Industriestaaten gerade eine Privatisierungswelle, angestoßen durch die Politik Margaret Thatchers in Großbritannien. Diese Entwicklung reflektierte einen Wandel in der Einschätzung der Rolle des Staates. Während früher Staatseigentum als angemessene Reaktion auf Marktversagen gesehen wurde, gilt heute die Privatisierung als angemessene Reaktion auf Staatsversagen.² In unzähligen empirischen Studien über Unternehmen aus aller Welt ist die Frage untersucht worden, welche Besitzstruktur zu besseren Ergebnissen führt, und trotz aller methodischen Vorbehalte kommen die meisten Überblicksartikel inzwischen zu dem Ergebnis, dass private Unternehmen effizienter und profitabler arbeiten als Unternehmen im Staatsbesitz.³

Dabei taten sich die Ökonomen lange Zeit erstaunlich schwer, die Vorzüge privater gegenüber staatlicher Unternehmensführung auch theoretisch zu begründen. In großen Unternehmen werden die Geschäfte nicht direkt durch die Eigentümer der Unternehmung, sondern durch Manager geführt. Welchen Unterschied macht es für die Anreize der Manager, ob der Staat oder ein privater Unternehmer Eigentümer des Unternehmens ist? Williamson stellt in seinem berühmten „Puzzle der selektiven Intervention“ die (rhetorische) Frage, ob nicht der Staat immer der bessere Eigentümer sei. Der Staat könne doch einfach den privaten Unternehmer imitieren und von dieser Strategie nur dann abweichen, wenn dies die soziale Wohlfahrt erhöhe.

Die moderne Unternehmenstheorie gibt darauf zwei Antworten.⁴ Der „Politische Ansatz“ stellt in Abrede, dass der Staat sich wohlfahrtsmaximierend verhält und seinen Managern tat-

¹ Nellis (1999, S.9) zitiert Jeffrey Sachs, der eine Renationalisierung der falsch privatisierten natural resource firms befürworten würde. Ähnliches liest man auch bei Black, Kraakman und Tarassova (2000, S. 75): „We see possible merit in selective renationalization followed promptly by reprivatization.“

² Shirley und Walsh (2000) beschreiben die Entwicklung dieser Debatte im Laufe des 20. Jahrhunderts.

³ Einen Überblick über diese empirische Studien geben Megginson und Netter (2001). Eine offene Debatte ist, welche Rolle Wettbewerb und Regulierung im Unterschied zur Besitzstruktur für die Unternehmenseffizienz spielen. Siehe dazu z.B. Vickers und Yarrow (1990).

⁴ Einen Überblick über weitere theoretische Literatur zu diesem Thema findet man bei Vickers und Yarrow (1991), Shleifer (1998), Shirley und Walsh (2000), Megginson und Netter (2001), Sheshinski und López-Calva (2002), Zinnes, Eilat und Sachs (2001).

sächlich effiziente Anreize geben möchte. Der „Vertragstheoretische Ansatz“ hingegen lässt zu, dass der Staat die richtige Zielfunktion hat, stellt aber in Frage, ob der Staat die gleichen Anreize setzen kann wie ein privater Unternehmer. Beide Ansätze sollen jeweils am Beispiel eines theoretischen Modells illustriert werden. Das erste Modell, von Boycko, Shleifer und Vishny (1996), geht davon aus, dass der Staat die falsche Zielfunktion hat, also sich nicht benevolent im Sinne der Wohlfahrtsmaximierung verhält. Das zweite Modell von Schmidt (1996) zeigt, dass selbst ein benevolenter Staat nicht die Anreize eines privaten Unternehmers kopieren kann, wenn keine vollständigen Verträge geschrieben werden können.

Politischer Ansatz

Boycko, Shleifer und Vishny zeichnen das Bild eines Politikers, der Staatsbetriebe für seine politischen Zwecke nutzt. In ihrem Modell fordert die Regierung, um ihre Wiederwahl zu sichern, eine höhere Beschäftigung, als aus Sicht des Unternehmens (und der Volkswirtschaft) effizient ist. Einem Unternehmen im Staatsbesitz kann die Regierung diese gewünschte Beschäftigungshöhe vorschreiben. Ein privates Unternehmen hingegen kann selbst über die Beschäftigungshöhe bestimmen und wird deshalb eine geringere Beschäftigungshöhe als politisch erwünscht wählen.¹ Privatisierung bedeutet also zunächst, dass dem Staat die Kontrolle über das Unternehmen entzogen wird.

Die Regierung kann auch nach der Privatisierung versuchen, weiterhin Einfluss auf die Beschäftigungshöhe zu nehmen. Wenn sie das private Unternehmen überzeugen will, eine ineffizient hohe Beschäftigung zu wählen, muss sie das Unternehmen allerdings für die dadurch entstehende Gewinneinbuße durch Zahlung einer Subvention entschädigen. Natürlich hätte die Regierung auch im Fall eines staatlichen Unternehmens Kosten der ineffizienten Beschäftigung zu tragen, in Form entgangener Gewinne. Die Autoren argumentieren aber, dass die politischen Kosten entgangener Gewinne staatlicher Unternehmens weniger hoch sind als die politischen Kosten offener Subventionen, die nach der Privatisierung zu zahlen sind. Deshalb ist es für die Regierung nach einer Privatisierung nicht mehr so attraktiv, sich für die ineffizient hohe Beschäftigung einzusetzen.

Ein Nachteil dieses Ansatzes ist, dass nicht erklärt wird, wie es überhaupt zu einer Privatisierung kommen kann, denn sie ist natürlich nicht im Interesse der oben beschriebenen Regierung mit falscher Zielfunktion. Boycko, Shleifer und Vishny argumentieren, dass Privatisierungen von einer Regierung angestrengt werden, die z.B. eher die Stimmen der Steuerzahler als die Stimmen der Beschäftigten bzw. der Gewerkschaften gewinnen will und die durch ihre Privatisierung zukünftige Regierungen binden will. Die Regierung Margaret Thatchers wäre ein solches Beispiel.

Vertragstheoretischer Ansatz

Im Unterschied zu Boycko, Shleifer und Vishny lässt Schmidt zu, dass die Regierung benevolent ist. Probleme treten stattdessen auf der Vertragsseite auf. Im Mittelpunkt des Modells steht ein Unternehmen, das im Auftrag der Regierung ein öffentliches Gut herstellen soll, gegen Erstattung der Kosten durch die Regierung. Der Manager des Unternehmens kann durch seine persönliche Anstrengung die Produktionskosten reduzieren. Diese Investition des Managers ist aber nicht kontrahierbar, das heißt, die Entlohnung des Managers kann nicht auf seine Investition in Kostenreduktion konditioniert werden.

¹ Dies reflektiert die Überzeugung Boycko, Shleifer und Vishnys, dass Entscheidungsspielräume für Manager im Sinne der volkswirtschaftlichen Effizienz weniger problematisch sind als Entscheidungsspielräume für Politiker.

Befindet sich das Unternehmen im staatlichen Besitz, hat der Manager deshalb keinen Anreiz, in die Kostenreduktion zu investieren. Wenn er investiert, wird er im nachhinein nicht dafür kompensiert, wenn er nicht investiert, wird er nicht für die zu hohen Kosten bestraft.¹ Nachdem die Kosten einmal gegeben sind, wird die Regierung den Manager immer beauftragen, die ex post effiziente Menge zu produzieren, und die Kosten dafür übernehmen. Die ex post Effizienz (die allokativen Effizienz) ist also gesichert, die ex ante Effizienz (die produktive Effizienz) im Sinne der Kostenreduzierung ist aber zu gering.

Wird das Unternehmen privatisiert, so verliert die Regierung Zugang zu wesentlichen unternehmensinternen Informationen. Der Manager kann deshalb durch Vortäuschen hoher Produktionskosten eine Informationsrente erzielen. Diese Informationsrente gibt ihm einen Anreiz, in die Kostenreduktion zu investieren. Dadurch steigt die produktive Effizienz. Um aber die Informationsrente nicht zu hoch ausfallen zu lassen, wird die Regierung jetzt die Produktionsentscheidung ex post verzerren, darunter leidet die allokativen Effizienz.

In dem Modell sind private Unternehmen staatlichen nicht automatisch überlegen. Es besteht vielmehr ein Tradeoff zwischen produktiver und allokativer Effizienz. Wenn der produktive Effizienzgewinn überwiegt, wird sich die Regierung freiwillig für eine Privatisierung entscheiden. Dadurch verliert die Regierung den Zugang zu unternehmensinternen Informationen und bindet sich auf diese Weise, durch Zahlung einer Informationsrente Investitionsanreize zu geben. Im Unterschied zu Boycko, Shleifer und Vishny braucht es keinen Druck von außen, um die Privatisierung anzustoßen.

Beiden Ansätzen, dem politischen wie dem vertragstheoretischen, ist inhärent, dass eine Privatisierung nicht immer zur erhofften Effizienzsteigerung führt. Wenn ein Politiker, wie im politischen Ansatz unterstellt, bei der Führung staatlicher Unternehmen eigennützige Ziele verfolgt, wird er dies vielleicht auch bei der Wahl der Privatisierungsstrategie tun, so dass diese nicht notwendigerweise zur erhofften Effizienzsteigerung führt. Und so wie im vertragstheoretischen Ansatz das institutionelle Umfeld bestimmt, welche Anreize der Staat seinen Managern geben kann, so bestimmt es auch, wie erfolgreich ein privater Eigentümer das Prinzipal-Agenten-Problem in seinem Unternehmen lösen kann.

3. Methoden der Privatisierung

Die Privatisierungsdebatte zu Beginn der Transformation wurde beherrscht von der Kontroverse zwischen Staatsansatz und Marktansatz. Verfechter des Staatsansatzes plädierten dafür, die Unternehmen im Staatsbesitz erst zu restrukturieren und dann zu privatisieren, Anhänger des Marktansatzes hingegen wollte die Unternehmen sofort privatisieren und die notwendige Restrukturierung den privaten Eigentümer zu überlassen.

Wie Schmidt und Schnitzer (1993) theoretisch analysieren, gibt die verzögerte Privatisierung beim Staatsansatz dem Staat die Möglichkeit, in der ersten Phase der Transformation Unternehmen, die Liquiditätsengpässe haben, mit den Erlösen aus profitablen Unternehmen am Leben zu erhalten. Eine solche Quersubventionierung kann verhindern, dass die schwierigen und zunächst sehr volatilen Bedingungen in den Anfangsjahren der Transformation ineffiziente Konkurse kurzfristig illiquider aber langfristig profitabler Unternehmen auslösen. Der Nachteil ist aber, dass die verringerte Konkursgefahr den Managern der Staatsunternehmen in

¹ Der erste Effekt ist in der Literatur als „Sperrklinkeneffekt (ratchet effect)“ bekannt und bedeutet, dass sich die Produktionskostenerstattung des Staates an den aktuellen Kosten orientiert und somit zuvor getätigte Kostenreduktionen nicht honoriert werden. Der zweite Effekt ist Ausdruck der „weichen Budgetbeschränkung (soft budget constraint)“, der sich das Unternehmen gegenüber sieht, da die Kostenerstattung unabhängig von der Effizienz der Kostenhöhe erfolgt.

der Übergangszeit einen wesentlichen Anreiz zur Restrukturierung nimmt. Die schnellere Privatisierung beim Marktansatz versperrt die Möglichkeit, Unternehmen durch Quersubventionierung am Leben zu erhalten, es kann also zu Wohlfahrtsverlusten durch möglicherweise ineffiziente Konkurse kommen. Gleichzeitig gibt das erhöhte Konkursrisiko den Managern aber bessere Anreize zur Restrukturierung,

Bei der Wahl der eigentlichen Privatisierungsmethode konnte man sich nicht allein an den westlichen Vorbildern orientieren. In Großbritannien hatte man unter Thatcher im Laufe von zehn Jahren 20 große Unternehmen durch Verkauf privatisiert. In Polen belief sich der Privatisierungsbedarf im Vergleich dazu auf 8.400 mittlere und große Unternehmen. Eine Privatisierung nach dem Vorbild Großbritanniens würde also Jahrzehnte und Jahrhunderte dauern. Wollte man rascher privatisieren, musste man anders vorgehen. Dabei sollten die gewählten Privatisierungsmethoden einer ganzen Reihe von Forderungen genügen.

Oberstes Ziel der Privatisierung sollte die Steigerung der Effizienz durch eine verbesserte Unternehmensorganisation und -kontrolle sein. Daneben wurde häufig eine rasche Umsetzung der Privatisierung als zweites Kriterium genannt. Dies vor allem aus Angst, das sogenannte „window of opportunity“ zu verpassen, und damit die Chance, durch irreversible Reformen die Rückkehr der Kommunisten an die Macht zu verhindern. Auch sah man die Gefahr sogenannter spontaner Privatisierungen durch Manager und Arbeiter. Dusan Triska, Leiter der tschechischen Privatisierungsbehörde, warnte, „*If we wait too long, there will be nothing left to privatize*“ (Nellis, 2001, S.33). Andere sahen die Forderung nach rascher Privatisierung durchaus kritisch. Kornai mahnte, Ziel könne es nicht sein, dass der Staat die Unternehmen in irgendwelche Hände gebe, Ziel müsse es sein, sie in bessere Hände zu geben. (1990, S. 82).

Unterentwickelte Kapitalmärkte und die fehlende Möglichkeit, durch einbehaltene Gewinne Investitionen zu finanzieren, machten den Zugang zu Kapital und Know how durch die Privatisierung zu einem weiteren wichtigen Anliegen. Insbesondere für die hochverschuldeten Transformationsländer war es außerdem wichtig, Einkünfte für den Staatshaushalt zu generieren, zumal es einige Zeit dauern würde, bis ein funktionierendes Steuersystem aufgebaut sein würde. Verteilungsgerechtigkeit im Privatisierungsverfahren sollte schließlich für die notwendige politische Akzeptanz sorgen und Reformbefürworter schaffen.

Als wichtigste Privatisierungsmethoden wurden Restituierung, Verkauf, Gutscheinprivatisierung und Insiderprivatisierung erwogen. Unter Restituierung versteht man die Rückgabe der staatlichen Unternehmen an ihre früheren Besitzer, in Fällen, in denen ehemalige Besitzer ausgemacht werden können und in denen die frühere Enteignung ungerecht erscheint. Diese Methode kam vor allem bei kleinen Unternehmen und im Landwirtschaftsbereich in Betracht und wird deshalb im folgenden nicht näher diskutiert. Ein Verkauf kann entweder direkt, an sogenannte strategische Investoren, erfolgen, oder aber mit Hilfe einer Auktion.¹ Bei einer Massenprivatisierung mit Hilfe von Gutscheinen verteilt die Regierung kostenlos oder zu sehr niedrigem Preis Gutscheine an die Bevölkerung, die diese dazu benutzen kann, Anteile an Unternehmen zu erwerben. Als Insiderprivatisierung schließlich bezeichnet man den Verkauf oder die Vergabe von Anteilen an Manager oder Arbeiter einer Unternehmung.

Tabelle 1 fasst die Vor- und Nachteile der verschiedenen Methoden summarisch zusammen.² Eine Privatisierung durch Verkauf generiert Einkünfte für die Regierung und erleichtert es, dem Unternehmen neues Kapital und Know how zuzuführen, insbesondere wenn es an aus-

¹ Die Vor- und Nachteile dieser beiden Methoden des Verkaufs in Bezug auf Effizienz und Erlösmaximierung diskutieren Schmidt und Schnitzer (1997).

² World Bank (1996, S.52). Eine Diskussion der verschiedenen Vor- und Nachteile findet sich auch in Havrylyshyn und McGettigan (1999).

ländische Bieter verkauft wird.¹ Ein Verkauf an einen strategischen Investor lässt gleichzeitig erwarten, dass der neue Besitzer durch eine verbesserte Corporate Governance für eine Erhöhung der Effizienz sorgt. Nachteil eines Verkaufs ist, dass diese Art der Privatisierung relativ langwierig und politisch schwerer durchzusetzen ist, weil der Großteil der Bevölkerung von dieser Art der Privatisierung ausgeschlossen ist.

Tabelle 1: Vor- und Nachteile der Methoden

Ziele \ Methode	Effizienz	Geschwindigkeit	Kapital + Know how	Einkünfte	Verteilungsgerechtigkeit
Verkauf	+	-	+	+	-
Gutscheinprivatisierung	?	+	?	-	+
Insiderprivatisierung	-	+	-	-	-

Quelle: World Development Report (1996, S.52)

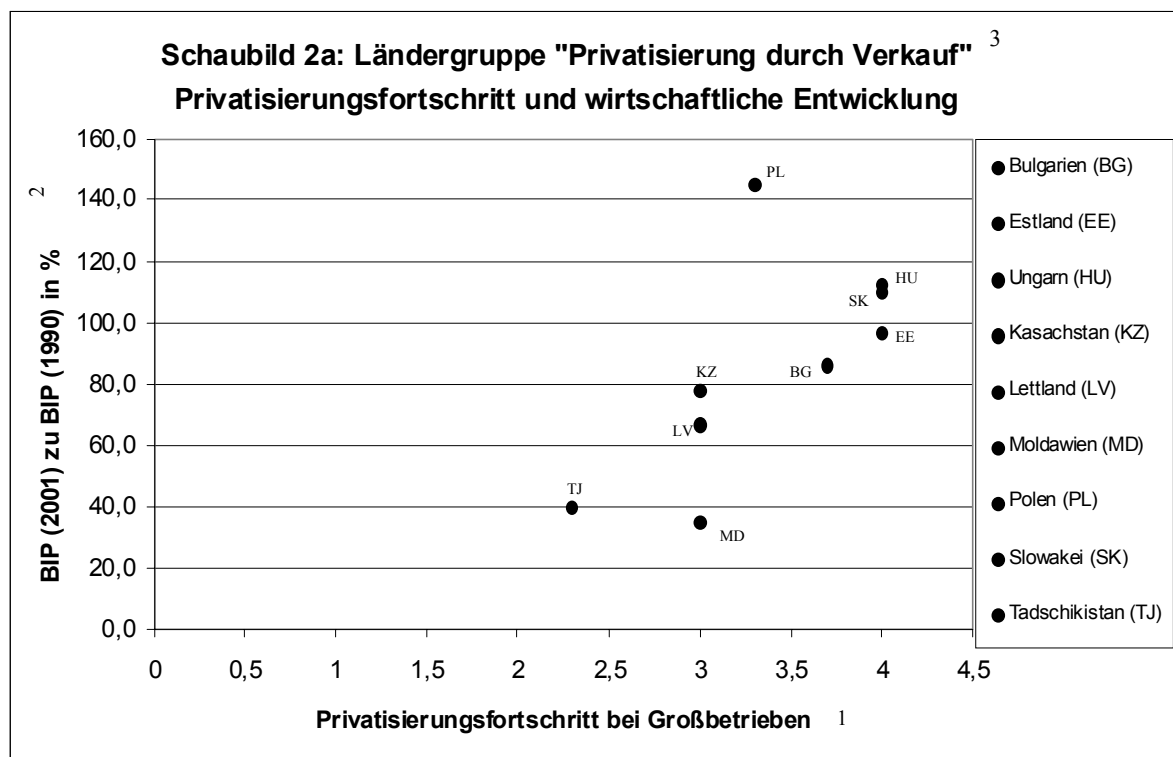
Die Gutscheinprivatisierung bietet den Vorteil, dass sie sehr rasch umgesetzt werden kann und eine hohe politische Akzeptanz hat, da theoretisch alle in der Bevölkerung gleichermaßen am Privatisierungsgewinn partizipieren können. Dies schafft eine Bevölkerungsgruppe, die den Reformprozess weiter unterstützen wird. Gleichzeitig vermeidet diese Art der Privatisierung den politisch sehr geächteten „Ausverkauf des Staates“ an ausländische Bieter. Nachteil dieser Methode ist, dass der Staat keinerlei Einkünfte generieren kann. Kritisiert wird an dieser Methode auch, dass sie zu Streubesitz führt und deshalb keinen positiven Einfluss auf die Corporate governance der Unternehmen haben wird. Andererseits sollte erwartet werden, dass es durch Wiederverkäufe auf dem Aktienmarkt zu einer effizienten Reallokation der Unternehmensanteile und somit auch zu einer optimalen Corporate governance Struktur und einem geeigneten Zufluss von Kapital und Know how kommen wird.

Die Insiderprivatisierung hat ebenfalls den Vorteil, dass sie sehr rasch umzusetzen und zumindest bei den Insidern auch sehr populär ist. Gleichzeitig führt sie zu einer sehr ungleichen Verteilung, generiert keine Einkünfte für die Regierung, bringt den Unternehmen weder Kapital noch Know how und verbessert nicht die Corporate governance des Unternehmens. Wieder könnte man erwarten, dass der Aktienhandel zu einer effizienteren Allokation der Unternehmensanteile führen wird. Im Unterschied zum Fall der Gutscheinprivatisierung sind Insider aber weniger geneigt, ihre Unternehmensanteile zu verkaufen, auch wenn dies die Effizienz des Unternehmens erhöht, da sie nicht nur an einer Maximierung des Unterneh-

¹ Die Möglichkeit, Einkünfte zu erzielen, wird aber begrenzt durch die unzureichenden Ersparnisse der einheimischen Bevölkerung, wie Sinn und Sinn (1992) diskutieren.

menswertes, sondern auch am Erhalt ihres Arbeitsplatzes interessiert sind und diese beide Ziele möglicherweise im Konflikt zueinander stehen.¹

Die Schaubilder 2 a-c vermitteln einen ersten Eindruck, wie unterschiedlich sich die gewählten Methoden auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Ländergruppen ausgewirkt haben.² Ein positiver Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttosozialprodukts und Privatisierungsfortschritt ist am ehesten für die Ländergruppe festzustellen, die den Verkauf als primäre Privatisierungsmethode gewählt hat. Für die Ländergruppe der Gutscheinprivatisierungen ist dieser Zusammenhang weniger deutlich erkennbar. Und für die Ländergruppe mit Insiderprivatisierung ist der Zusammenhang tendenziell sogar eher negativ als positiv. Eine eingehende Diskussion einzelner Länderbeispiele soll veranschaulichen, was die Gründe für diese unterschiedliche Entwicklung sein können.³



¹ Privatisierungsfortschritt bei Großbetrieben: Index der EBRD, von 1 (wenig Privatisierung von Großbetrieben) bis 4+ (mehr als 75% des Unternehmenskapitals in privater Hand, mit effektiver Unternehmenskontrolle)

Quelle: Transition Report (2001, S. 14)

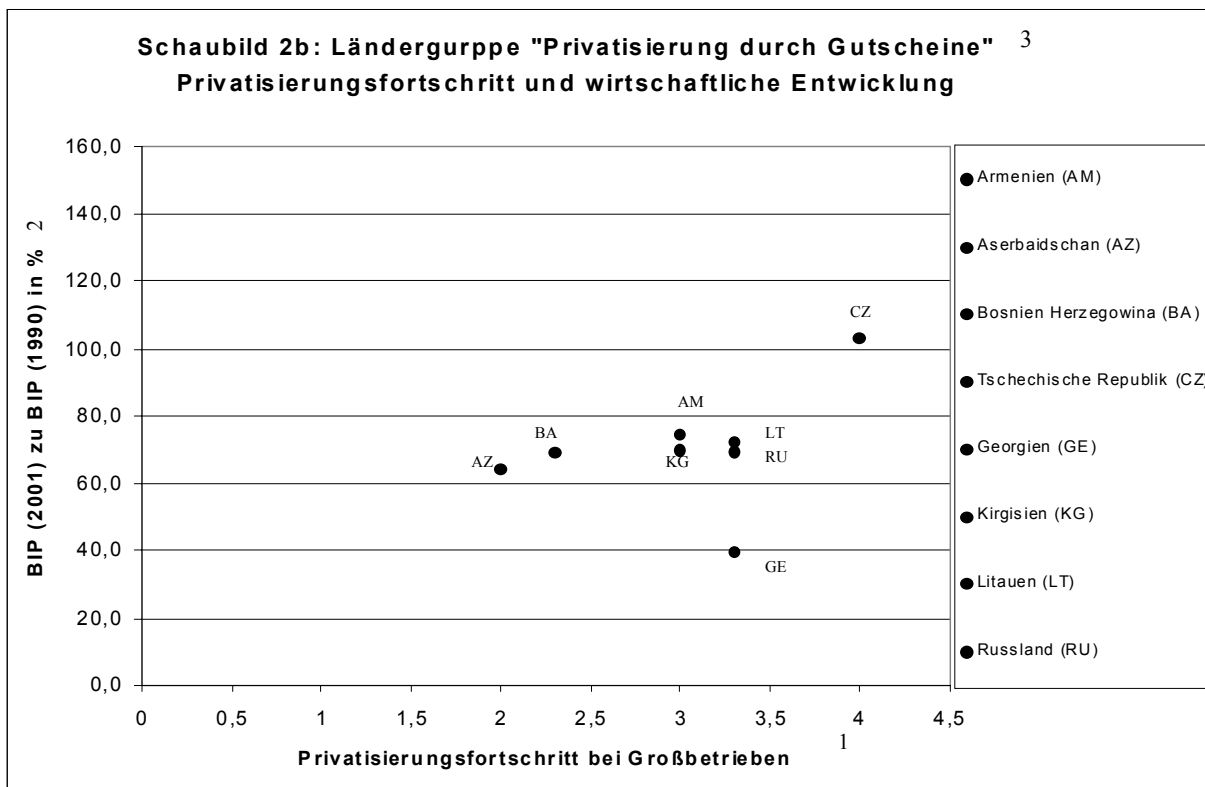
² BIP: Bruttoinlandsprodukt (Maddison 2001 und Transition Report, verschiedene Jahrgänge)

³ Länder, deren primäre Privatisierungsmethode der Verkauf ist. Transition Report (1999, S.32)

¹ Dies zeigen theoretisch Blanchard und Aghion (1996).

² Einteilung der Gruppen nach Einschätzung der EBRD

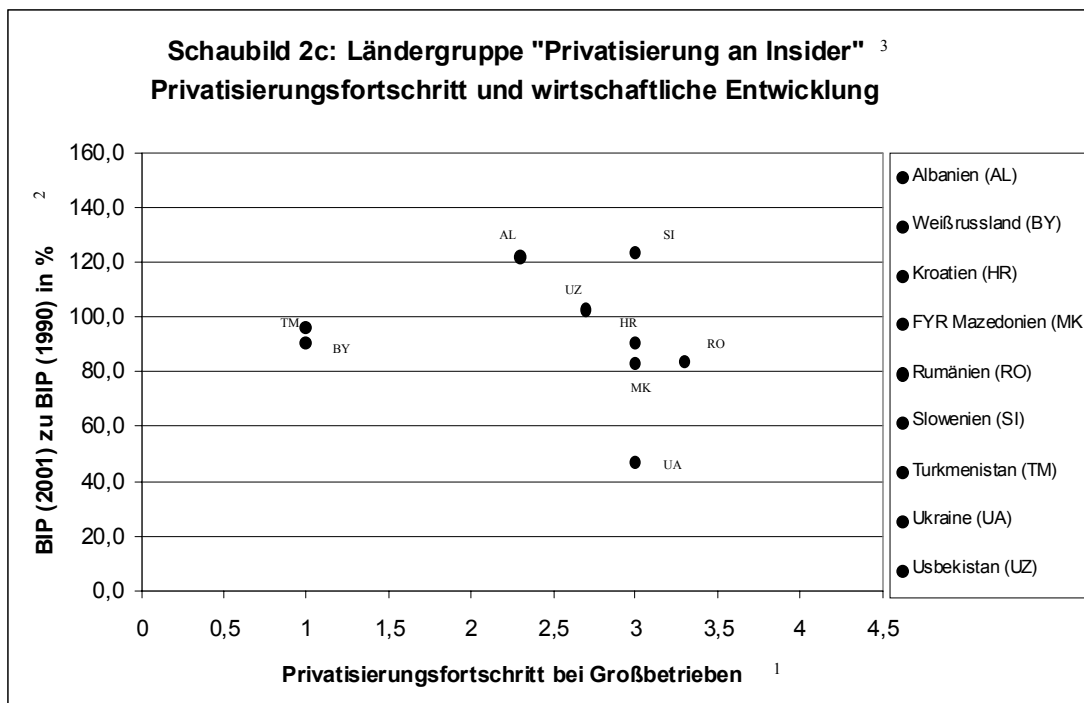
³ Eine Diskussion der verschiedenen Länderstrategien findet sich u.a. in Black, Kraakman und Tarassova (2000), Nellis (2001), Shleifer und Treisman (2000), World Bank (2002).



¹ Privatisierungsfortschritt bei Großbetrieben: Index der EBRD, von 1 (wenig Privatisierung von Großbetrieben) bis 4+ (mehr als 75% des Unternehmenskapitals in privater Hand, mit effektiver Unternehmenskontrolle)
 Quelle: Transition Report (2001, S. 14)

² BIP: Bruttoinlandsprodukt (Maddison 2001 und Transition Report, verschiedene Jahrgänge)

³ Länder, deren primäre Privatisierungsmethode die Gutscheinprivatisierung ist. Transition Report (1999, S.32)



¹ Privatisierungsfortschritt bei Großbetrieben: Index der EBRD, von 1 (wenig Privatisierung von Großbetrieben) bis 4+ (mehr als 75% des Unternehmenskapitals in privater Hand, mit effektiver Unternehmenskontrolle)
 Quelle: Transition Report (2001, S. 14)

² BIP: Bruttoinlandsprodukt (Maddison 2001 und Transition Report, verschiedene Jahrgänge)

³ Länder, deren primäre Privatisierungsmethode die Privatisierung an Insider ist. Transition Report (1999, S.32)

4. Beispiele für Privatisierungsstrategien

Ungarn

In Ungarn hatte der Transformationsprozess schon vor dem Fall der Mauer eingesetzt. Die zentrale Planung war zurückgefahren, private Unternehmen waren zugelassen worden. Ein Rückfall in den Kommunismus wurde nicht als ernsthafte Bedrohung gesehen. Eine Gefahr sah man vielmehr in den Managern, die die inzwischen recht unabhängigen, aber formal immer noch staatlichen Unternehmen leiteten und zu ihrem eigenen Vorteil ausbeuteten. Eine Massenprivatisierung sah man deshalb nicht als geeignete Option an, da sie diese Manager nicht rasch einer neuen Kontrolle unterwerfen würde. Dazu kam, dass Ungarn als eines der am höchsten verschuldeten Staaten in den Transformationsprozess eintrat. Deshalb spielte die Erzielung von Einkünften eine wichtige Rolle bei der Wahl der Privatisierungsmethode.

Ungarn entschied sich deshalb dafür, seine Unternehmen an strategische Investoren, auch ausländische, zu verkaufen. Diese Entscheidung, vor allem die Öffnung für ausländische Investoren, wurde damals als gewagter Schritt bewertet. Sie führte aber dazu, dass Ungarn sehr viele ausländische Direktinvestitionen und damit Kapital und Know how anziehen konnte, eine Entwicklung, von der Ungarns Wirtschaft sehr profitierte.

Polen

Polen hatte (wie Ungarn und in geringerem Maße die Sowjetunion) bereits in den 80er Jahren den Einfluss der Planungsbehörde zurückgeschraubt und den Managern mehr Autonomie und Bewegungsfreiheit gegeben. Die Produktionseffizienz war dadurch nur wenig gestiegen. Außerdem waren Arbeiterräte gebildet worden. Zu Beginn der Transformation wurden die Unternehmen deshalb weitgehend durch die Arbeiter und Manager kontrolliert.

Die Regierung zeigte sich grundsätzlich interessiert, die Privatisierung rasch durchzuführen. Um aber Konflikte zu vermeiden, sollte vor jeder Privatisierung der entsprechende Arbeiterrat konsultiert werden. Die westlichen Ratgeber hatten dagegen starke Bedenken. Ihre Befürchtung war, dass diese Konsultationen den Privatisierungsprozess (der ohnehin sehr lange dauern würde) massiv verzögern würden und dass dies angesichts der sich rasch verschlechternden wirtschaftlichen Lage nicht zu verkraften sei. Die Empfehlung war, rasch die staatliche Kontrolle über die zu privatisierenden Unternehmen zurückzugewinnen, um sie dann wiederum rasch zu privatisieren. Die polnischen Autoritäten widersprachen: Sie wollten nicht einen Schritt zurückgehen, um dann zwei nach vorne zu springen. Das Privatisierungsgesetz von 1990 sah deshalb vor, dass Unternehmen nur mit Zustimmung der Insider (Manager und Arbeiterräte) verkauft werden könnten. Die Hoffnung war, dass Insider in potentiell lukrativen Unternehmen ein eigenes Interesse an Verkauf hatten, um so Zugang zu Kapital, Technologie, Know how zu erlangen. Tatsächlich kamen so aber nur sehr wenige Privatisierungen zustande. Ende 1996 war noch ein Großteil der Unternehmen in staatlicher Hand, nur 1.898 (von 8.441) waren vollständig privatisiert.

Polen könnte somit als Beispiel für den oben beschriebenen Staatsansatz der Privatisierung gelten. Dennoch hat es Polen geschafft, die Corporate governance seiner Unternehmen substantiell zu verbessern. Ein wichtiger Grund dafür war, dass die polnische Regierung durch eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik den Unternehmen harte Budgetbeschränkungen auferlegte. Dies und die Aussicht auf eine mögliche Karriere nach der späteren Privatisierung motivierte die Manager, sich für die Restrukturierung ihrer Unternehmen einzusetzen. Die

Öffnung für den Außenhandel schaffte darüber hinaus einen effektiven Wettbewerbsdruck. Die Arbeiterräte schließlich konnten die Vorgänge im Unternehmen kontrollieren und so den Diebstahl von Unternehmenskapital durch die Unternehmensmanager, wie er in einigen anderen Ländern stattfand, verhindern.

Kann man aus den polnischen Wachstumswahlen schließen, dass die polnische Strategie der langsamen Privatisierung richtig war, dass Privatisierung keine notwendige Bedingung für Restrukturierung ist? Tatsächlich machen viele Experten die große Zahl von Neugründungen als eigentlichen Wachstumsmotor aus. Empirische Studien legen außerdem nahe, dass trotz der verbesserten Anreize für staatliche Unternehmen diese tendenziell schlechter abschneiden als privatisierte Unternehmen.

Tschechien

Die Wirtschaft der Tschechoslowakei war bis zum Mauerfall in klassischer sozialistischer Weise organisiert. Die Regierung hatte bis zum Schluss die Kontrolle über die Unternehmen; es gab keine kleinen privaten Unternehmen wie in Ungarn, keine Arbeiterräte oder Managerautonomie wie in Polen, keine private Landwirtschaft. Die wirtschaftliche Lage zu Beginn der Transformation war durchaus gut.¹ Nach Einschätzung der Reformer musste es oberstes Ziel der neuen Regierung sein, privates Eigentum und damit die Voraussetzung für die Entwicklung einer Marktwirtschaft zu schaffen. Ganz im Sinne des politischen Ansatzes argumentierte Dusan Triska, Chef der tschechischen Privatisierungsbehörde, dass es der überragende Zweck der Privatisierung sei, die Verbindung zwischen Staat und produktiven Unternehmen zu unterbrechen. Ohne Privatisierung gebe es keine Transformation, allenfalls eine Reform. Privatisierung sei Zweck an sich (Nellis, 2001, S.32).

Durch eine Massenprivatisierung mit Hilfe von Gutscheinen hoffte man, dieses Ziel am schnellsten erreichen zu können. Den Reformer war bewusst, dass diese Privatisierungsstrategie zunächst zu einem Streubesitz von Unternehmensanteilen führen würde, eigentlich keine günstige Voraussetzung für eine effektive Unternehmenskontrolle. Nach Überzeugung der Reformer würde der spätere Aktienhandel aber zu einer effizienten Konzentration der Aktien führen. Die neuen privaten Eigentümer, so erwartete man, würden außerdem mit Nachdruck weitere Reformen und die Errichtung der notwendigen marktwirtschaftlichen Institutionen einfordern.²

Viele Gutscheinbesitzer traten ihre Gutscheine an neu entstandene private Voucher-Investmentfonds ab, so dass diese nach Abschluss der beiden Privatisierungsrunden die Mehrzahl der privatisierten Unternehmen kontrollierten. Trotz dieser Konzentration der Unternehmensanteile in den Händen der Investmentfonds übten diese aber keine wirksame Unternehmenskontrolle aus. Was waren die Gründe? Die institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente Regulierung der Fonds fehlten. Zu geringer Aktionärsschutz für Minderheitsaktionäre und zu geringe Aufsicht führten zu illegalen Praktiken. „This opened the door to a variety of highly dubious and some overtly illegal actions that enriched fund managers at the expense of minority shareholders and harmed the health of firms”.³ Einige der größten Fonds waren im

¹ Nach Einschätzung der Weltbank lag dies an der guten ökonomischen Basis, die noch aus der Zeit vor Beginn des Sozialismus 1948 herrührte, außerdem am großen Humankapital des Landes. Ein Mitarbeiter formulierte dies so „these guys were so good they almost made socialism work“ (Nellis, 2001, S.31).

² Die Tschechoslowakei nahm die Weltbank bei der Reform des realen Sektors wenig in Anspruch (Vaclav Klaus: „Why pay hard money for soft advice“). Die Weltbank verfolgte aber den Privatisierungsprozess und war im großen und ganzen von der Richtigkeit des Voucherprivatisierungsansatzes überzeugt (Nellis, 2001, S.29).

³ Nellis (2001, S.41) Beispiele für die als „tunneling“ bezeichneten Praktiken sind der Verkauf von Firmkapital unter Wert an ein anderes Unternehmen, das sich im Besitz des Managers befindet, und der Rückkauf der Kapitalgüter zum Marktpreis.

Besitz von einheimischen Banken, die noch weitgehend durch den tschechischen Staat kontrolliert wurden. Eine wirkliche Privatisierung hatte also gar nicht stattgefunden, die erwartete Restrukturierung der Unternehmen blieb aus.

Tschechien könnte, wegen der Strategie der raschen Privatisierung, als Beispiel für den Marktansatz gelten. Allerdings blieb die erwartete Restrukturierung der Unternehmen aus. Die Corporate governance wurde nicht wirklich verbessert, da die Investmentfonds selbst unzureichend kontrolliert wurden. Den Unternehmen wurde nicht wirklich eine harte Budgetbeschränkung auferlegt, da die Banken, die über die Fonds die Unternehmen kontrollierten, kein Interesse am Konkurs der Unternehmen hatten. Dementsprechend hatten die Manager keinen Anreiz, in die Restrukturierung des Unternehmens zu investieren. Gleichzeitig war der Minderheitenschutz unzureichend, so dass sich Unternehmens- und Fondsmanager auf Kosten von Minderheitsaktionären bereichern konnten.

Russland

Russland blickte, anders als die anderen osteuropäischen Staaten, zu Beginn der Transformation auf 70 Jahre Sozialismus zurück. Auch konnte Russland nicht an eine kapitalistische Erfahrung vor Einführung der Planwirtschaft anknüpfen. Wie in Tschechien war es in Russland erklärtes Ziel der Reformer, durch eine Massenprivatisierung die Unternehmen so rasch wie möglich der Kontrolle der Politiker zu entziehen, insbesondere um im Falle einer Rückkehr der Kommunisten an die Macht vollendete Tatsachen geschaffen zu haben. Gorbatschows Perestroikapolitik hatte faktisch dazu geführt, dass die Unternehmen bei Transformationsbeginn nicht mehr länger durch den Staat und damit die Partei, sondern vielmehr durch die Manager und Arbeiter kontrolliert wurden. Die Reformer waren davon überzeugt, dass eine Massenprivatisierung nicht gegen den Widerstand dieser Insider in den Unternehmen möglich wäre. Die Privatisierungsregeln begünstigten deshalb die jeweiligen Insider und nach Abschluss der Privatisierung hielten diese schließlich 2/3 aller Anteile von 2/3 aller Unternehmen.

Auch in Russland hoffte man auf einen effizienten Weiterverkauf der Unternehmensanteile von den Insidern an strategische Investoren im freien Aktienhandel. Für einen effizienten Aktienhandel wie auch für eine effiziente Übertragung von Eigentumsrechten im allgemeinen fehlten aber die institutionellen Voraussetzungen. Den Insidern war weniger an der Maximierung ihres Unternehmenswertes als vielmehr an der Erhaltung ihrer Arbeitsplätze gelegen. Die Insiderprivatisierung verhinderte also die Entstehung einer effizienten Unternehmenskontrolle.

Einige hoch profitable Unternehmen des Rohstoff- und Energiesektors wurden im Rahmen des sogenannten „Loans for shares“-Programm privatisiert. Zwischen 1995 und 1996 nahm die Regierung Kredite bei einigen ausgesuchten Banken auf, die sich durch ihre guten Beziehungen zum Präsidenten auszeichneten, und besicherte diese Kredite mit Anteilen an 13 Unternehmen des Rohstoff- und Energiesektors. Die Kredite wurden nicht zurückgezahlt und die Unternehmensanteile daraufhin versteigert. Die Auktionen wurden so manipuliert, dass diese hochprofitablen Unternehmen in der Hand einiger weniger Finanzoligarchen landeten. Black et al. (2000, S. 65) kommentieren dies folgendermaßen: [As a result of privatisation] „a new kleptocracy emerged. A small number of individuals, who mostly achieved initial wealth through favourable deals with or outright theft from the government, ended up controlling most of Russia's major firms and, to a nontrivial extent, the government itself.“ Wer sich hier ohne nennenswerte Beschränkungen und Kontrollen bereichert hatte, konnte kein Interesse daran haben, durch institutionelle Reformen wie Einführung des Schutzes von Minderheitsaktionären die eigenen Vorteile zu begrenzen. Eine wirksame Nachfrage nach effizienten Institutionen artikulierte sich nicht.

Russland hatte sich bewusst für den Marktansatz entschieden.¹ Trotz umfangreicher Privatisierung kam es aber nicht zu einer Verbesserung der Corporate governance, denn die Insiderprivatisierung verhinderte die Entstehung einer effizienten Unternehmenskontrolle. Gleichzeitig waren finanzstarke Interessengruppen, die sich im Laufe der Reformen enorm bereicherten, nicht an der Entstehung effizienter Institutionen interessiert.

5. Empirische Untersuchungen

Obwohl die Privatisierung in den osteuropäischen Transformationsländern erst Mitte der 90er Jahre richtig einsetzte und auch 13 Jahre nach dem Mauerfall noch nicht in allen Ländern und in allen Sektoren abgeschlossen ist, sind ihre Ergebnisse bereits Gegenstand einer Vielzahl empirischer Untersuchungen.² Problematisch an diesen Studien ist vor allem die Datenlage, einerseits wegen der geringen zeitlichen Distanz, andererseits wegen der mangelhaften Daten aus der Unternehmensbuchhaltung.³ Manche Studien basieren deshalb auf eigenen Unternehmensbefragungen. Wie immer in solchen Studien ist eines der Hauptprobleme, mit dem erheblichen Selection bias umzugehen, denn die zur Privatisierung ausgewählten Unternehmen wurden nicht zufällig, sondern nach bestimmten ökonomischen Kriterien bestimmt.

Verschiedene Überblicksartikel versuchen sich an einer Aggregation der bisherigen empirischen Ergebnisse, mit unterschiedlichen Methoden.⁴ Die methodisch anspruchsvollste davon ist die Studie von Djankov und Murrell (2002). Sie führen auf der Grundlage von mehr als 100 empirischen Studien eine Metaanalyse durch, in der sie Einzelinformationen der einzelnen Studien statistisch auswerten. Wie die beiden Autoren zeigen, zeichnen die bisherigen empirischen Studien kein einheitliches Bild. Während die Privatisierung in den osteuropäischen Staaten überwiegend einen positiven Effekt auf die Restrukturierung der Unternehmen gehabt hat, ist dies in den GUS-Staaten keineswegs gesichert. Generell kann man feststellen, dass eine Privatisierung an Outsider zu deutlich besseren Ergebnissen geführt hat als die Privatisierung an Insider. Besonders in den GUS-Staaten hat sich die Privatisierung an Insider negativ auf den Unternehmenserfolg ausgewirkt.

Eine makroökonomische Studie von Zinnes, Eilat, Sachs (2001) untersucht insbesondere, welche Rolle die Institutionen eines Landes für den Privatisierungserfolg spielen. Sie bestätigt, dass die Privatisierung alleine keinen signifikanten Effekt auf das Wachstum eines Landes hat. Wesentlich ist vielmehr, unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen sie stattfindet. Erst wenn ein gewisser Schwellenwert an institutionellen Voraussetzungen erreicht ist, hat Privatisierung einen positiven Einfluss auf das Wachstum. Dann gilt, je besser die Institutionen, desto größer der positive Einfluss der Privatisierung.

Wie die empirischen Studien bisher belegen, gibt es große Unterschiede im Privatisierungsergebnis einzelner Länder. Das kann zum Teil auf die unterschiedlichen Privatisierungsmethoden zurückgeführt werden. Eine wesentlichen Einfluss haben aber auch die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen in diesen Ländern.

¹ DmitriVasiliev (stellvertretender Leiter der Privatisierungschörde) nannte als wichtigste Lektion der Privatisierung Russlands „Privatization should be carried out in the shortest possible period of time, using the simplest and most standard procedures. Restructuring should be postponed until the completion of privatisation.“ (Nellis, 2001, S.59)

² Einen Überblick geben. Bevan, Estrin und Schaffer (1999), Megginson und Netter (2001), Shirley und Walsh (2000) und Djankov und Murrell (2002).

³ Megginson und Netter (2001), Weiss und Nikitin (1998), Frydman, Gray, Hessel und Rapazynski (1999).

⁴ Megginson und Netter (2001) konzentrieren sich auf die nach ihrer Auffassung besten Studien, Shirley und Walsh (2000) vergleichen die Zahl der Studien mit positivem Ergebnis und der mit negativem Ergebnis.

6. Lehre aus der Privatisierungserfahrung

Es wäre naiv zu glauben, dass nicht zumindest manche Politiker bei der Planung der Privatisierung genauso ihre eigenen Ziele bzw. die Ziele ihrer Klientel verfolgten wie zuvor bei der Führung von Staatsbetrieben. Aber selbst Politiker, die ganz im Sinne des öffentlichen Interesses zu handeln glaubten, hatten mit ihrer Reformpolitik nicht immer den gewünschten Erfolg. Zwei wesentliche Einsichten, warum dies der Fall war, hat der Reformprozess in Osteuropa bisher gezeigt. Zum einen ist heute klar, dass der Privatisierungserfolg entscheidend von den begleitenden institutionellen Reformen abhängt. Zum anderen aber ist deutlich geworden, dass durch den Privatisierungsprozess selbst neue Interessengruppen entstehen, die beeinflussen, ob künftig hinreichend Druck zur Durchführung der institutionellen Reformen auf die Regierung ausgeübt wird. Eine falsche Privatisierungsstrategie schafft die falschen Lobbyisten und kann somit langfristig notwendige Reformen verhindern.

Literatur

- Bevan, A., Estrin, S. und Schaffer, M. (1999) Determinants of Enterprise Performance during Transition, Centre for Economic Reform and Transformation (CERT) Working Paper 99/03
- Black, B., Kraakman, R. und Tarassova A. (2000) Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong? Stanford Law School, Working Paper No. 178, William Davidson Institute at University of Michigan Business School, Working Paper No. 269, erscheint in Stanford Law Review
- Blanchard, O. und Aghion, P. (1996) On insider privatization, *European Economic Review* 40, 759-766
- Boycko, M., Shleifer, A. und Vishny, R. (1996) A Theory of Privatisation, *Economic Journal* 106, 309-319
- Djankov, S. und Murrell, P. (2002) Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey, *Journal of Economic Literature* 40, 739-792
- EBRD, Transition Report, European Bank for Reconstruction and Development, London, jährliche Publikation
- Frydman, R. et al. (1997) Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies, World Bank Technical Paper No 1830, Washington D.C.
- Havrylyshyn O. und McGettigan D. (1999) Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature, IMF Working Paper 99/6
- Kornai, J. (1990) The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System – the Example of Hungary, Norton, New York
- Lieberman, I. und Veimetra R. (1996) The Rush for State Shares in the 'Klondyke' of Wild East Capitalism: Loans-for-Shares Transactions in Russia, *The George Washington Journal of International Law and Economics* 29, 737-768
- Maddison, A. (2001) The World Economy: A Millennial Perspective, Development Centre Studies, OECD
- Megginson W.L. und Netter, J.M. (2001) From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature* 39, 321-389

- Nellis, H. (1999) Time to Rethink Privatization in Transition Economies?, International Finance Corporation, Discussion Paper No 38, Washington D.C.
- Nellis, J. (2001) The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis, OECD Background Paper, Washington D.C.
- OECD (1998) The Czech Republic, OECD, Paris
- Pohl, G. et al. (1997) Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe – Evidence and Policy Options, World Bank Technical Paper No. 368, Washington D.C.
- Schmidt, K.M. (1996) The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach, Journal of Law, Economics and Organization 12, 1-24
- Schmidt, K.M. und Schnitzer, M. (1993) Privatization and Management Incentives in the Transition Period in Eastern Europe, Journal of Comparative Economics 17, 264-287
- Schmidt, K.M. und Schnitzer, M. (1997) Methods of Privatization: Auctions, Bargaining and Give-Aways, in: H. Giersch (Hrsg), Privatization at the Turn of the Century, Springer-Verlag, Berlin
- Sheshinski E. und López-Calva, L.F. (2002) Privatization and its Benefits: Theory and Evidence, unveröffentlichtes Manuskript, Hebrew University Jerusalem
- Shirley, M.M. und Walsh, P. (2000) Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate, World Bank, Washington D.C.
- Shleifer, A. (1998) State versus Private Ownership, Journal of Economic Perspectives 12, 133-150
- Shleifer, A. und Treisman, D. (2000) Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia, MIT Press, Cambridge M.A.
- Sinn, G. und Sinn, H.W. (1992) Kaltstart, Mohr-Verlag, Tübingen
- Stiglitz, J. (1999) Wither Reform? Ten Years of the Transition, World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, Keynote Address, Washington D.C.
- Stiglitz, J. (2002) Die Schatten der Globalisierung, Siedler Verlag, Berlin
- Vickers, J. und Yarrow, G. (1991), Economic Perspectives on Privatization, Journal of Economic Perspectives 5, 111-132
- World Bank (1996) World Development Report, Oxford University Press, New York
- World Bank (2002) Transition: The First Ten Years, The World Bank, Washington D.C.
- Zinnes, C., Eilat, Y. und Sachs J. (2001) The Gains from Privatization in Transition Economies: Is „Change of Ownership“ Enough?, IMF Staff Papers 48, Special Issue 2001, International Monetary Fund, Washington D.C.

Die Privatisierung tschechischer Industriebetriebe und ihre Auswirkungen.- Dargestellt am Teilaspekt Organisation -

Franziska Schaft, Bayreuth

Summary

This paper analyses the privatisation of Czech industrial enterprises and the consequences for their formal organization. The empirical findings base on altogether 30 case studies in two different regions. Through a biographical method, the organizational changes within the former state owned companies in context with privatisation and their regional effects will be analysed. After reviewing the privatisation process and the main results of the privatisation empirical findings will be presented.

1. Privatisierung und Unternehmenstransformation

Der Begriff Transformation wurde in den letzten Jahrzehnten von verschiedenen Disziplinen unterschiedlich verwendet und konkurriert mit einer Vielzahl anderer Bezeichnungen, wie Transition, Zusammenbruch oder Regimewechsel, die mitunter synonym verwendet werden.¹ Seit den 90er Jahren wird Transformation allerdings von der Mehrheit der Wissenschaftler als Oberbegriff für die Charakterisierung der Umbruchprozesse in den ehemals sozialistischen Staaten verwendet. Auch in den nachfolgenden Ausführungen bezieht sich Transformation auf der *ökonomischen Ebene* auf den Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft hin zu einer Marktwirtschaft, auf der *politischen Ebene* wird der Wandel von einem kommunistischen zu einem demokratischen System bezeichnet. Im Mittelpunkt der Betrachtungen dieser Ausführungen steht allerdings der Wandel des ökonomischen Systems auf der Mikro- bzw. Unternehmensebene.

Die Privatisierung als zentraler Moment der Eigentumstransformation bildet bei der Fragestellung der Arbeit den zentralen Ausgangspunkt. Privatisierung im *engeren Sinne* beinhaltet den Übergang von staatlichen oder öffentlichen Eigentumsrechten an Private. Damit bildet sie eine grundlegende Voraussetzung und einen wesentlichen Bestandteil für die Unternehmenstransformation, also dem Wandel vom plan- zum marktwirtschaftlichen Unternehmen. Daher werden die Begriffe Unternehmenstransformation und Privatisierung in einem symbiotischen Zusammenhang betrachtet. Dieses Papier geht von der Grundannahme aus, dass Privatisierung sich nicht allein auf den formalen Transfer von Verfügungsrechten beschränken kann: Es wäre falsch, den Fortschritt der Privatisierung allein am formellen Verlauf des Prozesses nur als Übergang von rein öffentlichen zu rein privaten Gütern zu analysieren. Der eigentliche Sinn der Privatisierung besteht nach LAGEMANN darin, über die Veränderung der Eigentumsverhältnisse eine Umstrukturierung bzw. Transformation der Unternehmen zu ermöglichen, in deren Verlauf sich diese zu durchsetzungsfähigen Wettbewerbern entwickeln.² Daher wird Privatisierung hier als weitgefasser Prozess verstanden, dessen Auswirkungen sich insbesondere in der Veränderung der innerbetrieblichen Strukturen zeigen. Die Transformation von

¹ PÜTZ (1999), S. 55

² LAGEMANN (1995), S. 11

Unternehmen wird auch durch eine Vielzahl anderer Faktoren begünstigt, wie etwa der Liberalisierung des Außenhandels etc. Allerdings bildet die Privatisierung eine wichtige Voraussetzung für die ehemaligen Staatsbetriebe, um im Wettbewerb unternehmerisch selbständig agieren zu können. Im folgenden soll Privatisierung also vor dem Hintergrund einer weitgefassten Definition als das Element verstanden werden, welches die Transformation von ehemals planwirtschaftlichen Unternehmen am deutlichsten ausdrückt.

2. Verfahren und Methoden der Privatisierung

1990 wurden erste rechtliche Schritte eingeleitet, um die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse abzusichern. Zwischen Oktober 1990 und Ende Februar 1991 wurden unter anderem drei Gesetze verabschiedet, welche die grundlegenden Rahmenbedingungen für den Transfer staatlichen Eigentums in private Hände setzten. Die Gesamtstrategie der Privatisierung setzte sich im wesentlichen aus drei Teilkomponenten zusammen:

- **RESTITUTIONSGESETZE:** Diese hatten zum Ziel, widerrechtliche Enteignungen von Vermögen auf juristischem Wege zu begleichen. Im Rahmen der Reformplanungen, welche im „Szenario der Wirtschaftsreform“ niedergelegt wurden, entschied man sich für den Grundsatz „Restitution vor Privatisierung“, da man befürchtete, dass sich im Rahmen des Privatisierungsprozesses die ungeklärten Eigentumsrechte als Privatisierungs- und Investitionshemmnis auswirken könnten. Auf diese Weise sollten klare Entscheidungsspielräume für Unternehmen ohne die Gefahr einer potentiellen Rechtsunsicherheit geschaffen werden. Diese Lösung suchte nach einem pragmatischen Kompromiss zwischen Gerechtigkeit und Schnelligkeit¹, welcher aufgrund der beschränkten staatlichen Finanzmittel und des großen Zeitdrucks, unter welchem der gesamte Transformationsprozess abläuft, als notwendig erachtet wurde. Das Resultat bildete ein Bündel von Restitutionsvorschriften.
- Die **KLEINE PRIVATISIERUNG** fokussierte sich in erster Linie auf die Sektoren Handel und Dienstleistung mit dem Ziel, den wirtschaftlichen Mittelstand wiederzubeleben. Mit dem Gesetz Nr. 427/1990 Sb. über die Übertragung des Staatseigentums an einigen Sachen auf andere juristische oder natürliche Personen wurde bereits am 25. Oktober 1990 die gesetzliche Grundlage geschaffen, um erste Privatisierungsmaßnahmen in den Sektoren Handel und Dienstleistung zu vollziehen. Die Unternehmen der kleinen Privatisierung waren weitgehend in den Bereichen Einzelhandel, Gaststätten, Handwerk, Speditionen usw. anzusiedeln, umfassten teilweise aber auch kleinere Produktionsunternehmen. Als Methode wurde vorzugsweise der Weg der öffentlichen Versteigerungen² auf lokaler Ebene gewählt.
- Die **GROBE PRIVATISIERUNG** der staatlichen Industrieunternehmen bildet die umfassendste Privatisierungsmaßnahme zur Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf dem Güter- und Kapitalmarkt. Die Große Privatisierung in der Tschechischen Republik wird in der Literatur oft als Massenprivatisierung bezeichnet und als identisch mit der Coupon- oder Voucher-Privatisierung angesehen. Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass die Couponmethode nur ein Element der Großen Privatisierung in der Tschechischen Republik war. Gesetzlich legitimiert durch das Gesetz Nr. 92/1991 Sb. sollten ursprünglich durch dieses Programm über 4000 Staatsbetriebe in zwei großen Hauptwellen zeitlich versetzt privatisiert werden, wobei im Rahmen jeder dieser Wellen fünf verschiedene Verfahren für die

¹ DAUBNER (1997), S. 231

² § 16 des Gesetzes Nr. 427/1990 sieht als Ausnahmeregelung auch den direkten Verkauf vor

Privatisierung von Unternehmen oder Unternehmensteilen möglich waren: Umwandlung in eine Aktiengesellschaft und Privatisierung der Aktien, insbesondere im Tausch gegen Coupons; Direktverkauf an einen Investor; Öffentliche Ausschreibungen und Auktionen oder Kostenloser Transfer an Gemeinden; Transfer an öffentliche Organisationen wie Sozialversicherungen usw..

3. Ergebnisse der Privatisierung

Der aktuelle Stand der Privatisierung zum 30.11.2001 ist in Tabelle 1 zusammengefasst, welche auf den Daten des Fonds für Nationalvermögen (FNM) beruht. Die erhältlichen Daten zum aktuellen Stand und Verlauf der Privatisierung beziehen sich einerseits auf die eingereichten Privatisierungsprojekte, welche für die Privatisierung eines Staatsbetriebes genehmigt und an den Fond zur Implementation weitergereicht wurden. Andererseits bestehen die genehmigten Privatisierungsprojekte aus verschiedenen Privatisierungseinheiten,¹ in welche der Ausgangsbetrieb aufgeteilt bzw. privatisiert werden sollte. In der Regel beziehen sich die Privatisierungseinheiten auf einzelne Produktionseinheiten bzw. Zweigbetriebe der Staatsbetriebe, aber auch auf einzelne Gebäude oder Grundstücke. Diese Teileinheiten wurden dann nach einer oder mehreren Methoden transformiert und den neuen Eigentümern zugeführt. Nach Angaben des FNM weist die Zahl der eingereichten und implementierten Projekte auf die Anzahl der privatisierten Staatsbetriebe hin. Zusätzlich ist die Zahl der aus den Privatisierungsprojekten heraus neugebildeten Einheiten ein Indikator dafür, in wie viele Teileinheiten die ehemaligen Staatsbetriebe zerlegt wurden.

Tab. 1 Aktueller Stand der Privatisierung bis zum 30.11.2001

Methode	Privatisierungseinheiten		Gesamtwert (Tsch. Kronen in Mrd.)	
	An FNM transferiert	Abgeschlossen	An FNM transferiert	Abgeschlossen
Auktionen	1.210	1.200	8.495	8.434
Ausschreibungen	1.377	1.324	31.844	30.814
Direktverkäufe	6.675	6.521	68.514	66.862
Freier Transfer	5.258	5.205	71.866	71.492
Transfer in AG	1.872	1.871	798.242	798.191
Insgesamt	16.392	16.121	978.963	975.795

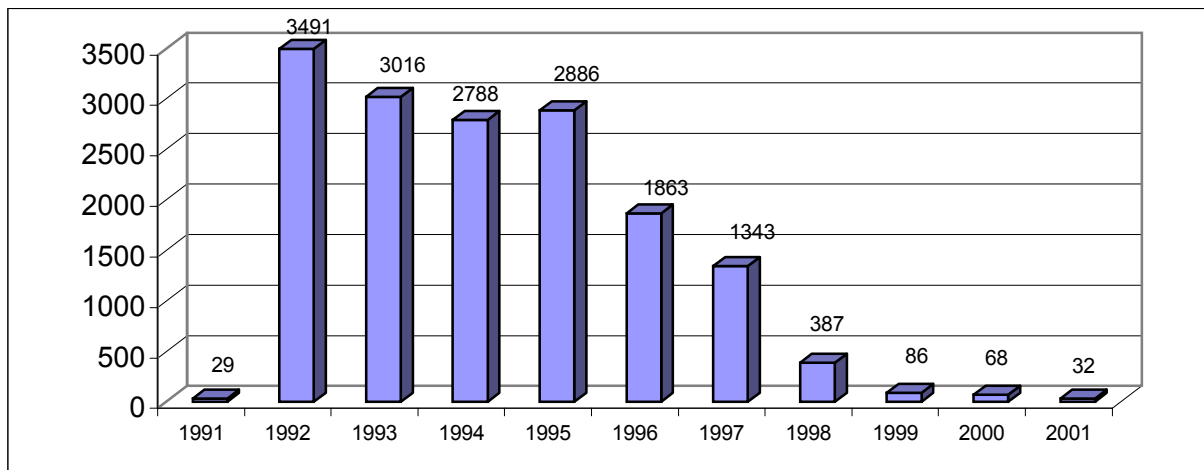
Quelle: FNM (2001): Implementation of privatization projects in:
www.fnm.cz/fnm/spi.nsf/WebAn/privatizacniProjekty

Bis zum 30.11.2001 wurden an den Fond für Nationalvermögen 6.618 Privatisierungsprojekte zur Implementation transferiert, deren Gesamtwert 978,5 Mrd. Tschechischer Kronen beträgt. Umgesetzt wurden bis zu diesem Zeitpunkt 6.433 Privatisierungsprojekte, welche die Zerlegung der Ausgangsbetriebe in 16.121 Einheiten festlegten.²

¹ nach Angaben des FNM umfasst ein Privatisierungsprojekt durchschnittlich 2-3 Privatisierungseinheiten, in Ausnahmefällen auch bis zu 10.

² FNM (2001): www.fnm.cz/spj.nsf/WebAN/PrivatizacniProjekty

Abb. 1: Privatisierte Unternehmenseinheiten, 1991 - Juni 2001



Quelle: FNM 2001

Aus quantitativer Sicht sind mit 1.871 verhältnismäßig wenig Unternehmenseinheiten in Aktiengesellschaften transformiert worden, um dann über Coupons oder andere Verfahren einem neuen privaten Eigentümer zugeführt zu werden. Allerdings haben diese mit 798 Mrd. Tschechischer Kronen einen Anteil von 82 Prozent am Gesamtbuchwert aller Unternehmenseinheiten. Es wird deutlich, dass die Mehrzahl der aus den Staatsbetrieben entstandenen Unternehmenseinheiten in dem Zeitraum 1992-1995, also während der Großen Privatisierung, an einen neuen Besitzer transferiert wurden (Abbildung 1). Die jährlich konstant sinkende Anzahl privatisierter Objekte deutet auf einen gewissen Abschluss des offiziellen Privatisierungsgeschehens hin.

4. Empirische Ergebnisse zur Privatisierung

Im Rahmen der laufenden Untersuchung wurden sowohl qualitative als auch quantitative Methoden verwandt. Im Rahmen eines biographischen Ansatzes wurden in den Untersuchungsregionen Westböhmen und Prag jeweils 15 privatisierte Unternehmen aus verschiedenen Branchen der verarbeitenden Industrie untersucht. Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf den Ergebnissen der 30 Unternehmensbiographien.

4.1 Unternehmensorganisation im Wandel: Entflechtung und Verselbständigung

Bei dem überwiegenden Teil der betrachteten Fallstudien ist es im Zuge der Transformation zu einer *Entflechtung* der ursprünglichen Staatsunternehmen gekommen, eine Notwendigkeit, die aus den planwirtschaftlichen Organisationsmustern resultiert. Das Erbe des sozialistischen Wirtschaftssystems bestand in einer Wirtschaftsstruktur, welche durch einen hohen Besatz an Monopolunternehmen gekennzeichnet war. Hier wurden - vor dem wirtschaftspolitischen Ziel der Zusammenlegung und Konzentration - die Unternehmen branchenspezifisch vielfach in eine VHJ (výrobní hospodářské jednotky)¹ oder Konzerne mit zahlreichen Teilbetrieben zusammengefasst, die sich durch eine straffe vertikale Integration der Produktion auszeichneten.

¹ Produktionswirtschaftseinheiten

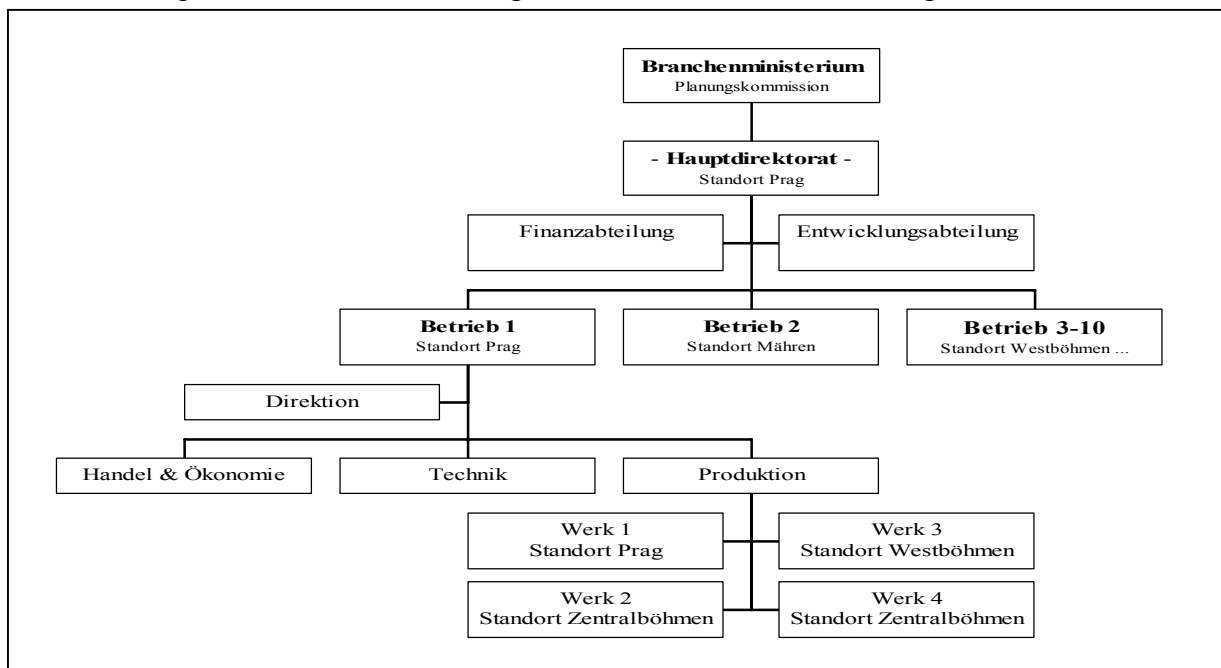
Tab 2: Organisationsform in der Planwirtschaft

Organisationsform	Anzahl der Fallstudien
Gruppe 1: Selbständige Staatsbetriebe	3
Gruppe 2: In Konglomeraten assoziiert	23
Keine Information vorliegend	4
Insgesamt	30

Quelle: Eigene Erhebungen, Bayreuth 2003

Auch der Großteil der untersuchten Betriebe war in der Planwirtschaft in solchen VHJs oder Industriekonglomeraten assoziiert, während nur zwei Fallstudien bereits Mitte der sechziger Jahre, vor dem Hintergrund der damaligen wirtschaftspolitischen Dezentralisierungstendenzen, aus diesen Konglomeraten herausgelöst und als selbständige Staatsbetriebe organisiert wurden. Anders verlief innerhalb der Gruppe 1 die Entwicklung einer Glasmanufaktur: Durch die nationale Zielsetzung der Konzentration und Zusammenlegung der Glasproduktion wurde die 1857 gegründete Manufaktur im Zuge der Nationalisierung Ende der fünfziger Jahre dem Nationalunternehmen BORSKÉ SKLO (Borer Glas) zugeordnet, welches dann 1974 zum Fachgebietsunternehmen CRYSTALEX umgewandelt wurde. In diesem Konglomerat, mit über 12.000 Beschäftigten und zehn Standorten in der gesamten ehemaligen Tschechoslowakei, waren neben der untersuchten Fallstudie sämtliche Betriebe aus dem Sektor Glasproduktion assoziiert. 1988 wurde die Glasmanufaktur im Rahmen eines Reformprogramms, welches unter der Bezeichnung „Umbau des wirtschaftlichen Mechanismus“ durchgeführt wurde, von dem Komplex CRYSTALEX getrennt und agierte weiterhin bis zu seiner Privatisierung als autonomes Unternehmen. Fallstudien innerhalb der Gruppe 2 waren in großbetrieblichen Industriekonglomeraten assoziiert, welche dann im Rahmen oder bereits im Vorfeld der Privatisierung unmittelbar nach der samtenen Revolution von den großen Konzernen in eigenständige Teilbetriebe abgespalten wurden.

Abb. 2: Beispiel einer industriellen Organisationsform Ende der achtziger Jahre, vereinfacht



Quelle: Eigene Darstellung, Bayreuth 2003

Das Beispiel eines Konzerns für Werkzeugproduktion, in welchem eine untersuchte Fallstudie assoziiert war, verdeutlicht stellvertretend den streng hierarchischen Aufbau dieser Unterneh-

men. Eine Diskussion um die Entscheidungsautonomien der einzelnen Betriebe *innerhalb* der Industriekonglomerate ist schwierig und muss mit Bedacht geführt werden. Funktional waren sie mit einem eigenen Direktor und Verwaltungsapparat eigenständig, häufig auch mit ihrem Produktionsort. So produzierte beispielsweise die untersuchte Fallstudie vor allem spezielle Gerätekomponenten für den Maschinenbau, während die anderen Teilbetriebe auf verschiedene Handwerkzeugausführungen konzentriert waren. Andere Bereiche, wie beispielsweise Entwicklungs- und Finanzierungsabteilungen, wurden in der Regel zentral koordiniert. Zusätzlich waren die einzelnen Betriebe durch die zentralstaatlich verwaltete Investitions- und Budgetpolitik in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt. In der Folge kam es einerseits zu einer ungleichen Verteilung der Investitionen, wie der Interviewpartner der Fallstudie verdeutlicht:

Die Investitionen waren insgesamt recht hoch, allerdings nicht am Standort Prag. Es wurde argumentiert, Prag sei ohnehin schon Regierungssitz und Hauptstadt. Und damit nicht gesagt werden konnte, Prag habe einen Vorteil gegenüber der Peripherie, wurde weniger in den Prager Betrieb investiert, es gab dort eher eine mährische Strömung bei den Investitionen.

Eine anderer Aspekt im Rahmen der zentral gesteuerten Investitionspolitik zeigt sich aus den Erfahrungen eines Spirituosenproduzenten, welcher bis Ende der achtziger Jahre in dem Kombinat der Westböhmischen Krämereien und Konservenfabrik assoziiert war:

Wir als Spirituosenfabrik hatten damals keine Priorität. Im Kombinat hatten Produkte für Kindernahrung oder Hefe für die Brotproduktion Vorrang. Also kamen in unseren Betrieb sehr wenig Investitionen.

Der Großteil der in den Monopolbetrieben erwirtschafteten Gewinne wurde an die staatliche Planungszentrale geleitet, im Falle des untersuchten Teilbetriebs aus dem Konzern für Werkzeugproduktion blieben nur 10 % zur eigenständigen Verwendung zurück. Zusätzlich wurde innerhalb der Monopolbetriebe in starkem Umfang auf Quersubventionierung weniger profitabler Bereiche gesetzt. Wirtschaftlich erfolgreichen Betrieben dieses Systems war damit die Reinvestition erwirtschafteter Gewinne größtenteils verbaut, wie ein führender Beschäftigter des bereits genannten Spirituosenherstellers rückblickend kritisiert:

Wichtig war einzig das Gesamtergebnis. Das konsolidierte Ergebnis aller Betriebe. Und die Fabriken, die erfolgreich waren, mussten die anderen finanzieren. Und wir haben uns am Anfang der Revolution selbständig gemacht und sind aus dem Kombinat ausgetreten. Und damals schon begann vor der Privatisierung unsere positive Entwicklung, weil wir unsere Umsätze selbst investieren konnten.

Darüber hinaus haben beide betrieblichen Organisationsformen gemeinsam, durch Planvorgaben der staatlichen Stellen gelenkt worden zu sein, was jedoch nicht zu dem Schluss führen darf, die Unternehmen als einflusslose Objekte einer zentralen Planung zu sehen. MLČOCH spricht in diesem Zusammenhang von einer umgekehrten Kontrollpyramide, in welcher sich die wirtschaftliche Macht weniger auf der höchsten Ebene der zentralen Planungskommissionen, sondern vielmehr in den Händen einer informellen Koalition zwischen den Topmanagern der Konzerne und führenden politischen Akteuren konzentrierte.¹ Die Kooperations- und Zu-

¹ Die Planparameter wurden in einem informellen Aushandlungsprozess zwischen Staat und Unternehmen festgelegt, wobei letztere einen deutlichen Informationsvorteil besaßen und aufgrund ihrer tatsächlichen Handlungskompetenzen über Menge, Art und Standort der Produktion entschieden. Das Unternehmen versuchte extrem weiche Pläne durchzusetzen und nutzte dabei seinen Informationsvorsprung dem Zentrum gegenüber. Die zentralen Planungskommissionen hingegen wurden nach der Anzahl der unter ihrer Aufsicht stehenden planerfüllenden Unternehmen bewertet, so dass sie zwar um maximal mögliche, aber dennoch erfüllbare Pläne bemüht waren. HLAVÁČEK; MEJSTRÍK kommen in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass aus unterschiedlichen Motiven keine der beiden Akteursgruppen Interesse an einer hohen Produktivität hatte. Im Rahmen der Untersuchung können diese Aussagen zwar nicht be- oder widerlegt werden, dennoch wird dieser Sachverhalt als wichtige Voraussetzung zum Verständnis und Einordnung des Gesamtkontextes angesehen. Für nähere Ausführungen vergleiche: BAYER (1999), 35 f.;

lieferbeziehungen wurden durch die Konzernleitung bzw. die übergeordneten Planungsbehörden gestaltet. Die direkten zwischenbetrieblichen Beziehungen bestanden in der Aushandlung der Details der Zulieferung: Wie mehrheitlich aus den mündlichen Interviews hervorging, wurden die Produktions- und die genauen Absatzmengen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren vom Staat vorgegeben, die Spezifikation der Produktion blieb hingegen den Unternehmen überlassen. Dazu gehört auch die Akquisition der Abnehmer - wenn auch nur im eingeschränkten Maße - wie das Fallbeispiel eines westböhmischen Gießereibetriebes verdeutlicht: Hier hatte die zuständige Planungskommission - in diesem Fall dem damaligen Wirtschaftsministerium zugeordnet - im Rahmen einer Verbrauchskalkulation die Kundendaten bereits erfasst, so dass der Interviewpartner rückblickend konstatiert:

Praktisch musste man die Kunden auch nicht suchen. Das Ministerium hatte ja alle Daten. Und dann hat das Ministerium zu den entsprechenden Produzenten gesagt: ‚Kommen Sie her, die wollen das, das und das.‘

Zusätzlich zeigt sich bei der Mehrheit der untersuchten Unternehmen in der Planwirtschaft die Tendenz, alle wichtigen Zulieferer an den Staatsbetrieb zu binden und sie möglichst in den Konzern zu integrieren. Meist handelte es sich um eng verflochtene Zuliefer- und Abnehmer-Produktionsnetzwerke. Austauschbeziehungen wurden vor allem innerhalb der Konzerne abgewickelt. Dadurch konnten die bestehenden Zulieferprobleme weitgehend gelöst werden, was vermutlich die logische unternehmerische Konsequenz der damaligen Mangelwirtschaft war. So war beispielsweise der genannte Gießereibetrieb in der Planwirtschaft in das staatliche Industriekonglomerat ELITEX eingegliedert, das Näh- und Textilmaschinen produzierte. Der staatliche Vorgänger der analysierten Fallstudie hatte hier auch eine interne Zulieferfunktion innerhalb seines Konzerns, da es mit seinen Feingussteilen verschiedene Komponenten für die Fertigung der Näh- und Textilmaschinen produzierte.

Durch die Herauslösung einzelner Betriebsteile aus der Gesamtmasse der staatlichen Großunternehmen und Konzerne und deren unterschiedliche Privatisierung durch verschiedene Verfahren und Akteure sind im Zuge der Transformation zunächst neue, vollkommen *selbständig wirtschaftende* Unternehmen entstanden. Dabei hat sich im Rahmen der Interviews mehrheitlich herausgestellt, dass der Großteil der Fallstudien bereits im Vorfeld der Privatisierung aus den Konzernen herausgelöst wurde, um dann als eigenständiges Unternehmen in die Privatisierung zu gehen. Zum einen wurde beobachtet, dass die Entflechtung zentral durch die zuständigen Ministerien angeordnet wurde. Andererseits hat in vielen Fällen die Initiative der Teilbetriebsleitung eine Rolle gespielt, wie das Beispiel eines Porzellanbetriebes illustriert. Hier sollte der Austritt aus der Muttergesellschaft zu einem Mehr an Autonomie führen.

Nach der Wende waren wir nicht damit zufrieden, wie wir geleitet wurden. Dieser Betrieb hatte einen großen Gewinn, aber die Investitionen wurden umverteilt und gingen nicht an uns zurück. Das Management hat deshalb versucht, für uns ein Privatisierungsprojekt zu entwickeln.

4.2 Kurzes Fazit: Räumliche Auswirkungen der Reorganisation

Die erfolgten Unternehmensspaltungen haben damit in räumlicher Hinsicht in einem gewissen Umfang zu einer *Dekonzentration* und *Demonopolisierung* der Wirtschaftsstruktur geführt: Die Kompetenzen haben sich vermehrt von einer überregionalen Ebene auf die Mikrostandorte der ehemaligen Betriebseinheiten, also die heutigen Unternehmen verlagert. Dies hat eine neue *Dezentralisierung* von Ressourcen zur Folge, welche beispielsweise im Falle der erwirtschafteten Betriebsumsätze ermöglichen, dass erwirtschaftete Ressourcen - etwa in Form von

MLČOCH (1992): The Behaviour of the Czechoslovak Enterprise Sphere; HLAVÁČEK; MEJSTRÍK, (1997): The Initial Economic Environment For Privatization, S. 1-32

Reinvestitionen - auch am Mikrostandort verbleiben können. Zusätzlich waren, wie in Abb. 2 veranschaulicht, die Einzelbetriebe in der Regel von den auf Konzernebene zentralisierten Funktionseinheiten, wie Forschung und Entwicklung oder Absatz- und Vertrieb abhängig, die nun auf betrieblicher Ebene umgesetzt werden. Damit werden auch die Entscheidungs- und Planungskompetenzen stärker auf die regionale und lokale Ebene verlagert, was langfristig zu einer Stärkung dieser Gebietseinheiten führen kann.

Als unmittelbarer Ausdruck des Reorganisationsprozesses ist es in beiden Untersuchungsgebieten insgesamt zu einem Zuwachs an neuen kleinerstrukturierten Unternehmen gekommen: So wurde beispielsweise das Porzellanmonopol KARLOVARSKÝ PORCELAN in 11 überwiegend mittelständisch-organisierte, selbständig agierende Unternehmen zerlegt und die Westböhmi-schen Papierwerke mit ursprünglich 2000 Arbeitnehmern in 13 neue Unternehmen aufgeteilt. Der Zuwachs an kleinerstrukturierten Betriebsgrößen als direkte Folge der Privatisierung gilt zwar für die Mehrheit, aber nicht für alle betrachteten Unternehmen des erhobenen Samples: Die heutige Tschechische Republik verfügte auch zu Beginn der Privatisierung mit ihrem relativ weit fortgeschrittenen Industrialisierungsgrad im Vergleich zu anderen osteuropäi-schen Staaten über einen ansehnlichen Bestand an großbetrieblichen Strukturen, welche auch unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht in mittelständischen Unternehmensformen organisiert wären.

Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang die Betriebsstudie eines bedeutenden Ma-schinen und Anlagenbauers dar: Mit dem genehmigten Privatisierungsprojekt eines ehemali-gen Generaldirektors, der zeitweise auch beim Wirtschaftsministerium tätig war, sollte der ge-samte Konzern mit insgesamt 36 Teilbetrieben als Einheit erhalten bleiben. Der Zusammen-bruch des privatisierten Unternehmens Ende der neunziger Jahre ist nicht zuletzt auf eine un-zureichende Entflechtungspolitik der Privatisierer zurückzuführen.

Zusätzlich hat sich auch das Beschaffungs- und Vertriebsverhalten der neu entstandenen Un-ternehmen verändert. Als notwendiger logischer Effekt der Zerschlagung der staatlichen voll integrierten Industriekonzerne wird die frühere hohe Produktionstiefe - gerade bei Betrieben aus den Bereichen der Schwerindustrie - durch externen Komponentenzukauf ersetzt. Damit haben sich die wirtschaftlichen Zulieferverflechtungen in der Region intensiviert.

5.Literatur

BAYER, Natascha (1999): Der Start in die Marktwirtschaft - das tschechische Modell, Berlin

DAUBNER, Robert (1997): Verfassungsumwandlung, Privatisierung und Privatrechtskodifikation in der Tschechischen Republik, Berlin

FNM (2001): www.fnm.cz/spj.nsf/WebAN/PrivatizacniProjekty

HLAVÁČEK, Jiří; MEJSTRÍK, Michal (1997): The initial economic environment for Privatization, in: MEJSTRÍK, Michal et al. (Hrsg.): The Privatization Process in East Central Europe. Evolutionary Process of Czech Privatization, S. 1-32, Dordrecht, Boston, London

LAGEMANN, Bernhard (1995): Die Entwicklung mittelständischer Strukturen in den osteuropäi-schen Ländern 1990-1994: Eine Bestandsaufnahme; in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29, Köln

MLČOCH, Lubomír (1992): The Behaviour of the Czechoslovak Enterprise Sphere, Prag

PÜTZ, Robert (1999): Einzelhandel im Transformationsprozess. Das Spannungsfeld von lokaler Regulierung und Internationalisierung am Beispiel Polen, Passau

Entwicklungswege von privatisierten Industriebetrieben im Großraum Budapest

Patricia Schläger-Zirlik, Bayreuth – Röthenbach / Pegnitz

Summary

Starting point of this article is that the privatisation from former state owned companies into private companies has different effects with regard to internal and regional development. The biographical comparison of 24 former state owned companies in the Budapest agglomeration shows a multiform and complex sphere of influence and effect. Generally enterprises restructured by foreign investors seem to be more successful. Another result is the establishment of a lot of SMD in Hungary (next to some few multinational companies) manufacturing special products in niche-segments or serve with conventional products especially the home market. Regional disparities increase within the transformation process.

1. Vorbemerkungen

Im Kontext der Transformationsforschung ist die Privatisierung von ehemals staatlichen Unternehmen zu einer Themenstellung für die Raum- und Regionalforschung arriviert. Im Rahmen des trilateralen Kooperations-Forschungsprojektes FOROST wurden die überregionalen Muster und Effekte der Privatisierung in Plzen, Prag, Győr und Budapest untersucht. Der hier vorliegende Beitrag ist ein *Teilausschnitt*, der die wesentlichen Ergebnisse für den Untersuchungsraum Budapest knapp zusammenfasst und so einen *groben Überblick* über die Auswirkungen der Privatisierung auf der innerbetrieblichen Ebene bietet. Aus der Gegenüberstellung von 24 Unternehmensbiographien aus dem Raum Budapest sollten u.a. Antworten auf folgende Fragestellungen gefunden werden:

- Welche Faktoren hatten im Vorfeld bzw. im Verlauf der Privatisierung besonderen Einfluss auf die Unternehmensentwicklung?
- Welche innerbetrieblichen Veränderungen prägen die Unternehmensentwicklung seit der Privatisierung?
- Welche räumlichen Konsequenzen ergeben sich hieraus?

Die analytische Bearbeitung der Fallbeispiele erfolgte in mehreren Schritten. Zunächst wurde eine Analysematrix entwickelt, in der die Informationen aus den teilweise sehr ausführlichen Gesprächen komprimiert und bestimmten Kategorien zugeordnet wurden, um später einen Vergleich der einzelnen Entwicklungsverläufe zu ermöglichen. Die Analysekategorien umfassten folgende Bereiche (vgl. Tab. 1):

Tab. 1 Analysekatogorien zur Auswertung der mündlichen Befragung

EINFLUSSFAKTOREN	Statistische Eckdaten	Branche
		Unternehmensgröße (Mitarbeiterzahl)
	Unternehmensportrait zu sozialistischer Zeit	Tätigkeitsfelder
		Ungefährer Marktanteil / Monopolstellung
		Auslandskontakte / Exporte
		Zustand zu Beginn der 90er Jahre
	Privatisierungsprozess	Privatisierungsverfahren – bzw. –zeitpunkt
		Stückelung
		Motiv und Herkunft des neuen Besitzers
		Wechsel im Management
AUSWIRKUNGEN	Innerbetriebliche Veränderungen seit der Privatisierung	Mitarbeiterzahl
		Mitarbeiterstruktur
		Entwicklung der einzelnen Tätigkeitsfelder
		Investitionen in die Produktionstechnik
		Anwendung neuer Managementtechniken
		Produktstruktur
		Märkte
		Zuliefer- / Absatzbeziehungen

Quelle: Eigene Darstellung, Bayreuth 2002

Im ersten Schritt ging es darum, die potentiellen Einflussfaktoren, die den Privatisierungsprozess selbst beeinflusst haben, herauszustellen. Wirkte sich beispielsweise der ‚Zustand des Unternehmens in den 80er Jahren auf den Privatisierungszeitpunkt und das angewandte Verfahren aus? Gab es Unterschiede im Entwicklungsverlauf, die sich beispielsweise auf die Branche oder die Unternehmensgröße zurückführen lassen? Wie formten Profil und Motiv des neuen Besitzers die weitere Unternehmensentwicklung? Im Anschluss daran richtete sich das Augenmerk auf die innerbetrieblichen Entwicklungen seit der Privatisierung. In welchen Bereichen gab es Veränderungen? Welcher Art waren diese Veränderungen und welche neuen Zukunftsperspektiven hatten die einzelnen Unternehmen? Gab es Häufungen bei den „Unternehmensbiographien“, die die Zuordnung zu bestimmten Typen von Unternehmen erlauben? Diese letztgenannte Frage bzw. die Herausbildung von (neuen) Unternehmenstypen entspricht bereits dem dritten Analyseschritt.¹

Vor der Darstellung der Untersuchungsergebnisse sollen einige allgemeine Ausführungen zum Verlauf der Privatisierung in Ungarn und zur industriellen Restrukturierung von Budapest gemacht werden.

2. Kurzer Überblick über den Verlauf der Privatisierung in Ungarn

Die Privatisierung an sich ist als Teilbereich der Transformation zu betrachten und kann in Ungarn unter den Transformationsmaßnahmen als das *Schlüsselinstrument* der wirtschaftlichen Umstrukturierung gesehen werden. Es wurde der Weg einer Privatisierung über den Verkauf des Staatseigentums gewählt, und nicht wie z.B. in der Tschechischen Republik über die Couponprivatisierung, die zunächst jedem Staatsbürger einen (bescheidenen) Anteil am

¹ Die Ergebnisse sind in ausführlicher Form im Heft 215 der Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, LUKAS, B. / J. MAIER / P. SCHLÄGER-ZIRLIK (2003): Entwicklungswege von privatisierten Industriebetrieben in Ungarn, Bayreuth dargestellt.

Staatseigentum garantierte¹. Die Restitution, d.h. der Rückgabeprozess des im Kommunismus enteigneten und verstaatlichten Eigentums an die ehemaligen Besitzer ist in Ungarn eine Form der Privatisierung, die Parallelen zum tschechischen Weg aufweist: hier entschied man sich für das Prinzip „Entschädigung vor Rückgabe“, d.h. die Ausgabe von Gutscheinen an die ehemaligen Besitzer, „die ausschließlich für Investitionen im Rahmen der Privatisierung von Staatseigentum verwendet werden sollen.“² Der Besitz wird also einbehalten, v.a. aufgrund der oft komplizierten Eigentumsverhältnisse.

Angesichts der hohen Staatsverschuldung war man gezwungen, durch Privatisierungserlöse ein Maximum an Kapital in die Staatskassen zu holen. Die Privatisierung war daher in den meisten Fällen ein direkter Verkauf –und hierbei vielfach an ausländische Investoren. Einerseits kam auf diese Weise neues Kapital in das Land und andererseits gab es auf diese Weise schnell einen neuen und eindeutigen Eigentümer.

Die politischen Rahmenbedingungen und gesetzlichen Grundlagen änderten sich im zeitlichen Verlauf ebenso wie die Privatisierungsmethoden. Der Verkauf der Staatsunternehmen erfolgte in der Regel an die meistbietenden Interessenten in Wettbewerbsverfahren, die auch für ausländische Investoren offen waren. Die staatlichen Rahmensezungen führten zusammen mit dem gravierenden inländischen Kapitalmangel gleichsam systemimmanent zum schnellen Verkauf der wirtschaftlich attraktiveren Staatsunternehmen an *ausländische* Investoren. Mehr als 90 % der 1990 bestehenden Staatsunternehmen wurden bis Ende 1999 privatisiert. Rund zwei Drittel der zwischen 1990 und 1998 erzielten Privatisierungserlöse gehen auf ausländische Investoren zurück. Ungarn hat von Beginn der Transformation an ausländische Direktinvestitionen forciert und versucht attraktive Rahmenbedingungen für ausländischen Kapitalzufluss zu schaffen. Durch Gegebenheiten wie stabile politische Situation, relativ entwickeltes Marktsystem, relativ entwickelte Infrastruktur usw. gelang es Ungarn – und insbesondere Budapest - mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen in MOE auf sich zu ziehen (vgl. auch Tab. 1 und Tab. 2).

Tab. 1 Registriertes Kapital bzw. der Anteil ausländische Direktionen in Budapest in Mio. HUF, 1995-2000

Jahr	100 % in Auslandsbesitz		Mehrheitlich in Auslandsbesitz		Mehrheitlich in heimischen Besitz		Gesamt	
		Davon ADI		Davon ADI		Davon ADI		Davon ADI
1995	228.296	228.296	360.111	288.092	325.915	105.507	914.323	621.895
1996	296.922	296.922	376.053	306.196	347.602	125.518	1.020.577	728.636
1997	409.358	409.358	435.239	350.523	417.256	149.228	1261854	909.110
1998	606.579	606.579	771.819	599.350	303.781	98.213	1682179	1304142
1999	780.459	780.459	789.357	642.419	216.572	77.592	1786387	1500470
2000	867.672	867.672	837.117	690.643	187.337	67.529	1892127	1625844

Quelle: Budapest statisztiai évkönyve 2000, S. 317

¹ Vgl. ROHN, W. / Z. CSEFALVAY (1994): Die Öffnung Ungarns für Marktwirtschaft, S. 157

² Vgl. WIEBNER, R. (1995): Der politische, ökonomische und soziale Umbruch in Osteuropa, S. 157

Tab. 2 Anzahl der Unternehmen mit ausländischen Direktinvestitionen nach Branchen, 2000

Branche	Anzahl der Unternehmen	Registriertes Kapital in Mio. HUF		Registriertes Kapital pro Unternehmen in Mio. HUF	
			Davon Anteil der ADI		Davon Anteil ADI
Land- und Forstwirtschaft	84	3682	2818	43,8	33,6
Industrie	1.279	571.011	451.330	446,5	352,9
Bauwirtschaft	540	33.066	31.221	61,2	57,8
Handel	6.402	208.406	195.823	32,6	30,6
Gastgewerbe	399	47.261	41.937	118,4	105,1
Transport und Kommunikation	439	211.155	168.391	481,0	383,6
Finanzwesen	172	369.400	328.389	2147,7	1909,2
Immobilienwesen	3.686	412.498	372.631	111,9	101,1
Bildung	98	820	704	8,4	7,2
Gesundheits- und Sozialwesen	64	2.361	2.276	36,9	35,6
sonst. öffentl. / personenbezogenen Dienstleistungen	290	32.469	30.326	112,0	104,6
Gesamt	13.453	1.892.127	1.625.844	140,6	120,9

Quelle: *Budapest statisztikai évkönyve 2000, S. 318*

Allerdings wird dieser starke Einfluss von ausländischen Direktinvestitionen nicht nur positiv gesehen. Nach der Dependenztheorie kann sich die heimische Wirtschaft nicht organisch entwickeln, wenn sie von ausländischem Kapital kontrolliert wird. Das heißt, dass sich einige Verbindungen nicht natürlich ergeben, dass Einkommensunterschiede die Gesellschaft polarisieren, dass die Wirtschaft verletzlicher und internationalen Wirtschaftsentwicklungen stärker ausgesetzt ist und dass die Mehrheit der Gewinne außer Landes gehen. Die Schlüsselfrage bleibt demnach, ob ausländische Direktinvestitionen die technologische Entwicklung forcieren, eine Brückenfunktion ausüben und Modernisierung im ‚Gastland‘ bringen oder nicht.¹

Mittlerweile ist die Privatisierung in Ungarn quasi abgeschlossen. Die Hauptstadt Budapest – zugleich politisches, administratives, gesellschaftliches, wissenschaftliches, kulturelles und industrielles Zentrum Ungarns - bot für finanzielle Investoren die besten technischen, personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen. Daher finden sich die größten Investitionen im Industriebereich in der Agglomeration Budapest und in den westlichen Komitaten, der sog. „industriellen Achse“.

3. Einflussfaktoren im Vorfeld und im Verlauf der Privatisierung von Industriebetrieben

Verschiedene Faktoren haben Einfluss auf den Fortschritt im Privatisierungsprozess. So kann der Staat bzw. staatliche Institutionen z.B. durch die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen direkt auf den Prozess einwirken. Durch die Schaffung einer attraktiven Kreditkulisse für Investoren und Existenzgründer, Förderprogramme und eine entsprechende Steuer-, Wettbewerbs- und Arbeitsgesetzgebung wurden hauptsächlich ausländische Investoren angelockt.

¹ Vgl. GYÖRGY, B.(1999): Industrial Restructuring in the Budapest Agglomeration, Pécs, S. 11

Mit der Programmförderung im sog. Széchenyi-Plan von 1999 soll nun auch die Herausbildung einer heimischen Unternehmerschicht unterstützt werden.

Die Analyse von 24 Fallbeispielen im Raum Budapest erbrachte neben den genannten, noch verschiedene weitere Einflussfaktoren, die den Privatisierungsprozess im Einzelfall mitbestimmen haben:

- Nicht vorrangig Betriebe in zukunftsträchtigen Branchen wurden privatisiert, sondern teilweise fanden gerade Betriebe in Branchen, die in den westlichen Industriestaaten nicht mehr wettbewerbsfähig waren das Interesse von (ausländischen) Investoren. Hier kann vermutet werden, dass die Privatisierung an sich nicht automatisch auch zur Modernisierung der nationalen Wirtschaft beigetragen hat.
- Der Zeitpunkt der Privatisierung bzw. die Privatisierungsmethode als Einflussfaktor ist in Zusammenhang mit weiteren Einflussfaktoren zu sehen. Betriebe aus strategisch wichtigen Branchen bzw. aus Branchen, wo der Staat einen ‚Versorgungsauftrag‘ hat, sind vielfach erst *sehr spät* privatisiert worden oder noch heute mit hohem staatlichen Anteil (bzw. Goldener Aktie). Auch spielen die Prioritäten der jeweiligen Regierung eine Rolle.¹ Management-buy-out als Privatisierungsmethode wurde offenbar insbesondere bei Unternehmen, die bereits sehr früh (bis 1990) privatisiert wurden, praktiziert. Gleiches gilt für die Ausgabe von Geschäftsanteilen in Form sog. ‚Kleinaktien‘ an die Mitarbeiter.
- Der Zufluss von frischem Kapital und neuem know-how nach Ungarn durch die Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe wird in der Literatur überwiegend als ‚Erfolgsgeschichte‘ dargestellt. Entscheidend für die Entwicklung(sbiographien) der einzelnen Unternehmen ist jedoch, welche Interessen der ausländische Investor mit seinem Engagement verfolgt. Unternehmen, die in ungarischem Besitz verblieben sind, erfahren aufgrund von Kapitalmangel weniger Investitionen / Modernisierung; allerdings konnten sich einige durch ihre Marktkenntnis zu Nischenanbietern entwickeln. Unternehmen, die einen ausländischen Investor gefunden haben, sind schneller modernisiert worden, wobei Ungarn als ‚Testmarkt‘ für ein weiteres Engagement in Osteuropa diente.
- Der Zustand des Unternehmens zum Zeitpunkt der Privatisierung ist insofern von Bedeutung, als er Einfluss auf die Attraktivität z.B. für internationale Investoren hat. Gleichzeitig wurden die ‚modernen‘ Betriebe im Verlauf der spontanen Privatisierung häufig durch das Management übernommen.
- Frühere Auslandskontakte können nur als schwacher Einflussfaktor auf die Unternehmenstransformation gesehen werden, da bei der Privatisierung über öffentliche Ausschreibung / Tender diesen früheren wirtschaftlichen Beziehungen wenig Wert beigegeben wurde. Andererseits wird die liberale Haltung Ungarns bereits zu sozialistischer Zeit bzw. die Möglichkeit für joint-ventures mit ausländischen Unternehmen bereits in den 80er Jahren für den Privatisierungsfortschritt durchaus als vorteilhaft und vertrauensfördernd bewertet.

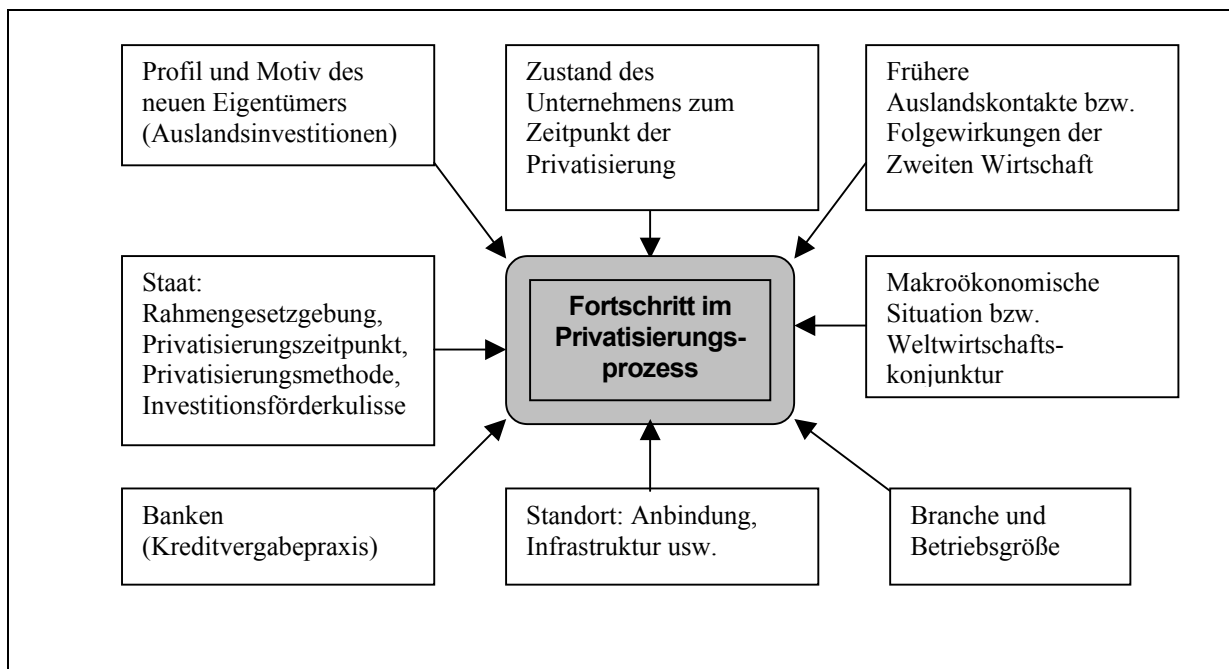
Die Einflussfaktoren sind – wie die voranstehenden Ausführungen und Abb. 1 zeigen – sehr vielfältig und komplex miteinander verknüpft. Als ein besonders gewichtiger Faktor scheint das Profil / Motiv des neuen Eigentümers (bzw. Investors) den weiteren Entwicklungsverlauf des Unternehmens zu prägen. Ansonsten ist eine Gewichtung der ermittelten Einflussfaktoren aufgrund der geringen Fallzahl nicht möglich. Die Vielfalt und Komplexität der Einflussfak-

¹ Hier zeigt sich beispielsweise die Verknüpfung zum Einflussfaktor „Zeitpunkt der Privatisierung“ und dem gerade geltenden Recht.

toren belegt auch, dass sich die verschiedenen Faktoren in jeder Unternehmensbiographie unterschiedlich stark auswirken.

Allerdings darf nicht die Privatisierung allein als Auslöser für die Veränderungen der Unternehmenstätigkeit gesehen werden; die wirtschaftliche Liberalisierung und der damit einhergehende Wettbewerbsdruck haben die Unternehmenstätigkeit maßgeblich mitbestimmt. Auch die makroökonomische Situation ganz allgemein muss eine gewisse Stabilität und positive Grundtendenz ausstrahlen, um nachhaltig (ausländische) Investitionen anzuregen. Seit der wirtschaftlichen Trendwende in Ungarn im Jahr 1997 ist diese Stabilität gewährleistet, was vom Ausland durch anhaltende Intensität der Investitionstätigkeit honoriert wird und die Inlandsinvestitionen ebenfalls steigen lässt. Auch hier sind es nicht nur Investitionen in bereits bestehende, d.h. privatisierte Betriebe. Hinzu kommt, dass – gerade was die ausländischen Direktinvestitionen betrifft – sehr viele greenfield-investments getätigt wurden, die ebenfalls entscheidend zur Steigerung der Wirtschaftsleistung Ungarns beigetragen haben.

Abb. 1: Einflussfaktoren bei der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen



Quelle: Eigene Darstellung, Bayreuth 2002

4. Innerbetriebliche und räumliche Auswirkungen der Privatisierung von Industriebetrieben

Mit der Privatisierung im Sinne von „Überführung eines ehemals staatlichen Unternehmens in privatwirtschaftliche Eigentümerschaft“, also dem Wandel der Eigentumsordnung allein, kann nur ein Teil der innerbetrieblichen Veränderungen und Entwicklungen erklärt werden. Auch Faktoren wie die Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Situation, weltwirtschaftliche Konjunktorentwicklungen, allgemeiner technischer Fortschritt usw. müssen in die Überlegungen mit einbezogen werden. Allerdings war die Privatisierung für die ehemaligen Staatsbetriebe die Voraussetzung dafür, im Wettbewerb auf dem Markt agieren zu können. Im folgenden soll Privatisierung also eher breiter verstanden werden, als das Element, das den Systemwandel (die Transformation) für die Wirtschaftsunternehmen am deutlichsten ausdrückt.

4.1 Wirkung: Rationalisierung

Mit der Umwandlung der ehemaligen staatlichen Unternehmen in privatwirtschaftliche Unternehmen verloren die Betriebe auch den ‚Schutz‘ durch den Staat bzw. die ‚Abnahmegarantie‘ ihrer Produkte innerhalb des RGW. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen sind die meisten Unternehmen nicht wettbewerbsfähig. Bedeutendste Reaktion bzw. Erfordernis auf die neue Situation nach dem Systemwechsel im Bereich des produzierenden Gewerbes ist Rationalisierung auf innerbetrieblicher Ebene. Diese Straffung der Abläufe / Rationalisierung zeigt sich insbesondere in einem Arbeitskräfteabbau, einer Ausgliederung sekundärer Geschäftsfelder oder auch in der Schließung unrentabler Betriebseinheiten.

4.1.1 Arbeitskräfteabbau / Verkleinerung der Betriebsgrößen

Die wohl deutlichste Konsequenz des Systemwechsels für die industrielle Produktion war der massive Rückgang der Beschäftigten in diesem Wirtschaftssektor allgemein aber auch innerhalb der einzelnen Betriebe. Der Arbeitsplatzabbau resultiert zum einen aus dem typischen Überbesatz der Arbeitsplätze zu sozialistischer Zeit; andererseits ergibt er sich aber auch aus der nachholenden Modernisierung, die häufig mit einer Automatisierung verbunden ist.

In der Konsequenz bedeutet dies auch einen massiven Wandel der Arbeitskräfte**struktur** innerhalb der Unternehmen:

- Der Anteil der Angestellten gegenüber Arbeitern steigt durch die Notwendigkeit der Einrichtung neuer Aufgabenfelder wie Marketing, Handel, Controlling, Service usw.
- Das Qualifizierungsniveau und damit die Effizienz pro Mitarbeiter steigt durch einen höheren Facharbeiteranteil bzw. durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Beschäftigten. Es kommt zu einer Selektion von Mitarbeitern, bei der schlecht qualifizierten oder älteren Arbeitskräften wenig Chancen eingeräumt wurden.
- Die Fluktuation der Mitarbeiter steigt; das Durchschnittsalter der Beschäftigten sinkt.
- Durch das contracting-out oder outsourcing von sekundären Geschäftsfeldern wie Vertrieb, Logistik oder tertiärer Geschäftsfelder wie Betriebskantine, Gebäudeinstandhaltung usw. fallen Arbeitsplätze rechnerisch bei den Industriebetrieben weg, die aber teilweise in von der Firma gegründeten GmbHs in gleicher Form bestehen bleiben.

Insgesamt gesehen ergibt sich eine Verkleinerung der Unternehmensgrößen. Zum einen durch die Aufteilung der staatlichen Großbetriebe in mehrere Einzelunternehmen, und zum anderen durch den innerbetrieblichen Abbau von Arbeitsplätzen bei den jeweiligen Einzelunternehmen.

4.1.2 Contracting-out / Outsourcing und Unternehmensneugründungen

Durch das contracting-out oder outsourcing von sekundären Geschäftsfeldern wie Vertrieb, Logistik oder tertiärer Geschäftsfelder wie Betriebskantine, Gebäudeinstandhaltung usw. konnten neue Unternehmen gegründet werden. In vielen Fällen konnten sich die ehemaligen Mitarbeiter mit Unterstützung der (früheren) Firma selbständig machen. Neben den Feldern Distribution / Lieferung / Logistik gab es outsourcing und contracting-out sehr häufig auch bei der Gebäudeinstandhaltung oder anderen Dienstleistungsbereichen.

Hinsichtlich der zwischenbetrieblichen Verflechtungen sind die Industriebetriebe dadurch fest in ein dichter werdendes Wirtschaftsnetzwerk eingebunden. Es wird aber auch deutlich, dass ein Großteil der ‚neuen‘ Arbeitsplätze nicht mehr im industriellen Bereich bzw. im Sektor ‚produzierendes Gewerbe‘ geschaffen wird. Durch Outsourcing und spin-off entstehen vielmehr neue Unternehmen, die meist eher klein strukturiert sind, und im tertiären Sektor / im

Bereich (unternehmensnahe) Dienstleistungen agieren. Damit erfolgt ein (nachholender) sektoraler Strukturwandel mit einer Dominanz des Dienstleistungssektors.

4.1.3 *Schließung unrentabler Einheiten*

Zumeist geschah die Schließung unrentabler Einheiten schon im Vorfeld der Privatisierung bzw. wurden nach der Zerstückelung der großen Staatsbetriebe unrentable Unternehmensbereiche gar nicht erst privatisiert. Bei den untersuchten Betrieben in Budapest wurden zum Teil einzelne Produktionsstätten geschlossen, allerdings ohne dass räumliche Regelmäßigkeiten festgestellt werden können. Hauptargument bei Schließungen ist damit offenbar in erster Linie die wirtschaftliche Rentabilität im Einzelfall.

4.2 Wirkung: Modernisierung

Zur Steigerung bzw. zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit der ‚neuen‘ (= privatisierten) Unternehmen ist in den meisten Fällen eine Modernisierung der Produktstruktur, der Produktionsstruktur und auch der Organisationsstruktur notwendig. Neben der Rationalisierung stellt damit die Modernisierung das zweite wesentliche Element des (internen) Restrukturierungsprozesses bei den privatisierten Unternehmen dar.

4.2.1 *Veränderungen der Produktpalette*

Hinsichtlich einer Produktdifferenzierungen bzw. Veränderungen der Produktpalette sind seit der Privatisierung der Unternehmen zwei Entwicklungsrichtungen zu beobachten. Entweder kommt es bei den privatisierten Unternehmen zu einer Diversifizierung und Erweiterung der Produktpalette, wobei auch die strategische Marktbearbeitung und die Etablierung von Marken eine Rolle spielt (z.B. auch durch Lizenzfertigung oder Lohnproduktion), oder es kommt zu einer Konzentration auf das Kerngeschäft bzw. Spezialisierung oder Verschlanung des Produktprofils bei höherer Qualität. Einzelne Unternehmen – insbesondere, wenn sie ohne Kapitalzufluss aus dem Ausland auskommen müssen, werden so zum Nischenanbieter / Anbieter von Spezialprodukten.

4.2.2 *Einführung von Marketing und Vertrieb*

In nahezu allen untersuchten Betrieben gab es teils erhebliche Investitionen im Bereich Marketing und Vertrieb (Absatzplanung, Preispolitik, Produktpolitik, Kommunikation). Auch die Etablierung von Marken stellt hier ein wichtiges neues Feld dar. Im Gegensatz zur sozialistischen Zeit sind die Endprodukte direkter Konkurrenz ausgesetzt. Auch wenn die Produkte nicht für den Export, sondern für den Binnenmarkt bzw. ‚alte‘ Kunden bestimmt sind, müssen diese nun ‚mit Anstrengung‘ verkauft werden. Unternehmen, die sich nun in Besitz eines ausländischen Investors befinden, haben hier durch den Know-how-Transfer offenbar einen gewissen Vorteil gegenüber Unternehmen mit inländischem Investor.

Räumliche Konsequenzen ergaben sich teilweise durch den Aufbau eigener Verkaufs- bzw. Service-Zentren. Neben dem Aufbau eigener Handelszentren oder Vertriebsnetzwerke ist auch die Zusammenarbeit mit dem Großhandel eine beobachtete Variante im Vertriebsbereich. Gerade die untersuchten Betriebe in der Lebensmittelindustrie produzieren häufig direkt für große Hypermarketketten. Die Bereiche Lieferung und Transport werden von den Produktionsbetrieben häufig outgesourct, wodurch neue KMU im Speditionswesen entstehen, und sich durch den Aufbau von Lagerstätten oder Aufgaben im Logistikbereich neue Tätigkeitsfelder außerhalb des produzierenden Gewerbes ergeben.

4.2.3 Modernisierung der Produktionsanlagen

Nachdem sich die Frage nach den Veränderungen seit / durch die Privatisierung auf einen sehr langen Zeitraum – nämlich teilweise eine Zeitspanne von über 10 Jahren – bezieht, können nicht alle Änderungen im Bereich der Produktionsanlagen allein auf die Umstrukturierung im Zuge der Privatisierung zurückgeführt werden. Die Orientierung der Produktionstechnik an internationalen bzw. westlichen Standards und Strukturen zeigt jedoch, dass die Modernisierung im Produktionsbereich des Systemwechsels bedurfte, der die Öffnung und auch ein Engagement für ausländische Investoren überhaupt ermöglichte.

Umfassende und kapitalintensive Modernisierungen im Produktionsbereich waren in nahezu allen untersuchten Unternehmen nur durch das Engagement eines (kapitalstarken) ausländischen Investors möglich. Mit Übernahme durch einen ausländischen strategischen Investor erfahren Betriebe allerdings zumeist einen Know-how-Transfer bei *Standard*technologien und weniger bei *Spitz*technologien. Unternehmen, die seit ihrer Privatisierung keine / kaum Investitionen in die Produktionstechnik getätigt haben, befinden sich entweder in Besitz eines ungarischen (kapitalschwachen) Investors oder entstammen *technologieintensiven* Branchen.

4.2.4 Neue Managementtechniken

Gerade bei der Einführung neuer Managementtechniken ist die Wirkung ausländischer Firmen prägend, die durch neue Arbeitsorganisations- und Arbeitsführungsmethoden eine Steigerung der Effektivität zu erreichen versuchen. Neben der bereits erwähnten Erhöhung des Anteils junger, hochqualifizierter Mitarbeiter werden nun u.a. auch Evaluierungssysteme zur Mitarbeiterleistung und Qualitätsmanagement eingeführt. Hier kann von einem Know-how-Transfer gesprochen werden, der den Restrukturierungsprozess möglicherweise beschleunigte.

4.3 Wirkung: Verschiebung der Märkte

Die mit der Privatisierung verknüpften Veränderungen der Beschaffungs- und Absatzmärkte sind als räumliche Resultate der Unternehmenstransformation zu werten. Zu sozialistischer Zeit bzw. vor der Privatisierung waren die meisten der untersuchten Betriebe sehr stark in das Netzwerk der GRW-Staaten eingebunden. Import und Export erfolgten in der Regel über Import-Export-Firmen; größter Markt war dabei die Sowjetunion. Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Marktes bzw. nach der Wirtschaftskrise in Russland mussten die Betriebe für ihre Produkte neue Absatzmärkte erschließen.

4.3.1 Beschaffungsmärkte

Die Beschaffung von Grundstoffen für den Produktionsprozess erfolgt – insbesondere in Unternehmen, die von einem ausländischen Investor gekauft wurden – auf dem Weltmarkt. Einige Betriebe, hier vor allem in der Lebensmittelindustrie beschaffen vorzugsweise im regionalen Umfeld, da beispielsweise die Milchmärkte geschützt sind, und regionale Einzugsbereiche gelten. In Extremfällen wurde die Produktion völlig eingestellt, und die Produkte bzw. Produktteile werden vom Weltmarkt bezogen und in Ungarn ‚nur‘ montiert.

4.3.2 Absatzmärkte

Ähnlich wie bei den Beschaffungsmärkten sind auch die Absatzmärkte durch den Zusammenbruch des RGW-Marktes weitgehend weggefallen. Eine Exportorientierung in Richtung Westeuropa / EU im großen Stil kann bei den untersuchten Fallbeispielen in Budapest nur in Einzelfällen festgestellt werden. Genannte Entwicklungsrichtungen sind:

- Konzentration auf den ungarischen Markt,

- Entwicklung vom regionalen zum nationalen Anbieter,
- Exportorientierung weiterhin in Richtung Osteuropa,
- Exportorientierung in Richtung Westeuropa / EU.

4.3.3 *Neue unternehmerische Netzwerke*

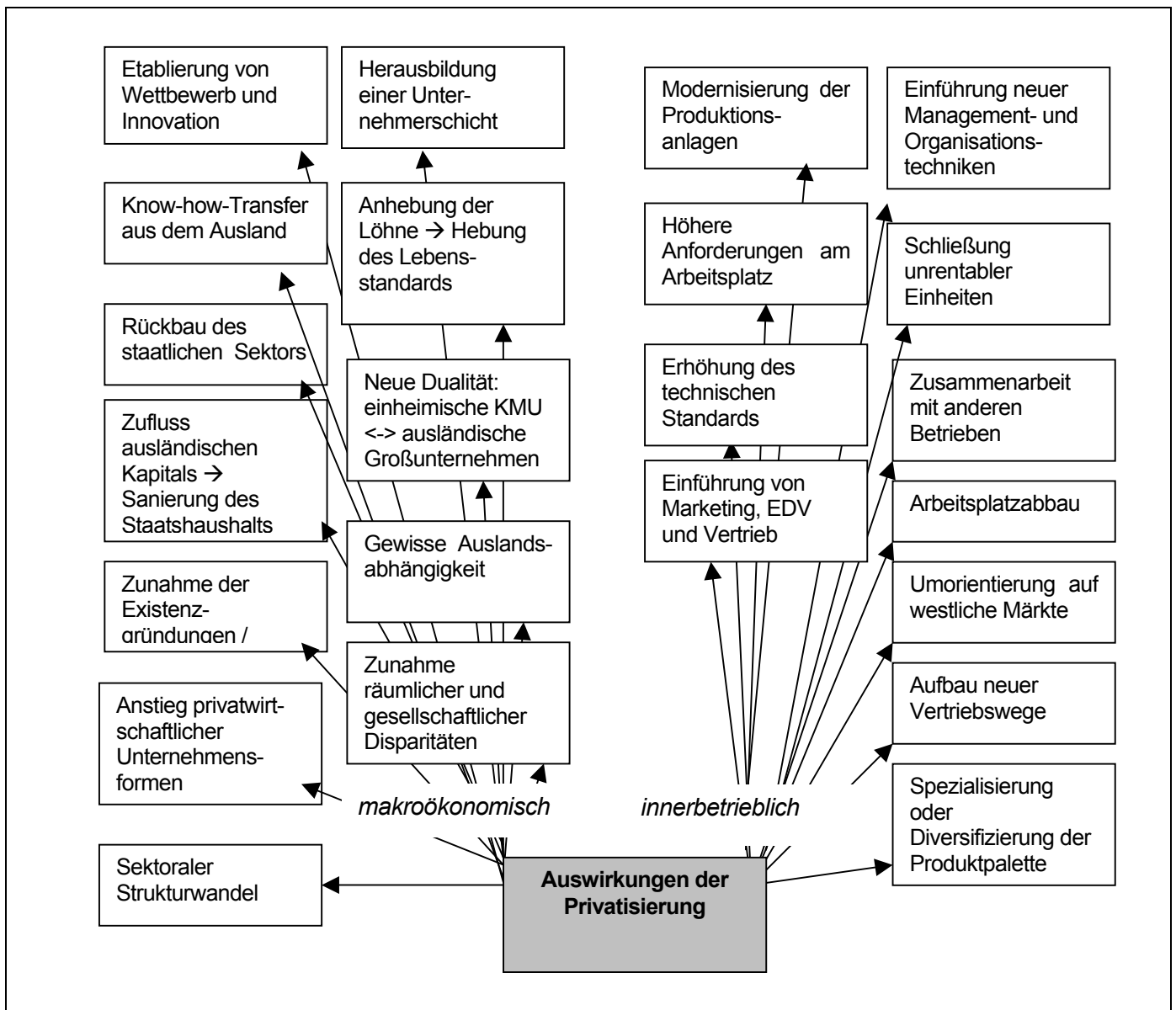
Durch den Zerfall der früheren Großbetriebe sind vor allem bei den unternehmensnahen Dienstleistungen viele neue Unternehmen kleiner und mittlerer Größe entstanden, die nun ihre Produkte / Dienstleistungen in einem größeren, meist regionalen Umfeld anbieten. Dadurch entstehen neue unternehmerische Netzwerke. In einigen Fällen wurden auch die früheren Kontakte, die innerhalb eines großen Kombinats mit verschiedenen Standorten bestanden, nach der Privatisierung auf Vertragsbasis weitergeführt.

Nach ihrer Privatisierung öffneten sich die meisten der untersuchten privatisierten Betriebe auch westlichen Märkten. Der ungarische Markt ist aber nach wie vor der dominierende Absatzmarkt – gerade auch bei Betrieben, die durch Verkauf an einen ausländischen Investor privatisiert wurden. Die Liefer- und Zulieferverflechtungen haben jedoch zugenommen.

Was die zwischenbetrieblichen Verflechtungen angeht, ging aus den Gesprächen deutlich hervor, dass die Industriebetriebe fest in ein dichter werdendes Wirtschaftsnetzwerk eingebunden sind. Dies zeigt z.B. schon der Aspekt des contracting-out – wodurch ja Unternehmen entstehen, die ihre Produkte / Leistungen einerseits im Wettbewerb mit Konkurrenten und andererseits an mehrere Kunden vertreiben. Es wird aber auch deutlich, dass ein Großteil der Arbeitsplätze nicht mehr im industriellen Bereich bzw. im Sektor ‚produzierendes Gewerbe‘ geschaffen wird.

In der Abb. 2 sind die Auswirkungen der Privatisierung nochmals graphisch dargestellt.

Abb. 2: Auswirkungen der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen



Quelle: Eigene Darstellung 2002

5. Räumliche Auswirkungen

Mit der Einführung der Marktwirtschaft bestimmt nicht mehr der Staat, sondern der Markt im freien Wettbewerb den Wert von Standorten und Branchen. Infolge dieser Entwicklung veränderte sich das wirtschaftliche Gefüge schlagartig. Alte Disparitäten verschwanden oder verstärkten sich, und neue Disparitäten kamen zum Vorschein:

- Budapest als altes und neues Zentrum des Landes konnte von Anfang an durch die überdurchschnittliche Infrastrukturausstattung, die Agglomerationsvorteile und die wirtschaftlich günstigste Situation die beste Ausgangsposition für Auslandsinvestitionen vorweisen. Dies baute die Vorreiterrolle der Hauptstadt gegenüber dem restlichen Land noch weiter aus.¹

¹ Vgl. DÖVENYI, Z. (2000): Ungarn nach der Wende, S. 37

- Die westlichen Grenzregionen, neben Budapest die Gewinner der Transformation, wurden erheblich aufgewertet, so dass sich nach der Wende eine neue Achse der wirtschaftlich prosperierendsten Regionen entwickelt hat, von Budapest über Tatabánya und Győr entlang der wichtigsten Westverbindungen, der Autobahn M1 und der Eisenbahnschnellstrecke bis nach Wien. Dieser SO-NW-Korridor läuft genau entgegengesetzt zum alten Wirtschaftskorridor der sozialistischen Ära. In der Hauptstadt Budapest, den westlichen Grenzregionen und den Tourismusgebieten herrscht nahezu Vollbeschäftigung; in manchen Bereichen tritt sogar bereits ein Facharbeitermangel auf.
- Weitere Gewinner der Transformation sind die Komitatshauptstädte und die von der früheren Regionalpolitik vernachlässigten, von bürgerlichen Traditionen geprägten mittelgroßen Städte (z.B. Tata). Die vor der Wende bereits prosperierende Hauptfremdenverkehrsregion um den Balaton herum konnte ihre Position ebenfalls behaupten und ausbauen.
- Der Zusammenbruch der Schwerindustrie bedeutete gleichzeitig den Niedergang der Schwerindustrieregionen.¹ Weitere Verlierer der Transformation sind die früheren Agrarstädte z.B. Mezőbereny und teilweise die während der Planwirtschaft errichteten Industriestädte. Gerade die altindustrialisierte Gebiete in Nord- und Nordostungarn wiesen sehr hohe Arbeitslosenquoten auf. Hier ist die Umstrukturierung der Wirtschaft noch mit Problemen behaftet, die Privatisierung der Schwerindustrie-Großbetriebe verläuft schleppend. Die Folgen sind Abwanderungstendenzen, Kriminalität und allgemeine Unzufriedenheit der Bevölkerung. Städtische Gebiete sind aufgrund der breiter gefächerten Wirtschaftsstruktur dabei weniger von Arbeitslosigkeit betroffen als oft mono-strukturierte, auf Landwirtschaft ausgerichtete ländliche Gebiete.

Insgesamt kann bisher eher von einer Polarisierung des Landes d.h. einer Verstärkung regionaler Disparitäten gesprochen werden als von einer gleichmäßigen Entwicklung der Landesteile und einer allgemeinen Tendenz zur gleichwertigen Entwicklung der Regionen.² Neben der Neubewertung der Regionen nach marktwirtschaftlichen und konjunkturellen Gesichtspunkten liegt die Ursache dieser Entwicklung an der bisher schwachen Rolle der Regionalpolitik, die mit ihren bescheidenen politischen und finanziellen Mitteln bisher kaum in der Lage ist, regionalen Disparitäten durch steuernde Einflussnahme entgegenzuwirken.³ Vielversprechend für die Verbesserung der Situation der Regionalpolitik ist der bevorstehende Beitritt zur EU bzw. die Anpassung der Regionalpolitik Ungarns an das System der EU, charakterisiert insbesondere durch die traditionell starke Rolle der Regionen.

6. Zusammenfassung und Fazit

Die Entstaatlichung (vornehmlich über Auslandskapital) hat die ungarische Wirtschaft dem Ausland geöffnet, damit zu einer engen ökonomischen Verflechtung Ungarns mit Westeuropa geführt und dem Land zu einer Integration in westliche Wirtschaftskreisläufe verholfen. Dabei haben die Wirtschaftsliberalisierungen der sozialistischen Ära sowie die bereits vor der Wende aufgebauten traditionell guten Westkontakte einer grundlegenden und relativ zügigen Umstrukturierung des Wirtschaft vom Plan zum Markt den Weg geebnet. Zudem haben die marktwirtschaftlichen Elemente kádárscher Prägung den Bürgern eine gewisse Erfahrung mit dem System der Marktwirtschaft gebracht, so dass zum einen der Transformationschock in

¹ Vgl. NEMES-NAGY, J. (1994): Regional Disparities in Hungary during the Period of Transition, S. 367

² Vgl. WIEBNER, R. (1995): Der politische, ökonomische und soziale Umbruch in Osteuropa, S. 159f.

³ Vgl. ILLÉS, I. (2000): Wechselfälle räumlicher Disparitäten, S. 13

Form des Wirtschaftssystemwechsels etwas abgemildert wurde und zum anderen eine solide Basis für Existenzgründungen und Selbständigkeitsbestrebungen gegeben war.

Die Einflussfaktoren bezüglich der Privatisierung sind sehr vielfältig und komplex miteinander verknüpft. Der Staat nimmt im Privatisierungsverlauf indirekt Einfluss durch die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Direkt tritt er in Form der AVÜ bzw. ÁPV bei der Auswahl der zu privatisierenden Firmen und der Interessenten [Privatisierungsmethode (Tender)] oder durch spezielle Förderprogramme in Aktion. Durch den Kapitalmangel bzw. die hohe Auslandsverschuldung Ungarns bleibt dem Staat sehr wenig Raum für die Subventionierung von beschäftigungsstarken Großbetrieben. Nur bei einigen wenigen Unternehmen von nationaler / strategischer Bedeutung greift der Staat im weiteren Entwicklungsverlauf tätig ein.

Ähnliches gilt für die Rolle der Banken. Diese sind zwar als Kreditgeber – insbes. für ungarische Investoren – tätig, doch wird ihr Einfluss im Privatisierungsprozess nicht sehr hoch gewertet. Weit bedeutsamer scheint das Profil / Motiv des neuen Eigentümers (bzw. Investors) den weiteren Entwicklungsverlauf des Unternehmens zu prägen. In den letzten zehn Jahren kam es in nahezu allen untersuchten Betrieben zu einer erheblichen Effizienzsteigerung durch verschiedene Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Die Privatisierung darf jedoch nicht als alleiniger Auslöser für die Veränderungen der Unternehmenstätigkeit gesehen werden; die wirtschaftliche Liberalisierung und der damit einhergehende Wettbewerbsdruck haben die Unternehmenstätigkeit maßgeblich mitbestimmt. Hinzu kommt, dass – gerade was ausländische Direktinvestitionen betrifft – sehr viele greenfield-investments getätigt wurden, die ebenfalls entscheidend zur Steigerung der Wirtschaftsleistung Ungarns beigetragen haben.

Bei der Betrachtung der durch die Privatisierung ‚erneuerten‘ Unternehmen wird deutlich, dass sich in Ungarn offenbar eine den westlichen Industrieländern vergleichbare Betriebsstruktursituation herausbildet: Neben einigen großen international tätigen Großbetrieben etablieren sich viele kleine und mittlere Unternehmen, die in Nischensegmenten flexibel Spezialprodukte fertigen, oder mit konventionellen Produkten hauptsächlich den Binnenmarkt bedienen. Eine spezielle Gruppe von rein auf den west europäischen Markt konzentrierten Exportunternehmen in größerem Stil ist noch nicht absehbar. Stattdessen halten sich noch eine Reihe von stärker auf den osteuropäischen Markt konzentrierten, rückständigen Unternehmen mit geringem Zukunftspotential.

Ausgewählte Literatur

- BUDAPEST STATISZTIKAI HIVATAL (2001): Budapest Statisztikai Évkönyv 2000, Statistisches Jahrbuch von BUdapest 2000
- DÖVENYI, Z. (2000): Ungarn nach der Wende – Persistenz und Wandel der regionalen Disparitäten. -In: SCHAFFER, F. / K. THIEME, K. [Hrsg.]: Ungarn – Auf dem Weg in die Europäische Union, Augsburg.
- EU-KOMMISSION [Hrsg.] (2000): Regelmäßiger Bericht 2000 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.
- FABMANN, H. (1999): Regionale Transformationsforschung – Konzepte, Modelle und empirische Befunde. - In: PÜTZ, R. [HRSG.]: Ostmitteleuropa im Umbruch, Mainz.
- GYÖRGY, B.(1999): Industrial Restructuring in the Budapest Agglomeration, Pécs, S.
- ILLÉS, I. (2000): Wechselfälle räumlicher Disparitäten. - In: RAUM, Heft 37/2000, S. 10-13.

- KISS, E. (2002) Az átalakuló ipar térszerkezeti jellemzői. (spatial structural characteristics of industry transforming. – In: Tiner, T. szerk Magyarország az ezredfordulón, Budapest.
- KISS, E. (1997): Budapest – Industrieller Wandel und seine Auswirkungen auf die Stadtstruktur. 44
– In: Institut für Länderkunde Leipzig [Hrsg.] Europa Regional, Heft 4/97, S. 23-29.
- LUKAS, B. (2001): Auswirkungen der Privatisierung von Staatsunternehmen in Ungarn. – Unveröffentlichte Diplomarbeit im Studienfach Geographie / Raumplanung der Universität Bayreuth.
- NEMES-NAGY, J. (1994): Regional Disparities in Hungary during the Period of Transition to a Market Economy. - In: GeoJournal, Hungary – Economic Transition and Prospects, Heft 4 /94, S. 363-368
- RECHNITZER, J. (2000): Wandel der Raumstruktur in Ungarn in den 90er Jahren. - In: GESELLSCHAFT FÜR REGIONALFORSCHUNG [Hrsg.]: Seminarbericht 42, Heidelberg.
- RECHNITZER, J. (1998): A privatizáció regionális összefüggései (Die regionalen Zusammenhänge der Privatisierung), Győr.
- ROHN, W. / Z. CSEFALVAY (1994): Die Öffnung Ungarns für Marktwirtschaft und Auslandskapital. - In: Geographische Rundschau, Heft 12/94, S. 156-159.
- SAILER, U. (2001): Ausländische Direktinvestitionen in Ungarn. - In: Geographische Rundschau, Heft 7-8/2001, S. 38-42.
- WIEBNER, R. (1995): Der politische, ökonomische und soziale Umbruch in Osteuropa – das Beispiel Ungarn. - In: Geographische Rundschau, Heft 3/95, S. 157-161.

Seit April 2001 sind bei *forost* folgende Arbeitspapiere erschienen:

- Arbeitspapier Nr. 1 **Wandel und Kontinuität in den Transformationsländern Ost- und Südosteuropas:**
Übersicht über laufende Projekte
September 2001
- Arbeitspapier Nr. 2 Barbara Dietz, Richard Frensch
Aspekte der EU-Erweiterung: Migration und Währungsbeziehungen.
März 2002
- Arbeitspapier Nr. 3 **Jahresbericht 2001**
Mai 2002
- Arbeitspapier Nr. 4 Edvin Pezo
Südosteuropa – Minderheiten im Internet
Kategorisierte Datenbank der Websites von Minderheitenorganisationen und -institutionen
Juli 2002
- Arbeitspapier Nr. 5 Richard Frensch / Christa Hainz
Transition Economies: Cyclical Behaviour, Tariffs and Project Financing
August 2002
- Arbeitspapier Nr. 6 Petr Bohata / Andrea Gyulai-Schmidt / Peter Leonhardt / Tomislav Pintaric / Niels v. Redecker / Stefanie Solotych
**Justiz in Osteuropa:
Ein aktueller Überblick**
September 2002
- Arbeitspapier Nr. 7 Albrecht Greule / Nina Janich
Sprachkulturen im Vergleich: Konsequenzen für Sprachpolitik und internationale Wirtschaftskommunikation
Oktober 2002

- Arbeitspapier Nr. 8 R. Ch. Fürst / R. Marti / B. Neusius /
A. Schmidt-Schweitzer / G. Seewann /
E. Winkler
**Minderheiten: Brücke oder Konfliktpotential im
östlichen Europa**
Oktober 2002
- Arbeitspapier Nr. 9 Kathrin Boeckh / Aleksandr Ivanov /
Christian Seidl
Die Ukraine im Aufbruch
Historiographische und kirchenpolitische Aspekte
der postsozialistischen Transformation
November 2002
- Arbeitspapier Nr. 10 Friedrich-Christian Schroeder
**Die neue russische Strafprozessordnung –
Durchbruch zum fairen Strafverfahren?**
Dezember 2002
- Arbeitspapier Nr. 11 Dalibor Dobiáš / Petra Huber / Walter Koschmal
**Modelle des Kulturwechsels –
Eine Sammelmonographie**
Februar 2003
- Arbeitspapier Nr. 12 Ursula Trettenbach
**Die neue tschechische Verwaltungsgerichts-
ordnung – Einführung und Übersetzung**
März 2003
- Arbeitspapier Nr. 13 Franziska Schaft / Patricia Schläger-Zirlik /
Monika Schnitzer /
**Privatisierung in Osteuropa: Strategien,
Entwicklungswege, Auswirkungen und
Ergebnisse**
März 2003