

Analyse

Privatisierungsauktionen zwischen Manipulationen, Skandalen und Renationalisierung

Von Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Zusammenfassung

Manipulierte Privatisierungsauktionen waren ein wesentlicher Kritikpunkt an Präsident Leonid Kutschma. Sie wurden als Ausdruck des Ausverkaufs staatlichen Vermögens an die Oligarchen gesehen. Die Vertreter des orangen Lagers forderten deshalb eine Revision der Auktionen. Das Ergebnis ist bisher aber bescheiden. Nur zwei der großen Privatisierungsauktionen wurden annulliert. Anstelle einer systematischen juristischen Aufarbeitung stehen politische Querelen. Das Privatisierungsprogramm ist darüber praktisch zum Stillstand gekommen.

Einleitung

Mit dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft wurde die Privatisierung allgemein als zentraler Bestandteil marktwirtschaftlicher Reformen begriffen. In der Ukraine begann eine ernsthafte Privatisierung erst Mitte der 1990er Jahre und machte auch in den folgenden Jahren im Vergleich zu anderen post-sozialistischen Ländern nur langsame Fortschritte. Zentrale Kennzahlen zum Umfang und zur Dynamik der Privatisierung zeigt Tabelle 1 auf Seite 7.

Genau wie in Russland entwickelte auch in der Ukraine die Regierung Pläne, große Staatsbetriebe über Auktionen zu privatisieren, um Einnahmen für den Staatshaushalt zu erhalten und strategische Investoren für die Betriebe zu gewinnen. Gegen die Privatisierungsauktionen sprach sich in beiden Ländern die Parlamentsmehrheit aus, die einen Ausverkauf des Staatsvermögens befürchtete.

Der russische Präsident Boris Jelzin umging das Parlament, indem er die Privatisierungsauktionen Mitte 1995 in einem Präsidialerlass regelte. In der Ukraine hingegen gelang es dem Parlament aufgrund seiner stärkeren Stellung im legislativen Prozess, die Kapitalprivatisierung zu blockieren. Erst mit der Bildung einer pro-präsidentiellen Parlamentsmehrheit Anfang 2000 begann deshalb die Privatisierung größerer Staatsbetriebe über Auktionen. Mit der rechtlichen Regelung wurden sowohl in Russland als auch in der Ukraine Auktionen zur wichtigsten Privatisierungsform für große Staatsbetriebe. In der Ukraine hatten die großen Auktionen von 2000 bis 2005 einen Anteil von über 80% an den gesamten Privatisierungseinnahmen.

Zentrale Akteure der großen ukrainischen Privatisierungsauktionen wurden nationale Finanzinvestoren, sogenannte Oligarchen, die ihre

Akquisitionen in (teilweise informellen) Holdings zusammenfassten. Daneben beteiligten sich in einigen Fällen auch ukrainische und russische Großunternehmen an Auktionen von Staatsbetrieben aus ihrer Branche. Dies gilt insbesondere für die Erdöl- und Metallindustrie. Ausländische Investoren aus anderen Ländern fanden nur in wenigen Ausnahmefällen Zugang zu großen Privatisierungsauktionen. Einen Überblick über die Auktionen gibt Tabelle 2 auf Seite 7. Kurzportraits der beteiligten Holdings ukrainischer Oligarchen finden sich auf Seite 11.

Durch ihre Teilnahme an den Privatisierungsauktionen erlangten die erfolgreichen ukrainischen Holdings die Kontrolle über einige der größten ukrainischen Unternehmen. Ende 2004 hielten sie so Anteile an 22 der 100 größten ukrainischen Unternehmen, an 15 davon besaßen sie die Mehrheit.

Die Netzwerke der Oligarchen unter Kutschma

Das politische Kalkül von Präsident Kutschma konzentrierte sich nicht auf die schwach entwickelten politischen Lager, wie sie im Parlament vertreten waren, sondern auf regionale Seilschaften. Vertreter der politischen Elite einer Region wurden in nationale Ämter nach Kiew berufen. Mit Hilfe ihrer neu gewonnenen Kompetenzen konnten diese Politiker dann die Unternehmer fördern, mit denen sie durch Seilschaften verbunden waren. Die Politiker scheinen dafür in der Regel am Gewinn der Unternehmer über politische Korruption beteiligt worden zu sein. Die regionalen Seilschaften nutzten ihren Einfluss auf Massenmedien und auf die politische Stimmung in ihrer Region, um die öffentliche Meinung zugunsten des Präsidenten zu beeinflussen.

Auf diese Weise profitierten alle Beteiligten vom

Arrangement. Die regionalen Politiker erhielten einflussreiche Positionen auf der nationalen Ebene und Bestechungszahlungen der Unternehmer. Die Unternehmer erhielten eine Vorzugsbehandlung durch die Politik, die ihnen immense Gewinne bescherte. Und der Präsident erhielt Unterstützung für seinen Wahlkampf. Entscheidend für den Präsidenten war nun, dass er so viele regionale Seilschaften integrierte, dass deren vereinigte Wahlkampfhilfe ausreichte, um die Präsidentschaftswahl zu gewinnen.

Gleichzeitig musste der Präsident seine Position als zentraler Vermittler in diesem System sichern, um das Aufkommen eines internen Konkurrenten um das Präsidentenamt zu vermeiden. Dies hatte zur Folge, dass hohe Ämter häufig umbesetzt wurden, um keinen Konkurrenten heranwachsen zu lassen und durch regelmäßige Umverteilungen alle regionalen Seilschaften bedienen zu können. Klassisches Beispiel hierfür ist das Amt des Ministerpräsidenten. In der zehnjährigen Amtszeit von Präsident Kutschma amtierten sieben Ministerpräsidenten. Die Mehrheit von ihnen kam aus Dnipropetrowsk und gehörte damit zur regionalen Seilschaft Kutschmas. Zum Anfang der Amtszeit Kutschmas stellten alte sowjetische Seilschaften den Ministerpräsidenten. Gegen Ende der zweiten Amtszeit gelang einer Seilschaft aus Donezk unter Viktor Janukowitsch der Zugriff auf das Amt des Ministerpräsidenten. Der einzige Ministerpräsident ohne Verbindungen zu einer einflussreichen Seilschaft war der reformorientierte Viktor Juschtschenko von Ende 1999 bis Frühjahr 2001.

In diesem Sinne scheinen Seilschaften auch Kontrolle über den Fonds für Staatsvermögen benutzt zu haben, um ihnen nahe stehende Unternehmen zu bevorzugen. Versuche des privatisierungskritischen Parlaments, Einfluss über den Fonds zu gewinnen, scheiterten 1998 an einem Verfassungsgerichtsurteil. Der Fonds untersteht dem Präsidenten. Der Leiter des Fonds wird vom Präsidenten mit Zustimmung des Parlaments ernannt und entlassen.

Leiter des Fonds war von August 1998 bis April 2003 Alexander Bondar. Er hatte seine Karriere bereits in der Sowjetunion in der Kiewer Lokalverwaltung begonnen und wechselte 1998 von der lokalen Kiewer Verwaltung für Staatsvermögen in die nationale Struktur. Von seiner Karriere her stand er weder der Dnipropetrowsker noch der Donezker Seilschaft nahe. Bereits 1999 erhielt er aber mit Michael Tschetschetow einen Stellvertreter mit enger Bindung an das Janukowitsch-Lager. Tschetschetow, ein Wirtschaftsingenieur aus Charkiw, war Mitte der 1990er als Mitglied der Liberalen Partei Abgeordneter der Werchowna Rada für einen Donezker Wahlkreis. Mit dem Aufstieg von Janukowitsch schloss er sich jedoch der von Janukowitsch initiierten Partei der

Regionen an, in deren Präsidium er mit Janukowitsch zusammenarbeitete. Nach der Entlassung Bondars im April 2003 übernahm Tschetschetow die Leitung des Fonds für Staatsvermögen, die er bis zum Ende der Amtszeit von Janukowitsch behielt.

Oligarchenparteien im Parlament

Gegen Ende der 1990er Jahre hatten die regionalen Seilschaften ihre Struktur und ihre Verbindungen zur nationalen Exekutive gefestigt. Diese Stabilität war aber abhängig von der Person des Präsidenten. Hieraus ergaben sich für die regionalen Seilschaften Ende der 1990er Jahre zwei zentrale Probleme. Erstens musste die Wiederwahl Kutschmas bei den Präsidentschaftswahlen im Herbst 1999 gesichert werden. Zweitens konnte der Präsident als Leiter der Exekutive den regionalen Seilschaften zwar erhebliche Vorteile verschaffen, seine Handlungsmöglichkeiten wurden aber durch die Opposition des Parlaments erheblich eingeschränkt.

Beide Probleme legten die Gründung von Parteien nahe. Mehr noch als Massenmedien konnten Parteien dazu dienen, Wähler für den Präsidenten zu mobilisieren. Gleichzeitig konnten neue Parteien im Parlament die Opposition zum Präsidenten aufbrechen. Über die Schaffung einer präsidentennahen Mehrheit im Parlament konnten die regionalen Seilschaften also zum einen Kutschma einen politischen Dienst erweisen, der seine Gunst auch über den erfolgreichen Wahlkampf hinaus sicherte. Zum anderen bekamen sie damit neben dem Zugang zu Regierungsämtern einen zweiten Kanal, über den sie politische Entscheidungsprozesse direkt im eigenen Interesse gestalten konnten. Hinzu kam die Tatsache, dass die Immunität der Parlamentsabgeordneten vor Strafverfolgung für viele Unternehmer eine Rückversicherung gegen Korruptionsvorwürfe darstellte.

Die Kutschma-nahen Unternehmerparteien bewirkten Ende 1999 eine deutliche Kräfteverschiebung im politischen System der Ukraine. Durch einen gut finanzierten Wahlkampf sicherten sie die Wiederwahl von Präsident Kutschma. Gleichzeitig warben sie im Parlament in großem Umfang Abgeordnete oppositioneller Fraktionen ab. Anfang 2000 stellten die pro-präsidentiellen Parteien erstmals eine Mehrheit im Parlament, die sie nutzten, um Vertreter der linken Opposition aus ihren Ämtern zu verdrängen. Damit erlangten sie eine zentrale Position im legislativen Prozess und konnten unter anderem auch die Privatisierungsgesetze beeinflussen.

Die rechtliche Regelung der Auktionen

Mit der Schaffung einer pro-präsidentiellen Mehrheit im Parlament wurde es im Frühjahr

2000 möglich, das Gesetz über das staatliche Privatisierungsprogramm zu verabschieden, das eine Beschleunigung der Privatisierung über Auktionen vorsah. Die Regelung der Privatisierungsauktionen wurde also von den unternehmerdominierten Parteien durch das Parlament gebracht. Das Privatisierungsprogramm 2000 hatte ursprünglich eine Laufzeit von zwei Jahren. Die Verabschiedung eines Nachfolgeprogramms gelang jedoch nicht, so dass das Privatisierungsprogramm 2000 bis zum Jahresende 2004 die Grundlage der Privatisierung blieb.

Für die ukrainischen Holdings waren bei der Regelung der Privatisierungsauktionen drei Aspekte von zentraler Bedeutung:

Erstens wurden ausländische Bieter diskriminiert. Das Privatisierungsprogramm räumte strategischen Investoren ausdrücklich Vorrang bei der Privatisierung von Großbetrieben ein. Strategische Investoren wurden dabei definiert als in- oder ausländische Investoren, die über nicht weniger als drei Jahre Erfahrung auf dem relevanten Markt verfügen und an der Aufrechterhaltung des Marktanteils des zu privatisierenden Unternehmens interessiert sind. Bei vielen Auktionen wurde der relevante Markt als ukrainischer Markt definiert, was die meisten ausländischen Investoren mangels Engagement in der Ukraine ausschloss. Innerhalb der Ukraine besaßen aber nur die Holdings die erforderliche Finanzkraft zur Teilnahme an großen Privatisierungsauktionen.

Zweitens schufen sich die für die Privatisierungsauktionen zuständigen Organe der staatlichen Exekutive erhebliche Spielräume für Manipulationen. Eine allgemeine Regelung zu Interessenkonflikten bei den für die Privatisierungsauktionen zuständigen Kommissionsmitgliedern wurde so nicht getroffen. Die Informationspflicht der Kommission wurde nicht konkretisiert. Die Kommission war zum Beispiel nicht verpflichtet, den unterlegenen Auktionsteilnehmern eine Begründung für ihre Entscheidung zu geben. Die Mitglieder der für die Privatisierungsauktionen zuständigen Kommissionen besaßen somit de facto keine Rechenschaftspflicht. Außerdem bestand die Möglichkeit, durch die rechtliche Regelung einer konkreten Privatisierungsauktion bereits im Vorfeld bestimmten Bietern eine Vorzugsbehandlung zu gewähren. Für die Privatisierung der Holdinggesellschaft Ukrudprom, die die ukrainische Eisenerzproduktion zusammenfasste, wurde so ein spezielles Gesetz erlassen, das ausdrücklich vorsah, dass Bietern, die bereits Anteile an Ukrudprom besaßen, bei der weiteren Privatisierung Vorrang einzuräumen sei.

Gleichzeitig wurde die Ausschreibung von Privatisierungsauktionen häufig so angesetzt, dass nur vorab informierte Bieter die Möglichkeit be-

saßen, fristgerecht ein Angebot vorzubereiten. Die Ausschreibungen für Privatisierungsauktionen wurden so lange Zeit nur im Amtsblatt sowie auf der Internetseite des Fonds für Staatsvermögen veröffentlicht. Die Frist bis zur Angebotsabgabe betrug dabei im Extremfall nur wenige Wochen, was nicht ausreichte, um den Wert des angebotenen Unternehmens abzuschätzen, einen Investitionsplan zu entwickeln und bei Bedarf ein Konsortium zur Gebotsabgabe zu bilden.

Verstärkt wurde die Bevorzugung von Insidern noch durch die Möglichkeit, private Firmen zu Verwaltern des Staatsanteils an zu privatisierenden Unternehmen zu ernennen. Häufig wurden Vertreter der Holdings zu Verwaltern von Staatsanteilen ernannt. Sie hatten so gegenüber konkurrierenden Bietern bei den Privatisierungsauktionen einen Informationsvorsprung. Außerdem konnten sie über gezielte Investitionen, deren Weiterführung in die Auktionsbedingungen aufgenommen wurde, oder über Kreditvergabe, die ihnen als Gläubiger ein Mitspracherecht beim Verkauf sicherte, erheblichen Einfluss auf den Verlauf der Auktion nehmen.

Im Ergebnis besaß die Exekutive die Möglichkeit, ausländische Bieter auszuschließen, einen bestimmten (in- oder ausländischen) Bieter durch Vorabinformationen und die Ernennung zum Verwalter des zu privatisierenden Staatsanteils erheblich zu bevorteilen und anschließend in einem intransparenten Verfahren den Sieger weitgehend unkontrolliert festzulegen.

Drittens wurde der Mindestpreis für die angebotenen Unternehmensanteile oft relativ niedrig angesetzt. Ein Regierungsdekret vom Mai 2002 erlaubte es dem Fonds für Staatsvermögen dann, bei unzureichender Teilnahme an der Auktion das Mindestgebot um bis zu 30% zu senken. Aufgrund der Manipulationsmöglichkeiten der Exekutive kam es nur in Ausnahmefällen zu echtem Wettbewerb, der zu Geboten deutlich über dem Mindestpreis führte. Ab Herbst 2002 wurden Unternehmen so zu Preisen verkauft, die in Relation zu ihrem Gewinn, extrem günstig waren. Der Preis für das Eisenerzwerk Piwdennij, das im September 2002 verkauft wurde, betrug so anteilig gerade mal etwas mehr als den zweifachen Jahresgewinn. Die Eisenerzwerke Centralnij und Pivnitschnij wurden 2004 gar für nur einen anteiligen Jahresgewinn verkauft. Und das große Stahlwerk Kryvorizhstal wurde im selben Jahr für etwa drei Jahresgewinne veräußert. Siehe dazu die Dokumentation auf Seite 9.

Der Verlauf der Auktionen

Die großen ukrainischen Privatisierungsauktionen, die von 2000 bis 2004 stattfanden, lassen sich in zwei Phasen einteilen. (Einen Überblick über die

Auktionen gibt Tabelle 2 auf Seite 7.)

In der ersten Phase, von März 2000 bis April 2001, war Viktor Juschtschenko Ministerpräsident und Alexander Bondar Leiter des Fonds für Staatsvermögen. In dieser Phase fanden insgesamt fünf große Privatisierungsauktionen statt, die dem Staat Einnahmen von 0,4 Mrd. US-Dollar brachten. In einer Übergangsphase unter Ministerpräsident Kinach wurden dann nur drei Unternehmen für zusammen weniger als 0,1 Mrd. US-Dollar über größere Privatisierungsauktionen verkauft. In der zweiten Phase der großen Privatisierungsauktionen, von April 2003 bis Juli 2004, war dann Viktor Janukowitsch Ministerpräsident und sein politischer Partner Michael Tschetschetow wurde Leiter des Fonds für Staatsvermögen. In dieser Phase wurden zehn große Privatisierungsauktionen erfolgreich abgeschlossen und erbrachten Einnahmen von insgesamt 1,6 Mrd. US-Dollar.

Bezüglich der erfolgreichen Bieter unterscheiden sich die beiden Phasen eklatant. Unter Juschtschenko / Bondar gewannen ausländische Bieter alle der großen Privatisierungsauktionen. In der Hälfte der Fälle handelt es sich dabei um große russische Unternehmen. Unter Janukowitsch / Tschetschetow verkehrte sich das Verhältnis. Nur bei einer Auktion gewann ein ausländischer Bieter, eine russische Firma. Alle anderen Auktionen wurden von ukrainischen Holdings gewonnen.

Auch bezüglich der erzielten Preise unterscheiden sich die beiden Phasen deutlich. Unter Juschtschenko / Bondar wurden vor allem verlustbringende Unternehmen verkauft. Durch internationalen Wettbewerb wurden dabei in der Regel Preise erzielt, die deutlich über den angesetzten Mindestpreis hinausgingen. Unter Janukowitsch / Tschetschetow wurden hingegen gewinnbringende Unternehmen häufig zu vergleichsweise günstigen Preisen verkauft, wobei höhere Gebote von ausländischen Interessenten teilweise nicht zugelassen wurden. Siehe dazu die Dokumentation auf Seite 9.

Zusammenfassend kann so konstatiert werden, dass Juschtschenko als Ministerpräsident versuchte, den Einfluss ukrainischer Finanzinvestoren einzuschränken und deshalb ausländische Bieter zu einer Teilnahme an Privatisierungsauktionen motivierte. Gleichzeitig übte er politischen Druck aus, um den Fonds für Staatsvermögen zur Akzeptanz dieser Strategie zu bewegen. Er kritisierte so öffentlich Entscheidungen des Fonds für konkrete Bieter und zeigte Manipulationen auf. Janukowitsch hingegen brachte mit Tschetschetow seinen eigenen Mann an die Spitze des Fonds für Staatsvermögen. Im Ergebnis wurden mit SCM und ISD die Holdings aus seiner Donezker Seilschaft bevorzugt. Zusätzlich wurden

die Interessen der Präsident Kutschma nahe stehenden Interpipe-Holding berücksichtigt. Der Privatbank hingegen gelang es trotz mehrerer Gebote nicht, eine große Auktion zu gewinnen.

Renationalisierung unter Präsident Juschtschenko?

Die Opposition gegen Präsident Kutschma protestierte heftig gegen die manipulierten Privatisierungsauktionen, die sie sowohl als Ausdruck der Korruptionsnetzwerke zwischen Politik und Oligarchen als auch als Ausverkauf staatlichen Vermögens sahen. Als nach der „Orangen Revolution“ Viktor Juschtschenko Präsident und Julia Timoschenko Ministerpräsidentin wurden, versprachen sie eine Revision der Privatisierungsauktionen. Während Präsident Juschtschenko etwa 30 Auktionen überprüfen lassen wollte, stellten Regierungsmitglieder mehrfach grundsätzlich alle bisherigen Privatisierungen in Frage. Timoschenko kündigte gar eine Reprivatisierung von 3.000 Unternehmen an. Auch unterlegene Bieter aus den Privatisierungsauktionen nutzten diese Chance, um vor Gericht gegen Auktionsergebnisse zu klagen. Im Ergebnis kam auf die Gerichte eine Klagewelle zu. Im ersten Halbjahr 2005 registrierte das Innenministerium über 1.700 staatsanwaltschaftliche Ermittlungen wegen Privatisierungsvergehen.

Die Diskussion um die Privatisierungsauktionen führte so im Frühjahr 2005 zu einer politischen Krise. Gleichzeitig gefährdete die breite Debatte um Renationalisierungen das Investitionsklima. Praktisch stellte sich das Problem, dass Gesetzesverstöße, die formal eine richterliche Annullierung der Privatisierungsauktionen begründen könnten, nur schwer zu belegen sind, da die Regeln für die Auktionen bewusst legale Manipulationsmöglichkeiten und Schlupflöcher geschaffen hatten.

Im Ergebnis wurden bisher von den großen Privatisierungsauktionen nur zwei durch Gerichtsbeschluss annulliert. Im Sommer 2005 wurde der privatisierte Anteil an Kryvorizhstal gegen Zahlung des Kaufpreises an den Staat zurückgegeben. Kryvorizhstal wurde dann im Oktober auf einer Auktion reprivatisiert. Diskriminierende Regeln für ausländische Investoren wurden abgeschafft und die Auktion wurde ergebnisoffen und transparent organisiert. Stattdessen wurden die Auflagen bezüglich Modernisierungsinvestitionen und sozialer Verpflichtungen erhöht. Im Ergebnis lag der Verkaufspreis mit 4,8 Mrd. US-Dollar etwa sechsmal höher als bei der vorhergehenden Auktion.

Nach langwierigen Berufungsverfahren wurde im Frühjahr 2006 auch der 2003 in zwei Privatisierungsauktionen veräußerte Anteil am Eisenlegierungswerk Nikopol an den Staat zurück-

gegeben. Das Parlament stimmte jedoch gegen eine Reprivatisierung des Werkes.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass eine systematische Überprüfung der Privatisierungsauktionen nicht stattgefunden hat. Die beiden bisher erfolgten Annullierungen sind eher Gegenstand politischer Kontroversen als richterlicher Tatbestandserfassungen. Gleichzeitig ist der Privatisierungsprozess in der Ukraine wieder ins Stocken geraten.

Ohne die Kryvorizhtal-Auktion betrugen die Privatisierungseinnahmen 2005 gerade einmal 0,2 Mrd. US-Dollar, was der niedrigste Stand seit 2002 gewesen wäre. Die einzige große Auktion war dabei der Verkauf der verbliebenen 40% Staatsanteil am Kohlebergwerk Krasnodonvuhillya. Interessanterweise gewann hier mit einer Tochterfirma von SCM, der Holding des Donezker Unternehmers Rinat Achmetow, derselbe Bieter wie bei der vorhergehenden Auktion von 60%

an Krasnodonvuhillya unter Präsident Kutschma.

Ein im August 2005 von der Regierung verabschiedeter Plan zur Beschleunigung der Privatisierung scheiterte dann an den politischen Turbulenzen im Zuge der Regierungskrise nach der Entlassung Timoschenkos. Während der im Herbst von der Regierung erstellte Entwurf für den Staatshaushalt 2006 noch Privatisierungseinnahmen von gut 1,5 Mrd. US-Dollar vorsah, waren es in der endgültigen Version vom Januar 2006 nur noch 0,4 Mrd. US-Dollar. Das Privatisierungsprogramm ist damit praktisch zum Stillstand gekommen. Sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für den ukrainischen Staatshaushalt wäre ein transparentes Privatisierungsprogramm aber deutlich hilfreicher als eine Schlamm Schlacht um juristisch in der Regel nicht eindeutig belegbare Privatisierungsvergehen.

Über den Autoren:

Dr. Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen.

Lesetipp:

Heiko Pleines: Ukrainische Seilschaften. Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992–2004, Münster (LIT) 2005

Tabellen und Grafiken zum Text

Zahlen und Fakten zur Privatisierung

Grafik 1: Staatseinnahmen aus der Privatisierung 1992–2005 (in Mrd. US-Dollar)

