

Staatsbetriebe als globale Player

Staatsunternehmen sind zusehends weltweit tätig. Um die Transparenz zu erhöhen, braucht es klare Regeln. *Sara Sultan*

Abstract In zahlreichen Volkswirtschaften nehmen staatliche Unternehmen eine Vorrangstellung ein. Gleichzeitig sind sie auf dem Weltmarkt immer aktiver. Zurzeit entsprechen 22 der 100 grössten Unternehmen weltweit der Definition eines staatlichen Unternehmens. Sind diese Unternehmen «faire» Mitbewerber? Aufgrund ihrer Nähe zu politischen Entscheidungsträgern werden vor allem Zweifel an der Transparenz und der Unabhängigkeit staatlicher Unternehmen laut. Geniessen diese Unternehmen durch die staatliche Eigentümerschaft eine Vorzugsbehandlung? Ein systematischer Missbrauch ihrer Marktstellung ist zwar nicht nachgewiesen – trotzdem könnten strenge Transparenz- und Offenlegungsstandards, nach dem Vorbild der international anerkannten OECD-Prinzipien, dazu beitragen, die Bedenken zu zerstreuen und Protektionismus zu vermeiden.

Staatliche Unternehmen machen weltweit einen bedeutenden – und bestimmten Berechnungen zufolge auch einen stetig wachsenden – Teil der Wirtschaft aus.¹ Gestützt auf die Daten von 39 «OECD plus»-Staaten (siehe *Kasten 1*) und je nach Grad der staatlichen Kontrolle (vollständig oder mehrheitlich in staatlichem Besitz) umfasst der Bereich der staatlichen Unternehmen knapp 2500 kommerziell tätige Betriebe. Ihr Gesamtwert wird innerhalb dieser Staatengruppe auf über 2,4 Billionen Dollar geschätzt, und sie beschäftigen mehr als 9,2 Millionen Mitarbeitende. Nimmt man die Zahlen aus China dazu, steigt die Gesamtzahl auf rund 53 000 Unternehmen mit einem Gesamtwert von 31,6 Billionen Dollar und rund 30 Millionen Beschäftigten.

Der Anteil staatlicher Unternehmen an der Wirtschaftstätigkeit (gemessen am BIP, an der Beschäftigung oder den Investitionen) schwankt von einem Land zum anderen. Während er in einigen Schwellenländern zwischen 10 und 30 Prozent liegt, ist er in den meisten OECD-Mitgliedsstaaten mit 0,5 bis 2 Prozent wesentlich tiefer.² Unabhängig von ihrer Grösse und ihrer Bedeutung sind staatliche Unternehmen in den meisten Volkswirtschaften wichtige Akteure. Sie sind vorwiegend im Transportwesen, im Dienstleistungssektor und im Finanz-

bereich tätig (siehe *Abbildung 1*). Diese Sektoren sind für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes entscheidend. So spielen die in diesen Sektoren tätigen staatlichen Unternehmen eine wichtige Rolle in den vor- und nachgelagerten Bereichen der internationalen Produktionsketten. Zudem ist der Anteil grenzüberschreitender Geschäfte und Investitionen in den meisten dieser Sektoren hoch. Und schliesslich verfügen in Netzwerkindustrien tätige Staatsbetriebe über eine potenzielle Monopolstellung in einigen Teilen ihrer Wertschöpfungsketten. So verhindern sie bei gewissen Geschäftstätigkeiten womöglich den freien Marktzugang.

Trend zur weltweiten Expansion

Staatliche Unternehmen sind immer häufiger auch auf den Weltmärkten aktiv. Zurzeit werden 22 der 100 grössten multinationalen Unternehmen vom Staat kontrolliert.³ Dies ist ein Rekordwert seit Jahrzehnten. Wesentlich zur Internationalisierung beigetragen haben grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen: Die staatlichen Unternehmen sind seit 2005 rasch gewachsen und klettern in der Wertschöpfungskette immer weiter nach oben. Die Fusionen und Übernahmen hatten während der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jah-

Kasten 1: Ländergruppe «OECD plus»

Als «OECD plus» wird eine Gruppe von 39 Ländern bezeichnet, die die Mehrheit der OECD-Mitglieder umfasst sowie einige Volkswirtschaften, die nicht zur OECD gehören, wie *Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Indien, Kolumbien, Litauen und Saudi-Arabien*. Die Daten für diese Gruppe sind repräsentativ für die staatlichen Unternehmen auf Regierungsebene, unabhängig davon, ob es sich um zentralistische oder föderalistische Regierungen handelt. Gewisse Länder sind in den aggregierten Daten aufgrund fehlender Informationen nur teilweise vertreten oder wurden teils bewusst weggelassen. Die Datenreihe endet mit dem Jahr 2015 und betrifft nur kommerziell ausgerichtete staatliche Unternehmen, wobei sich die Daten grösstenteils auf deren eigene Angaben stützen.

¹ Die hier geäusserten Meinungen und vorgebrachten Argumente entsprechen der Sicht der Autorin und stimmen nicht zwingend mit der offiziellen Sichtweise der OECD oder der OECD-Mitgliedsstaaten überein.

² OECD (2017).

³ OECD (2016).

ren 2008 und 2009 einen Höhepunkt erreicht, bevor sie zu einem regelmässigeren Wachstum zurückfanden und seit 2016 wieder anziehen (siehe *Abbildung 2*). Da von einem robusten Wachstum der Schwellenländer auszugehen ist, die über einen grossen öffentlichen Sektor verfügen, dürfte die Bedeutung der Staatsbetriebe auf den Weltmärkten tendenziell weiterhin zunehmen.

Grund zur Sorge?

Durch die Vertiefung der Handelsbeziehungen und die zunehmende Internationalisierung der Wertschöpfungsketten sind zahlreiche neue Geschäftsmöglichkeiten entstanden – gleichzeitig haben sich aber auch die damit verbundenen Herausforderungen vervielfacht. Namentlich schürt die weltweite Expansion staatlicher

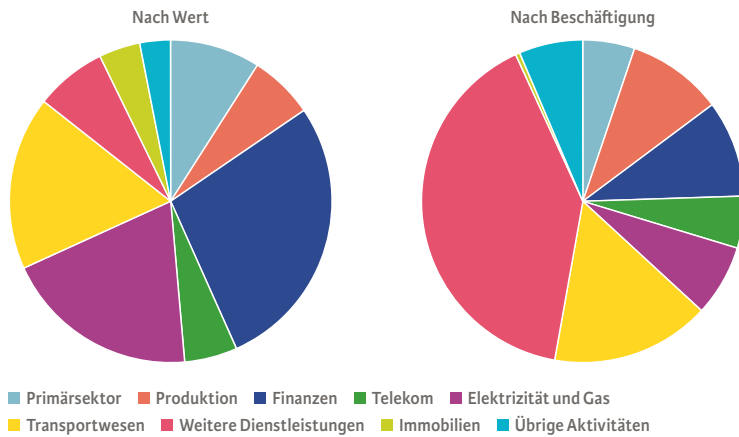
Expansion über die Landesgrenzen: Windpark des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall vor der englischen Küste.

Unternehmen Ängste vor möglichen Wettbewerbsverzerrungen. Da Landesgrenzen für die Märkte je länger, je weniger ein Hindernis darstellen, besteht das Risiko, dass nationale Politiken negative Auswirkungen im Ausland nach sich ziehen. So sind beispielsweise die Überkapazitäten in der Stahlproduktion das Ergebnis politischer Entscheide – was die Kapitalflüsse hin zu wenig effizienten Aktivitäten lenkt.

Nebst diesen Ängsten gibt es Bedenken in Bezug auf die Transparenz und die Unabhängigkeit von Unternehmen, die den politischen Entscheidungsträgern nahestehen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die vermutete Vorzugsbehandlung dieser Unternehmen. Einige Beobachter hinterfragen zudem die politischen Motive, die zu gewissen Firmenübernahmen durch staatliche Unternehmen geführt haben. Gleichzeitig äussern sie sich besorgt über Staatsgarantien.

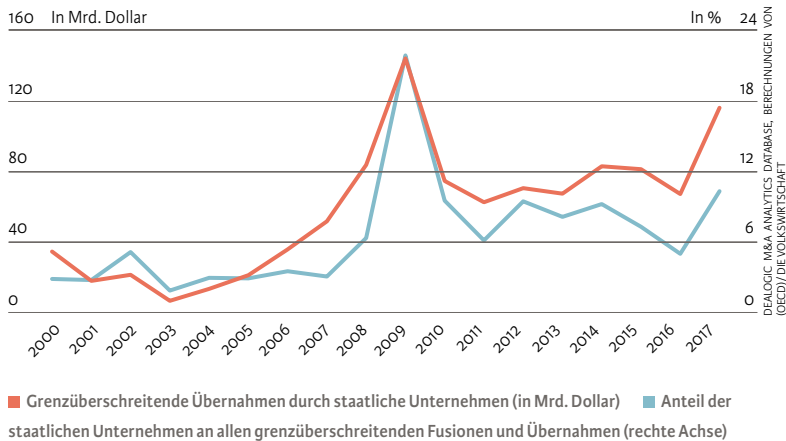


Abb. 1. Sektorielle Aufteilung der staatlichen Unternehmen in den «OECD plus»-Staaten (2015)



OECD (2017)/DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Abb. 2. Grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen durch staatliche Unternehmen



DEALOGIC M&A ANALYTICS DATABASE. BERECHNUNGEN VON MICHAEL CESTRIN (OECD)/DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Als staatliche Unternehmen gelten hier Betriebe, die vollständig in Staatsbesitz und nicht an der Börse kotiert sind. Staatsfonds sind mit eingeschlossen, sofern sie dieser Definition entsprechen.

Kasten 2: OECD-Leitsätze zu Staatsunternehmen

Die OECD-Leitsätze zur *Corporate Governance* für staatseigene Unternehmen helfen dem Staat, seinen Pflichten als Eigentümer professioneller nachzukommen. Sie zielen darauf ab, dass staatliche Unternehmen zum einen ihre Tätigkeiten nach den gleichen Regeln der Effizienz, der Transparenz und der Rechenschaftspflicht ausüben wie gut geführte Privatunternehmen. Zum andern sollen für staatliche und private Unternehmen im Wettbewerb die gleichen Voraussetzungen gelten. Die Leitsätze behandeln die *Good Governance* auf Ebene der einzelnen staatlichen Unternehmen, aber auch die staatliche Eigentumspraxis sowie das regulatorische und gesetzliche Umfeld im weite-

ren Sinne, in welchem die staatlichen Unternehmen tätig sind. Sie lassen sich vor allem auf staatliche Unternehmen anwenden, die wirtschaftliche Aktivitäten ausüben – entweder ausschliesslich oder in Kombination mit der Verfolgung öffentlicher Politikziele oder der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt oder von Aufgaben zur Vertretung der Regierung. Die Leitsätze richten sich an jene Verwaltungseinheiten, die für staatliche Unternehmensbeteiligungen zuständig sind, und stellen zudem eine nützliche Orientierungshilfe für die in staatlichen Unternehmen für die Unternehmensführung zuständigen Organe dar – darunter Verwaltungsrat und Geschäftsleitung.

Diese Sorgen gelten aber nicht nur für staatliche Unternehmen, sondern bestehen teilweise auch in Bezug auf die Vorzugsbehandlung der «nationalen Champions» eines Landes oder bezüglich der Rolle öffentlicher Finanzinstitutionen bei der Gewährung von Darlehen zu Vorzugskonditionen. Zwar deutet aktuell nichts darauf hin, dass staatliche Unternehmen ihre Macht systematisch missbrauchen. Die genannten Befürchtungen nicht ernst zu nehmen, würde aber dazu führen, dass weiterhin das Gefühl vorherrscht, es werde mit ungleich langen Spiessen gekämpft. Die politischen Entscheidungsträger wiederum könnten ein Nichtstun als Aufforderung zum Protektionismus auffassen. An den entsprechenden Folgen würden vor allem der Handel und die Investitionen leiden, insbesondere da an einigen der grössten Fusionen und Übernahmen Staatsbetriebe oder staatlich kontrollierte Unternehmen beteiligt waren.

Transparenz vermehrt im Fokus

Die Politik ist nicht untätig geblieben. Bisher lag das Augenmerk auf einer stärkeren Kontrolle von Investitionen und auf dem Monitoring der staatlichen Unternehmen. Obwohl strenge WTO-Regeln zu Subventionen an staatliche Unternehmen existieren, lassen sich diese nicht wirklich auf «moderne» Staatsunternehmen anwenden. Aus diesem Grund enthalten die neusten präferenziellen Handelsabkommen, wie etwa das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP), eigene Bestimmungen zu den Staatsbetrieben. Sie sehen beispielsweise zusätzliche Verpflichtungen für Handelstransaktionen vor, an denen gegebenenfalls staatliche Unternehmen beteiligt sind.

Der Fokus sollte deshalb in Zukunft vermehrt auf striktere und klarere Regeln für staatliche Unternehmen gelegt werden. Die Vorschriften müssen stärker an die Transparenz- und Rechenschaftspflichten der OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (siehe *Kasten 2*) angeglichen werden.⁴ Erstens muss sichergestellt werden, dass inländische wie auch ausländische Unternehmen von der Gesetzgebung und der Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene gleichbehandelt werden. Zwei-



Grossbanken in Staatsbesitz: Industrial and Commercial Bank of China und Bank of China in Hongkong.

KEYSTONE

tens gilt es, neutrale Rahmenbedingungen für den Wettbewerb sowie Regeln für staatliche Hilfen und Subventionen zu schaffen. Dadurch wird gewährleistet, dass die politischen Richtlinien der einen oder anderen Jurisdiktion nicht gewollt oder ungewollt die gesamte Wettbewerbssituation beeinflussen. Drittens sind strenge Governance-, Offenlegungs-, Rechenschafts- und Transparenzstandards für staatliche Unternehmen zu fördern. Dies garantiert die Einhaltung von marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Die künftigen Arbeiten der OECD konzentrieren sich auf eine Harmonisierung der Transparenz- und Offenlegungsregeln für staatliche Unternehmen unter Berücksichtigung der internationalen Best Practices. Sie sollen die

politischen Entscheidungsträger in ihren Bemühungen unterstützen, die Märkte für den grenzüberschreitenden Handel und die grenzüberschreitenden Investitionen offen zu halten. Das Ziel lautet: gleich lange Spiesse für alle.

4 OECD (2015).



Sara Sultan

Politikanalystin, Abteilung Unternehmensfragen der Direktion Finanz- und Unternehmensfragen, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris

Literatur

OECD (2015). OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Paris.

OECD (2016). State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?, Paris.

OECD (2017). The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris.

The E15 Initiative (2016). Governments as Competitors in the Global Marketplace: Options for Ensuring a Level Playing Field, Genf.