

Privatisierungsmodelle in Mittelosteuropa

von Jens Lowitzsch, Berlin

1. Einleitung

Der Übergang von real-sozialistischen zu postkommunistischen Gesellschaften – die Systemtransformation – unterscheidet sich signifikant von dem in anderen Transformationsgesellschaften dieses Jahrhunderts. Politisch konstitutionelle Modernisierungsprozesse waren sowohl in der Nachkriegsära, während der Erweiterung der Europäischen Union, in Lateinamerika, als auch hinsichtlich der sieben asiatischen „Tiger“ charakteristisch für den System- als Regimewechsel. Dagegen findet in den Transformationsländern Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas gleichzeitig ein grundlegender sozial-ökonomischer Umbruch statt: die Eigentumstransformation.

Die an die sozialistische Dogmatik des Eigentumsbegriffes geknüpften politisch und teilweise sogar rechtlich relevanten Teilhabeerwartungen der Bürger konnten nicht unberücksichtigt bleiben, ohne den gesamten Transformationsprozess in Frage zu stellen. Sie fanden ihren Niederschlag in der „sozialen Privatisierung“, die u.a. Massenprivatisierung, Beschäftigtenvorzugsaktien und *Employee-Buy-Out* umfasst. Die Konzeption einer relativ unabhängigen Staatsholding, der deutschen Treuhand vergleichbar, hat sich für sie als kein geeignetes Modell erwiesen.¹

In diesem Kontext sollen nun die Bedeutung verschiedener Beteiligungsmodelle im Rahmen der Eigentumstransformation näher betrachtet werden. Neben den klassischen kommerziellen Privatisierungsmethoden sind es die in Ostdeutschland weitgehend bedeutungslos gebliebenen „sozialen“ oder auch „inäquivalenten“², die im Mittelpunkt des Interesses stehen. Hier wird besonders hinsichtlich der Frage der Restrukturierung als Indikator für den Erfolg der Eigentumstransformation der Gegensatz von Mitarbeitern als Eigentümern (*insider-ownership*) und externen Eigentümern (*outsider-ownership*) untersucht.

2. Breitangelegte Konzepte gegenüber fokussierten

Idealerweise sollte ein Privatisierungsprogramm einen Mechanismus schaffen, verschiedene Typen von Unternehmen verschiedenen Gruppen von Eigentümern zuzuordnen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Eigenschaften der Unternehmenstypen sollte diese Zuordnung weiterhin auf eine möglichst große Anzahl von Eigentumsformen zurückgreifen können. Unter diesem eigentumsrelevanten Ansatz³ lassen sich nun die Transformationsökonomien im Hinblick auf die Ausgestaltung der Konzepte in zwei Gruppen unterteilen. So fällt der Kontrast

zwischen den in Ungarn und Polen angenommenen Privatisierungsstrategien auf der einen Seite und den in Tschechien, Rumänien und Russland beschlossenen auf der anderen ins Auge.

In der ersten Gruppe führen die Privatisierungskonzepte zu relativ ausgewogenen Ergebnissen: Polen und Ungarn entschieden sich für eine breitangelegte Vorgehensweise und wählten – im Gegensatz zu Ländern mit auf eine Methode fokussierten Strategien – ein ausgewogenes Konzept. In beiden Ländern existiert eine breitgefächerte Auswahl an Privatisierungswegen, die Unternehmen einschlagen können. Dabei werden im Hinblick auf die verschiedenen sich infolge der Privatisierung ergebenden Eigentumsstrukturen sowohl Mitarbeiter (*insider*) als auch externe Investoren (*outsider*) – wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung – berücksichtigt.

In der zweiten Gruppe dominiert eine Eigentumsform – entweder wegen der grundsätzlichen Ablehnung von Mitarbeiterbeteiligung, wie etwa in der Tschechischen Republik oder aufgrund der bewussten politischen Entscheidung diese zu fördern, wie in Rumänien oder Russland. Ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die die Mitarbeiterbeteiligung entweder fördern oder vermeiden, gut oder schlecht ausgearbeitet sind, mag dahinstehen; jedenfalls spielte die Frage der Vor- und Nachteile von Mitarbeitern oder externen Investoren als Eigentümern der jeweiligen Unternehmen keine Rolle bei der Wahl der Eigentumsform.

Die breitgefächerten Konzepte in Polen und Ungarn bieten zumindest die Möglichkeit, dass verschiedene Unternehmen für verschiedene Privatisierungsmethoden sowie für verschiedene Typen von neuen Eigentümern ausgesucht werden. Die Frage, ob die jeweiligen Auswahlmechanismen dabei zu relativ effizienten oder ineffizienten Verknüpfungen von Unternehmenstyp und Eigentumsstruktur führen, ist bislang ungeklärt.⁴ Dies gilt umso mehr, als anzunehmen ist, dass die Ergebnisse der den Privatisierungstransaktionen vorausgehenden Verhandlungen und Ausschreibungen oft von politischen Faktoren abhängig sind.⁵

Der Unterschied zwischen beiden Konzepten in den verschiedenen Ländern wird besonders deutlich im Hinblick auf die Bedeutung von Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Ein Überblick der genannten fünf osteuropäischen Länder veranschaulicht die Gruppenbildung: siehe Tabelle.

Stellvertretend für die Gruppe der breitangelegten Konzepte soll hier Polen, für die der fokussierten Konzepte Tschechien näher betrachtet werden.

3. Interne Eigentümer (*insider*) versus externe (*outsider*)

Das Phänomen der stark ausgeprägten Partizipation der Bevölkerung am Privatisierungsprozess wurzelt in den erwähnten politisch und teilweise sogar rechtlich relevanten Teilhaberwartungen der Bürger. Es waren zunächst in erster Linie politische Einschränkungen, die die „soziale Privatisierung“ erforderten.

a) Restrukturierungsstrategie

Ob diese Teilhaberwartungen sich jedoch, in Methoden wie Massenprivatisierung, Beschäftigtenvorzugsaktien und *Employee-Buy-Out* oder als deren Kombination realisierten, war eine Frage der sozial- und wirtschaftspolitischen Entwicklung in den einzelnen Ländern. Von entscheidender Bedeutung war in diesem Zusammenhang die gewählte Restrukturierungsstrategie. Obgleich prinzipiell Einigkeit darüber besteht, dass nicht der Staat, sondern Privateigentümer und hier externe (*outsider ownership*) eher als interne (*insider ownership*) geeignet sind, dringend notwendige Unternehmensrestrukturierung zu fördern,⁷ ist der Weg zu diesem Ergebnis umstritten.⁸ Zwei Konzepte stehen sich gegenüber:

- (1) Systemische Restrukturierung;
- (2) Micro-Restrukturierung.

Anhänger der sog. systemischen Restrukturierung sehen die Defizite der Unternehmen in erster Linie in der überkommenen Planwirtschaft verwurzelt. Sie propagieren den möglichst raschen und umfassenden Wechsel des Wirtschaftssystems, dem die Restrukturierung auf Unternehmensebene demnach automatisch folge.⁹ Die sog. Micro-Restrukturierung legt den Schwerpunkt auf die Unternehmensebene. Sie favorisiert die neuen Eigentümer als Quelle von Kapital und Know-how zur Unternehmensleitung.¹⁰ Während diese Strategie auf Kosten des Privatisierungstempos bemüht ist, von Fall zu Fall die besten privaten Eigentümer zu finden, verlässt sich er-

stere darauf, dass diese Aufgabe nach einer schnellen und umfassenden Privatisierung von den Kapitalmärkten besser bewältigt wird.

b) Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Eine weitere Beziehung zwischen den ausgewählten Ländern ergibt sich daher, wie auch aus dem Schaubild ersichtlich wird, aus der Bedeutung, die der Mitarbeiterkapitalbeteiligung in den verschiedenen Ländern zukommt. Entgegen der zunächst skeptischen und oft negativen Bewertung¹¹ haben selbst einige der wichtigsten Stimmen¹² mittlerweile die positiven Effekte dieser Konzepte eingeräumt. Die Entscheidung, ob und, wenn ja, in welchem Umfang solchen Konzepten Raum gegeben werden sollte, war im wesentlichen von zwei Faktoren abhängig:

- (1) Programmatische Zielsetzungen der Architekten der Transformation;
- (2) die Realität der wirtschaftlichen Zwänge der Nach-Wende-Situation.

In Ländern mit ehemals starker Unternehmensselbstverwaltung und einflussreichen Gewerkschaften wie Polen oder dem ehemaligen Jugoslawien wurde die Mitarbeiterbeteiligung zur (Teil-)Kompensation des Machtverlusts der Selbstverwaltungsorgane infolge der Privatisierung genutzt. Demgegenüber stand die Vision der Bürger als Kleinaktionäre, die jede Bevorzugung von Arbeitnehmern gegenüber sonstigen gesellschaftlichen Gruppen als ungerecht empfand. Weiter spielt die Problematik des mangelnden Investivkapitals in den Transformationsstaaten eine wichtige Rolle. Mitarbeiterkapital als unerlässliches Komplementärelement in Verbindung mit Leasing- und Pachtverträgen sowie Stundung des Kaufpreises bzw. der Leasing- und Pachtraten war eine der Lösungen. Demgegenüber stand eine Politik der Förderung neu entstehender Kapitalmärkte mit privaten Investment-Fonds, die die Rolle der Kapitalgeber übernehmen sollten.

Land Untersuchte Gruppen	Unternehmen mit Arbeitnehmer-Kontrolle	Anteil an Privatisierungen in %	Arbeitnehmeranteil am Kapital in %	Beschäftigte insgesamt
Tschechien (1. Welle Voucher-Privat.)	3	1	4,4	k.A.
Ungarn (Eigen-Privatisierung)	187	43	42	36.000
Polen (Auflösungs-Privatisierung)	1.478	75	50,8	450.000
Rumänien (alle großen Privatisierungen)	600	98	95	150.000
Russland (alle großen Privatisierungen)	6.300	90	65	k.A.

Quelle: J. Searle/S. Estrin, *Employee Ownership in Transition*, p. 44.⁶

c) Graduelle Abstufung Polen – Slowakei – Tschechien

Sowohl bei der Wahl der Restrukturierungsstrategie als auch hinsichtlich der Mitarbeiterbeteiligung standen sich Tschechien und Polen als Gegensatzpaar gegenüber:

Tschechien	Polen
<ul style="list-style-type: none"> – Die Vision der Bürger als Kleinaktionäre in ihrer anglo-amerikanischen Prägung der Voucher- oder Coupon-Privatisierung vertraute auf die „unsichtbare Hand des Marktes“. – Schnelle systemische Restrukturierung bei hohem Privatisierungstempo. – Förderung der neu entstehenden Kapitalmärkte soll den Markt mit Kapital versorgen; kostspielige Bewertungsverfahren vermeidet man im Wege der Wertermittlung durch Verteilung der Investitionspunkte während der Privatisierungsrunden. – Private Investment-Fonds übernehmen die Rolle der Kapitalgeber und üben faktisch die Eigentümerrechte aus. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ihr kontinentaleuropäisches Pendant dagegen stützte sich auf ein breitgefächertes Konzept unter Einbeziehung auch der Mitarbeiterbeteiligung (<i>Insider-Privatisierung</i>). – Micro-Restrukturierung unter Inkaufnahme eines langsameren Privatisierungstempos. – Kapitalmangel wird durch Leasing- und Pachtverträge sowie Stundung des Kaufpreises bzw. der Leasing- und Pachtrenten kompensiert; die Bewertungsfrage entfällt bei der streng reglementierten Massenprivatisierung. – Der Staat bleibt oft Eigentümer kommerzialisierter Unternehmen, er übt über verbleibende Beteiligungen bewusst Einfluss aus.

Dabei repräsentiert Polen hier eine „soziale Privatisierungsstrategie“, während Tschechien – im Gegensatz zu Rumänien oder Russland etwa – beispielhaft für die „kommerzielle Privatisierung“ ist. Die Slowakei steht sowohl bezüglich der oben beschriebenen konzeptuellen Ausgestaltung als auch hinsichtlich der Restrukturierungsstrategie und Mitarbeiterbeteiligung zwischen Polen und Tschechien. Die politischen Grundsatzentscheidungen und ihre Begründungen sind in diesem Land zwischen der „kommerziellen“ und der „sozialen“ Strategie angesiedelt.

4. Schlussfolgerungen

Der grundlegende Unterschied zwischen den hier vorgestellten Modellen ist somit zunächst in den grundsätzlich verschiedenen Privatisierungs- und Restrukturierungsstrategien begründet, eine zweite Differenzierungslinie bildet die Behandlung der Mitarbeiterbeteiligung. Es ergibt sich folgende Abstufung: Polen – Slowakei – Tschechien.

Die breitangelegte Konzeption Polens war durch viele verschiedene Wege bei einer schmalen gesetzlichen Basis charakterisiert. Sie hatte den Vorteil, Wechselwirkungen frühzeitig einbeziehen zu können sowie nicht von der Erreichung nur eines Zieles abhängig zu sein. Außerdem bot sie die Möglichkeit, Unternehmen gezielt unterschiedlichen Eigentumsformen bzw. -strukturen zuzuordnen. Verbunden mit der Möglichkeit, dass Unternehmen nicht zufällig neuen Eigentumsformen zugeordnet werden, stellt sich nun die Frage, ob und wenn ja in welchem Maße sich eine Korrelation zwischen verschiedenen Eigentumsstrukturen und dem Erfolg der Eigentumstransformation feststellen lässt.¹³

Die soziale Dimension gewinnt besonders in von Krisen geschüttelten Ländern mit noch nicht ausreichender politischer Stabilität an Bedeutung. So ist z. B. der Über-

raschungserfolg des äußerst fragwürdigen polnischen Präsidentschaftskandidaten Tyminski bei den Wahlen 1991¹⁴ zu einem erheblichen Teil auf die sozialen Friktionen und die große Verunsicherung in der Bevölkerung zurückzuführen. In dieser Situation tritt neben den ordnungs- und wirtschaftspolitischen Aufgaben noch eine weit verantwortungsvollere, nämlich die sozialpolitische, in den Vordergrund. Der vieldiskutierte „Dritte Weg“ – als politisch-ökonomisches Modell derzeit unter den Sozialdemokraten innerhalb der Europäischen Union kontrovers diskutiert¹⁵ – könnte hier während der Übergangsphase in modulierter Form durchaus geeignet sein, die Erschütterungen des sozialen Gebäudes abzufedern.

Ref. iur. Jens Lowitzsch ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arbeitsbereich Recht und Wirtschaft des Osteuropa-Instituts der FU Berlin.

¹ Eingehend diesbezüglich H. Roggemann, Die Privatisierungsinstitutionen in Ost und West: Ansätze zu einem Transformationsvergleich, ROW 1994, S. 104 ff.

² „Inäquivalenz“ bezeichnet hier, dass beim Transfer des Staatseigentums in private Hände Leistung und Gegenleistung nicht gleichwertig sein müssen.

³ Diese Differenzierung folgt J. Searle/S. Estrin, Employee Ownership in Transition, S. 36.

⁴ Vgl. P. Aghion/O. Blanchard, On Privatization methods in Eastern Europe and their implications, Economics of Transition, Vol. 6, 1998, S. 87 f.

⁵ Vgl. J. Searle/S. Estrin, Employee Ownership in Transition, S. 34.

⁶ Bei der Bewertung der Ergebnisse ist jedoch hinsichtlich der untersuchten Gruppen zu berücksichtigen, dass die jeweilige Privatisierungsmethode einen u. U. völlig unterschiedlichen Stellenwert hat.

- ⁷ Vgl. P. Aghion/O. Blanchard, On Privatization methods in Eastern Europe and their implications, *Economics of Transition*, Vol. 6, 1998, S. 87 f.
- ⁸ Dazu insbesondere G. Pohl/S. Djankov/R.E. Anderson, Restructuring Large Industrial Firms in Central and Eastern Europe: An Empirical Analysis, Die Weltbank, C.E.E.P.N. Lubljana 1996, S. 3 f.
- ⁹ Ein prominenter Vertreter dieser Auffassung ist V. Klaus, Privatization Experience: The Czech Case, 4th CEEP Annual Conference, Lubljana 1993.
- ¹⁰ So etwa die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, *Transition Report 1995*, London 1995, S. 128.
- ¹¹ Vgl. D. Lipton / J. Sachs, Privatization in Eastern Europe: The case of Poland, in *Brooking Papers on Economic Activity* 2, 1990; J. Kornai, *The Road to a Free Economy, Shifting from a Socialist System: The Case of Hungary*, New York 1990.
- ¹² So etwa J. Sachs, The economic Transformation of Eastern Europe: The case of Poland, in: K. Z. Poznanski (Hrsg.), *Stabilization and Privatization in Poland: An Economic Evaluation of the Shock Therapy Program*, Boston 1993.
- ¹³ Zu derselben Fragestellung, wenn auch mit anderem Ansatz vgl. auch J. Searle / S. Estrin, *Employee Ownership in Transition*, S. 34.
- ¹⁴ Als völlig unbekannter Kandidat setzte er sich im ersten Wahlgang gegen Mazowiecki (UD), Moczulski (KPN), Bartoszcze (Bauernpartei) und Cimoszewicz (SDRP) mit 24% der Stimmen durch, scheiterte dann jedoch im zweiten Wahlgang gegen Wałęsa (Solidarność).
- ¹⁵ Vgl. W. A. Perger, in: Die Zeit vom 18. November 1999, Zwischen Nacht und Tag – vor dem Reformgipfel in Florenz: Europas Linke sucht eine gemeinsame Strategie und vom 25. November 1999, Schröder und Blair – Reformgipfel in Florenz: Ein feiner Unterschied.