

Dabrowski, Janusz M.

Article — Digitized Version

Privatisierung der polnischen Wirtschaft: Fünf Jahre Erfahrung

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Dabrowski, Janusz M. (1996) : Privatisierung der polnischen Wirtschaft: Fünf Jahre Erfahrung, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 65, Iss. 2, pp. 235-247

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141134>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Privatisierung der polnischen Wirtschaft: Fünf Jahre Erfahrung

Von Janusz M. Dabrowski*

Zusammenfassung

Seit Anfang der Systemtransformation in Polen bildet die Privatisierung eine der wichtigsten Säulen der Reformen. Dieser Prozeß impliziert ein weites Spektrum an Privatisierungsformen und eine große Gruppe sowohl potentieller Unternehmen, die privatisiert werden können, als auch ein weiter Kreis möglicher Investoren.

Nach fünf Jahren kann man schon sichtbare Ergebnisse der Privatisierung in vielen Unternehmen beobachten. Es betrifft vor allem Firmen mit ausländischen Investoren und Unternehmen, die im Laufe eines Publikumsangebotes verkauft wurden oder auf dem Wege des sogenannten schnellen Verkaufes einen neuen Eigentümer gefunden haben. Schlechtere Ergebnisse hat die „Mitarbeiter-Privatisierung“ auf Grund der Entwicklungshürden und der fehlenden Unterstützung vorzuweisen.

Die beste Privatisierungsalternative bildet die Kapitalprivatisierung mit sehr guten Finanzergebnissen, stärkster Anpassungsstrategie und den aussichtsreichsten Entwicklungsperspektiven. In ihrem Schatten bleiben die übrigen Privatisierungsformen. Quantitativ gesehen ist sie aber nicht leistungsfähig. Die Ergänzung dieser klassischen Privatisierungsform um andere originelle Methoden war in Polen notwendig. Für viele finanzschwache Firmen wurde die Privatisierung zur Überlebenschance (Schnellverkauf, Konkursauflösung).

Insgesamt führte die polnische Privatisierung bisher nur in seltenen Fällen zu einem sichtbaren und qualitativen Entwicklungsschub. In vielen privatisierten Unternehmen machte sie jedoch den Weg für langfristige Entwicklung, Besserung des Managements, Stärkung der Marktposition und Rationalisierung der inneren Verwaltung, frei. Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Privatisierung werden erst in den nächsten Jahren reifen.

Die Privatisierung im Bereich der staatlichen Unternehmen bildete von Anfang an eine der wichtigsten Säulen der polnischen Systemtransformation. Es war kaum zu erwarten, daß die kapitalistische Wirtschaftsordnung, die auf demokratischer Grundordnung und freier Marktwirtschaft basiert, ohne volle Freiheit der Marktteilnehmer und freie Marktregulierung aufgebaut werden kann. Die Schöpfer der polnischen Transformationspolitik waren sich dieser Tatsache voll bewußt, indem sie von Beginn an einen großen Wert auf die Schaffung eines effektiven Programms der Veränderung der Eigentumsordnung gelegt haben.

Noch Ende der 80er Jahre betrug der Anteil des staatlichen Sektors (Landwirtschaft ausgeschlossen) am polnischen BIP ca. 80 vH und an der Beschäftigung über 70 vH. Diese Zahlen veranschaulichen die Reichweite des Problems, mit dem die polnische Wirtschaft, ähnlich wie die meisten Wirtschaftssysteme der postkommunistischen

Länder, an der Schwelle der Systemtransformation zu tun hatte. Die Denationalisierung mußte schnell, in großem Ausmaß und mit Anwendung unkonventioneller Mittel durchgeführt werden. Die westeuropäischen Privatisierungsmodelle bildeten nur ein Modell für die Wirtschaften der ost- und mitteleuropäischen Länder.

Die meisten Länder in diesem Teil Europas standen vor demselben Problem: Wie läßt sich die zentralisierte, ineffiziente Monopolwirtschaft des Staates schnell und wirksam privatisieren? Manche Länder haben sich für einen spontanen Verlauf dieses Prozesses entschieden, andere dagegen haben versucht diesen Prozeß zu kontrollieren. Ein Teil dieser Länder hat die Form der unentgeltlichen Übertragung des Eigentums gewählt. Ein anderer Teil wählte die Privatisierung an ausgewählte Investoren. Die mit der Pri-

* Danziger Institut für Marktwirtschaft, Gdańsk, Polen.

vatisierung am weitesten fortgeschrittenen Länder haben mittlerweile bereits mehr als die Hälfte des staatlichen Eigentums an private Investoren übergeben. Andere stehen immer noch am Anfang und vor der Wahl des besten Weges der Privatisierung.

Die Geschichte der ersten fünf Jahre der polnischen Privatisierung erscheint vor diesem Hintergrund besonders interessant, sowohl wegen der am schnellsten angefangenen Privatisierung, als auch wegen der außergewöhnlichen Vielseitigkeit dieses Prozesses. In diesem Beitrag werden die Philosophie, die Grundsätze, der Verlauf, die Dynamik und die bisherigen Erfolge der polnischen Privatisierung dargestellt. Die Untersuchungen betreffen vor allem das von oben gesteuerte und kontrollierte Programm der Privatisierung; daneben werden die Entwicklungsprobleme des privaten Sektors (Gründungsprivatisierung), die kleine Privatisierung und die informelle Privatisierung angesprochen.

1. Charakteristik des polnischen Weges

Die Philosophie der polnischen Privatisierung unterschied sich von Anfang an grundsätzlich von den Privatisierungsprogrammen der anderen postkommunistischen Länder. Sie war Ergebnis einer relativ langen und vielgelesenen Debatte über Form und Verlauf der Systemtransformation¹ sowie ein Konglomerat vieler Privatisierungsoptionen. Diese resultierten zum Teil aus einem unterschiedlichem Verständnis der ökonomischen und politischen Materie; zum Teil ergaben sie sich daraus, daß sich partikuläre Gruppeninteressen in unterschiedlichem Maße bei der Gestaltung des Privatisierungsrechts durchsetzen konnten. Schließlich wurde das Gesetz über die Privatisierung staatlicher Unternehmen nach langen politischen Kämpfen und Diskussionen am 13. Juli 1990 vom Parlament verabschiedet. Dieses Gesetz ist eine Mischung aus verschiedenen Methoden und Techniken der Privatisierung von Firmen und eine Verbindung rigoroser Verfahrensarten mit der ganzen Skala von Erleichterungen, Begünstigungen und Präferenzen. Dieses Gesetz beinhaltet: die sogenannte Kapitalprivatisierung, d.h. Verkauf von Unternehmen an ausgewählte Investoren oder an das breite Publikum, die Privatisierung auf der Basis des Aktienverkaufs an Arbeiter und Angestellte (Leasing) und die Möglichkeit der Bildung des Programms der Massenprivatisierung².

Die erste polnische Besonderheit der „Privatisierung von oben“ ist eine große Mitbestimmung der Mitarbeiter. Der Staat, der als formeller Besitzer der Unternehmensvermögen agierte, konnte nicht wirklich über die Privatisierungsform dieser Unternehmen entscheiden. Die entscheidende Stimme gehörte der Belegschaft, die selbst ihre Privatisierungsvision durchsetzen und sogar die Privatisierung der Firma blockieren konnte³. Nicht selten konnte das Interesse einer kleinen, aber einflußreichen Gruppe das langfristige Interesse des ganzen Unternehmens überwiegen. Es kam zum Vertragsbruch mit neuen

Eigentümern, zur Zurücknahme der Unternehmen aus dem Programm der Massenprivatisierung, zu Forderungen an den Investor als Preis der Zustimmung der Belegschaft für die Privatisierung. Die Einschränkung der Handlungsautonomie des Staates war und ist in diesem Fall sehr weitgehend.

Der Prozeß der Privatisierung ist in den letzten fünf Jahren durch ein hohes Maß an Zentralismus und Formalismus gekennzeichnet. Es war gewiß eine Art Kompensation des Staates für die Aufgabe der Entscheidungskompetenzen bei der Wahl des Privatisierungsweges. Die Entscheidungskonzentration für die Genehmigung der Privatisierungsanträge auf der zentralen Verwaltungsebene und eine erhebliche Formalisierung des Verfahrens führten zum stockenden Tempo. Zusätzlich fehlte es an entschiedener Delegation der Privatisierungsermächtigungen an die niedrigeren Ebenen der Staatsverwaltung. Die zentrale Verwaltung übernahm die Kontrolle auf den neu entstandenen Gebieten, z.B. bei der Bildung der Investitionsfonds (in anderen Ländern erfolgt diese Bildung in der Regel spontan), auf dem Kapitalmarkt, usw.

Wegen der großen Mitbestimmung der Mitarbeiter bei der Privatisierung erhielten die Belegschaften viele Privilegien. Die Belegschaften der Unternehmen haben — außer dem Recht zur Wahl eines bestimmten Weges der Privatisierung — das Privileg erhalten, bis zu 20 vH der Aktien bei der Kapitalprivatisierung zum halben Preis zu erwerben. Darüber hinaus verfügen sie über das Recht, ein Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrates der Gesellschaften des öffentlichen Rechts (Gesellschaften des Fiskus) zu bestimmen. Außerdem wurde in diesem Gesetz, unter dem Druck der Kommunallobby, der Weg für die Auflösungsprivatisierung und damit den Verkauf der Aktien an Arbeiter und Angestellte (Leasing) freigemacht. Diese Lösung hat günstige Bedingungen (langer Tilgungszeitraum, relativ niedriges Einlagekapital, Vorzugs-Kreditzins) für die Übernahme des staatlichen Vermögens der Unternehmen durch die Belegschaften geschaffen.

Last but not least — die Politisierung der polnischen Privatisierung. Der Kampf um das Eigentum an der polnischen Wirtschaft wurde sofort Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Man hat es in den Wahlkämpfen benutzt. Zunächst spielte die Idee einer breiten Denationalisierung eine zentrale Rolle in den Programmen der meisten politischen Parteien. Später haben jedoch die Losungen und Parolen an Bedeutung gewonnen, die die Erfolge der Privatisierung desavouierten und ihren wirtschaftlichen

¹ Die erste inoffizielle Privatisierungsdebatte fand in Warschau 1988 statt. Im Herbst 1989, nach der Bildung der ersten nicht kommunistischen Regierung schuf man den Posten eines Privatisierungsbeauftragten. Seine Hauptaufgabe sollte die zügige Vorbereitung eines Privatisierungsgesetzes sein. Schon im späten Herbst gab es den ersten Gesetzesentwurf; die langen Verhandlungen und Diskussionen begannen.

² Letztlich fand dieser Absatz keine Anwendung.

³ Kaminski (1992).

Sinn in Frage stellten. Sie speisten sich aus Verbitterung und Enttäuschung eines Teils der Bevölkerung, der mit den Reformen nicht zufrieden war. Diese übermäßige Politisierung hat ganz entscheidend die wirksame Transformation des ganzen Systems erschwert und die Verabschiedung des Privatisierungsgesetzes und des Gesetzes über die nationalen Investitionsfonds verzögert. Die Privatisierung hat auch an Geschwindigkeit in der ersten Hälfte des Jahres 1992 und um den Jahreswechsel 1993/94 wegen der nach den Wahlen erfolgten Regierungsumbildungen und der Neuformulierungen der wirtschaftspolitischen Prioritäten verloren.

2. Hauptrichtungen der Privatisierung

Die Privatisierung der polnischen Wirtschaft verlief seit Beginn des Transformationsprozesses auf drei Ebenen: Gründungsprivatisierung, informelle Privatisierung, von oben angeordnete Privatisierung. Die erste Form, die autonome Entwicklung des privaten Sektors existierte bereits seit langem. In Polen hat der private Sektor — vor allem in der Landwirtschaft und in den Dienstleistungen — auch in der zentralistischen Planwirtschaft eine vergleichsweise große Bedeutung. Der Rahmen dieser Tätigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten waren jedoch streng limitiert. Die wirtschaftliche Tätigkeit am Rand der staatlichen Wirtschaft führte zu einem gewissen Schwund des unternehmerischen Geistes und zur Notwendigkeit der Assimilation mit dem ineffizienten staatlichen Sektor.

An der Schwelle der 90er Jahre fand ein rasanter Aufstieg dieses Sektors statt; die Schranken für die privaten Firmen fielen weg, die Bedingungen für alle Marktteilnehmer wurden gleich, es gab die Möglichkeit eines leichten Erwerbs der Produktionsmittel aus den Beständen des staatlichen Sektors. Im Endeffekt verdoppelte sich der Anteil des schnell wachsenden privaten Sektors am BIP und der Beschäftigung beinahe um 100 vH in den ersten fünf Jahren der Systemtransformation⁴.

Den zweiten Bereich der Privatisierung stellt die sogenannte informelle Privatisierung dar. Sie umfaßte den Prozeß der nicht gleichwertigen, formell gesehen oft nicht zulässigen Übernahme der wertvollsten Bestandteile des Vermögens staatlicher Betriebe durch die Mitarbeiter dieser Firmen; in der Regel waren es die Mitglieder des Vorstands oder die Vertreter des mittleren Managements. Die von ihnen gegründeten Gesellschaften, natürliche Personen oder private Firmen, waren personell nicht selten mit den Personen im Unternehmen verbunden, die über das Vermögen verfügten. Am häufigsten wurden auf diese Weise Maschinen und Geräte, Transportmittel, Büroausrüstung und Produktionshallen erworben.

Diese Art der Privatisierung tauchte Ende der 80er Jahre gleichzeitig mit der Liberalisierung der Rechtsbestimmungen hinsichtlich der Nutzung und des Verkehrs des Eigentums der staatlichen Betriebe⁵ und der nachlassenden Eigentumsaufsicht der staatlichen Organe auf. Dieser Pro-

zeß erreichte seinen Höhepunkt in den Jahren 1989-90. Zu diesem Zeitpunkt wurde — durch begleitende Rechtsänderungen — eine kaum anzugebende Zahl von Bestandteilen des Vermögens staatlicher Firmen „privatisiert“. Zum großen Teil floß dieses Vermögen in den privaten Sektor und wurde auf diese Weise zu einer Triebkraft seiner dynamischen Entwicklung. Es ist schwer abzuschätzen, inwieweit die starken Tendenzen der Privatisierung von unten mit der informellen Privatisierung verflochten sind. Mit Sicherheit kann man aber annehmen, daß der schnelle Durchgang der Mittel vom staatlichen in den privaten Sektor an der Schwelle der Transformation zur wichtigen Stärkung des privaten Sektors hinsichtlich des Kapitals und der menschlichen Ressourcen geführt hat.

3. Programm der Privatisierung von oben

Die informelle Privatisierung endete allmählich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Privatisierungsgesetzes, mit dem der eigentliche Prozeß, die von oben kontrollierte Privatisierung der polnischen Wirtschaft, begann. Von Anfang an war klar, daß die Vermögensveränderungen im staatlichen Sektor auf der einen Seite stimuliert, auf der anderen Seite aber auch kontrolliert und reguliert werden müssen. Auf Grund des Gesetzes wurde in der zweiten Hälfte 1990 das Privatisierungsministerium gegründet. Es wurde angenommen, daß dieses Programm eine Basis für die massenhafte Denationalisierung bis Ende der 90er Jahre bilden werde.

Im Rahmen des Privatisierungsgesetzes waren zwei Hauptformen für die Privatisierung staatlicher Unternehmen geplant. Der erste, Kapitalprivatisierung genannt, sieht zwei Schritte vor. Zunächst wird die staatliche Firma zu einer Gesellschaft des öffentlichen Rechts (Gesellschaft des Fiskus) umgebildet. Dann werden ihre Aktien oder Anteile an private Investoren verkauft. Die bisherigen Organe des staatlichen Unternehmens, also die Direktion und der Betriebsrat, werden aufgelöst. Berufen wird dafür der Vorstand (in der Praxis mit der alten Direktion identisch) und der Aufsichtsrat. Ein Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrates bestimmt die Belegschaft, die übrigen zwei Drittel beruft der Privatisierungsminister. Auf der Hauptversammlung wird der Staatsbesitz durch den Privatisierungsminister repräsentiert.

Das Gesetz sieht innerhalb von zwei Jahren für die Unternehmen den zweiten Schritt vor⁶. Es wurden zwei

⁴ Im Jahre 1989 betrug der Anteil des privaten Sektors (einschließlich der Landwirtschaft) am BIP 29 vH; 1994 waren es schon 56 vH; Raport (1995), S. 63.

⁵ Diese Veränderungen wurden noch von der letzten kommunistischen Regierung von M.F. Rakowski 1988 bis 1989 durchgeführt.

⁶ In vielen Fällen fand diese Vorschrift keine Anwendung, weil es in diesem Zeitrahmen nicht gelungen war, die Einzelgesellschaften des Fiskus zu privatisieren.

Hauptmethoden der Privatisierung gewählt: Publikumsangebot oder Verhandlungen mit einem bestimmten Investor. In beiden Fällen ist die Festsetzung des Preises, die Herausgabe des Emissionsprospekts und die Erlaubnis der Wertpapierkommission für die Zulassung der Aktien zum Aktienhandel notwendig. Die erste Methode sieht das Angebot der Aktien auf dem primären Börsenmarkt an breites Publikum vor. Über den Kauf entscheidet die Anmeldefolge und der angebotene Preis; die Aktien können auch der Angebotshöhe entsprechend zuerkannt werden. Nach der zweiten Methode wird ein großer Aktien- oder Anteilsfonds zunächst den strategischen Investoren (Wahl des Privatisierungsministeriums oder Selbstanmeldung) angeboten. Darauf folgt die Verhandlung über den Preis und die Größe des an einen oder mehrere Investoren verkauften Aktien- oder Teilepakets. Oft werden beide Methoden miteinander verbunden: in erster Linie verkauft man die Aktienpakete an strategische Investoren, der Rest der Aktien wird dem breiten Publikum angeboten.

Bei beiden Methoden werden 20 vH der Aktien für den Vorzugspreis von 50 vH für die Mitarbeiter von dem Verkauf auf dem primären Markt ausgeschlossen⁷. Seit Oktober 1993 werden zusätzlich 5 vH der Aktien für die Abfindung der Reprivatisierungsansprüche vom Verkauf ausgeschlossen. Nicht selten bleibt jedoch ein Teil der Aktien eine gewisse Zeit in staatlicher Hand.

Die Kapitalprivatisierung betrifft im Ansatzpunkt große Firmen in einer hinreichend guten Finanzsituation, die eine gute Marktposition haben. Diese Privatisierungsart hat außer großer ökonomischer Bedeutung auch ein erzieherisches Moment — sie soll die Gesellschaft auf den Kapitalmarkt vorbereiten und die Akzeptanz für das Programm der Systemtransformation erhöhen.

Im Rahmen des zweiten Weges (Auflösung des Unternehmens für die Privatisierung) gibt es drei Privatisierungsmethoden: Verkauf mehrerer organisierter Teile eines Unternehmens oder des ganzen Unternehmens, Einbringung mehrerer organisierter Teile eines Unternehmens oder des ganzen Unternehmens in eine Gesellschaft, organisierte Teile des Unternehmens oder das ganze Unternehmen werden zur entgeltlichen Nutzung an eine besondere Gesellschaft überlassen. Im letzten Fall, populär Belegschafts-Leasing genannt, müssen jedoch einige strenge Bedingungen erfüllt werden. Die wichtigsten von ihnen sind: Der Gesellschaft muß mindestens die Hälfte der Mitarbeiter des aufgelösten Unternehmens beitreten, und das Gründungskapital muß mindestens 20 vH des Wertes der gesamten Mittel des Unternehmens betragen.

In allen beschriebenen Fällen ist eine Unternehmensbewertung notwendig, die die Basis für Preisverhandlungen mit dem Käufer bildet. Im Falle eines Leasings bildet diese Unternehmensbewertung den Ausgangspunkt für die Festsetzung der Leasingraten während der Geltungsfrist des Vertrages.

Die Auflösungsprivatisierung betrifft vor allem kleine und mittlere Firmen mit stabiler Marktposition in guter Finanzverfassung. Die Ausnahme bildet die Prozedur des sogenannten schnellen Verkaufs. Sie findet Anwendung bei kleinen und mittleren Firmen, die in einer Finanzkrise stecken. Für diesen Fall gibt es eine erleichterte Unternehmensbewertung. Die Firma wird versteigert. Dieser „Privatisierungsexpress“ soll den Firmen am Rand des Zusammenbruchs bei der Suche nach Investoren helfen, die bereit sind, eine gründliche Sanierung durchzuführen.

Einen besonderen Weg der Privatisierung stellt das Programm der Nationalen Investitionsfonds, gegründet aufgrund eines Gesetzes im Mai 1993, dar. Es ist die Fortsetzung einer Idee der Massenprivatisierung, die schon 1988 von Lewandowski und Szomburg⁸ erarbeitet wurde. Das Programm wird ca. 500 bis 600 staatliche Unternehmen umfassen, die zu Gesellschaften des öffentlichen Rechts (Gesellschaften des Fiskus) umgewandelt wurden. Gleichzeitig werden 15 nationale Investitionsfonds mit abgeschlossenem Aktienkapital gegründet. Ihre Aktien lassen sich gegen einen Anteilschein erwerben, den jeder erwachsene Pole für eine kleine Gebühr 1995-96 erwerben können. Die in das Programm eingeschlossenen Unternehmen werden zu 33 vH einem bestimmten Fonds übergeben und zu 27 vH auf die übrigen 14 Fonds verteilt. 15 vH der Aktien jedes Unternehmens werden unentgeltlich den Mitarbeitern übergeben, die übrigen 25 vH der Aktien behält der Staat zur weiteren Verwendung, z.B. für Pensionsfonds. Die Aufsichtsräte der Investitionsfonds wurden durch einen speziellen Selektionsausschuß gewählt; das Management übernehmen die während einer Ausschreibung gewählten Managementkonsortien. Der Verkauf der Anteilscheine begann im November 1995 und wird 12 Monate dauern.

Der letzte besondere Weg der Privatisierung betrifft Unternehmen in einer sehr schweren Situation. Diese Form der Privatisierung erfolgt auf Grund des Gesetzes über das staatliche Unternehmen von 1981 und wird oft Konkursauflösung genannt (sehr oft führt die Auflösung zum klassischen Konkurs). Die Auflösung des Unternehmens beginnt aufgrund des Antrags des Gründungsorgans oder des Betriebsrates, wenn das Unternehmen seit längerer Zeit ernste Finanzprobleme hat (Verluste, zahlt keine obligatorischen Verpflichtungen an den Staat, mehr als die Hälfte des Unternehmenseigentums bilden Wertpapiere oder/und es wurde zur Nutzung an andere Marktteilnehmer übergeben) und keine Chancen der Besserung in Sicht sind. Nach der Auflösung kann ein Teil oder das ganze Unternehmen an einzelnen Käufer verkauft oder verpachtet werden. Am häufigsten werden die Bestandteile des Unternehmens jedoch versteigert. Die Mehrzahl der verkauften Bestände kommt in private Hände. Deswegen

⁷ Die Höhe der Begünstigung für einen Mitarbeiter darf ein durchschnittliches polnisches Jahresgehalt der letzten 12 Monate nicht übersteigen.

⁸ Lewandowski (1989).

gehört die sogenannte Konkursauflösung zu den wichtigen Möglichkeiten der Privatisierung des staatlichen Vermögens.

4. Dynamik der Eigentumsveränderung

Zu Beginn der „Privatisierung von oben“ wurde die Kapitalprivatisierung als beste Form der Denationalisierung betrachtet. Zunächst wurde sehr optimistisch angenommen, daß jährlich mehr als 100 Firmen auf diese Weise privatisiert werden könnten. Die nächsten 200, 300 wollte man durch den Verkauf oder Einbringung der Bestandteile des Unternehmens in eine Gesellschaft im Rahmen einer Auflösung privatisieren. Die folgenden 2000 staatlichen Firmen sollten ihre neuen Eigentümer dank der Teilnahme am Programm der Massenprivatisierung finden. Auf diese Weise sollte mehr als die Hälfte des staatlichen Sektors in den nächsten fünf bis zehn Jahren privatisiert werden⁹.

Die Formen Leasing und Konkursauflösung wurden zu diesem Zeitpunkt eher als Ergänzung der Hauptströmung der Vermögensveränderungen betrachtet. Es wurde damit gerechnet, daß die schwierige Marktsituation die finanzschwachen Firmen zur Auflösungsprozedur zwingen würde. Man war sich jedoch gleichzeitig bewußt, daß dieser Prozeß weder organisatorisch noch sozial einfach zu verkraften wäre. Eine nicht allzu große Bedeutung wurde auch der Leasingform beigemessen. Die hohen Finanzhürden (die Notwendigkeit 20 vH des Wertes des Unternehmens aufzubringen) und die Bedingung einer hohen Aktivität der Beteiligten (Zustimmung der Belegschaft, Teilnahme von mehr als der Hälfte der Mitarbeiter, Vorbereitung und Aushandeln der Vertragsbedingungen) wirkten eher abschreckend.

Die Wirklichkeit hat jedoch die Theorie eingeholt (siehe Tabelle). Die Kapitalprivatisierung stieß schnell auf Widerstand, vor allem im organisatorischen Bereich. Es fehlte auch an Nachfrage für die zu privatisierenden Unternehmen. Es hat sich herausgestellt, daß bei fehlendem qualifizierten Personal (in den Unternehmen, in den Consultingfirmen und in den Ministerien), schwachem Finanzsystem und dem Mißtrauen potentieller Investoren die Kapitalprivatisierung nur relativ langsam voranschreiten konnte. Im Ergebnis wurden statt 1000 nur beinahe 150 Unternehmen im Rahmen der Kapitalprivatisierung verkauft. Über 150 Firmen konnten durch das Auflösungsverfahren privatisiert werden. Es muß aber betont werden, daß es große Firmen mit ausgezeichnetem Ruf waren, die in der Wirtschaft eine große Rolle gespielt haben. Viele dieser Firmen wurden dann zu Privatisierungskatalysatoren, die Teile oder ganze kleinere staatliche Firmen aufgekauft haben.

Die nächste Modifikation der Ausgangsvoraussetzungen fand aufgrund der deutlichen Verspätung bei der Formulierung und Verabschiedung des Programms der Massenprivatisierung statt. Zur Zeit stellt sich bereits heraus, daß die Wirksamkeit dieses Programms wesentlich niedriger sein wird, als am Anfang (1990) angenommen. Dies resultiert aus der beschränkten Zahl der eingeschlossenen Firmen (ca. 500) und dem nicht angemessenen Zeitpunkt der Realisation. Dieses Programm war eine sehr gute Idee für die schnelle, einmalige Übertragung des Eigentums an die Bürger und für den Umbau der privatisierten Firmen. Je länger aber der Prozeß der Systemveränderungen andauerte, desto schwächer wurde die Rolle dieses Programms

⁹ In der ersten Jahreshälfte 1990 gab es ca. 8 500 staatliche Firmen; Dynamik (1995), S. 5.

Dynamik der polnischen Privatisierung 1990 bis 1995

Stand	Privatisierte Unternehmen								Konkursauflösung
	Insgesamt	EGdF ¹⁾	Darunter: Kapitalprivatisierung	Privatisierungsauflösung				Insgesamt	
				Verkauf	Einbringung	Leasing	Gemischt		
31.12.1990	87	38	6	—	—	—	—	31 ²⁾	18
31.12.1991	1 216	260	27	24	15	338	39	416	540
31.12.1992	2 056	480	51	82	29	543	65	719	857
31.12.1993	2 526	527	99	139	41	674	63	917	1 082
31.12.1994	3 003	713	135	179	46	736	81	1 042	1 248
30.06.1995	3 269	834	142	196	59	780	81	1 116	1 319

¹⁾ Einzelgesellschaften des Fiskus (zusammen mit Kapitalprivatisierung). — ²⁾ Informationen über einzelne Methoden sind nicht verfügbar.

Quellen: Dynamika (1995), Raport (1995) und eigene Berechnungen.

als Antrieb der Vermögensveränderungen und des Transformationsprozesses.

Eine polnische Besonderheit war das Mitarbeiter-Leasing. Ursprünglich sollte diese Form der Privatisierung eine Möglichkeit vor allem für kleine und sehr kleine Firmen bilden, ihre Eigentumsstruktur zu verändern. Enorm schnell wurde daraus die Hauptströmung der polnischen Privatisierung; vor allem mittlere Unternehmen haben davon Gebrauch gemacht. In fünf Jahren wurden auf diese Weise 800 Unternehmen privatisiert. Finanzhürden, Einlagekapital und Leasingraten waren kein allzu großes Hindernis für die Neubildung der Mitarbeiter-Gesellschaften, wie am Anfang erwartet wurde. Nicht selten wurde das Einlage- oder Aktienkapital der neuen Gesellschaften aus den Geldmitteln der staatlichen Betriebe geschöpft, indem man informelle Prozeduren benutzte (Stiftungen, Sonderpreise für Mitarbeiter, usw.). Die künftigen Zahlungen waren in der Regel kein entscheidender Faktor bei der Gründung einer Gesellschaft.

Die zweite Auflösungsmethode, die sogenannte Konkursauflösung, hat in Polen zahlenmäßig die Oberhand gewonnen. Es ist jedoch anzumerken, daß von den bis Mitte 1995 eingeleiteten 1300 Verfahren nur in 342 Fällen die Auflösung wirklich durchgeführt wurde¹⁰. Das bedeutet, daß in den meisten Fällen alle Bestandteile der Unternehmensvermögen kontinuierlich verkauft wurden. In diesem Prozeß wird das Vermögen der unrentablen staatlichen Firmen im hohen Grade privatisiert. Das Ausmaß der Hürden und Erschwernisse überstieg die ursprünglichen Erwartungen und hat oft den Verlauf dieses Prozesses gelähmt. In den meisten aufgelösten Firmen entstanden komplizierte Probleme juristischer (Boden- und Baueigentumsrechte), organisatorischer (Kompetenzen der Abwickler, Prozedurprobleme) und ökonomischer Natur (geringe Nachfrage auf das soziale Eigentum, z.B. Kinderkrippen, Schulen, Wohnungen, Hotels, Sportanlagen), die die zügige Durchführung der Auflösung verhindert haben.

In fünf Jahren hat sich die polnische Privatisierungsphilosophie deutlich verändert. Die Akzentsetzung wurde eine andere; nicht die Kapitalprivatisierung, sondern die Auflösungsmethode gewann die Oberhand. Dies war jedoch kein Ergebnis einer bewußten Politik des Privatisierungsministers, sondern eher das Ergebnis der Akzeptanz für die spontanen Veränderungen auf dem Gebiet der Privatisierung.

5. Ergebnisse der Privatisierung staatlicher Unternehmen

Die bisherigen Ergebnisse der Privatisierung lassen sich aus verschiedenen Perspektiven beurteilen¹¹. Interessant erscheint die Untersuchung der wirtschaftlichen Erfolge nach der Durchführung der Privatisierung im Kontext verschiedener Privatisierungsmethoden und einer neuen Eigentümerstruktur; je nach der Größe der Firma, je nach der Marktposition, je nach dem Branchenanteil usw. Beim Vergleich sollen besonders folgende Aspekte berücksich-

tigt werden: Waren- und Marktanpassung, Organisationsstruktur und Beschäftigung, Motivationssystem, Management und Finanzsituation. Die Privatisierung hatte den strukturellen Umbau, die Erhöhung der Effizienz der schwachen Firmen und die Stärkung guter staatlicher Firmen zum Ziel. Die Quelle dieser Transformation sollten der Kapitalzufluß, die technologische Entwicklung, die neue Marktorientierung und das Wissen um das Management und die Verwaltung bilden.

5.1. Ergebnisse der Eigentumsveränderung je nach der Privatisierungsmethode

Die erste Vergleichsebene für die Beurteilung der Prozesse in den privatisierten Unternehmen bildet die gewählte Privatisierungsmethode. Sie erlaubt, den Charakter und die Intensität der Veränderungsprozesse je nach der Methode der Privatisierung zu beschreiben. Ferner läßt sich die Wechselbeziehung zwischen den nach der Privatisierung neuentstandenen Eigentumsstrukturen und den Folgen der Vermögensveränderungen erörtern.

Kapitalprivatisierung

Bisherige Beobachtungen und Analysen der privatisierten Gesellschaften zeigen¹², daß die Kapitalprivatisierung eine bessere Entwicklung der Gesellschaften auf vielen Ebenen mit sich bringt. Der Bereich und die Intensität der Wirkung der Privatisierung hängen von zahlreichen wichtigen Faktoren ab, wie z.B. Art des Investors, Situation des privatisierten Unternehmens vor der Privatisierung und Zeit, die seit der Transformation vergangen ist.

Besondere Beachtung verdient die Stabilisierung und manchmal sogar wesentliche Stärkung der Finanzsituation bei den Firmen, die auf diese Weise privatisiert wurden. Am Anfang der Systemtransformation erfolgte ein wesentlicher Rückgang der Effizienzindikatoren in allen Gruppen der Unternehmen. Dieses Phänomen läßt sich sowohl im Kontext der Rentabilität und der Besserung der Liquidität mehrerer Gesellschaften beobachten. Der Rückgang dieser Indikatoren war jedoch wesentlich niedriger in der Gruppe der Gesellschaften nach der Kapitalprivatisierung.

¹⁰ Dynamik (1995), S. 6.

¹¹ In diesem und im nächsten Abschnitt stützt sich der Autor vor allem auf die Forschungsergebnisse über den Verlauf der Vermögensveränderungen in der polnischen Wirtschaft, die seit 1991 im Danziger Institut für Marktwirtschaftsforschung geführt werden. Diese Untersuchungen haben vor allem qualitativen Charakter und umfassen Analyse und Beurteilung der Privatisierungsveränderungen. 1991 bis 1992 wurden 50 privatisierte staatliche Firmen untersucht (Monitoring), 1993 waren es 94 Firmen, davon 23 Kapitalprivatisierungen, 44 Mitarbeiter-Leasing-Modelle, 12 schneller Verkauf, 15 Auflösungen aufgrund schlechter Finanzsituation. Siehe u.a. Dąbrowski (1992a), Dąbrowski (1992b), Dąbrowski (1993), Szomburg (1994), Dąbrowski (1995b).

¹² Dąbrowski (1995a) und Raport (1995).

rung, als bei den staatlichen Firmen oder bei anders privatisierten Unternehmen. Die Situation konnte oft durch neue Aktienemission oder Geldtransfer vom Investor verbessert werden. In zahlreichen Firmen wurden neue Produkte auf den Markt gebracht¹³. In der ersten Phase nach der Privatisierung erfolgte dies vor allem bei den Firmen, die großer Konkurrenz ausgesetzt waren, sowie bei Gesellschaften mit einem ausländischen Investor. Im nächsten Stadium gab es diese Veränderungen auch in den übrigen Firmengruppen. Die Produktänderung war oft Ergebnis eines Kapitalzuflusses, eines Technologietransfers und manchmal einer neuen Produktstrategie. Eine schwächere Aktivität der Firmen im Streubesitz auf diesem Gebiet resultiert eher aus einer starken Marktposition und nicht aus ihrer Passivität.

Sehr wichtig ist auch die Investitionsintensivierung. Am besten schneiden hier Firmen mit ausländischen Investoren ab. Das Ausmaß der realisierten und zugesagten Investitionen kann mit keiner anderen Gruppe von Unternehmen verglichen werden. Es sind in der Regel sowohl Modernisierungsinvestitionen (u.a. neue Technologien), als auch ganz neue Investitionen (unabhängige Betriebe, neue Hallen usw.). Inländische Investoren investieren in die gekauften Unternehmen wesentlich weniger, weil sie sich in einer schlechteren Finanzsituation befinden.

Immer deutlicher werden auch die Veränderungen hinsichtlich der Marktanpassung. Extensive Veränderungen¹⁴, die keines großen Aufwandes und Einfallsreichtums bedürfen, wurden schon vor der Privatisierung durchgeführt. Qualitative (intensive) Veränderungen — Verkaufsförderung und Marketing, insbesondere Werbung — kamen später zum Zuge. Außerdem fand die Erschließung neuer Märkte beim Verkauf der Firma an einen ausländischen Investor nur in einigen Fällen statt. Viele Firmen setzen jedoch auf die Expansion auf dem inländischen Markt und rechnen in Zukunft mit der möglichen Erschließung des Ostmarktes. Somit gab es keine sofortige, breite Öffnung der westlichen Märkte für die Firmen, die an ausländische Investoren verkauft wurden. Dieser Marktzugang wird jedoch immer breiter.

Es lohnt sich zu betonen, daß nach der Privatisierung die Wirksamkeit der Kontrolle und Aufsicht des Eigentümers deutlich steigt — je größer das Aktienpaket, desto besser die Kontrolle. Bei einer hohen Aktienkonzentration sinkt die Rolle des Aufsichtsrates. Die laufende Kontrolle und Aufsicht hat in der Regel der Eigentümer. Der Entscheidungsrahmen des Vorstands wird in solch einer Situation wesentlich enger. Die Position des Vorstands ist dagegen in den Firmen am stärksten, die dank des Publikumsangebots verkauft wurden. Immer deutlicher wird die Eigentümerkontrolle (z.B. durch die Auswechslung des Vorstands) bei den Gesellschaften, die die Erwartungen der Eigentümer nicht erfüllen; in der Regel war es ein schwaches Ergebnis. Das Management in den privatisierten Gesellschaften wurde professioneller. Dies hängt auch mit dem Planungs- und Entscheidungshorizont der Vorstände zusammen.

Dieser Horizont wurde nach der Privatisierung viel länger. Die Strategien werden aggressiver und auf Expansion ausgerichtet. Je stärker der Konkurrenzdruck ist, desto aktiver werden neue Strategien erarbeitet.

Darüber hinaus läßt sich schon seit Anfang des Transformationsprozesses die Tendenz zur Eigentumskonzentration in den kapitalprivatisierten Unternehmen beobachten. Dies betrifft alle Firmengruppen, wenngleich diese Tendenz vor allem bei den Unternehmen mit ausländischen Investoren vorkommt¹⁵. Die Konzentration läßt sich durch zusätzliche Aktienemission oder durch Aufkauf der Anteile von den bisherigen Eigentümern durchführen.

Die Veränderungen der inneren Strukturen der privatisierten Unternehmen und die Veränderungen innerhalb des Motivations- und Beschäftigungsprogramms haben die Erwartungen nicht ganz erfüllt. In organisatorischer Hinsicht wurden die meisten Umwandlungen bereits vor der Privatisierung unter dem starken Druck der schnellen Entwicklung des Marktes durchgeführt. Rationalisierung und Abbau der Organisationsstrukturen, Auflösung überflüssiger Stellen und Abteilungen (wie z.B. ausgebaute Versorgungsabteilungen oder Teile der Verwaltung) zählen mit Sicherheit dazu. Neu entstanden Marketingabteilungen, Controllingsektionen usw. Nach der Privatisierung werden die vorher eingeleiteten Prozesse fortgesetzt. Es werden hingegen keine neuen qualitativen Effekte beobachtet.

Die Lohnsysteme wurden auch in der Regel noch vor der Privatisierung verändert. Danach hat man die angenommenen Lösungen nur weiterentwickelt und verbessert. Eine einmalige, deutliche Gehaltserhöhung kam in der Regel kurz nach der Privatisierung. In der Folgezeit läßt sich eine eindeutige Zurückhaltung der neuen Eigentümer bei der Gehaltserhöhung feststellen (niedrigere Dynamik der Gehaltserhöhung als im staatlichen Sektor). Eine relativ geringe Aktivität hinsichtlich der Beschäftigung läßt sich

¹³ Aus den Ergebnissen der Forschung des Danziger Instituts für Marktwirtschaft geht hervor, daß diese Lösung in ca. 50 vH der Firmen Anwendung fand.

¹⁴ Unter extensiver Anpassung wird hier im weiten Sinne die quantitative Anpassung, wie z.B. Produktionsstop für Produkte, die nicht gekauft werden, Qualitäts- und Designverbesserung, neue Verkaufstechniken, Reduzierung des Personals. Diese Modifikationen bedürfen in der Regel keines bedeutenden Investitionsaufwands und können im Gegensatz zu den intensiven Modifikationen schnell eingeführt werden. Zu den intensiven Umwandlungen zählen: Neuschaffung von Produkten, Erweiterung des Absatzmarktes, wesentliche Modernisierung und die Neuorientierung des Sortiments, tiefe Organisationsumwandlungen. Für die Einführung dieser Modifikationen braucht man in der Regel bedeutende Finanzmittel (Dąbrowski, 1995a). In der Fachliteratur findet sich auch die Unterscheidung „defensive restructuring“ und „strategic restructuring“ (Grosfeld, 1995).

¹⁵ In vielen Fällen erreichten die strategischen Investoren in zwei bis drei Jahren 100% der Aktien (am Anfang waren es 40 bis 60 vH).

teilweise aus den Vertragsbedingungen erklären, die eine langjährige Beschäftigungsgarantie enthielten; dazu kam der Konjunkturaufschwung (die meisten Entlassungen gab es 1990 bis 1991, zum Zeitpunkt der Rezession).

Man darf nicht vergessen, daß die Kapitalprivatisierung in Vergangenheit und Zukunft nur für gesunde Unternehmen reserviert blieb und bleibt. Die relativ hohen Durchführungskosten (Zeitaufwand, viele Verhandlungsteilnehmer auf verschiedenen Entscheidungsebenen, Vorbereitungskosten für die Privatisierung) werden jedoch sichtbar durch die Verbesserung wirtschaftlicher Ergebnisse ausgeglichen, die in diesem Ausmaß weder im staatlichen Sektor noch bei anders privatisierten Unternehmen zu beobachten sind.

Die Leasing-Privatisierung

Beobachtungen von Leasingfirmen¹⁶ zufolge funktionieren sie in ihrer laufenden Tätigkeit relativ gut. Jedoch längerfristig könnten die meisten von ihnen in ernsthafte Schwierigkeiten geraten. Ihr Hauptproblem besteht in der Kapitalschwäche. Bei Leasinggesellschaften tritt dieses Problem mit besonderer Schärfe auf, und dessen Überwindung wird zusätzlich erschwert. Das Problem besteht auch in dem Kapitalabfluß, der herbeigeführt wird durch die Notwendigkeit, das Stammkapital durch die Mitarbeiter der Leasingfirmen anzusammeln und dann Leasingraten aus dem Gewinn der Firma auszubezahlen.

Die Überwindung der Kapitalschwäche ist mit zwei Umständen verbunden. Zum ersten ist es die fehlende Möglichkeit, das Vermögen als Kreditsicherung zu verwenden. Zum zweiten sind es die gesetzlichen und psychologischen Hindernisse bei der Beschaffung von zusätzlichem Eigenkapital von fremden Investoren. Das Gesetz verbietet Rechtspersonen und Ausländern, ohne besondere Genehmigung Leasinggesellschaften beizutreten. Zudem sind die Mitarbeiter-Aktionäre mit dem Beitritt von fremden Investoren so lange nicht einverstanden, wie die Firma nicht eindeutig gefährdet ist.

Indessen dürfte eine zufriedenstellende oder gar gute finanzielle Lage bei den meisten Leasingfirmen vorübergehend eintreten. Im Zeitraum 1991 bis 1994 ging die durchschnittliche Bruttorentabilität¹⁷ in dieser Firmengruppe von 11 vH auf 6 vH zurück. Vergleichsweise sank diese Kennziffer in der Kapitalprivatisierung von 16 vH im Jahre 1991 auf 7 vH im Jahre 1994 und betrug im staatlichen Sektor jeweils 10 vH und 5,5 vH¹⁸. Wichtiger aber ist, daß in den zwei letzteren Firmengruppen 1994 eine steigende Tendenz im Bereich der Effizienzkennziffer verzeichnet wird, während unter den Leasingfirmen das obige Verhältnis 1994 weiter zurückging.

Es ist hervorzuheben, daß die meisten Leasingfirmen vor ernsthaften Problemen der Umstrukturierung stehen. Es handelt sich primär um Probleme der Erneuerung und/oder der Modernisierung des Produktionspotentials, seiner Umstrukturierung und Anpassung an neue Technologien und die strukturell veränderte Nachfrage wie auch

um eine wirksame Diversifikation der Tätigkeit. Zwar wurde nach der Privatisierung die Produktpassung bei diesen Firmen intensiver, aber ihr Umfang war beschränkt. Die Anpassungsprozesse in diesem Bereich erfordern erhebliche Investitionsmittel. Nichts deutet darauf hin, daß sich diese Probleme im Rahmen der den Unternehmen möglichen Selbstfinanzierung oder deren Kreditaufnahme lösen lassen¹⁹. Ein wichtiges Warnzeichen ist ein ständiger Anstieg des Abnutzungsgrades des Anlagevermögens in diesen Gesellschaften und ein niedriges Niveau neuer Investitionen.

Es ist betonenswert, daß als Folge der Privatisierung in diesen Gesellschaften der Beschäftigungsabbau weitergegangen ist, was aus theoretischen Analysen über das Funktionieren der den Leasingfirmen ähnlichen Selbstverwaltungsunternehmen nicht notwendig zu erwarten war. Im Zeitraum 1991 bis 1994, also während der Privatisierung, ist die Beschäftigung im Durchschnitt um über 20 vH zurückgegangen. Demnach haben diese Firmen nicht auf den Versuch verzichtet, einfache Effektivitätsreserven auszunutzen, selbst um den Preis des Arbeitskräfteabbaus. Dies war durch die ungleiche Teilung des Eigentums bedingt, denn der Vorstand, die Führungskräfte mittlerer Stufe und die Mitglieder des Aufsichtsrates besitzen in der Regel größere Aktienpakete als die übrigen Angestellten.

Für viele Leasingfirmen wird die Eigentums- und Kapitalumstrukturierung, die das Eigenkapital stärkt und die Frage der Eigentumskontrolle über die Gesellschaft klärt, die Lösung sein, die ihre Entfaltung ermöglichen wird. Ein Teil von ihnen sieht sich vor das Problem der Fusion, ein anderer Teil vor das Problem der Teilung gestellt. Die aus dem Leasing-Privatisierungsprozeß hervorgegangenen Teilnehmerstrukturen sind nicht optimal an die Erfordernisse des Marktes und des Wettbewerbs angepaßt.

Es sollten auch mehrere äußere Faktoren erwähnt werden, die ein wesentliches Hindernis in der Entwicklung dieser Unternehmen sein könnten. Zu den größten Gefahren können die starke Konkurrenz des privaten Sektors und des Auslandsimports, die Schwäche der inländischen Nachfrage und die Unzulänglichkeit des Finanzsystems gerechnet werden.

Der Schnellverkauf

Analysen der Verhaltensweisen von Firmen, die nach der Formel des Schnellverkaufs privatisiert wurden, deuten darauf hin, daß dieses Verfahren eine sehr positive Rolle spielt. Sie erwies sich als wirksam bei vielen gefährdeten

¹⁶ Siehe z.B. Szomburg (1993), Jarosz (1995), Dąbrowski (1995b).

¹⁷ Bruttorentabilität ist das Verhältnis des Bruttogewinns zu den Gemeinkosten.

¹⁸ Siehe Dąbrowski (1995b), S. 62.

¹⁹ Im Jahre 1994 finanzierten Leasinggesellschaften Investitionen aus Krediten zu durchschnittlich 15 vH, vgl. Dąbrowski (1995b), S. 80.

Staatsbetrieben, die keine Chancen auf eine selbständige Bewältigung der Krise hatten.

Wenn man die wirtschaftliche Effizienz der auf diese Weise privatisierten Gesellschaften in Betracht zieht, tritt eine systematische Verbesserung ein. Das größte Wachstum dieser Kennziffer wurde in Gesellschaften verzeichnet, die von polnischen Privatunternehmern gekauft wurden, das niedrigste dagegen in Gesellschaften, die von der Belegschaft übernommen wurden.

Bei Unternehmen, die im Rahmen des Schnellverkaufs privatisiert wurden, sollte die Aktivierung des Anpassungsverhaltens im Bereich der Produktumstellung (neue Strategien, Diversifikation der Produktion) und der Marktumstellung (u.a. neue Verkaufstechniken) betont werden. Wesentliche Veränderungen traten auch in der Umstrukturierung der Beschäftigung ein. In den von Investoren übernommenen Gesellschaften wurde das Beschäftigungsniveau zu Beginn der Transformation in der Regel wiederhergestellt und sogar überschritten, in Belegschaftsgesellschaften ist es dagegen immer noch niedriger als vor der Privatisierung. Einen Einfluß darauf hat sicherlich die Erweiterung der Tätigkeit durch Gesellschaften, die von strategischen Investoren gekauft wurden.

Es wird beobachtet, daß die polnischen institutionellen Investoren ihre Eigentümerrolle sehr positiv spielen. Der Verkauf von Unternehmen an solche Eigentümer ist mit einem verhältnismäßig kleinen Risiko verbunden. Diese Investoren verfügen über die Fähigkeit, die Unternehmen rasch an den Markterforderungen zu orientieren und ihnen Entwicklungsimpulse zu geben. In der Eigentümerhaltung der polnischen institutionellen Investoren (große Unternehmen und Finanzinstitute) kann man eine große Ähnlichkeit erblicken. Sie sind nicht die aggressivsten in der Nutzung der Effizienzreserven. Ihre Einstellung zu den gekauften Unternehmen ist evolutionär und konsequent zugleich. Der Kauf von Unternehmen dient vor allem der Realisierung von Prozessen der horizontalen Integration zwecks Erreichung bestimmter *economies of scale* und in den Synergieeffekten. Die Öffnung der Privatisierung in diese Richtung zeigt generell positive Ergebnisse in der Bildung von Strukturen mit wesentlicher Bedeutung für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Wirtschaft.

Am besten bewährt sich bisher die Kompromiß-Variante, in der das Unternehmen als Gesellschaft ein eigenständiges Rechtsdasein führt, was für die Autonomie und Motivierung eines dynamischen Geschäftsführers einen beträchtlichen Raum schafft, zugleich unter der Aufsicht des Kapitaleigners steht und die Kapitalstärke des strategischen Investors nutzt, der die Aktienmajorität besitzt.

Überwiegend schlecht schneiden die Belegschaftsgesellschaften ab. Die Ursache dafür sind ihre immer schlechteren wirtschaftlichen und finanziellen Ergebnisse (bei einem allgemeinen Wirtschaftswachstum) sowie ihr passives Verhalten. Dies betrifft vor allem die Fähigkeit, schlechtes Management auszuwechseln, auf kurze Zeit angelegte Tätigkeit und schwache Aktivität auf dem Markt. Allmählich werden die strukturellen Schwächen die-

ser Firmen immer mehr sichtbar, insbesondere im Vergleich mit anderen Wegen der Privatisierung und anderen Eigentumsformen.

Die Konkursauflösung

Im Rahmen der Konkursauflösung können vier Varianten der Auflösung von Unternehmen auftreten: Fortsetzung der Tätigkeit durch das bisherige Subjekt, Fortsetzung der Tätigkeit durch ein neues Subjekt, permanente Pacht des Vermögens sowie Auflösungsausverkauf der Vermögensbestandteile. Die erste der obigen Lösungen beruht auf der Anmeldung des Konkursverfahrens der Firma und der Durchführung der erforderlichen Vermögensumstrukturierung. Dies bedeutet den Verkauf von Vermögensbestandteilen, womit die Gemeinkosten und die gewöhnlich hohen Schulden der Gesellschaft reduziert werden sollen. Aus den bisherigen Erfahrungen geht hervor, daß dieser Weg der Sanierung von Defizitfirmen sich in den meisten Fällen als unwirksam erweist. Es gibt ernsthafte Probleme mit der Auflösung des sogenannten ungewollten Vermögens, wodurch es an den erforderlichen Mitteln für die Durchführung der finanziellen Umstrukturierung und Herabsetzung der Kosten der laufenden Tätigkeit fehlt.

Der Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Variante besteht darin, daß im Falle der Übernahme des Unternehmens durch neue Eigentümer in der Regel die Begleichung der Schulden durch neue Eigentümer und gleichzeitig eine finanzielle Stärkung des Unternehmens erfolgt. Überdies übernehmen individuelle Käufer die „effektivsten“ Produktionsbestände und haben im Zusammenhang damit keine Probleme mit dem ungewollten Vermögen. Diese Art der Rettung von organisatorisch ausgesonderten Fragmenten der defizitären staatlichen Firmen erweist sich bisher als wirksam.

Die dritte Variante, die permanente Pacht des Vermögens der aufzulösenden Firma, ist ein Substitut seines Verkaufs und kommt dann in Frage, wenn die Möglichkeit des Schnellverkaufs vorhanden ist. Die durchgeführten Beobachtungen zeigen jedoch, daß diese Form der Auflösung wenig wirksam ist, denn im allgemeinen läßt sie die Kosten der Auflösung über die Zeitdauer wachsen und verlangsamt den Prozeß der Aufteilung des Vermögens.

Die letzte Möglichkeit wiederum, also der Ausverkauf der einzelnen Vermögensbestandteile, betrifft in ihrer reinen Form über die Hälfte der aufzulösenden Firmen, doch als ergänzende Methode der Auflösung kommt sie praktisch in allen Fällen der Auflösung aufgrund des Gesetzes über staatliche Unternehmen vor. Die durchgeführten Analysen zeugen davon, daß dies eine verhältnismäßig schnelle und wirksame Methode des Transfers volkseigenen Eigentums in Privathände ist²⁰. Überdies ist dies eine relativ billige

²⁰ Aus den Beobachtungen des Instituts zur Erforschung der Marktwirtschaft geht hervor, daß mehr als zwei Drittel des aufgelösten Vermögens an private Käufer vermittelt wird, vgl. Dąbrowski (1995b), S. 204.

Form der Umverteilung von produktionsmäßig wertvollen Beständen von einer unrentablen in eine rentable Verwendung.

Obwohl die Konkursauflösung die richtige Methode des Ausschlusses von dauerhaft defizitären Staatsbetrieben darstellt, ist die Effektivität des Verlaufs dieses Prozesses nicht hoch²¹. Während eines Jahres lassen sich 20 bis 40 vH des zum Verkauf bestimmten Vermögens auflösen, und die Auflösungskosten in einer durchschnittlichen Firma übersteigen in der Regel den Gewinn. Die Prozesse der Konkursauflösung sind daher meistens kostspielig und langwierig. Die wichtigste Ursache der niedrigen Effektivität dieses Prozesses ist vor allem die sehr ungleiche Nachfrage nach dem angebotenen Vermögen. Während die meisten Mobilien ziemlich schnell Absatz finden, ist es oft schwer, Käufer für die Immobilien zu finden. Besonders schwierig abzusetzen ist das sogenannte gesellschaftliche Vermögen, d.h. betriebseigene Kinderkrippen, Kindergärten, Schulen, Wohnungen, Ferienheime, Sporteinrichtungen u.a.m. Es scheitern oft Versuche, es unentgeltlich zu übergeben. Der Wirkungsgrad des Verfahrens selbst wird von zahlreichen gesetzlichen Hindernissen geschwächt. Die schwache Stelle der meisten Konkursverfahren ist die unregelmäßige Rechtslage der Immobilien, eine Altlast des vorherigen Systems. Die Bestimmung der Rechtslage beansprucht viele Monate, mitunter auch Jahre. Überdies ist der Informationsfluß über das aufzulösende Unternehmen unzureichend. Die Konkursverwalter beschränken sich meistens auf routinemäßige Presseannoncen, die lediglich im Falle des Verkaufs von attraktiven Vermögensbestandteilen Resultate zeitigen. Relativ selten kommt es vor, daß eine reichere Informationspalette in Anspruch genommen wird, die eine besondere kleine Käufergruppe erreicht.

5.2 Eigentumssystem und Privatisierungsergebnisse

Die bisherigen Ergebnisse der Privatisierung liefern viele Beweise für eine starke Abhängigkeit zwischen den Eigentümerverhältnissen und den Handlungsmöglichkeiten sowie der Entwicklung des Unternehmens. Ein geschlossenes Eigentumssystem entsteht meistens in Leasinggesellschaften, wo die Angestellten alleinige Firmeneigentümer sind. Es ist eine bewußte Wahl, daß externe Investoren nicht zugelassen werden; dies wird vom Statut und dem spezifischen Mechanismus der Verteilung der Eigentumstitel (ausschließlich unter den Firmenangestellten) bestätigt. Hintergrund ist die Befürchtung der Insider, die Kontrolle über die Firma zu verlieren. Der Grad der Eigentumskonzentration hängt wesentlich von der finanziellen Stärke des Managements ab. In Gesellschaften mit kleinerem Kapital verfügen die Führungskräfte nicht selten über ein großes Aktienpaket (von 30 vH und mehr), das ihnen praktisch die Kontrolle über die Gesellschaft ermöglicht.

Ein verstreutes System entsteht in Leasinggesellschaften dann, wenn ihre Führung und die anderen Führungsgruppen im Unternehmen (ein Teil der Führungskräfte mittlerer Stufe und die Führung des Betriebsrates) keine Möglichkeit haben, die Aktienmajorität beim Start zu übernehmen. Allmählich kommt es jedoch meist zur Konzentration von Eigentumstiteln durch die Managergruppe. Viel seltener kommt es zur „Öffnung“ des Eigentümersystems. Dies erfolgt meistens dann, wenn die Firma beunruhigend schwache Ergebnisse hat, und die Aussicht auf einen Ausweg aus der Krise immer ferner liegt. Eine generell geschlossene Eigentumsstruktur ist die Konsequenz einer guten wirtschaftlichen und einer konfliktfreien personellen Lage der Firma sowie einer starken Position der Initiatoren der Umgestaltung vor der Privatisierung.

Anders verhält es sich im Falle von offenen Eigentumsstrukturen. Ein verstreutes System, das sich meistens aus dem Verkauf der Firma über ein öffentliches Angebot ergibt, entstand in der Regel in Gesellschaften, die keine schlechten finanziellen Ergebnisse, eine stabile Marktposition und gute Erzeugnisse aufzuweisen hatten. In solchen Fällen bedeutete die Privatisierung einen gänzlichen Abbruch des Einflusses staatlicher Organe auf die Firma und den Beitritt zuerst zu angesehenen öffentlichen Gesellschaften und dann zu Firmen mit Börsennotierungen. Bei den meisten dieser Gesellschaften wurde der eingeschlagene Weg der Privatisierung positiv beurteilt, obwohl sie außer dem stärker gewordenen Druck des Eigentümers keinen Sprung nach vorn bedeutete. Sicherlich war dies einer der wichtigeren Gründe für die Änderung der Strategie der Kapitalprivatisierung. Nach und nach ließ man die Formel des „reinen“ öffentlichen Angebots zugunsten des Verkaufs von großen Aktienpaketen an strategische Investoren oder auch von gemischten Lösungen fallen. Es wurde sichtbar, daß die konzentrierten und offenen Eigentumssysteme den privatisierten Firmen viel bessere Entfaltungsmöglichkeiten bieten als die verstreuten Strukturen. Wesentlich dabei war jedoch die Aktivität des Investors und die Herkunft des Kapitals.

Beim passiven Investieren in das Unternehmen unterschied sich das konzentrierte Eigentum eigentlich gar nicht von den verstreuten Systemen. In solchen Fällen — ähnlich wie bei Streuung der Eigentumstitel und bei geschlossenen Systemen — stieg deutlich die Position und Stärke der Vorstände. Deren sichtbare Einschränkung kam mit dem Eintritt des strategischen Investors in die Firma, der einen Teil der Verantwortung für das Schicksal der Firma übernahm. Aus den bisherigen Beobachtungen geht hervor, daß dies die dynamischsten und aggressivsten Kräfte auf dem Markt sind. Das resultiert aus der starken Kontrolle der Eigentümer (direkt oder über die Aufsichtsräte) über den

²¹ Nach Angaben des Statistischen Hauptamtes wurden bis Ende 1994 Auflösungsprozesse laut Art. 19 des Gesetzes über Staatsunternehmen in etwas mehr als bei 23 vH aller Fälle und bis zum 30. Juni 1995 in nahezu 25 vH der Fälle durchgeführt, vgl. Dynamika (1995), S. 6.

Vorstand. Das ist eine typische Situation für Firmen, die als ein Ganzes verkauft oder im Rahmen der Auflösungsprivatisierung in neue Gesellschaften als Einlage eingebracht wurden, ferner für Gesellschaften, die in Anlehnung an Aufforderung zu Verhandlungen privatisiert wurden und auch für manche Firmen, die im Rahmen des schnellen Verkaufs erworben wurden.

Man sollte auch betonen, daß die spektakulärsten und am schnellsten verzeichneten positiven Resultate der Umgestaltung in allen Varianten der Privatisierung auftreten, wenn ein ausländischer Investor kam (bei mindestens 20 vH Beteiligung). In vielen Fällen wurden nach der Privatisierung die Absatzmärkte erweitert, die Erzeugnisse wurden modernisiert (Technologietransfer), es wurde mit großen Investitionen begonnen (aufgrund von Vertragsverpflichtungen), in der Verwaltung und Organisation wurde eine neue Qualität eingeführt. Die Privatisierung zog nicht in allen Fällen positive Veränderungen nach sich, doch die unanfechtbaren großen Erfolge mehrerer Firmen erbringen den Beweis dafür, daß im Falle der Allianz einer guten inländischen Firma mit einem renommierten ausländischen Investor ein Mißerfolg wenig wahrscheinlich ist. Bei den meisten privatisierten Firmen hat sich das Investitions- und Produktionsniveau beträchtlich verbessert, das Beschäftigungsniveau blieb konstant oder wurde gehoben, die Reallöhne sind gestiegen. Mehr noch, Spannungen und Konflikte unter dem Betriebspersonal waren selten.

Keine so eindeutig positiven Ergebnisse bringt der Verkauf von Firmen an inländische Investoren. Es hat sich erwiesen, daß der polnische Privatsektor wirtschaftlich zu schwach ist, um die Last der Umstrukturierung der privatisierten Staatsbetriebe zu tragen. Nicht selten kommt es vor, insbesondere in Fällen von großen Unternehmen, daß der inländische Investor über geringere Absatzmöglichkeiten und ein schwächeres Produktionspotential verfügt als die zu privatisierende Firma. Positive Ergebnisse gibt es im Bereich des schnellen Verkaufs eines Unternehmens und dessen Kauf von inländischen institutionellen Subjekten, wie auch bei Übernahme von kleineren Firmen durch Privatinvestoren. Man sollte annehmen, daß es immer mehr spektakuläre Erfolge geben wird, wenn infolge der Kapitalakkumulation und Bildung von starken, einheimischen Kapitalgruppen der Privatsektor eine Finanzkraft besitzen wird, über die heute nur große ausländische Investoren verfügen.

6. Schlußbemerkungen

Der vorläufige Verlauf der Eigentumsumgestaltungen zeigt, daß der Umfang und das Tempo der polnischen Privatisierung langsamer waren als anfänglich angenommen. Einerseits wurde dies durch unvorhergesehene Hindernisse verursacht, andererseits kam es zu Verspätungen und Blockaden in der Gesetzgebung, in den Verfahren und in der Politik.

Da die Eigentumsumgestaltungen mehrdimensional und an diverse Unternehmen und Investoren gerichtet waren, ferner seit den einzelnen Umgestaltungen unterschiedlich lange Zeit vergangen ist, ist die Einschätzung der Folgen der Privatisierung der polnischen Wirtschaft im vergangenen Jahrfünft nicht leicht. In vielen Firmen machen sich bereits die positiven Ergebnisse der Privatisierung in der Verbesserung der finanziellen Situation, in der neuen Qualität der Organisationsabläufe, im aggressiveren und mehr professionellen Marktverhalten bemerkbar. Dies betrifft hauptsächlich Firmen mit Beteiligung ausländischen Kapitals, aber auch einige Firmen, die mittels öffentlichen Angebots verkauft, auf dem Weg des sogenannten schnellen Verkaufs veräußert (wenn sie von großen inländischen Kapitalgruppen übernommen wurden) sowie einige wenige Firmen, die über das Leasing zugänglich gemacht wurden. Schlechtere Ergebnisse hat die „Belegschaftsprivatisierung“ vor allem wegen der Entwicklungsbarriere vorzuweisen. In diesen Fällen wird wahrscheinlich ein weiterer Schritt zur Privatisierung erforderlich sein, der in der Öffnung der Eigentumsstrukturen und zusätzlicher Kapitalisierung bestehen muß.

Es liegt auf der Hand, daß die individuelle Privatisierung keine Form der schnellen Eigentumsumgestaltung der Mehrzahl der Betriebe sein kann. Ihre Effektivität (gemeint ist die Zahl der damit erfaßten Unternehmen) ist durch die langwierigen Verfahren und durch die Nachfrage sowohl bei individuellen wie institutionellen Investoren eingeschränkt.

Vom Gesichtspunkt des besseren Funktionierens der bereits privatisierten Unternehmen ist die Kapitalprivatisierung am meisten erfolgversprechend. Das betrifft sowohl die finanzielle Beschaffenheit, die Anpassungsstrategien wie auch die Entwicklungsfähigkeiten der Firmen. Die übrigen Privatisierungsformen werden in ihren Schatten gestellt. Das Problem besteht darin, daß quantitativ gesehen die Kapitalprivatisierung eine wenig effektive Form ist. Sie kann nur einige Dutzend Firmen im Jahr erfassen, während die Privatisierungsbedürfnisse der polnischen Wirtschaft einige hundert Unternehmen umfassen. Es war und bleibt also in Polen notwendig, diese klassische Form der Entstaatlichung der Wirtschaft mit anderen, oft unkonventionellen Methoden zu ergänzen. Andere Privatisierungsformen gewannen an Bedeutung, von denen die Privatisierung auf dem Weg des Belegschaftsleasings sich am wirkungsvollsten erwiesen hat. Obwohl die bisherigen Ergebnisse nicht so erfolgversprechend sind wie bei der Kapitalprivatisierung, so hat dies doch in vielen Firmen die Möglichkeit eines wirksameren Vorgehens in Gang gebracht. Wenn die Eigentumsstrukturen verändert (sekundäre Privatisierung) und damit eine Stärkung dieser Gesellschaften eintreten wird, werden diese Unternehmen ebenfalls eine beträchtliche Entwicklungsdynamik aufweisen können.

Die Privatisierung hat sich als Chance für die Umstrukturierung und für das Überleben vieler Unternehmen in schlechter wirtschaftlicher Situation erwiesen. Solche Möglichkeiten bot vor allem die Form des Verkaufs von kleineren Subjekten auf dem Weg des öffentlichen Angebots (Schnellverkauf) und in ausgewählten Fällen die Konkursauflösung. Letztere ließ zu, daß mit der Auflösung von über 1000 defizitären Staatsbetrieben und mit der Übergabe der wertvollsten Bestandteile ihres Vermögens an Privateigentümer begonnen wurde.

Insgesamt hat die bisher durchgeführte Privatisierung von polnischen Unternehmen einen bemerkbaren qualitativen Sprung nur bei verhältnismäßig wenigen Unternehmen hervorgerufen. In vielen privatisierten Unternehmen hat sie aber die Möglichkeit für eine langfristige Entwicklung geschaffen, die Qualität des Managements verbessert, zu einer stärkeren Marktposition beigetragen und die innerbetriebliche Organisation leistungsfähiger gemacht. Eine nachhaltige Wendung zum Positiven wird wohl erst in den kommenden Jahren erfolgen.

Literaturverzeichnis

- Dąbrowski, Janusz M., Micha Federowicz, Anthony Levitas, Jan Szomburg (1992a):* Przebieg procesów prywatyzacyjnych w polskiej gospodarce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, „Transformacja Gospodarki” nr 23.
- Dąbrowski, Janusz M., Micha Federowicz, Jan Szomburg (1992b):* Proces prywatyzacji polskiej gospodarki — II raport z badań, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, „Transformacja Gospodarki” nr 29.
- Dąbrowski, Janusz M., Micha Federowicz, Tytus Kamiński, Jan Szomburg (1993):* Przekształcenia własnościowe polskich przedsiębiorstw: przebieg procesu, bariery pierwsze efekty, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, „Transformacja Gospodarki” nr 33.
- Dąbrowski, Janusz M. (1995a):* The results of capital privatization in Poland [in:] Privatization in Poland and East Germany: A comparison, Osteuropainstitut, München, pp. 111-124.
- Dąbrowski, Janusz M., Jan Szomburg, Tytus Kamiński (1995b):* Efekty prywatyzacji i strategie dostosowawcze przedsiębiorstw sprywatyzowanych kapitałowo i likwidacyjnie — II raport z badań, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
- Dynamika przekształceń własnościowych (1995):* Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, nr 25, Warszawa.
- Grosfeld, Irena, Gerard Roland (1995):* Defensive and strategic restructuring in Central European enterprises, CEPR Discussion Papers No 1135, London.
- Jarosz, Maria (1995):* Blaski i cienie spółek pracowniczych 1991-94 (red.): ISP — PAN, Warszawa.
- Kamiński, Tytus (1992):* Prywatyzacja zaniechana — analiza przypadków, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Lewandowski, Janusz, Jan Szomburg (1989):* Uwłaszczenie jako fundament reformy społeczno-gospodarczej — zarys programu [w:] Propozycje przekształceń polskiej gospodarki, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, S. 61-83.
- Raport o przekształceniach własnościowych w 1994 roku (1995):* Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Warszawa.
- Szomburg, Jan (1993):* Leasing działa jak magnes, „Życie Gospodarcze” nr 28.
- Szomburg, Jan, Janusz M. Dąbrowski, Tytus Kamiński (1994):* Monitoring przedsiębiorstw sprywatyzowanych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, „Transformacja Gospodarki” nr 54.

Summary

Privatization of the Polish Economy: Five Years of Experience

Since the moment of launching the systemic transformation process in Poland, privatization has been one of its major foundations. There is a wide range of privatization formulae applicable to a very broad spectrum of firms undergoing the transformation as well as to potential investors.

After five years of the process being in progress, some initial, positive effects of ownership changes can already be found in the enterprises involved. This refers largely to firms with foreign participation, and also to a number of firms sold through a public offer and through the so-called quick sale schemes. The so-called „employee privatization” brings limited effects largely due to the development barrier and the lack of real, non-capital contributions.

From the point of view of the efficiency of privatized enterprises the best results are associated with the capital path method. This refers to the financial standing, adjustment strategies and development potential of enterprises. The capital path is clearly superior to other privatization formulae. Nevertheless, in quantitative terms the capital path reveals a rather limited efficiency. Therefore, in Poland it has become indispensable for this classical formula of deestatization of the economy to be supplemented with other, often unconventional methods. Moreover, privatization (quick sale, bankruptcy liquidation) has provided a chance for restructuring and survival of many firms facing poor financial standing.

Generally speaking, only in a limited number of cases the so-far privatization of Polish enterprises has brought about a mixed qualitative improvement of their operation. On the other hand, however, in many privatized enterprises it has offered chances for long-term development, since it has contributed to better management and organization as well as to improved position on the market. The positive consequences of privatization are likely to become apparent over the coming years.