

Zeitschrift: ZeitBild
Herausgeber: Schweizerisches Ost-Institut
Band: 34 (1993)
Heft: 20

Artikel: Slowenien als Beispiel : zur Privatisierungsdebatte in Mittel- und Osteuropa
Autor: Breitschaft, Johannes
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1092790>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 18.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zur Privatisierungsdebatte in Mittel- und Osteuropa

Slowenien als Beispiel

Lange Zeit war für den Westen der Begriff Osteuropa ein Synonym für Stagnation und Unfreiheit. Nun, seit dem grossen Umbruch und dem Zerfall der kommunistischen Herrschaft, versuchen die osteuropäischen Länder ihre Wirtschaft zu transformieren. Zwar machte man schon vorher, zur Zeit der kommunistischen Machthaber, einige Reformversuche; diese sind aber allesamt gescheitert, nicht zuletzt deshalb, weil keine klar definierten Eigentumsrechte geschaffen worden sind, welche eine der Voraussetzungen sind, dass Ressourcen jeweils zum besten Wirt geleitet werden.

Effizientes Wirtschaften muss — dies haben zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen bestätigt — auf freien Entscheidungen eines mündigen Bürgers beruhen. So sind private Eigentumsrechte und Unternehmerdenken wichtige Faktoren für das Erreichen von effizienter und rationeller Allokation von Ressourcen, effizienter und rationeller Verwendung von Ressourcen, effizienterer Kontrolle in den Unternehmen und im Aufbau von Managementkapazitäten sowie bei der Distribution von Risiken und Verantwortlichkeiten.

Privatisierung mit Hindernissen

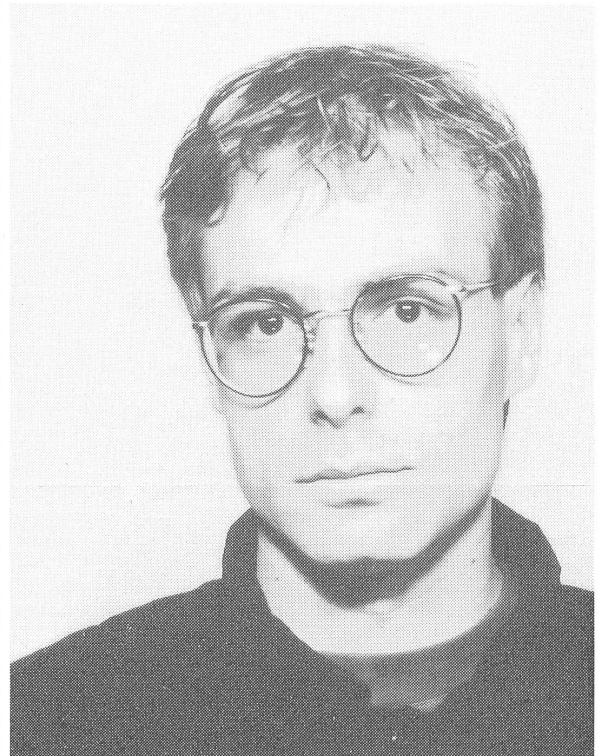
Zusätzlich zur Steigerung der ökonomischen Effizienz können das staatliche Budget (vor allem durch das kontinuierliche Streichen von Subventionen) entlastet, die früheren Interessengruppen geschwächt, Arbeits- und Kapitalmärkte aufgebaut und die Wirtschaftssubjekte zu einer Veränderung ihrer früheren Verhaltensweisen veranlasst werden. Der Erfolg der Privatisierung kann zudem einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung und Demokratisierung der osteuropäischen Länder leisten.

Die Privatisierung ist jedoch ein äusserst komplexer, dynamischer Prozess mit verschiedenen Hindernissen, die sich im Laufe der Zeit in ihrer Intensität verändern. Die wesentlichsten Hindernisse sollen kurz aufgelistet werden:

- Die Verfügungsrechte sind zum Teil noch immer ungeklärt und umstritten. In Ländern mit einer starken Arbeiterselbstverwaltung nahmen Manager

und Arbeiter verschiedentlich Eigentümerfunktionen wahr, ohne jedoch für die Risiken einstehen zu müssen. Bedingt durch die reelle Gefährdung ihrer Positionen, werden Teile von Unternehmen ausgegliedert, ganze Unternehmen an den Rand des Konkurses gebracht sowie verschiedene Bypass-Unternehmen gegründet, um die vermeintlichen Verfügungsrechte auch in tatsächliche umzuwandeln und auf diese Weise das Vermögen der Staatsbetriebe der eigentlichen Privatisierung zu entziehen.

- Verschiedene Institutionen, welche direkt oder indirekt mit der Privatisierung zu tun haben, sind zu wenig entwickelt; zudem können viele von ihnen noch immer vom Staat gelenkt werden.
- Die enormen Schuldenketten zwischen Staat, Geschäftsbanken und Unternehmen verzögern eine schnelle und umfassende Privatisierung.
- Die Bevölkerung verfügt über sehr begrenzte Ersparnisse, so dass in verschiedenen Ländern bei einem Verkauf von Unternehmen zumeist die Nomenklatura-Elite, Schwarzhändler und ausländische Investoren zum Zuge kommen. Dies kann die Bereitschaft der Bevölkerung zur Systemtransformation schmälern und soziale Konflikte verursachen.
- Es ist häufig nicht klar, wie mit den Ansprüchen der Alteigentümer umgegangen werden soll. Zu den Problemen bezüglich der Veränderung des ursprünglichen Zustandes des enteigneten Objektes sowie der Gültigkeit von Ansprüchen und der Festsetzung des Wertes (häufig waren die Objekte mit beträchtlichen Passiven belastet) kommen noch die Streitigkeiten zwischen den einzelnen Anspruchsberechtigten. Die Restitutionsfrage birgt eine Reihe von juristischen, moralischen, politischen und ökonomischen Problemen in sich.
- Eine Wertabschätzung der Betriebe ist mit zahlreichen Hindernissen verbunden: Die Buchhaltung orientierte sich nach dem planwirtschaftlichen System, Vergleichsdaten fehlen, und



Der Autor, Johannes Breitschaft, arbeitet an einer Diplomarbeit über die Privatisierungsprozesse in Ost- und Südosteuropa an der Hochschule St. Gallen.

es besteht ein Mangel an qualifizierten Buchprüfern; zudem müssen die Probleme überwunden werden, die mit der Inflation im Zusammenhang stehen.

- Der Privatisierungsprozess muss unter Einbezug des Know-hows der früheren Elite stattfinden; dies erhöht die Gefahr einer unerwünschten Nomenklaturprivatisierung.

Die Quadratur des Zirkels

Auch dem Staat steht keine leichte Aufgabe bevor: Einerseits soll eine effiziente Ressourcenallokation mit möglichst wenig Restriktionen erfolgen, andererseits versucht der Staat, den zum Teil auch ziemlich vagen Gerechtigkeits- und Gleichheitsvorstellungen nachzukommen

Effizientes Wirtschaften muss auf freien Entscheidungen eines mündigen Bürgers beruhen.

Fortsetzung Seite 12



Slowenische Beamte kurz nach der Unabhängigkeit ihres Landes (Foto: Keystone).

und den Prozess zumindest zu beaufsichtigen und unter Umständen sogar zu lenken. Eine von verschiedenen Ökonomen verlangte Schnelligkeit des Prozesses steht häufig im Widerspruch zur Klärung der Verfügungsrechte und Eigentumsansprüche der Alteigentümer, die jahrelang dauern und den gesamten Schwung hemmen kann. Des Weiteren sollen dem Staat möglichst hohe Privatisierungserlöse gesichert werden, was meist mit der Förderung von ausländischen Investitionen einhergeht.

Dem stehen aber Befürchtungen vor einem «Ausverkauf der Heimat» entgegen. Einerseits wird wiederum verlangt, dass die Bevölkerung in hohem Ausmass an der Privatisierung teilnehmen soll (zum Beispiel über Eigentumszertifikate), andererseits möchte man eine Aktienkonzentration erreichen, die eine effiziente Kontrolle des Managements sicherstellt.

Kein Patentrezept

Grundsätzlich stehen den politischen Entscheidungsträgern vier Kategorien von Privatisierungsmethoden zur Verfügung, wobei sich die meisten Staaten eines Mixes bedienen:

1. Spontane Privatisierung: Bisherige Verfügungsrechte werden formell anerkannt.
2. Verkauf von Vermögen: Über öffentliche Ausschreibungen, direkte Ver-

handlungen mit Investoren, Management- und Employee-buy-out, Debt-Equity swaps und Kapitalerhöhungen.

3. Freie Verteilung: Kann über verschiedene Zwischenstufen und zahlreiche institutionelle und verfahrenstechnische Arten erfolgen, zum Beispiel tschechisches Voucher-Modell, polnische Massenprivatisierung.
4. Nutzungsungsverträge: Leasing, Managementverträge auf Zeit, Franchising, Unterverträge usw.

Die meisten Staaten bedienen sich dabei eines Mixes dieser Möglichkeiten.

Bei der Implementierung der Privatisierung gibt es kein Patentrezept. Je nach Ausgangslage, der Einflussnahme verschiedener Interessengruppen, ökonomischen Perspektiven und der Sensibilität der Bevölkerung muss jedes Land versuchen, jenes Quantum an Kompromissbereitschaft zu suchen, das zur politischen Stabilisierung notwendig ist, aber die langfristige Ausrichtung zur Marktwirtschaft dennoch nicht gefährdet.

Privatisierung in Slowenien

Mit der Deklaration der Unabhängigkeit und Selbständigkeit Sloweniens am 25. Juni 1991 begannen die Beseitigung des sozialistischen Rechtssystems und der Aufbau einer neuen Rechtsordnung. Sofort nach der Unabhängigkeit wurde

eine Fachkommission für die Ausarbeitung eines neuen Gesellschaftsrechts berufen. Das Gesetz über die Denationalisierung (regelt die Rückgabe des enteigneten Vermögens) und das Wohnungsgesetz konnten relativ schnell verabschiedet werden. Bei der Unternehmensprivatisierung hoffte man, den zeitlichen Fahrplan ebenfalls einhalten zu können, rechnete aber nicht mit den zahlreichen Widerständen, die aus allen Ecken kamen.

Das erste Modell kreierte der damalige Finanzminister Mencinger. Er wollte die spezifische Besonderheit der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung im Privatisierungsmodell berücksichtigen. Die Unternehmen hätten selbst entscheiden können, welche Privatisierungsvariante sie hätten anwenden wollen und wie stark der Einfluss der Privatisierungsagentur hätte sein sollen.

Folgende Privatisierungsverfahren sind im Gesetzesentwurf vorgesehen gewesen: Verkauf des Unternehmens oder seiner Aktien, Kapitalerhöhung, Debt-Equity swaps sowie Transfer von Aktien an den Privatisierungsfonds, den Pensionsfonds und den Entschädigungsfonds.

Mindestens 10 Prozent der Aktien der Selbstverwaltungsunternehmen hätten sofort aufgekauft werden sollen. Der Preisabschlag für die Belegschaft hätte bei langer Anstellungsdauer ca. 50 Prozent betragen, und die dafür aufgewendeten Geldmittel wären dem Staat zugefallen. Der Rest der Aktien, der nicht verkauft worden wäre, hätte in einen staatlichen Fonds übergehen sollen.

Beispiel Polen?

Diese Variante der Privatisierung rief liberale Ökonomen um J. Sachs auf den Plan. Sachs war zu dieser Zeit vor allem in Polen aktiv und versuchte, sein Modell der «kostenlosen» Verteilung von Aktien den Politikern Osteuropas schmackhaft zu machen. Er ging davon aus, dass sich durch den Handel mit der Zeit funktionsfähige Kapitalmärkte bilden und die Aktien einen dem Markt entsprechenden Preis erhalten würden. Er war entschiedener Gegner der Privatisierung, die ein zu starkes Gewicht auf sogenannte «interne Aktien» legte. Er meinte, dass eine zu starke Einflussnahme von Arbeitnehmern potentielle Investoren abschrecken und den Schlendrian der Arbeiterselbstverwaltung nur noch begünstigen würde.

Sachs' Vorschlag für Slowenien arbeitete der damalige Planungsminister Umag aus. Der Entwurf sah die Schaffung einer zentralen Privatisierungsagentur und eines Entwicklungsfonds vor; dieser

Jedes Land muss versuchen, jenes Quantum an Kompromissbereitschaft zu suchen, das zur politischen Stabilisierung notwendig ist, aber die langfristige Ausrichtung zur Marktwirtschaft dennoch nicht gefährdet.

wäre Eigentümer des staatlichen Vermögens gewesen. Die Unternehmen wären nach ihrer Grösse privatisiert worden. Kleine Unternehmen hätten vor allem durch Arbeiter und Investoren privatisiert werden sollen.

Mittlere Unternehmen hätten 30 bis 50 Prozent ihrer Aktien, grosse Unternehmen sogar den vollen Teil den verschiedenen Fonds übertragen müssen. Es wären vier Arten von Fonds vorgesehen gewesen: Invalidenfonds (hätte 35 Prozent erhalten), Pensionsfonds (20 Prozent), Investitionsfonds (35 Prozent) und Nationalfonds (30 Prozent). Die Aktien des Investitionsfonds wären zu einem späteren Zeitpunkt an die Bevölkerung zu verteilen gewesen, während diejenigen im Nationalfonds für Verkäufe vorgesehen gewesen wären.

Dieser Entwurf wurde aber aus Furcht vor zu grosser politischer Einflussnahme und Bürokratie in den Fonds abgelehnt. Die Kritiker argwöhnten, dass die Privatisierung eher eine Quelle zur Ausgleichung von Budgetdefiziten gewesen wäre und nicht zur Schaffung effizienter Strukturen hätte beitragen können. Der wohl wichtigste Grund für die Ablehnung war die Negierung des Systems der Arbeiterselbstverwaltung, da die Belegschaft zu wenig in den Genuss von Vergünstigungen gekommen und ihrer Selbstverwaltungsrechte verlustig gegangen wäre.

Endlich eine Kompromisslösung

Neben diesen zwei Modellen gab es noch weitere Vorschläge und Ideen von prominenten Ökonomen, Juristen und Politikern. Man stritt sich in den verschiedenen Gremien und im Parlament rund ein Jahr lang, bis man sich endlich Ende 1992 auf eine Kompromisslösung einigen konnte.

Primär müssen nun die Unternehmen 30 Prozent ihres Gesellschaftskapitals bestimmten Fonds aushändigen, die für spezifische Zwecke gegründet wurden. So gehen 10 Prozent des Gesellschaftskapitals dem Kapitalfonds der Renten- und Invalidenversicherung zu, weitere 10 Prozent fliessen in einen Entschädigungsfonds und die restlichen 10 Prozent in einen Investitionsfonds der Gesellschaft.

Der verbleibende Teil des Gesellschaftskapitals wird wie folgt privatisiert:

- Verteilung der Aktien an Beschäftigte, ehemalige Beschäftigte und Pensionäre (bis zu 20 Prozent des Gesellschaftskapitals).
- Erwerb durch Beschäftigte: 30 Prozent der Aktien sind zunächst an die er-

Um die Zustimmung der Bevölkerung für die Systemtransformation zu gewinnen, erhält jeder Bürger der Republik Slowenien ein Eigentumszertifikat für den Erwerb von Aktien.

wählten Fonds zu übertragen und 20 Prozent als Gratisaktien auszugeben. Die übrigen sind dann in einen speziellen Fonds zu übergeben. Mindestens ein Drittel der Beschäftigten muss sich für den Aktienkauf entscheiden. 20 Prozent sind sofort zu bezahlen, der Rest muss dem Fonds innerhalb von vier Jahren abgekauft werden.

- Freihändiger Aktienverkauf: Das Unternehmen kann die Aktien als Ganzes an einheimische oder ausländische Investoren aufgrund öffentlicher Ausschreibung verkaufen. Staatsbürger der Republik Slowenien haben ein Vorkaufsrecht.
- Verkauf aller Unternehmensmittel.
- Unternehmensumwandlung mit Kapitalerhöhung.
- Übertragung der Aktien auf den Entwicklungsfonds der Republik Slowenien.

Privilegierung der Arbeitnehmer

Um die Zustimmung der Bevölkerung für die Systemtransformation zu gewinnen, erhält jeder Bürger der Republik Slowenien ein Eigentumszertifikat für den Erwerb von Aktien, wobei dieses für den Umtausch in Gratisaktien, aber auch für den Erwerb von Anteilen an Investitionsgesellschaften oder den öffentlichen Aktienerwerb verwendet werden kann. Im Hinblick auf die Lebensarbeitszeit gibt es unterschiedliche Zertifikate. Nichtberufstätige erhalten Zertifikate im Wert von ca. 3000 DM, Arbeiter mit einer Lebensarbeitszeit von mehr als 30 Jahren solche im Wert von ca. 6000 DM.

Die relativ starke Gewichtung der Arbeitnehmer im Privatisierungsprozess

Sloweniens, die starke Dispersion der Aktien, die mangelnde Transparenz bezüglich der Festsetzung des Verkaufspreises der Unternehmen und die damit verbundene Befürchtung der ausländischen Investoren, einen zu hohen Preis zu bezahlen, führen zu einer nur geringen ausländischen Partizipation. Zudem sind die komparativen Vorteile eines relativ stabilen Landes in einem früher doch recht attraktiven Markt auf dem jugoslawischen Gebiet durch den Zerfall von Jugoslawien verschwunden. Im Vergleich zu anderen osteuropäischen Ländern ist zudem das Lohnniveau wahrscheinlich zu hoch, obwohl die Produktivität etwas höher einzuschätzen ist. Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist der noch immer andauernde Krieg in Bosnien-Herzegowina und Kroatien, der die potentiellen Investoren etwas vorsichtiger werden lässt.

Investitionen der ausländischen Alteigentümer bleiben zumeist aus, denn das slowenische Denationalisierungsgesetz bestimmt, dass natürliche Personen als Berechtigte zum Zeitpunkt der Verstaatlichung jugoslawische Staatsbürger gewesen sein mussten! Ausländer, deren Eigentum konfisziert wurde, sind daher nicht berechtigt, ihr ehemaliges Eigentum zurückzuerlangen.

Aus der slowenischen Entwicklung lässt sich deutlich ersehen, dass eine pragmatische Lösung häufig vorteilhafter ist als lange politische Debatten, während denen eine wilde Privatisierung um sich greift und die verschiedenen Transformationskonzepte bei der Bevölkerung immer weniger Anklang finden. Zu langes politisches Geplänkel macht hier wenig Sinn, da kein Konzept Anspruch auf absolute Richtigkeit erheben kann und häufig Wertvorstellungen wie Gerechtigkeit und Gleichheit in die Diskussion einfließen, über die sich noch länger diskutieren liesse. ■

Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist der noch immer andauernde Krieg in Bosnien-Herzegowina und Kroatien.

STEIGER
DRUCK AG
BERN



Moserstrasse 31
3014 Bern
Telefon 031 41 27 75

... Steiger druckt's