

Engerer, Hella

Article — Digitized Version

## Privateigentum, Privatisierung und Transformation

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Engerer, Hella (1996) : Privateigentum, Privatisierung und Transformation, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 65, Iss. 1, pp. 14-30

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/141119>

**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.*

# Privateigentum, Privatisierung und Transformation

Von Hella Engerer

## Zusammenfassung

*Erste empirische Untersuchungen deuten darauf hin, daß die Art und Weise der Sicherung von Privateigentum einen hohen Stellenwert für den Erfolg der Transformation hat. Es reicht nicht aus, formal die Zahl privatisierter Unternehmen als Kriterium für die Bewertung von Fortschritten in der Privatisierung und Transformation heranzuziehen. Effizienter Umgang mit Privateigentum bedingt nämlich, daß sich die Gesellschaft auf eine der Marktwirtschaft adäquate staatliche Eigentumsgarantie als öffentliches Gut einigt, d.h. einen Konsens über die Art und Gestaltung der Exklusion entwickelt. Dies bedeutet konkret, daß einerseits der Staat das Eigentum garantiert, andererseits das einzelne Individuum für eventuelle aus der Nutzung seiner Ressourcen entstehende Verluste haftet und Erträge beansprucht. Diese Sichtweise muß sich in den Transformationsländern erst noch entwickeln. Die Schwierigkeit besteht darin, daß mit dem Übergang zur Marktwirtschaft die Vollbeschäftigungsgarantie als spezielle Form von Eigentum in der Planwirtschaft, nämlich als individueller Anspruch auf dauerhaft durch Arbeit erworbenes Einkommen, aufgegeben werden muß und Risiken neu verteilt werden. Hierdurch können für den einzelnen bereits kurzfristig spürbare Kosten entstehen und der Systemwechsel kann in Frage gestellt werden. Die Privatisierung mittels Vouchers kann diese kurzfristigen Belastungen zwar mildern. Entscheidend bleibt aber, daß das Haftungsprinzip umgesetzt und die Rolle des Staates als Eigentumsgarant neu definiert wird.*

*Obwohl die Eigentumsgarantie in den Verfassungen Mittel- und Osteuropas formal festgeschrieben ist, wird ihre Gestaltung und Umsetzung unterschiedlich gehandhabt. Solange der Staat die Eigentumsrechte jedoch nicht eindeutig garantiert, also eine „Eigentumsentstehung von oben“ unzureichend bleibt, werden die Individuen eigene Mittel und Wege suchen, ihren Besitz zu verteidigen. Der Eigentumsschutz wird dann zum privaten Gut. Insbesondere in vielen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die in ihrer Geschichte geringe Erfahrungen mit privatem Eigentum sammeln konnten, und in denen der Staat eine übermächtige Rolle eingenommen hatte, häufen sich die Fälle, in denen einzelne Wirtschaftssubjekte ihren Eigentumsschutz privat organisieren oder sich kriminelle Schutzorganisationen etablieren. Hier setzt eine „Eigentumsentstehung von unten“ ein. Ohne stabile Rahmenbedingungen, insbesondere ohne eine staatliche Eigentumsgarantie, ist indes nicht davon auszugehen, daß die Privatisierung die Wirkungen entfaltet, die man ihr in Marktwirtschaften zuschreibt. Das Augenmerk sollte daher in Zukunft weniger auf die Zahl privatisierter Unternehmen, als vielmehr auf die Art und Weise der Sicherung von Eigentum gelegt werden.*

## 1. Privatisierung: Ziele und erste Ergebnisse

Die Privatisierung, verstanden als Transfer staatlichen Vermögens in private Hände<sup>1</sup>, wurde nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa zunächst zentrales Thema der Transformationsdebatten. Sie wurde als wichtige Aufgabe der Einführung der Marktwirtschaft begriffen. Diese Auffassung resultierte aus der globalen Sicht der Wirtschaftssystemtheorie, die im Eigentum ein Kriterium zur Unterscheidung von Wirtschaftssystemen sah. Das staatliche Eigentum an Produktionsmitteln galt als typisches Merkmal der Planwirtschaft, das private Eigentum als zentraler Baustein der Marktwirtschaft. Darüber hinaus führten

Theorien, wie die *property-rights* und *principal-agent* Theorie zur Annahme, daß Privateigentum im Vergleich zu Staatseigentum mit einer höheren Effizienz des Wirtschaftens verbunden ist<sup>2</sup>. Nichts lag näher, als die Einführung

<sup>1</sup> In einem weiteren Sinne umfaßt die Privatisierung auch Neugründungen. Vgl. zur theoretischen Diskussion der Privatisierung in Marktwirtschaften Vickers/Yarrow (1988), Bös (1991).

<sup>2</sup> Vickers/Yarrow (1988), S. 3, stellen dagegen fest: „Indeed, it can be argued that the degree of product market competition and the effectiveness of regulatory policy typically have rather larger effects on performance than ownership *per se*.“ Vgl. zu einer kurzen theoretischen Diskussion und zum Problem der empirischen Überprüfung World Bank (1995, S. 36 ff.).

von Privateigentum als zentrale Institution der Marktwirtschaft (unter Bedingungen wie freie Preisbildung, Wettbewerb etc.) mit der Überführung staatlichen Eigentums in private Hände gleichzusetzen. Eine rasche Privatisierung, so die These, brächte schnell jene kritische Masse an Privateigentümern hervor, die ihre Gewinnchancen nutzen und für eine Steigerung der Effizienz sorgen würden<sup>3</sup>.

Neben Effizienzgesichtspunkten wurden zu Beginn der Transformation zwar auch spezielle Argumente angeführt, die für eine Privatisierung in Mittel- und Osteuropa sprachen, so die Erhöhung der Staatseinnahmen zunächst durch Privatisierungserlöse und später durch Steuern sowie die Beseitigung des ererbten Geldüberhangs durch die Privatisierung<sup>4</sup>. Nachdem die Privatisierung aber einmal begonnen hatte, stellte sich heraus, daß diese nachgelagerten Ziele nur teilweise zu realisieren waren. Die Effizienzannahme blieb daher weiterhin das wichtigste Argument für die Privatisierung. Allokationsziele wurden — teilweise unter Berücksichtigung von Verteilungsgesichtspunkten — zur Leitlinie für die konkrete Gestaltung der Privatisierung. Dabei ging es um die Frage, welches Privatisierungsverfahren (Verkaufen, Verschenken) zu wählen und wie das jeweilige Verfahren technisch durchzuführen sei<sup>5</sup>. Verfahren wie die Verteilung von Vouchern, Belegschaftsbeteiligungen und der Verkauf staatlicher Unternehmen an strategische Investoren wurden unter dem Stichwort Unternehmenskontrolle — und damit ausgehend von der einzelwirtschaftlichen Ebene — diskutiert<sup>6</sup>. Gleichzeitig wurde darüber nachgedacht, mit welchen Anreizmethoden jene staatlichen Unternehmen, die zunächst nicht als privatisierbar galten oder aus „strategischen Gründen“ sowie Beschäftigungsargumenten nicht privatisiert werden sollten, zu einem effizienteren Geschäftsgebaren angeleitet werden könnten. Gleichwohl galt die Privatisierung staatlicher Unternehmen als die bessere Variante; die vorübergehende Beibehaltung staatlicher Unternehmen sollte nur eine Notlösung darstellen.

Fortschritte in der Privatisierung werden i.d.R. an der Zunahme der Zahl privatisierter Unternehmen gemessen, einem wenig aussagekräftigen Indikator. So bleiben zunächst die Gesamtzahl zu privatisierender Unternehmen sowie die unterschiedlichen Betriebsgrößen (kleine Kioske versus Großunternehmen) unberücksichtigt. Zudem wird vernachlässigt, daß der private Sektor auch durch Neugründungen von Unternehmen wächst. Dies ist ein Aspekt, dem in jüngerer Zeit mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Mittlerweile wird daher seltener die Zahl privatisierter Unternehmen, sondern vielmehr die Zunahme des Anteils des privaten Sektors an der Entstehung des Bruttosozialprodukts oder an den Beschäftigten als Kriterium für Fortschritte der Privatisierung (im weiteren Sinne) und damit generell der Transformation herangezogen. Dabei zeigt sich, daß Länder wie Polen, Tschechien und Ungarn, denen eine Vorreiterrolle in den Reformen zugeschrieben wird, tatsächlich bereits 1994 einen privaten Sektor aufweisen, in dem mehr als die Hälfte des BIP

erwirtschaftet wird, während dieser Anteil in Rumänien 35 vH beträgt und in Rußland nur 25 vH (ohne gemischten Sektor). Der Anteil der im privaten Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung liegt teilweise noch höher: Er beträgt in Rumänien über 50 vH, in Rußland rd. 30 vH, in Polen nahezu 60 vH. Vergleicht man den Beitrag des privaten Sektors zum BIP mit dem Anteil an der Gesamtbeschäftigung ergibt sich für die Produktivität des privaten Sektors mitunter ein unerwartetes Bild<sup>7</sup>. Ein Grund hierfür ist die Berücksichtigung der privaten Landwirtschaft. Zudem werden private Aktivitäten nur unzureichend von der Statistik erfaßt<sup>8</sup>. Anhand von globalen Indikatoren bleibt es also schwierig, Fortschritte in der Privatisierung transparent zu machen. Feldstudien können das Bild ergänzen.

Für detaillierte Untersuchungen, inwieweit die Privatisierung tatsächlich zu einer Effizienzsteigerung geführt hat bzw. ob und wie sich privatisierte Unternehmen an die neuen Bedingungen angepaßt haben, ist es noch zu früh. Darüber hinaus sind Einflüsse des sich verändernden Umfelds (z.B. wachsender Wettbewerb) auf Unternehmensentscheidungen schwer von den Wirkungen der Privatisierung zu trennen. Erste Stichproben über die Veränderung des Unternehmensverhalten des privaten und staatlichen Sektors in Mittel- und Osteuropa zeigen, daß in vielen Fällen nicht nur privatisierte Unternehmen unter Wettbewerbsdruck ihr Produktionsprofil verändert und die Produktivität gesteigert haben. Auch staatliche Unternehmen erweisen sich als anpassungsfähig. So kommen Pinto/Belka/Krajewski (1993, S. 213 ff.) in einer Untersuchung von 75 polnischen Staatsunternehmen zu dem Ergebnis, daß staatliche Unternehmen unter drei Bedingungen Anpassungsreaktionen zeigen: Erstens sind die Unternehmen dem Wettbewerbsdruck auszusetzen, zweitens mit harten Budgetbeschränkungen zu konfrontieren und drittens muß sich das Management engagieren. Leitende Angestellte, so die Untersuchung, setzen sich für

<sup>3</sup> So u.a. Lipton/Sachs (1990, S. 293); van Brabant (1991, S. 29).

<sup>4</sup> Vgl. Kornai (1990, S. 87 f.); Inotai (1992, S. 166) listet acht Ziele auf, die mit der Privatisierung in Mittel- und Osteuropa erreicht werden sollten, darunter die Verbesserung der sozialen Situation und die Reduktion der politischen Einflußnahme.

<sup>5</sup> Vgl. zu einem Überblick der Privatisierungsverfahren in Mittel- und Osteuropa Bös (1992, S. 283 ff.).

<sup>6</sup> Vgl. zu den Problemen einzelner mittel- und osteuropäischer Länder Frydman/Phelps/Rapaczynski/Shleifer (1993, S. 171 ff.). Zur theoretischen Diskussion von Unternehmenskontrolle und Privatisierung vgl. Wieners (1994).

<sup>7</sup> Vgl. EBRD (1995, S. 27 ff.); zu Rußland DIW/IWH/IFW (1995a, S. 895 f.); zu Weißrußland DIW/IWH/IFW (1995, S. 766); zu Rumänien DIW (1995, S. 399 f.).

<sup>8</sup> Die EBRD (1995, S. 27), gibt hier folgende Beispiele: In Ungarn erreichten 1992 die privaten Aktivitäten, die nicht von der Steuerverwaltung erfaßt wurden, fast 30 vH des BIP. In Estland wird der Umfang des informellen Sektors für 1994 auf 20 vH des BIP geschätzt. Im selben Jahr sollen in Bulgarien nahezu 17 vH und in Rumänien 10 vH des BIP im privaten Sektor erwirtschaftet, aber nicht registriert worden sein.

das Unternehmen ein, weil sie sich bei einer künftigen Privatisierung höhere Einkommen in ihrem Betrieb erhoffen oder mit ihrer unter Beweis gestellten Qualifizierung als Manager in einem anderen Unternehmen eine hochdotierte Stelle anstreben. Die Studie legt also nahe, daß Wettbewerb, harte Budgetbeschränkungen und Anreize für Manager in einer anfänglichen Phase sogar zu besseren Ergebnissen führen können als die Privatisierung<sup>9</sup>.

Auch eine Untersuchung von Estrin/Gelb/Singh (1995, S. 131 ff.) über das Verhalten von 45 Unternehmen in der ehemaligen Tschechoslowakei, Polen und Ungarn kommt zu dem Ergebnis, daß Staatsunternehmen durchaus anpassungsfähig sind. Allerdings entwickeln Betriebe, die privatisiert wurden oder sich in der Privatisierung befinden, eher eine langfristige Unternehmensstrategie als staatliche Unternehmen. Der kurzfristige Planungshorizont staatlicher Unternehmen ist allerdings nach Ansicht der Autoren vor allem Folge davon, daß Eigentumsrechte unklar definiert sind und kein nationaler Konsens über die Privatisierungsstrategie erreicht werden konnte. Diese Studie macht, obwohl sie der Privatisierung einen höheren Stellenwert beimißt, ebenfalls darauf aufmerksam, daß die Zahl privatisierter Unternehmen nicht ausschlaggebend ist. Vielmehr komme es darauf an, daß die Privatisierungspolitik eine Unterstützung auf breiter Basis findet.

## 2. Dimensionen von Eigentum

Ein Problem der in den vergangenen Jahren geführten Diskussionen über die Privatisierung scheint zu sein, daß der für die Marktwirtschaft zentrale Begriff des „Privateigentums“ verengt wurde. Auf der Grundlage der *property-rights* Theorie wurde die Möglichkeit der Verfügung über Ressourcen als zentral angesehen. Die Behandlung von Eigentum wurde also auf den Aspekt der Verfügung reduziert und die Rechte vernachlässigt. Diese Einengung auf den Aspekt der Verfügung war möglich, weil implizit ein funktionierender Ordnungsrahmen vorausgesetzt wurde. In Transformationsländern müssen die Rahmenbedingungen indes erst noch geschaffen werden. Dennoch wurde häufig aus der verengten Sichtweise der Verfügung für die ehemaligen Planwirtschaften abgeleitet, daß nicht mehr der Staat, sondern die Individuen die Produktionsmittel besitzen sollten, und es wurde mit dem Transfer staatlicher Unternehmen in private Verfügung begonnen.

Während die Juristen klar zwischen Eigentum und Besitz unterscheiden, sind Ökonomen schnell versucht, individuellen Besitz als Eigentum zu identifizieren. Es ist für Ökonomen selten ein Thema, daß das „Haben“ eines Individuums in Marktwirtschaften das „Nichthaben“ der anderen voraussetzt, und erst das Nichthaben die Ressource zum privaten Gut werden läßt. Die Grenzziehung durch Haben/Nichthaben aber ist gleichbedeutend damit, daß ein bestimmtes, durch alle Gesellschaftsmitglieder anerkanntes und durchsetzbares Ausschlußprinzip vorhanden ist. Der Begriff des „Eigentums“ bedingt also, daß

sich in der Gesellschaft zuerst ein Ausschlußprinzip entwickelt, bevor Ressourcen durch private Dispositionen effizient verwendet werden können.

Zwar wurde die Exklusion seit Mitte der 70er Jahre auch von Ökonomen analysiert — hierauf wird zurückzukommen sein. Auch diese Ansätze berücksichtigen jedoch nur Teilaspekte von Eigentum. Wichtige Fragen, die insbesondere seit dem späten Mittelalter mit dem Zerbrechen von *dominium* und *imperium* Gegenstand philosophischer Auseinandersetzungen waren, wurden vernachlässigt<sup>10</sup>. Damals verlangten die Ablösung der feudalen Ordnung und allmähliche Individualisierung des Eigentums an Boden eine Lösung über die Aufteilung der knappen Ressourcen sowie die Absicherung des individuellen Ressourcenbesitzes bzw. die Gewährleistung des Ausschlußprinzips. Es ging in den philosophischen Betrachtungen nicht um die effiziente Verwendung bestehenden Eigentums, sondern um die Entstehung von Eigentum als Grenzbildung zwischen Haben/ Nichthaben und als einem Problem der Verständigung zwischen den Menschen. Dieser Aspekt der Eigentumsentstehung scheint ein Grundproblem der Transformationsländer zu sein.

### 2.1 Frühe Eigentumslehren

Unter dem Blickwinkel seiner Entstehung erörterten Philosophen wie Hobbes, Locke und später Hume das Eigentum und entwickelten ihre Theorien eines Gesellschaftsvertrags zwischen den Individuen sowie des Herrschaftsvertrags zwischen Individuum und Staat mit seiner äquivalenztheoretisch begründeten Steuerzahlung<sup>11</sup>. Die Idee des Gesellschaftsvertrages hat zwar Eingang in die neuere ökonomische Theorie gefunden. Unterschiede zwischen den frühen Vertragstheorien wurden bei dieser Rezeption jedoch oft vernachlässigt. Diese Unterschiede beziehen sich vor allem auf die Fragen, wie Eigentum legitimiert, der Verständigungsprozeß gestaltet und welches Ausschlußprinzip etabliert wird.

Bei Hobbes ist der Anlaß für den Vertrag der aus der Ressourcenknappheit resultierende Konflikt, der die Menschen in einen „Krieg aller gegen alle“ verstrickt, dem sie zu entkommen trachten (Hobbes 1651/1980, S. 151 ff., Kap. 17). Die Menschen verständigen sich auf die Gründung eines Staates, der aufgrund der unzureichenden demokratischen Kontrolle indes zum Leviathan wird. Im Unterschied zu Hobbes, der die Okkupation von Ressour-

<sup>9</sup> Auch die EBRD (1995, S. 128) stellt fest: „[...] a change of ownership from public to private can no longer be seen as a sufficient condition for comprehensive enterprise restructuring. Attention must be focused also on effective corporate governance and how best to achieve it.“

<sup>10</sup> Abhandlungen über das Eigentum reichen bis in die Antike zurück. Vgl. zu einem Überblick Böbel (1988, S. 27 f.).

<sup>11</sup> Die frühen Eigentumslehren werden ausführlich von Brocker (1992) analysiert. Zu einer Analyse philosophischer Ansätze des Gesellschaftsvertrags vgl. auch Saage (1989); Brandt (1974); Macpherson (1967).

cen zum Ausgangspunkt der Eigentumsentstehung macht, sieht Locke es als natürliches bzw. gottgegebenes Recht an, daß das Individuum Eigentum am eigenen Körper und der durch seine Arbeitskraft erstellten Ressourcen erlangt (Locke 1690/1992, S. 215 ff., II, §§ 25 ff.). Der Eigentumserwerb wird durch sogenannte (moralische) Aneignungsschranken geregelt (u.a. niemandem darf Schaden zugefügt werden und für andere muß genug übrigbleiben). Aufgrund dieser Aneignungsschranken kann Locke eine friedvolle Verständigung über die Aufteilung der Ressourcen in den „Naturzustand“ verlagern, in dem die Menschen beisammen sind, ohne zunächst einen politischen Körper zu bilden. Das friedvolle Miteinander zwischen den Menschen gelingt allerdings nur solange, wie ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen, die aufgrund von Arbeit angeeignet werden können. Locke erkennt, daß bei Ressourcenknappheit die Eigennützigkeit des Menschen Anlaß zu Eigentumsdelikten geben könnte. Auch Locke meint, daß die Individuen zur Lösung von Konflikten einen Vertrag schließen, durch den eine dritte Instanz geschaffen wird, die über Erhaltung von Eigentumsansprüchen und Sanktionierung von Delikten wacht. Der Staat wird von seinen Bürgern kontrolliert und so Mißbrauch der Herrschaft verhindert. Letztlich bleibt sowohl bei Locke als auch bei Hobbes der eigentliche Prozeß der Verständigung, also das Zustandekommen des Gesellschaftsvertrags, jedoch etwas im Dunkeln. Der Vertrag wird zu einem imaginären Zeitpunkt geschlossen, wobei der einzelne aufgrund seines Eigeninteresses isoliert von allen anderen über seine Zustimmung entscheidet.

Im Unterschied zu seinen Vorläufern beschreibt Hume eine andere Art von Vertrag. Hume hält es für möglich, daß sich die Menschen dauerhaft friedlich verständigen können, auch ohne den Staat als Zwangsgewalt zu schaffen (Hume 1740/1978, S. 233 ff., III, 2, Abs. 2 ff.). Das Individuum lernt aufgrund seines Eigeninteresses und im gegenseitigen Erfahrungsaustausch mit seinen Mitmenschen, daß es nur Güter dauerhaft „haben“ kann, wenn es das Nichthaben fremder Güter akzeptiert und so ein friedvolles Miteinander ermöglicht. Humes „Vertrag“ wird damit nicht ausdrücklich zu einem bestimmten Zeitpunkt geschlossen, sondern entsteht allmählich im Zusammenleben der Menschen und durch wechselseitige Verständigung. Hume nimmt allerdings selbst an, daß ein derartiges Miteinander vor allem auf nichtanonyme, d.h. kleine Gemeinschaften beschränkt ist. Zwar kommt es auch bei Hume letztlich zur Gründung eines Staates. Dieser ist aber weniger eine dritte Instanz, die über der Gesellschaft thront, diese überwacht und Delikte sanktioniert. Er ist vielmehr ein Instrument, das die Kommunikation zwischen den Menschen fördern soll und in gewisser Weise den Prozeß der wechselseitigen Verständigung in größeren Gruppen fortsetzt. Dabei soll der Staat auch dazu beitragen, daß die Individuen ihre Gegenwartsvorliebe zugunsten einer längerfristigen Betrachtung aufgeben.

Die verschiedenen philosophischen Ansätze eines Gesellschaftsvertrages beinhalten unterschiedliche Vor-

stellungen darüber, wie sich die Menschen über den Ausschluß verständigen und diesen gestalten. So verbirgt sich hinter dem Hobbeschen „Krieg aller gegen alle“ nichts anderes als die gewalttätige Sicherung des individuellen Besitzes knapper Ressourcen durch den einzelnen, also die Eigentumssicherung als privates Gut (bzw. Übel). Dieser Krieg mündet in eine Verständigung zwischen den Individuen, die den Staat als Eigentums Garant gründen. Der Staat begründet und legitimiert sich also gerade dadurch, daß er das private Eigentum sichert, eben durch das ihm übertragene Gewaltmonopol den Ausschluß als öffentliches Gut bereitstellt. Für dessen Finanzierung erhebt der Staat Steuern. Auch bei Locke wird durch einen Vertrag die soziale Ordnung stabilisiert und der Staat als Bereitsteller des öffentlichen Gutes „Eigentums Garantie“ etabliert. Sowohl bei Hobbes als auch bei Locke entsteht der Staat zwangsläufig. Nur Hume stellt ein Modell vor, das auch ohne Staat auskommt. Die Menschen geraten nicht in einen Krieg oder sehen sich nicht der Gefahr von Eigentumsdelikten ausgesetzt, wenn sie aufgrund von Lernprozessen die Nützlichkeit der gegenseitigen Akzeptanz von Eigentumsrechten erkennen. Lernprozesse ermöglichen also, daß Eigentum nicht privat verteidigt oder durch eine dritte übergeordnete Instanz geschützt werden muß, sondern aufgrund von Verhaltensnormen respektiert wird. Der Staat ist für Hume weniger ein Gegenpol zu seinen Bürgern, denn ein Kommunikator zwischen ihnen.

Die älteren Betrachtungen zur Entstehung von Eigentum machen folgende Punkte deutlich. Erstens setzt Eigentum einen wie auch immer gearteten Verständigungsprozeß über das Ob und Wie des Ausschlußprinzips zwischen den Menschen voraus. Diskussionen über die Gestaltung von Eigentum sind also notwendig und können gleichzeitig ein Indikator für die Eigentumsentstehung sein. Zweitens bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten, den Ausschluß zu gestalten. So ist der Hobbesche Krieg zunächst eine private Eigentumsverteidigung. Der Krieg kann beendet werden, indem die Eigentums Garantie als öffentliches Gut vom Staat bereitgestellt wird. Eigentum kann aber auch durch Erfahrungen aufgrund von Verhaltensregeln (insbesondere in kleinen Gruppen) respektiert werden. Drittens hängt die Analyse der Wahl des Ausschlußprinzips von der Berücksichtigung des Faktors Zeit ab. Während bei Hobbes und Locke entwicklungs theoretische Momente vernachlässigt werden, indem der Vertrag zu einem imaginären Zeitpunkt durch isolierte Zustimmung der einzelnen Individuen geschlossen wird, bezieht Hume die diachrone Perspektive durch seine realistische Annahme eines langwährenden Verständigungsprozesses zwischen den Menschen in seine Analyse ein.

Die frühen Eigentumslehren haben zwar vor allem die zentrale Frage der Entstehung von Eigentum beleuchtet. Eine Beschäftigung mit diesen Theorien macht aber auch deutlich, daß der Gegenstand des Eigentumsbegriffs einem Wandel unterlag. Eigentumslehren im ausgehenden Mittelalter beziehen sich meist auf den Produktionsfaktor Boden, der zunächst durch Okkupation in Besitz

genommen und per Vertrag zu Eigentum erklärt wird. Im Mittelpunkt der Lockeschen Betrachtung steht dann das Eigentum an der eigenen Person und die daraus abgeleitete Auffassung, daß nur die unmittelbar durch eigene Arbeit erstellten Güter als privates Eigentum legitimiert werden sollten. Bei Hume nimmt der bis zu seiner Zeit auf physische Ressourcen verengte Eigentumsbegriff eine ganz neue Gestalt an. Hume stellt seiner Betrachtung über das Eigentum folgende Frage voran:

„Ich nehme an, jemand hat mir eine Summe Geldes geliehen, unter der Bedingung, daß ich dieselbe in einigen Tagen zurückgebe; nehmen wir ferner an, daß er nach Ablauf der festgesetzten Zeit die Summe zurückverlangt. Nun frage ich, welchen Grund oder welches Motiv habe ich, die Summe wiederzugeben?“ (Hume 1740/1978, S. 222, III, 2, Abs. 1).

Hume verläßt mit dieser Aussage also die rein realwirtschaftliche Sphäre. Geld, das den Zugriff auf Güter erlaubt, ist für Hume eine Kategorie von Eigentum. Er erkennt, daß die Problematik von Kreditbeziehungen in der Trennung zwischen Besitz und Eigentum besteht. Nicht das von Locke an eine bestimmte Person aufgrund ihrer Arbeitskraft geknüpfte Verfügen über einen gegebenen Ressourcenbestand, sondern die temporäre Überlassung von Eigentum ermöglicht erst den Tausch und eine optimale Allokation. Die Frage, wie jemand veranlaßt werden kann, Schulden überhaupt zu begleichen, beantwortet Hume damit, daß die Menschen gelernt haben, drei fundamentale Grundsätze beachten: „Sicherung des Besitzes“, „Übertragung durch Zustimmung“ und „Erfüllung von Versprechen“<sup>12</sup>. Es genügt also nicht, daß sich die Menschen auf ein Ausschlußprinzip, d.h. die Sicherung des Besitzes verständigt haben. Sie müssen zusätzlich anerkennen, daß der Eigentümer selbst darüber entscheidet, ob er sein Eigentum einem anderen überträgt bzw. teilweise überläßt, und daß die bei einer Übertragung (vertraglich) vereinbarte Leistung und Gegenleistung „versprochen“ und damit auch zu erfüllen sind. Hume weist damit indirekt bereits darauf hin, daß Eigentum verschiedene Verfügungsrechte beinhaltet, die auch einzeln als Rechte garantiert werden müssen. Nicht nur die Sicherung eines individuellen Ressourcenbestandes, sondern auch seine Übertragbarkeit und die Rückerstattung bei temporärer Überlassung muß gegeben sein. Hume weitet damit den auf die Sicherung physischer Güter bezogenen Eigentumsbegriff aus, indem er die Eigentumsgarantie auf die Einklagbarkeit von Schulden anwendet und das Haftungsprinzip erkennt. Ist eine derartige Garantie nicht gegeben, so kann auch nicht von Eigentum gesprochen werden. Nach Hume manifestiert sich diese Nichtgültigkeit des Ausschlußprinzips und damit die Abwesenheit von Privateigentum gerade in der Nichtrückzahlung von Krediten, eine Erscheinung, die in Transformationsländern häufig zu beobachten ist.

Verständigung, Art des Ausschlußprinzips, und Denotat des Eigentumsbegriffs waren damit zentrale Themen der frühen Eigentumslehren. Diese Probleme finden sich nur

teilweise und dann schlagworthaft in Diskussionen um die Transformation wieder. So wurde zu Beginn der Transformation zwar gefordert, daß die Rolle des Staates neu definiert werden sollte. Der Staat in seiner Funktion als Eigentumsgarant wurde indes nur selten analysiert. Weitaus wichtiger erschien die (formale) Zulassung des Privateigentums an Produktionsmitteln, deren Verfügung eindeutig zuzuordnen bzw. zu definieren sei. Die Definition und Durchsetzung von Verfügungsrechten wurde indes in der Praxis von vielen Ökonomen als Aufgabe der Rechtswissenschaft betrachtet; allenfalls die hierfür notwendige Infrastruktur (Gerichte etc.) wurde als Kostenfaktor gesehen und mündete in der Aufforderung, daß hier der Westen mit Rat und Tat hilfreich zur Seite stehen sollte.

## 2.2 Ökonomische Erklärungen der Entstehung und des Wandels von Eigentum

Ökonomische Theorien, die nicht eine Verfügung über Ressourcen bei gegebenen Rahmenbedingungen, sondern das Problem der Exklusion analysieren, setzen häufig an der Vorstellung des Gesellschaftsvertrags an. Sie widmen sich der Frage, ob und wie eine Einigung zustande kommt. Der zentrale Streitpunkt, über den sich die Individuen verständigen müssen, ist in diesem Zusammenhang eben häufig die Eigentumsfrage. So macht auch die Theorie der Verfassung (Buchanan 1975), welche die Idee des Gesellschaftsvertrages zuerst wieder aufgegriffen hat, den Unterschied zwischen Besitz und Eigentum zu ihrem Ausgangspunkt. Gleichwohl ist die Eigentumsfrage nur ein Beispiel. Auf einer übergeordneten Ebene geht es darum, unter welchen Bedingungen sich die Individuen auf die Bereitstellung eines Kollektivgutes verständigen. Auch die Wirtschaftsordnung der Marktwirtschaft als solche kann als öffentliches Gut aufgefaßt werden (vgl. Krug 1991, S. 188). Die Möglichkeit einer Einigung der Individuen auf gemeinsames Handeln wurde insbesondere seit Beginn der 80er Jahre unter Stichwörtern wie Anarchie und Gemeinschaft (Taylor 1982), kollektives Handeln (Hardin 1982), *social choice* (Margolis 1982) und Kooperation (Axelrod 1995) teilweise spieltheoretisch analysiert. In diesen Arbeiten wird der Verständigungsprozeß oft explizit auf der Grundlage der Vorstellungen von Hobbes, Locke und Hume modelliert. Dabei taucht immer wieder das Grundproblem auf, wie man von kurzsichtigem, isoliertem Handeln der Individuen zu einem aussichtsreichen Verständigungsprozeß zwischen den Menschen, wie ihn Hume beschrieben hat, gelangen kann<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Für Richter (1993, S. 314 f.) ziehen sich diese Grundsätze später durch die klassische und neoklassische Theorie. Dabei wurde allerdings ihr evolutionäres Element vernachlässigt.

<sup>13</sup> Dies liegt u.a. daran, daß Hume eher einem evolutionstheoretischen Ansatz folgt. Derartige Ansätze werden im folgenden nicht berücksichtigt. Vgl. zu einer evolutionstheoretischen Erklärung der Entstehung von Institutionen insbesondere Commons (1934).

Auch Buchanan (1975) sowie Brennan/Buchanan (1993) haben ihr kontrakttheoretisches Modell in Anlehnung insbesondere an Hobbes und Locke entwickelt und Versatzstücke von Hume eingebaut<sup>14</sup>. Das kontrakttheoretische Modell beschreibt den Übergang von der Anarchie zum Staat als ein Überwechseln von der prä- zur postkonstitutionellen Phase, in der das öffentliche Gut „Recht“ bereitgestellt wird. Ausgehend von einer Situation, in der zwei Individuen auf einer Insel leben und sich einen gegebenen Ressourcenbestand teilen müssen, zeigt Buchanan, wie jedes Individuum versucht, sich durch Diebstahl die Ressourcen des anderen anzueignen bzw. seine eigenen Lagerbestände durch Verteidigungsmaßnahmen zu sichern. Durch dieses, von Buchanan als „Hobbescher Krieg“ bezeichnete Angriffs-/Verteidigungsverhalten stellt sich zunächst eine „natürliche Verteilung“ der Ressourcen ein<sup>15</sup>, auf Basis derer sich die Individuen als Kontrahenten identifizieren können<sup>16</sup>. Die beiden Individuen treten in Abrüstungsverhandlungen, wenn sie erkennen, daß Diebstahl und private Sicherung des Besitzes aufgrund der hierfür einzusetzenden Ressourcen höhere Kosten verursachen als die Akzeptanz gegenseitiger Handlungsbeschränkungen. Die im 2-Personen-Fall durch Kommunikation und Einsicht wahrscheinliche Einigung, wie sie schon Hume beschrieb, ist in großen Gruppen bei zunehmender Anonymität, steigenden Verhandlungskosten und aufgrund des Trittbrettfahrerproblems indes schwierig. Es kann sein, daß die Individuen keine Abkommen über eine „Abrüstung“ treffen, weiterhin ihren Besitz selbst verteidigen und dem Hobbeschen Krieg nicht entkommen. Gelingt in großen Gruppen jedoch eine Verständigung, so ist für Buchanan deren Resultat nicht die Akzeptanz von Verhaltensnormen, sondern analog zu Locke der durch Vertrag geschaffene (Rechtsschutz)Staat. Dieser soll dafür sorgen, daß die durch den Vertragsabschluß festgelegten Verfügungsrechte auch dauerhaft gewährleistet sind. Hierfür sind nach Vertragsabschluß, d.h. in der postkonstitutionellen Phase, weitere, allerdings mit der Zeit wachsender Rechtsbefolgung sinkende Investitionen erforderlich<sup>17</sup>. Buchanan weist also darauf hin, daß eine einmalige Festlegung der Verfügungsrechte nicht ausreichend ist, sondern die neue Eigentumsordnung Kosten der Rechtsdurchsetzung nach sich zieht.

Das kontrakttheoretische Modell zeigt zunächst, daß die Entstehung der Eigentumssicherung als öffentliches Gut selbst effizienztheoretisch (u.a. Kostenersparnis der öffentlichen Bereitstellung)<sup>18</sup> erklärt werden kann. Vor allem aber macht das Modell klar, daß es einen entscheidenden Unterschied zwischen prä- und postkonstitutioneller Phase gibt. Dieser besteht darin, daß zuerst die „choices of rules“, also die Spielregeln, festgelegt werden müssen, bevor die „choices within rules“, also einzelne Spielzüge, ausgeführt werden können. Diese Sichtweise der Kontrakttheorie, überträgt man sie auf die Transformation, bedingt, daß erst eine Einigung auf den grundlegenden Ordnungsrahmen zu erzielen ist, bevor die Teilnehmer sich

über dessen weitere konkrete Ausgestaltung verständigen und ihre marktwirtschaftlichen Spielzüge tätigen können.

Mit der Annahme eines zu einem imaginären Zeitpunkt geschlossenen Vertrags, der den Wechsel von prä- zur postkonstitutioneller Phase darstellt, berücksichtigt das einfache kontrakttheoretische Modell den Faktor Zeit nur unzureichend. In ihrer Weiterentwicklung des kontrakttheoretischen Ansatzes gehen Brennan/Buchanan (1993, S. 100 ff.) davon aus, daß die Zeitpräferenzrate im politischen Bereich höher als im privaten ist. Ein Individuum wird demnach bei Entscheidungen in dem ihm gut bekannten privaten Bereich die Zukunft stärker gewichten als bei Kollektiventscheidungen. Bei letzteren sind die über mehrere Perioden wirksamen Interdependenzen für den einzelnen schwerer abschätzbar, so daß er vor allem kurzfristige Vorteile in der Gegenwart berücksichtigt. Was das Recht anbelangt, verstanden als Kapitalgut (Buchanan 1975, S. 107 ff.), kommt erschwerend hinzu, daß es erst nach einer gewissen Amortisationsdauer Nutzen abwirft. Der Aspekt einer hohen Zeitpräferenzrate bei kollektiven Entscheidungen verschlechtert also zusätzlich die Aussichten, daß die Individuen den Hobbeschen Krieg aufgeben und sich auf die Eigentumsgarantie als öffentliches Gut einigen.

Der kontrakttheoretische Ansatz zeigt, daß Kooperation nicht zwangsläufig entsteht. Nichtkooperation ist vor allem dann zu erwarten, wenn, wie Olson (1992) zeigte, die Gruppengröße zunimmt. Ist dies der Fall, so wächst die Anonymität, leidet also die Kommunikation zwischen den Individuen und kann der einzelne die Handlungen der anderen nicht mehr ausreichend antizipieren. Der Zeithorizont, den

<sup>14</sup> Zu zu einer Auseinandersetzung mit Buchanans Ansatz sowie einer Gegenüberstellung der Verfassungstheorie zur „Verfassung der Freiheit“ von Hayek vgl. Zintl (1983).

<sup>15</sup> Buchanan nimmt zwar den Hobbeschen Krieg als Ausgangspunkt, konzipiert für den Fall der kleinen Gruppe den Verständigungsprozeß jedoch in Analogie zu Hume; für große Gruppen verwendet er das Staatskonzept von Locke. Der Hobbesche Krieg ist bei Buchanan kein Krieg um Leben und Tod, sondern um Ressourcen. Insofern haben die Individuen schon gewisse Verhaltensnormen (nicht zu töten) gegenseitig akzeptiert (vgl. Zintl 1983, S. 93 f.). Dies ist eine implizite Annahme vieler Modelle über Kooperation.

<sup>16</sup> Die Identifikation des Gegners ist für Buchanan entscheidend, da diese Konfliktsituation Anlaß für Verhandlungen gibt. Diesen Aspekt haben aus der Sicht von Buchanan (1975, S. 22) Autoren wie Demsetz, der mit seinem Aufsatz über die Entstehung der Eigentumsrechte bei den Labradorindianern einen wichtigen Anstoß für die ökonomische Betrachtung von Eigentum geliefert hat, vernachlässigt. Gleichwohl bleibt auch in der Kontrakttheorie die fundamentale Bedingung für die Entstehung von Eigentum erhalten: „Property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization“ (Demsetz 1974, S. 34).

<sup>17</sup> Bereits für Hume war entscheidend, daß Regeln bzw. Institutionen Beständigkeit aufweisen, damit sie allgemein akzeptiert werden. Die Rechtsbefolgung zu verbessern, bedeutet gleichzeitig, daß Recht nicht beliebig substituiert wird. Vgl. hierzu Priddat (1995, S. 217).

<sup>18</sup> North (1992, S. 70) merkt an, daß die Überwachung der Einhaltung von Vereinbarungen durch eine neutrale Instanz, die mit Zwangsgewalt ausgestattet ist, Skalenvorteile hat.

das Individuum für kollektive Entscheidungen einräumt, verkürzt sich. Die Kosten, die zur Einigung und später auch zur Durchsetzung des Verfassungsvertrages, darunter der Eigentumsгарantie, aufgewendet werden müssen, steigen. Es stellt sich daher die Frage, unter welchen Bedingungen der Verständigungsprozeß beim Vorliegen von unvollständigen Informationen und positiven Transaktionskosten erfolgreich verlaufen kann.

Spieltheoretiker haben analysiert, daß Kooperation eher resultiert, wenn in sich wiederholenden sowie langen bzw. unendlichen Spielen die Spieler die jeweiligen Strategien ihrer Mitspieler allmählich einzuschätzen lernen. Bleibt indes die Anonymität über die Spieldauer erhalten oder handelt es sich um ein „endgame“ oder Einperiodenspiel, so ist nichtkooperatives Verhalten wahrscheinlich bzw. endet das Spiel im Nash-Gleichgewicht. Der Wechsel vom Einperiodenmodell zu wiederholtem Spielen ist jedoch nichts anderes als der Übergang vom Hobbeschen Fall eines isoliert handelnden Individuums, das sein Eigentum privat verteidigt, zur Humeschen Vorstellung eines aufgrund von Lernprozessen möglichen Verständigungsprozesses. Dieser führt dazu, daß in kleinen Gruppen die Eigentumsгарantie als Verhaltensnorm und in großen Gemeinschaften als öffentliches Gut bereitgestellt wird. Spieltheoretiker haben versucht, diesen Übergang nachzuvollziehen, indem sie ihre Spiele modifiziert haben.

Eine Möglichkeit, das Zustandekommen von Kooperation zu erklären, besteht darin, die große Gruppe und die damit verbundene Anonymität aufzulösen. So entwickelte Hardin (1982, S. 174 ff.) die Idee von overlapping groups. Dabei kommt es zunächst innerhalb der Gruppe zu einer wechselseitigen Verständigung der Individuen und dann zu einem Austausch über die Gruppengrenzen hinweg. Auf dieser Grundlage können, wie bei Hume bereits angeklungen, neue Verhaltensnormen bzw. Konventionen entstehen. Da in diesem Modell das wesentliche Merkmal von Konventionen darin besteht, daß sie eingehalten werden, ohne daß Ressourcen für einen privaten Eigentumsschutz oder für die Finanzierung einer Instanz als Zwangsgewalt aufgewendet werden müssen, wirken sie sich zudem theoretisch kostenmindernd aus. Die hohen Transaktionskosten, welche die Einigung auf einen Vertrag sowie dessen Durchsetzung behindern, werden durch Verhaltensnormen gesenkt.

Allerdings kann das Entstehen von Verhaltensnormen auch anders modelliert werden. So können Normen mit speziellen Kosten psychischen Drucks verbunden sein, wenn man von friedlichen Lernprozessen und gegenseitigem Einvernehmen wie bei Hardin abgeht. Axelrod (1984, S. 1097 ff.) entwickelte ein spieltheoretisches Modell der Normentstehung, das eine Art doppelte Bestrafung berücksichtigt. In seinem Spiel wird nicht nur diejenige Person bestraft, die eine Norm verletzt, sondern zusätzlich werden auch andere Individuen, welche die Normverletzung gerne ignorieren würden, von einigen wenigen zu strafendem Verhalten genötigt. Unter bestimmten Bedin-

gungen (z.B. Macht, Nachahmung) setzt sich die Gruppe der „wollenden“ Bestrafter mit ihren Verhaltensvorstellungen durch. Das Modell der Kooperation unter Gleichgestellten wird von Axelrod also durch eine Veränderung der Verhaltensannahmen sowie durch den Zwang, sich an der Bestrafung zu beteiligen, d.h. zugleich das Spiel mitzumachen und damit die „Kommunikation“ aufrechtzuerhalten, in ein Modell von mächtigen Bestrafern und Anpassern verwandelt. Die Frage der Kooperation und damit auch die von Eigentum als Resultat einer Verständigung ist nach diesem Modell auch von Aspekten wie Macht abhängig<sup>19</sup>.

Spieltheoretische Modelle zeigen, daß eine Verständigung zwischen den Individuen, eine Institution zu schaffen<sup>20</sup>, z.B. die Eigentumsгарantie als öffentliches Gut zu etablieren, dann wahrscheinlich ist, wenn der einzelne die Vorteilhaftigkeit erkennt, gesicherte Handlungsspielräume zu erlangen, indem er sich Erwartungen über das Verhalten anderer bilden kann. Um diese Sicherheit zu erhalten, verzichtet der einzelne auf unbeschränkte Handlungsmöglichkeiten; in diesem Verzicht repräsentieren sich die individuellen Kosten (Leipold 1991, S. 20), egal ob diese Kosten durch die Unterlassung von Diebstahl (Buchanan), Beschränkung durch freiwillig akzeptierte Verhaltensregeln (Hardin) oder durch gesellschaftlich erzwungene Normen (Axelrod) modelliert werden. Letztlich ist allen diesen ökonomischen Ansätzen gemein, daß die meist schwer kalkulierbaren Kosten im Vergleich zu den ebenfalls nur unzureichend kalkulierbaren Gewinnen über das Zustandekommen von Kooperation entscheiden. Koo-

<sup>19</sup> Ein weiterer Ausweg aus dem Dilemma der Nichtkooperation kann theoretisch gefunden werden, wenn man, wie Margolis (1982, S. 47 f.) in seinem FS (*fair share*)-Modell, von einer Spaltung der Nutzenfunktion in einen egoistischen und einen altruistischen Teil ausgeht. In diesem Modell begünstigt die altruistische Einstellung des Individuums die Kooperation. Altruismus bzw. das Handeln des einzelnen im Gruppeninteresse kommt dadurch zustande, daß sich jene Gesellschaften, in denen die Individuen ein Gruppeninteresse entwickeln, in einem Selektionsprozeß gegenüber Gemeinschaften mit egoistischen Mitgliedern durchsetzen. Altruismus ist für Hardin Ergebnis von Evolution. Dies ist zwar nicht gleichbedeutend mit dem bewußten Lernprozeß bei Hume. Dennoch erfordert es auch bei Margolis Zeit, bis sich gruppeninteressiertes Verhalten entwickeln kann und — übertragen auf Eigentum — sich die Individuen auf die Bereitstellung der Eigentumsгарantie als öffentlichem Gut verständigen.

<sup>20</sup> North (1992, S. 3) definiert Institutionen folgendermaßen: „Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“. North bezieht also neben kodifiziertem Recht, das für Buchanan zentral ist, jegliche Beschränkungen (auch Verhaltensnormen) in seinen Institutionenbegriff ein. In ökonomischen Ansätzen, die sich mit Recht, Regel, Konvention etc. befassen, ist häufig eine unklare begriffliche Abgrenzung anzutreffen. Dies gilt insbesondere für den Begriff Institution, der einmal abstrakt Handlungsbegrenzungen umfaßt, ein anderes Mal konkrete Institutionen beschreibt, die aber einen Zweck verfolgen und nach North dann als Organisationen aufzufassen wären. Vgl. zur Institutionenökonomik von North Priddat (1995, S. 205 ff.); zu einer Auseinandersetzung mit den Begriffen „Institution“ und „Organisation“ auch Khalil (1995, S. 445 ff.); zu Konvention, Regel, Norm siehe Lewis (1975).



peration ist um so wahrscheinlicher, je eher das Problem der Anonymität gelöst bzw. die Kommunikation verbessert werden kann, sei es durch Verminderung der Gruppengröße oder durch Lerneffekte aufgrund von Wiederholungen.

Axelrod (1995, S. 112 ff.) nennt fünf allgemeine Prinzipien, welche die Kooperation fördern. Erstens sollte der „Schatten der Zukunft“ erweitert werden, d.h. die Zukunft stärkeres Gewicht bei Entscheidungen erhalten, um das Problem der Gegenwartsvorliebe zu mildern. Zweitens ist zu altruistischem Verhalten anzuleiten. Drittens sollte das Gefühl für wechselseitige Beziehungen gestärkt werden. Dabei ist es viertens wichtig, daß sich der einzelne auch an die Vergangenheit und damit an seine Erfahrungen erinnert. Als fünften Punkt schlägt Axelrod vor, die Kooperation durch eine Veränderung der Auszahlungen im Spiel zu fördern. Vorstellbar sind hierbei z.B. Kompensationszahlungen. Diese werden gezahlt, weil einige Individuen einsehen, daß eine Einigung nur erzielt wird, wenn sie andere Individuen entschädigen, die eine Paretoverschlechterung hinnehmen müssen. Der fünfte Vorschlag von Axelrod setzt allerdings voraus, daß bereits ein Schiedsrichter als übergeordnete Instanz existiert, welche die Spielbedingungen verändern kann. Die Spieler müssen sich also bereits auf die Spielregel, daß sie eine Autorität akzeptieren, oder aus Sicht der Philosophen auf den Staat, geeinigt haben.

Wenn die Individuen Kooperation als wünschenswert erkennen, so werden sie sich, wie Brennan/Buchanan (1993, S. 37 ff.) darlegen, vor allem auf allgemeine und langdauernde Regeln einigen. Der „Schleier der Unsicherheit“ über der Zukunft veranlaßt das Individuum, solchen Regeln zuzustimmen, die seine Handlungsmöglichkeiten möglichst wenig einschränken und anhand derer es für einen längeren Zeitraum das Verhalten der anderen abschätzen kann. Um die Einschätzbarkeit zu verbessern, können im Verfassungsvertrag auch Restriktionen für den Raum künftiger Entscheidungen des Kollektivs festgelegt werden. Derartige Vorabfestlegungen bedeuten zwar einerseits eine Handlungsbegrenzung, reduzieren jedoch die Unsicherheit und stellen eine Art Terminkontrakt dar. Ein ähnliches Abstimmungsergebnis wie beim Verfassungsvertrag ist auch bei Reformen zu erwarten. Auch hier gilt, daß angesichts der Unsicherheit über die Wirkung der Regelveränderung, solchen Regeln zugestimmt wird, die allgemein gehalten und langdauernd sind. Die erst in Zukunft (prospektiv) auftretende Veränderung der konkreten Verteilungspositionen aufgrund neuer Regeln (oder Institutionen) kann das Individuum zum Zeitpunkt seiner Zustimmung nicht vollständig antizipieren. Demgegenüber bleibt eine direkte Veränderung bestehender Verteilungen, deren Wirkung, insbesondere deren Kosten, unmittelbar für den einzelnen spürbar sind, schwierig. Eine Veränderung von allgemeinen Regeln ist demnach grundsätzlich einfacher als die Änderung materieller Verteilungen (Brennan/Buchanan 1993, S. 182 ff.). Dies bedeutet

bezogen auf das Eigentumsproblem, daß eine neue eigentumsrechtliche Verfassungsregel leichter zu etablieren ist, als eine Neufestsetzung von konkreten Eigentumspositionen.

Allerdings ist eine entscheidende Voraussetzung der Reform, daß der Status quo als suboptimal erkannt und als Ausgangslage akzeptiert wird, und zwar gerade von denen, die sich zwar Vorteile von der Reform versprechen, andere dafür aber kompensieren sollen. Brennan/Buchanan (1993, S. 187) zeigen dies am Beispiel einer Landreform, die zu höherer Effizienz führen könnte, aber nur zustande kommt, wenn die Großgrundbesitzer durch eine Entschädigung zur Zustimmung bewegt werden können. Kompensationszahlungen durch die Nichteigentümer sind aber nur zu erwarten, wenn diese die Ausgangssituation nicht als ungerecht in Frage stellen. Ansonsten spielt es auch bei Reformen eine Rolle, inwieweit sich Gruppierungen als politische Akteure durchsetzen können<sup>21</sup>. Reformen werden also erschwert, wenn unter bestimmten Annahmen des politischen Prozesses (Koalitionsbildung und Einflußnahme mächtiger Gruppen) die politischen Eigentumsrechte unzureichend definiert und damit wenig abschätzbar sind, einzelne Gruppen mit einer Verbesserung ihrer künftigen politischen Position rechnen, in der sie ihre materiellen Ansprüche durchsetzen können.

Auch North (1992, S. 19) macht deutlich, daß unter den Bedingungen positiver Transaktionskosten und unvollständiger Informationen Regeln (Institutionen)<sup>22</sup> nicht geschaffen werden, um sozial effizient zu sein, sondern den Zwecken derjenigen dienen, die über genug Verhandlungsmacht bei der Festlegung von Regeln verfügen. Als Beispiel wählt North (1992, S. 58 ff.) den einkommensmaximierenden Herrscher, der seinen Untertanen Eigentumschutz gegen Steuerzahlung verspricht. Die Verhandlungen des Herrschers mit seinen Untertanen führen dazu, daß der Souverän bei der konkreten Ausgestaltung der Steuer sowie der Schutzeinrichtungen dem Druck mächtiger Gruppen nachgibt. Der politische Prozeß ist also ein Grund für die Entstehung ineffizienter Regeln innerhalb eines Gemeinwesens. Ein weiterer Grund sind Verhaltensnormen (u.a. kulturelle Traditionen). North (1992, S. 43 ff. sowie 103) geht davon aus, daß Verhaltensnormen, die durch Selektion und Lernen entstehen, zählebig sind und sich daher bei einer Veränderung von formgebundenen Regeln, wie dem kodifizierten Recht, nicht sofort anpassen. Aufgrund des Einflusses von Gruppen mit Verhandlungsmacht sowie dem Bestehen von Verhaltensnormen können Institutionen, darunter auch Eigentumsrechte, in einer Gesellschaft ineffizient ausgestaltet sein. Diese Ineffizienzen werden in der kurzen Frist nicht immer durch den

<sup>21</sup> Brennan/Buchanan (1993, S. 187) merken an dieser Stelle an: „Herrschende politische Gruppierungen sind immer mit der Versuchung konfrontiert, Privateigentum durch den offenen Einsatz von Gewalt einfach zu konfiszieren“.

<sup>22</sup> North verwendet Institution und Regel synonym.

internationalen Wettbewerb beseitigt<sup>23</sup>. Unter Berücksichtigung des zeitlichen Verlaufs institutionellen Wandels können darüber hinaus kulturelle Gepflogenheiten und der Einfluß von Gruppen mit verschiedener Verhandlungsmacht begründen, weshalb Unterschiede zwischen Gemeinschaften in der Ausgestaltung von Institutionen beobachtet werden können. Derartige Unterschiede sind für North jedoch nur ein vorübergehendes Abweichen vom Gleichgewicht. North berücksichtigt zwar länder- bzw. kulturspezifische Eigenarten, verläßt indes nicht die Vorstellung eines institutionellen Optimums.

North verbindet die verschiedenen Formen des Gesellschaftsvertrages mit einem Trick, indem er einerseits Verhaltensnormen evolutionär erklärt und damit dem Modell von Hume folgt, andererseits diese entwicklungstheoretische Ansicht mit der zeitpunktbezogenen Vorstellung des auf Kosten/Nutzenkalkülen basierenden Verfassungsvertrages verknüpft und um den politischen Prozeß erweitert. Daher kann er auch die verschiedenen bei den Philosophen angeklungenen Ausschlußprinzipien, d.h. privat organisierter Eigentumsschutz, Eigentumsgarantie als öffentliches Gut und Eigentumssicherung aufgrund einer Konvention, in einem Modell zusammenfassen und den Wechsel zwischen ihnen infolge einer Veränderung relativer Preise bei positiven Transaktionskosten erklären. So ist auch für North in kleinen Gruppen, z.B. in Familien und Sippen, der Schutz von Eigentum aufgrund von Konventionen möglich. Die Notwendigkeit, dieses Ausschlußprinzip zu verfeinern, kann nach North (1992, S. 40 f.) auf die zunehmende Komplexität von Tauschvorgängen und Internationalisierung zurückgeführt werden, wobei gleichzeitig der technische Fortschritt die Bereitstellung und Durchsetzung von Eigentumsrechten kostengünstiger werden läßt. Aus denselben Gründen wurde, so North, Eigentum nicht nur auf verschiedene Objekte (Güter, Arbeit, Boden etc.) ausgedehnt, sondern wurden auch bisherige Eigentumsobjekte in ihre Attribute (z.B. Inhaltsstoffe, Qualitätsmerkmale) zerlegt und gesichert. Daher ist auch der Begriff des Eigentums an Sachen nicht starr, sondern befindet sich in ständiger Weiterentwicklung (z.B. Produkthaftung). Aufgrund der hohen Kosten einer vollständigen Definition der Attribute bleiben immer Bereiche von potentiellen Eigentumsrechten ungeklärt. Die Definition von Eigentumsrechten ist also u.a. eine Kostenfrage, auf die sich der technische Fortschritt günstig auswirken kann. Vorhandene Institutionen können in dieser Interpretation gleichzeitig als Spiegelbild wirtschaftlicher Entwicklung aufgefaßt werden.

Insgesamt weisen die in neoklassischer Tradition stehenden Theorien zur Entstehung und zum Wandel von Institutionen darauf hin, daß selbst dann, wenn Kooperation als wünschenswert von den Individuen erkannt wird, eine schnelle und optimale Veränderung von Institutionen nicht erwartet werden kann. Institutionen, darunter auch die Sicherung von Eigentum, sind Ergebnis eines oft langdauernden Kommunikationsprozesses, bei dem nicht nur Nutzen/Kostenkalküle eine Rolle spielen, sondern auch

Verhaltensnormen und Machtaspekte. Beim Wandel von Institutionen können Reibungsverluste auftreten, die aus Sicht von North indes in langer Sicht durch den internationalen Wettbewerb überwunden werden. Für North (1992, S. 164) ist es daher auch nicht möglich, sich von dem Druck effizienter Institutionen auf Dauer abzuschotten:

„Offensichtlich ist das Vorhandensein relativ produktiver Institutionen irgendwo in der Welt und billige Informationen über die entsprechenden Leistungsmerkmale solcher Institutionen für Wirtschaften mit schlechter Leistung ein machtvoller Anreiz, sich zu ändern. Das scheint die Erklärung für die verblüffenden Veränderungen in osteuropäischen Gesellschaften im Jahre 1989 zu sein“.

### **3. Privateigentum und Privatisierung in Mittel- und Osteuropa Gibt es eine Verständigung?**

Die bisherigen Fortschritte bei der Demokratisierung und der Transformation, darunter quantitative Privatisierungserfolge, könnten zu der groben Einschätzung führen, daß die Definition von Eigentumsrechten gelungen und damit das Problem des Ausschlusses in den mittel- und osteuropäischen Ländern bereits gelöst ist. Diese Auffassung ließe sich durch die Feststellungen, daß in Mittel- und Osteuropa das Privateigentum an Produktivvermögen zugelassen und die erforderliche rechtsstaatliche Absicherung durch neue Verfassungen vorhanden ist, untermauern. Durch die neuen gesetzlichen Regelungen, so ein weiteres Argument, sei auch die Phase der sogenannten spontanen bzw. wilden Privatisierungen, die mit der Okkupation im Sinne von Hobbes vergleichbar sind, grundsätzlich überwunden. Es gehe, so könnte man argumentieren, nun lediglich darum, bestehende Gesetze anzuwenden. Dies ist eine Aufgabe der Gerichte.

Aber ist diese Einschätzung tatsächlich zutreffend? Mittel- und Osteuropa bietet hier ein sehr heterogenes Bild. Die Liberalisierung des Privateigentums ist in manchen Ländern eine nur formal beschlossene Sache (z.B. Weißrußland). Zudem ist privates Eigentum zwar häufig rechtlich auf dem Papier abgesichert, muß aber privat geschützt werden (Problem der Mafia). Schließlich ist der zeitlich unbeschränkte Erwerb von Boden nicht überall möglich und Fragen der Restitution sind noch offen. Der Staat garantiert privates Eigentum also noch nicht überall und der konkrete Geltungsbereich sowie die Geltungsdauer privaten Eigentums sind weiterhin umstritten. Zudem hat auch die Entwicklung einer Privatisierungsstrategie in einigen Ländern (Rumänien, Bulgarien) lange Zeit in Anspruch genommen und ist noch nicht abgeschlossen.

<sup>23</sup> Voigt (1994, S. 98) weist darauf hin, daß es Wettbewerb nur geben kann, wenn Knappheit vorliegt. Die Vorstellungen, wie Institutionen ausgestaltet werden können, sind indes vor allem ein Informationsproblem.

Eine unklare Privatisierungsstrategie kann aber, wie Estrin/Gelb/Singh (1995, S. 131 ff.) beobachteten, zu verlangsamt Anpassungsreaktionen auf Unternehmensebene führen. Der Hauptgrund für diese Erscheinungen scheint zu sein, daß bislang nur ein unzureichender Konsens über die Privatisierung sowie über Eigentum schlechthin gefunden worden ist.

Die Transformation läßt sich auf der Grundlage der Theorie des Verfassungsvertrages, spieltheoretischer Modelle der Kooperation und des Ansatzes zur Erklärung institutionellen Wandels als ein Verständigungsprozeß beschreiben, im Verlauf dessen sich die Gesellschaftsmitglieder auf neue Spielregeln einigen müssen. Allerdings besteht die Schwierigkeit darin, daß die Transformation eigentlich ein „Spiel über die Wahl von Spielen“ darstellt. Es geht also darum, wie man vom Spiel „Planwirtschaft“ zum Spiel „Marktwirtschaft“ wechselt. Jedes dieser beiden Spiele scheint indes nicht nur durch eine, sondern durch mehrere komplementäre Spielregeln charakterisiert zu sein. Über den Wechsel der Spielregeln kann daher eigentlich nicht isoliert entschieden werden. Im Spiel „Transformation“ scheint zusätzlich das Problem aufzutauchen, daß nur einige der alten Spielregeln im Ausgangszustand für ungültig erklärt werden, hier also eine Art Schumpetersche schöpferische Zerstörung stattgefunden hat und ein Anfang ausgehend von der Stunde Null möglich ist. In weiten Teilbereichen jedoch wird versucht, einzelne der eigentlich komplementären Spielregeln des Regelwerks „Marktwirtschaft“ durch fremde Regeln zu substituieren. Ein Grund scheint zu sein, daß der „Schatten der Zukunft“ die Chancen des Wechsels zu konsistenten Spielregeln verdunkelt. Auch wird versucht, bisherige ökonomische wie politische Verteilungspositionen zu retten. Einige der sich in einem solchen Verständigungsprozeß ergebenden Probleme sollen im folgenden am Beispiel der Institution „Eigentum“ diskutiert werden.

Bei der Betrachtung von Eigentum, verstanden als Resultat eines Verständigungsprozesses, ist es entscheidend, daß gerade im Rahmen der Transformation verschiedene Stufen des Einigungsprozesses auseinandergelassen werden. Diese betreffen folgende Fragenkomplexe: 1) Wie kommt ein Einigungsprozeß zustande? 2) Welches Ausschlußprinzip wird installiert und wie wird dieses finanziert? 3) Wie werden die bestehenden Ressourcen verteilt? Die erste Fragestellung betrifft in Mittel- und Osteuropa die Zulassung privaten Eigentums. Der zweite Komplex berührt das Gewaltmonopol des Staates. Erst die dritte Frage leitet zur Privatisierung, verstanden als Transfer staatlichen Vermögens, über. Nun ist es aber so, daß gerade die Privatisierung, obwohl sie den anderen Entscheidungsebenen nachgeordnet ist, in Mittel- und Osteuropa besondere Aufmerksamkeit erregte. Zu klären bleibt, ob die Lösung der vorgelagerten Stufen unproblematisch war, d.h. ein „Vertrag“ über das Eigentum tatsächlich relativ schnell und einfach geschlossen und ein Ausschlußprinzip wirklich etabliert wurde.

### 3.1. Liberalisierung des Eigentums und Okkupation

Eine erste Schwierigkeit, den Einigungsprozeß zu beschreiben, besteht darin, den Ausgangspunkt der Verständigung zeitlich festzulegen. Der Start der Transformation wird meist auf Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre datiert, als die meisten Länder Mittel- und Osteuropas formal erklärten, die Marktwirtschaft mit der zentralen Institution des privaten Eigentums an Produktivvermögen einzuführen. Diese zeitliche Zäsur spiegelt jedoch nur in unzureichender Weise den Verständigungsprozeß. In einigen Ländern Mittel- und Osteuropas (u.a. Ungarn, Polen) gab es schon vorher Reformversuche, die zunächst aber nicht einen grundsätzlichen Wechsel des Ordnungsrahmens bewirken sollten. Vielmehr wurde im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung darüber diskutiert, wie als vorteilhaft erachtete Teilbereiche der Marktwirtschaft berücksichtigt werden könnten. In diesen Ländern wurde auch privates Eigentum in begrenztem Umfang zugelassen<sup>24</sup>. Von dieser teilweisen Liberalisierung, die dem einzelnen die Möglichkeit des zusätzlichen Einkommenserwerbs bot, wurde eine Milderung der Angebotsprobleme erwartet. Mit der begrenzten Zulassung privaten Eigentums konnten während der 80er Jahre also bereits gewisse Erfahrungen gesammelt werden. Diese Erfahrungen haben im Sinne von Axelrod die Verständigung in Richtung Marktwirtschaft wahrscheinlich gefördert. In Ländern ohne einschneidende Reform Erfahrungen (insbesondere Rumänien, mit Einschränkungen auch Tschechien) und solchen, die eine kürzere Phase von Reformversuchen (Rußland) hinter sich hatten, kam der Verständigungsprozeß über die Spielregeln erst allmählich in Gang. Hier scheint es zunächst schwierig gewesen zu sein, überhaupt zu erkennen, „welches Spiel von wem gespielt werden soll“, wie es Wentzel (1995, S. 188) ausgedrückt hat. Dennoch kam es auch hier relativ rasch zur formalen Verlautbarung, die Marktwirtschaft und ihr zentrales Element, das Privateigentum, einzuführen. Diese Proklamation war mit der Hoffnung, die höhere Effizienz westlicher Marktwirtschaften rasch zu erreichen, und der Möglichkeit, das bestehende Wohlstandsgefälle zu überwinden, verbunden. Hier half den betroffenen Ländern also nicht die eigene Erfahrung, sondern ihre Orientierung an westlichen Vorbildern, die Zukunft stärker zu gewichten. Damit standen auch in reformunerfahrenen Ländern die grundsätzlichen Vorteile neuer Spielregeln im Vordergrund<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Privates Eigentum an Produktivvermögen war in den Ländern Mittel- und Osteuropas nie gänzlich verboten. Auch eine teilweise Liberalisierung hatte es bereits vor den 80er Jahren in unterschiedlichem Umfang gegeben. Allerdings scheint während der 80er Jahre, insbesondere aufgrund der sinkenden Wachstumsraten die Zulassung privaten Eigentums vermehrt diskutiert und dann auch umgesetzt worden zu sein.

<sup>25</sup> Zu einer kurzen Darstellung der Eigentumsgarantie Polens, Ungarns, Tschechiens und der Slowakei vgl. Gärtner (1995, S. 75 ff.); zu Bulgarien Schrammeyer (1995, S. 456 ff.) und zu Rumänien Gabanyi (1995, S. 544).

Allerdings war die Zulassung privaten Eigentums in einigen Ländern mehr in anderen weniger umstritten. Sie scheint insbesondere in jenen Ländern relativ einfach gewesen zu sein, die nicht nur, wie oben angedeutet, Erfahrungen während der planwirtschaftlichen Phase sammeln, sondern darüber hinaus auch an vorsozialistische Kenntnisse und Rechtstraditionen anknüpfen konnten. Dies war in Ungarn und Tschechien der Fall. Auffallend ist zudem, daß sich osteuropäische Länder während der Transformation häufig an den westeuropäischen Vorbildern orientierten, zu denen früher eine kulturelle (u.a. sprachliche) Bindung bestand oder an die in jüngerer Zeit eine Anlehnung gewünscht wurde: Rumänisches Recht weist allgemein Parallelen mit dem französischen auf (vgl. Pfaff 1993, S. 74). Bulgarien richtete sich bei der Ausgestaltung seines Handelsgesetzbuches nach deutschem Recht. In Ungarn dienten für die Aktiengesellschaften das französische Gesetz, für Personalgesellschaften das deutsche Recht und für das Börsenrecht alte ungarischen Regelungen als Vorlagen. In Ländern, die kaum auf derartige Traditionen zurückgreifen können (z.B. Rußland), hat die Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen länger gedauert. Hier mußte entsprechendes Wissen erst aufgebaut werden.

Der Verständigungsprozeß verlief keineswegs immer reibungslos. In vielen Ländern (z.B. Ungarn, später Rußland) kam es bereits vor der formalen Zulassung privaten Eigentums zu wilden Privatisierungen. Diese Privatisierungen können als ein Anzeichen für das teilweise Zusammenbrechen der alten Ordnung und damit die Existenz einer de facto verfassungslosen Phase bzw. des Hobbeschen Krieges verstanden werden. Grundsätzlich besteht dabei die Gefahr, daß der friedliche Verständigungsprozeß abbricht und es zu einer Okkupation von Ressourcen kommt. Diese Inbesitznahme führt nach Buchanan zu einer „natürlichen Verteilung“, anhand derer es den Kontrahenten erst möglich wird, sich gegenseitig zu identifizieren und einen Einigungsprozeß aufzunehmen. Insofern schaffen die spontanen Privatisierungen also eine Grundlage für weitere Verhandlungen. Tatsächlich hat in Mittel- und Osteuropa die wilde Privatisierung die Diskussion vorangetrieben und den einzelnen für die Kosten/Nutzenrelation von Kooperation/Nichtkooperation sensibilisiert. Die spontane Privatisierung hat in Ländern, in denen sie stark ausgeprägt war, direkt die Entwicklung von Eigentumsgesetzen befördert. Andere Länder, insbesondere Spätstarter der Transformation, versuchten, eine derartige Phase zu vermeiden und rasch eine formale Einigung zu erzielen.

Die spontane Privatisierung scheint auch dazu beigetragen zu haben, daß sich die öffentliche Aufmerksamkeit von der Frage der Zulassung privaten Eigentums wegbewegte und auf das Problem der konkreten Verteilung des bestehenden Vermögensbestandes verlagerte. Dies ist deshalb so, weil nach Brennan/Buchanan die Privatisierung als Frage der materiellen Verteilung aufgefaßt werden kann und damit retrospektiv wirkt, während die Zulassung privaten Eigentums eine prospektive Regel darstellt. Die Zulas-

ung privaten Eigentums kann relativ einfach zustande kommen, wenn sie als allgemeine und langgültige Regel erkannt und ihre Wirkung als fair angesehen wird. Eine Liberalisierung wird zusätzlich begünstigt, falls bei ihr Nutzen und Kosten zeitlich auseinanderfallen. Genau dies scheint in Mittel- und Osteuropa der Fall gewesen zu sein. Die Zulassung privaten Eigentums bedeutete für den einzelnen zunächst potentiellen Handlungsspielraum; die in Zukunft anfallenden Kosten blieben zunächst individuell schwer zurechenbar und spielten für das Individuum eine nicht so große Rolle<sup>26</sup>, da gerade die Frage der Art, Durchsetzbarkeit und Finanzierung des Ausschlußprinzips vernachlässigt wurde. Diese Vernachlässigung zeigte sich in vielen Transformationsländern daran, daß das Prinzip der individuellen Haftung nur unzureichend angegangen wurde, wofür die Subventionierung unrentabler Unternehmen und die Nichtanwendung des Konkursrechts symptomatisch sind. Die Zulassung privaten „Eigentums“ wurde also zunächst als billige und für den einzelnen vorteilhafte „Verfügung“ und gerade nicht als Frage von „Eigentum“ diskutiert. Kosten wurden daher erst mit der konkreten Verteilungsfrage des bestehenden Vermögensbestandes in Verbindung gebracht. Sie waren also dort spürbar, wo eine Einigung über die Grenzziehung zwischen Haben/Nicht-haben als Handlungsbegrenzung erforderlich ist. In Mittel- und Osteuropa betraf dies vor allem die organisierte (d.h. nicht wilde) Privatisierung, grundsätzlich hat aber auch die Kommerzialisierung staatlicher Unternehmen diese Wirkung.

### 3.2 Privatisierung als Kompensation

Die Privatisierung macht nicht nur die individuellen Kosten bei der Verteilung eines physischen Ressourcenbestandes bewußt, sondern bedeutet auch eine Neuverteilung von Risiken. So muß mit dem Übergang zur Marktwirtschaft die Vollbeschäftigungsgarantie, d.h. das gesicherte Einkommen als eine spezielle Eigentumsgarantie der Planwirtschaft, aufgegeben werden. Es hat also ein Wechsel des an der Verteilungsseite ansetzenden Eigentumsverständnisses zugunsten der Entstehungsseite stattzufinden.

Gerade dieser Wechsel kann indes ein grundlegendes Gefangenendilemma begründen, vor allem dann, wenn durch die gesellschaftliche Diskontrakte die Gegenwart stark gewichtet wird (vgl. Wentzel 1995, S. 190 ff.): Mit der Abschaffung der Arbeitsplatzgarantie wird das Individuum bereits in der kurzfristigen Perspektive materielle Belastungen erwarten, zumal soziale Sicherungssysteme erst im Aufbau sind und sich alte Gewerkschaften umstrukturieren müssen. Zudem ist die Transformation nicht zu jedem Zeit-

<sup>26</sup> Allerdings ist dies nicht immer der Fall. Es gilt nicht für die in der Schattenwirtschaft Tätigen, die bei einer Liberalisierung ihre Renten verlieren. Ferner wird die Zulassung privaten Eigentums dann behindert, wenn politische Entscheidungsträger ein Sinken ihres Einflusses erwarten (vgl. unten).

punkt und für alle Individuen mit einer Verbesserung der Wohlfahrtssituation verbunden. Die ursprünglich erhoffte Effizienzsteigerung durch die Privatisierung und ein damit verbundenes Wachstum treten in Transformationsländern verzögert auf. Werden die Chancen der Zukunft unzureichend erkannt, so ist es möglich, daß viele Individuen sich alsbald auf der Seite der Transformationsverlierer sehen und für eine Vollbeschäftigungspolitik plädieren, im Zuge derer die Privatisierung verschleppt, die Subventionierung unrentabler Staatsbetriebe fortgesetzt und der Beschäftigungsabbau in diesen Betrieben verzögert wird. Eine derartige Vollbeschäftigungspolitik ist gerade dann wahrscheinlich, wenn unterstellt wird, daß Politiker an ihrer Wiederwahl bzw. ihrer Einkommensmaximierung interessiert sind und dem Druck der breiten Bevölkerung nachgeben.

Dieses krasse Beispiel zeigt, daß häufig erst der konkrete Ablauf der Privatisierung dazu führen kann, daß sich die Transformation in ein „Netzwerk sozialer Dilemmata“ (Wentzel 1995, S. 188) verstrickt. Dies ist dann der Fall, wenn die Zulassung privaten Eigentums, die als prospektive Regel relativ einfach zustande kommen könnte, mit konkreten und abschätzbaren Verteilungsimplicationen verknüpft wird. So ist die Privatisierung nicht nur mit neuen Verteilungspositionen hinsichtlich des bestehenden Vermögensbestandes verbunden, sondern sie offenbart auch die materiellen Belastungen und Risiken, die für den einzelnen aus der Aufgabe der Vollbeschäftigungsgarantie resultieren können. Die Vermischung von materiellen Auswirkungen der Privatisierung und Entscheidung über allgemeine Regeln kann letztlich auch die Transformation in Frage stellen. Insofern haben es jene Länder Mittel- und Osteuropas schwer, die als Spätstarter der Transformation von negativen Privatisierungsdiskussionen anderer Länder beeinflusst werden. Ein extremes Beispiel scheint hier Weißrußland zu sein, das erst die russischen Erfahrungen abwarten wollte und bis in jüngste Zeit die Transformation verhindert. Auch in Rumänien wurde zwar privates Eigentum zugelassen, jedoch die Privatisierung verzögert.

Selbst in einigen Ländern, die eine Vorreiterrolle innehatten, wurde die Zustimmung für den Reformkurs in Verbindung mit der Art der Privatisierung gebracht. Hier stand häufig nicht die Frage, welches Privatisierungsverfahren effiziente Eigentümerstrukturen hervorbringt, im Vordergrund. Vielmehr ging es darum, gerade die Privatisierung, die das Grundproblem der Transformation offenbarte, so zu gestalten, daß eine Zustimmung für den Systemwechsel erreicht und die Kooperation aufrechterhalten werden konnte.

Privatisierungsverfahren, die eine Beteiligung der breiten Bevölkerung über Vouchers vorsehen, sind häufig aufgrund der befürchteten ineffizienten Eigentümerstruktur (u.a. Zersplitterung der Kontrolle, keine neue Kapitalzufuhr) kritisiert worden. Dies mag für die postkonstitutionelle Phase bzw. bei stabilen Rahmenbedingungen ein ernsthafter Einwand sein. Unter dem Blickwinkel der Kooperation jedoch können diese Privatisierungsverfahren als

Kompensationszahlung und damit als Instrument zur Aufrechterhaltung des Verständigungsprozesses angesehen werden. Auffallend ist, daß es sich bei denjenigen Ländern, die ein Voucherverfahren wählten, häufig um solche ohne langjährige Reform Erfahrungen handelt. Das bekannteste Beispiel ist Tschechien. Auch in Rußland beruhte die erste Privatisierungsetappe auf einem Voucherverfahren; danach wurde in der zweiten Etappe zur Verkaufsprivatisierung gewechselt. Genau umgekehrt war es in Bulgarien. Hier wollte man zunächst dem deutschen Treuhandbeispiel folgen, verstrickte sich dann aber in Interessenkonflikte und entschied erst vor kurzem, mit der Massenprivatisierung zu beginnen. Rumänien entwickelte zwar schon 1990 ein Vouchermodell; jedoch blieb diese Form der Massenprivatisierung umstritten, da einzelne Gruppierungen weitere Ansprüche anmeldeten. Hier bleibt abzuwarten, ob die Neuformulierung des Voucherverfahrens im Rahmen der sogenannten „Beschleunigung der Privatisierung“ Erfolg haben wird<sup>27</sup>. Insgesamt ist es also aufgrund der Vorteile, die ein Voucherverfahren für die breite Bevölkerung bietet, einfach, eine Zustimmung zu dieser Art der Privatisierung zu erhalten. Meist ist daher nicht das Ob, sondern das Wie der Kompensation strittig. Diese Kontroversen resultieren daraus, daß sich die verschiedenen Akteure im Sinne von Brennan/Buchanan noch nicht auf den Status quo der Ausgangslage geeinigt haben und daher die Höhe der Kompensation nicht festlegen können. Gerade Rumänien und Bulgarien scheinen hierfür ein Beispiel zu sein.

Wie die Voucherprivatisierung, so können auch Belegschaftsbeteiligungen als Kompensation aufgefaßt werden. Belegschaftsbeteiligungen werden zwar häufig als Ergebnis starker Arbeitnehmerpositionen (z.B. Polen) betrachtet und spiegeln nach dieser Interpretation den Einfluß mächtiger Gruppen auf den politischen Entscheidungsprozeß wider. Sie rufen nach North zunächst ineffiziente Eigentumsstrukturen hervor<sup>28</sup>. Sie könnten aber auch als eine Maßnahme angesehen werden, die einflußreiche Gruppen dazu bewegt, die Ausgangslage zu akzeptieren, überhaupt die Kommunikation aufzunehmen und in den Einigungsprozeß einzutreten. Insofern sind sie in der präkonstitutionellen Phase „effizient“. Es bietet sich hier also sowohl die Interpretation als „rent-seeking“ als auch die einer „echten“ Kompensationszahlung an<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Vgl. zum ursprünglichen Konzept der rumänischen Privatisierung Engerer (1993, S. 170 ff.).

<sup>28</sup> Diese Kritik an Belegschaftsbeteiligungen ist auch deshalb erstaunlich, weil die durch diese Privatisierungsverfahren entstehende Primärverteilung in einem marktwirtschaftlichen Umfeld später korrigiert werden kann und die anfallenden Korrekturkosten nicht unbedingt höher liegen als die Kosten einer verschleppten Einigung.

<sup>29</sup> Trotz dieser etwas anderen Interpretation bestimmter Privatisierungsverfahren soll allerdings nicht grundsätzlich dem Nachgeben von Ansprüchen mächtiger Gruppen das Wort geredet, die Benachteiligung von Minderheiten vernachlässigt sowie das Problem von Trittbrettfahrern außer acht gelassen werden.

Betrachtet man die Privatisierung bzw. bestimmte Privatisierungsverfahren als Instrument, um die Kooperation aufrechtzuerhalten, so wird erklärbar, warum die Übertragung von Erfahrungen, die mit der Privatisierung in westlichen Marktwirtschaften gewonnen wurden und dem Ziel Effizienzsteigerung dienen sollten, auf die Transformationsländer nur eingeschränkt möglich war<sup>30</sup>. In einigen Ländern Mittel- und Osteuropas schien es wichtiger gewesen zu sein, sich überhaupt auf eine Privatisierungsstrategie zu einigen. Letztere kann als Vorabfestlegung verstanden werden, die den Gegenwartswert der Transformation erhöht, einen zeitlichen Brückenschlag bewirkt und hierdurch die Kooperation vereinfacht. Insofern ist eine klare Privatisierungsstrategie Reflex davon, daß eine Einigung über das „Haben“ erzielt werden konnte.

Eine klare Privatisierungsstrategie bietet, worauf Estrin/Gelb/Singh (1995) in ihrer empirischen Studie hingewiesen haben, zugleich eine Orientierungsgrundlage für staatliche Unternehmen. Die Kommerzialisierung von Unternehmen in staatliches Eigentum ist aus dem Blickwinkel des Verständigungsprozesses häufig schwieriger in Gang zu setzen als die Privatisierung. Dies ist deshalb der Fall, weil bei der Kommerzialisierung ein zentraler Aspekt von Eigentum, nämlich die Haftung für Verluste, deutlich und unmittelbar hervortritt. Entsprechend muß das Problem der Sozialisierung von Verlusten gelöst werden und unrentable Unternehmen müßten identifiziert bzw. geschlossen werden. Demgegenüber ist bei der Privatisierung zunächst die Frage des Verfahrens zu regeln. Damit aber stehen Kämpfe um die Verteilung von physischen Ressourcen kurzfristig im Vordergrund. Die Versuchung ist dann groß, das Haftungsproblem zu vernachlässigen und seine Lösung in die Zukunft zu verlagern.

Hierfür scheint Rumänien ein Beispiel zu sein. Hier wurde nicht nur die Kommerzialisierung staatlicher Unternehmen, sondern auch die Privatisierung bewußt hinausgezögert. Damit konnte auch die Bewertungsproblematik verschleiert und die Schließung unrentabler Unternehmen weiter in die Zukunft verlagert werden<sup>31</sup>. Selbst in Ländern, die scheinbar eine rasche und erfolgreiche Privatisierung hinter sich haben, blieb die Haftungsfrage lange ungeklärt. So wurden in Tschechien die im Zuge der Voucherprivatisierung gegründeten Investmentfonds häufig von staatlichen Banken kontrolliert; diese wiederum halten unrentable Unternehmen künstlich am Leben zu halten (vgl. Banerjee 1995, S. 29). Dies soll sich im Zuge der Bankenprivatisierung ändern. Auch in Rußland wurden Banken in jüngerer Zeit durch „loan for equity swaps“ an Unternehmen beteiligt. In beiden Fällen gelangten bislang zumindest teilprivatisierte Unternehmen indirekt wieder in den staatlichen Sektor, der häufig noch nicht unter harten Budgetbeschränkungen arbeitet. Ohne die Umsetzung des Haftungsprinzips besteht aber die Gefahr, daß nur eine Scheinprivatisierung bzw. -kommerzialisierung bewirkt wird. Das Spiegelbild hiervon ist, daß Konkursgesetze nicht angewendet werden und die erwartete Konkurswelle ausbleibt. Eine häufigere Anwendung der Konkursgesetzge-

bung wird von der EBRD (1995, S. 17) in jüngerer Zeit nur in Tschechien, der Slowakei, Polen, Estland und Slowenien beobachtet; auch in Ungarn hat die Zahl der Konkurse zugenommen (vgl. OECD 1995, S. 96 ff.). In den anderen Ländern bleibt die Haftung ein unbeliebtes Thema. Hier kann die Privatisierungseuphorie dazu verführen, einseitig das „Haben“ zu betrachten und die Privatisierung als Instrument, um den Gegenwartswert der Transformation zu erhöhen und die Einführung eines Ausschlußprinzips zu erleichtern, nicht zu nutzen.

### 3.3 Exklusion: Staatliche Eigentumsgarantie und privat organisierter Eigentumsschutz

Die Eigentumsgarantie ist in den Verfassungen der mittel- und osteuropäischen Staaten festgeschrieben. Dies bedeutet jedoch noch nicht, daß einerseits Einigkeit über ihre konkrete Gestaltung herrscht und andererseits ihre Durchsetzung gewährleistet ist. So ist an den verfassungsrechtlichen Regelungen zunächst auffallend, daß zwar meist die Enteignung geregelt wird, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums jedoch in einigen Ländern (u.a. Ungarn, Polen (vgl. Gärtner 1995, S. 77) nicht ausdrücklich erwähnt wird und daher durch weitere Gesetze zu regeln ist. Auch über den Umfang und die Bereiche, die in Staatseigentum verbleiben sollen, sind meist keine Regelungen in der Verfassung (Ausnahme: Slowakei) enthalten. Hier müssen weitere gesetzliche Regelungen getroffen werden, wie dies in Ungarn u.a. durch das neue Privatisierungsgesetz vom Mai 1995 geschehen ist. Des weiteren wird in einigen Ländern (u.a. Rußland) noch immer der Erwerb von Grund und Boden behindert. Umstritten ist insbesondere der Kauf von Boden durch Ausländer<sup>32</sup>. Auch die Beleihbarkeit von Grund und Boden, die eine wichtige Voraussetzung für die Kreditgewährung schafft, ist vielfach noch nicht gesichert. Dort, wo sie rechtlich möglich wäre, scheitert sie an fehlenden Grundbüchern. Die Eigentumsübertragung ist also noch nicht vollständig möglich. Wie die Beispiele zeigen, ist eine Eigentumsgarantie in Form kodifizierten Rechts erst im Entstehen. Für eine derartige Phase stellt Cooter (1992, S. 91) fest: „When property rights are diffuse and uncertain, people devote their energies to trying to secure wealth, rather than to produce it.“

<sup>30</sup> Bereits 1992 wies Olson auf die unterschiedliche Bedeutung der Privatisierung in Marktwirtschaften und Transformationsökonomien hin: „The word 'privatization', widely used as it may be, is accordingly ambiguous in the recently communist societies: the institutional arrangements that protect and guarantee private rights are in doubt, so privatization does not have the clear meaning that it has in the mature democracies of the West“ (Olson 1992a, S. 71).

<sup>31</sup> Bei der sogenannten Beschleunigung der Privatisierung in Rumänien wird beklagt, daß es kaum Informationen über die Lage der auf der Privatisierungsliste stehenden Unternehmen gibt.

<sup>32</sup> In Polen sieht ein Gesetzesentwurf den vereinfachten Kauf von Grund und Boden durch Ausländer vor. In Ungarn hingegen wurde der Erwerb durch das neue Bodenrecht von 1994 erschwert.

Um so erstaunlicher ist es, daß in Mittel- und Osteuropa die Zahl privater Unternehmen in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Hierbei handelt es sich vor allem um kleinere und mittlere Betriebe, die einerseits aus der „kleinen Privatisierung“ hervorgegangen sind; andererseits hat es aber auch zahlreiche Neugründungen gegeben. Die „Privatisierung von unten“ konzentriert sich dabei vor allem auf die Bereiche Handel und Dienstleistungen. Diese Konzentration wurde in den vergangenen Jahren vor allem damit erklärt, daß Neugründungen in produzierenden Bereichen hohe Finanzmittel für Ausrüstungsinvestitionen erfordern und daß sie aufgrund der Monopolstellung staatlicher Unternehmen unattraktiv sind. Sie läßt sich aber auch durch mangelhaft gesicherte Eigentumsrechte begründen. Solange der Staat nicht als Eigentumsgarant fungiert, muß der Schutz individueller Eigentumsrechte privat organisiert, und Eigentumsdelikte müssen individuell verfolgt und belangt werden. Die für die privat organisierte Eigentumssicherung anfallenden Kosten sind bei Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen. Sie fallen im Handels- und Dienstleistungsbereich, für den geringes fixes Kapital und kurze Amortisationszeiten charakteristisch sind, geringer aus als im produzierenden Gewerbe<sup>33</sup>.

Ein Hinweis darauf, daß private Schutzmaßnahmen ergriffen werden, um die unzureichende staatliche Eigentumsgarantie zu ergänzen, sind illegale Schutzorganisationen („Mafia“). Diese tauchen vor allem in Rußland verstärkt auf. Auch in anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion wird Eigentum, wie Naishul (1994, S. 9) feststellt, von einer Vielzahl kleiner „overlapping groups“ gesichert, innerhalb derer gegenseitiges Vertrauen und strenge Disziplin (und damit Bestrafung im Sinne von Axelrod) herrschen. Derartige Schutzverbände senken für ihre Mitglieder zwar die Kosten der Eigentumssicherung, beschränken aber auch die freie Wahl der Geschäftspartner. Einen weiteren Hinweis darauf, daß sich das Ausschlußprinzip nur langsam wandelt, sind informelle Beziehungen. Die in Zeiten der Planwirtschaften aufgebauten Netzwerke wurden u.a. dazu verwendet, nach dem Wegfall der Planung bestehende Bezugs- und Absatzstrukturen aufrechtzuerhalten. Trotz der Entstehung von Märkten werden die alten Beschaffungs- und Lieferströme daher nur allmählich aufgegeben.

Das verstärkte Auftauchen privat organisierter Schutzmaßnahmen kann, so North, Spiegelbild des Entwicklungsstandes sein. Nach dieser Erklärung wäre die Eigentumsgarantie als öffentliches Gut bei geringer Komplexität der Tauschvorgänge einfach zu teuer: Die Transformationsländer sind zwar dem Druck des internationalen Wettbewerbs ausgesetzt, effiziente Institutionen aufzubauen. Dies gilt z.B. dann, wenn sie ausländische Investitionen ins Land holen wollen. Jedoch können moderne Eigentums Garantien, wie North zeigt, u.a. aufgrund ihrer starken Spezifikation der Eigentumsrechte mit hohen Überwachungskosten verbunden sein. Folgt man dieser Erklärung, so ist es für die Transformationsländer eventuell gar nicht sinnvoll,

in kurzer Zeit eine ausgeklügelte Eigentumsgarantie als öffentliches Gut bereitzustellen. Vielmehr ist eine Mischung aus einer einfachen staatlichen Eigentumsgarantie, privaten Schutzmaßnahmen und Verhaltensnormen vorübergehend die kostengünstigere Alternative. Diese Mischung zeigt gleichzeitig an, daß die Eigentumsfrage noch nicht abschließend geklärt ist.

Allerdings ist es fraglich, ob „technische“ Kosten einer Bereitstellung der Eigentumsgarantie in den Transformationsländern tatsächlich die entscheidende Rolle spielen. Wichtiger scheint zu sein, daß sich das Verständnis für den Staat nur langsam wandelt. Folgt man den Philosophen, so begründet sich der Staat durch die Gewährleistung privaten Eigentums. Der Staat erhält, um diese Sicherungsfunktion wahrzunehmen, gleichzeitig das Recht, Steuern zu erheben, also sich einen Teil der privaten Ressourcen anzueignen. Diese Trennung war in Planwirtschaften aufgehoben; in einer groben Betrachtung hat der Staat sozusagen über sein eigenes Eigentum an Produktivvermögen verfügt und es gegen den Zugriff der Bürger gesichert. Es geht nun im Rahmen der Transformation darum, die beiden Funktionen der staatlichen Sicherung und individuellen Nutzung sowie Haftung voneinander zu trennen. Gerade in Transformationsländern ist dies indes schwierig. Die Auseinandersetzungen um die Privatisierung machen deutlich, daß die meisten Gruppierungen sich zwar über ein Verfügen verständigen können, aber das Risiko, für Verluste individuell haftbar zu sein, sowie die Gefahr, durch den Beschäftigungsabbau Einkommenseinbußen zu erleiden, nicht hinnehmen wollen. Hinzu kommt, daß nach jahrzehntelanger Unterdrückung in vielen Transformationsländern staatlichen Instanzen mißtraut und Recht nicht als Kapitalgut, sondern eher als kapitales Übel aufgefaßt wird.

Selbst wenn Politiker nicht ihren eigenen Zielsetzungen folgen und dabei nicht ihre Position mißbrauchen, bleibt es daher für sie schwierig, den Transformationsprozeß bzw. einen Wandel des Eigentumsverständnisses sozusagen „von oben“ herbeizuführen. Hierbei stellt die Privatisierung, wenn sie nach dem Voucherverfahren durchgeführt wird, nur eine einmalige Kompensation dar und trägt daher nur vorübergehend zur Aufrechterhaltung der Kooperation bei. Auf Dauer kann es nötig sein, die Kooperation nach Axelrod dadurch zu fördern, daß die Zukunft stärkeres Gewicht erhält. Hier aber haben die einzelnen Länder verschiedene Möglichkeiten. So versuchen die Visegrad-Länder sowie Rumänien und Bulgarien, die Aussichten auf einen höheren Wohlstand in der Zukunft durch die Anlehnung an die Europäische Union weiter zu verbessern<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Der Umfang kleinerer und mittlerer Unternehmen scheint, wie die EBRD (1995, S. 140) anmerkt, insbesondere vom Zeitpunkt der Liberalisierung privaten Eigentums des jeweiligen Landes abzuhängen. So sind in Weißrußland nur 6 H der Beschäftigten in kleineren und mittleren Betrieben angestellt, in Rumänien 27 H und Tschechien bereits 37 H.

<sup>34</sup> Zum Problem des Aufbaus von Institutionen in den Balkanländern vgl. Sundhaussen (1993, S. 211 ff.).

Hierdurch kann der breiten Bevölkerung auch erklärt werden, weshalb die gesetzlichen Regelungen zum Eigentumsrecht teilweise nach westeuropäischem Muster zu gestalten sind. Eine derartige Anlehnung ist für die meisten Staaten der ehemaligen Sowjetunion nicht möglich. Diese können zudem kaum an Erfahrungen aus der vorsozialistischen Phase anknüpfen. Vielmehr muß das Wissen über die Institution Eigentum erst aufgebaut werden. Auch wenn Erscheinungen wie die russische Mafia aus westeuropäischer Sicht als kriminell verurteilt werden, so scheinen sie dennoch der Anfang einer „Eigentumsentstehung von unten“ zu sein. Allerdings benötigt ein derartiger Verständigungsprozeß viel Zeit, bis er sich von der Interaktion innerhalb kleiner „overlapping groups“ zu einem Einigungsprozeß im Rahmen der Gemeinschaft verbreitert, ein Konsens

über die Eigentumsgarantie als öffentliches Gut gefunden werden kann und dabei der staatliche Apparat nicht mehr als der gefürchtete Leviathan betrachtet, sondern als „Humescher Kommunikator“ hervorgebracht wird.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß die Privatisierung im Rahmen der Transformation nicht ohne weiteres ein Instrument der Effizienzsteigerung ist. Sie kann aber Initialzündung dafür sein, das Eigentumsverständnis zu verändern. Dies ist nur dann der Fall, wenn gleichzeitig die Haftungsfrage angegangen wird. Ansonsten sind eine rasche Privatisierung und klare Privatisierungsstrategie noch keine Garantie für den Erfolg der Transformation. Ob eine Lösung der Eigentumsfrage tatsächlich gesucht wird, zeigt sich erst daran, wie die einzelnen Länder mit dem Thema Exklusion umgehen.

### Literaturverzeichnis

- Axelrod, Robert* (1995): Die Evolution der Kooperation, München/Wien, Übers.: Raub, Werner, Thomas Voss.
- Axelrod, Robert* (1986): An Evolutionary Approach To Norms, in: *American Political, Science Review*, Nr. 4, S. 1095-1111.
- Banerjee, Biswajit et al.* (1995): Road Map of the Transition. The Baltics, The Czech Republic, Hungary, and Russia, in: *International Monetary Fund, Occasional Paper*, Nr. 127, Washington, D.C.
- Böbel, Ingo* (1988): Eigentum, Eigentumsrechte und institutioneller Wandel, Berlin.
- Bös, Dieter* (1993): Privatization in Europe: A Comparison of Approaches, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Nr. 1, S. 95-111.
- Bös, Dieter* (1991): Privatization. A Theoretical Treatment, Oxford.
- van Brabant, Jozef M.* (1991): Property Rights Reform, Macroeconomic Performance, and Welfare, in: *Blommestein, Hans, Michael Marrese* (Hrsg.): Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability, Paris.
- Brandt, Reinhardt* (1974): Eigentumstheorien von Grotius bis Kant, Stuttgart-Bad Canstatt.
- Brennan, Geoffrey, James M. Buchanan* (1993): Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen, (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Studien im Grenzbereich zwischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 83), Übers: Watrin, Christian.
- Brockner, Manfred* (1992): Arbeit und Eigentum. Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentumstheorie, Darmstadt.
- Buchanan, James M.* (1975): The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan, Chicago/London.
- Commons, John R.*, (1934): Institutional Economics. Its Place in Political Economy, New York.
- Cooter, Robert D.* (1992): Organization as Property: Economic Analysis of Property Law Applied to Privatization, in: *Clague, Christopher, Gordon C. Rausser* (Hrsg.): The Emergence of Market Economies in Eastern Europe, Cambridge/Mass., Oxford, S. 77-97.
- Demsetz, Harold* (1974): Towards a Theory of Property Rights, in: *Furubotn, Eirik G., Svetozar Pejovich* (Hrsg.): The Economics of Property Rights, Cambridge/Mass., S. 31-42 (reprint).
- DIW* (1995): Rumänien: Produktionsbelegung bei verschleppter Privatisierung. Wochenbericht des DIW, Nr. 22, S. 393-400.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (1995): Die wirtschaftliche Lage Weißrusslands. Fehlende Reformen gefährden geldpolitischen Kurswechsel. Siebenter Zusatzbericht des DIW Berlin, des IfW Kiel und des IWH Halle im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Wochenbericht des DIW, Nr. 44.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (1995a): Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Kurswechsel in der Stabilisierungspolitik. Siebenter Bericht des DIW Berlin, des IfW Kiel und des IWH Halle im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52.
- Engerer, Hella* (1993): Stand und Probleme der Wirtschaftsreformen in Rumänien, in: *Sundhaussen, Holm* (Hrsg.): Südosteuropa zu Beginn der Neunziger Jahre. Reformen, Krisen, Konflikte in den vormals sozialistischen Ländern (= Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, multidisziplinäre Veröffentlichungen, Bd. 4), Berlin, S. 161-183.
- Estrin, Saul, Alan Gelb, Inderjit Singh* (1995): Shocks and Adjustment by Firms in Transition: A Comparative Study, in: *Journal of Comparative Economics*, Nr. 2, S. 131-153.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)* (1995): Transition Report 1995. Investment and Enterprise Development, London.
- Frydman, Roman, Edmund S. Phelps, Andrzej Rapaczynski, Andrei Shleifer* (1993): Needed Mechanism of Corporate Governance and Finance in Eastern Europe, in: *Economics in Transition*, Vol. 1, Nr. 2, S. 171-207.
- Gabanyi, Anneli Ute* (1995): Systemwandel in Rumänien: Verfassung und neue Institutionen, in: *Südosteuropa*, Nr. 9-10, S. 533-559.
- Gärtner, Wolfram* (1995): Die Eigentums Garantien in den Verfassungen Polens, Ungarns, der Tschechischen und der Slowakischen Republik — Verfassungsrechtliche Grundlagen und Verfassungspraxis, in: *Recht in Ost und West*, Heft 3, S. 75-79.



- Hardin*, Russel (1982): *Collective Action*, Baltimore, London.
- Hobbes*, Thomas (1651/1980): *Leviathan*, Stuttgart, Übers.: Mayer, Jacob Peter.
- Hume*, David, (1740/1978): Ein Traktat über die menschliche Natur. Drittes Buch: Über Moral, Hamburg 1978, Übers.: Lipps, Theodor.
- Inotai*, András (1992): Experience with Privatization in East Central Europe, in: Siebert, Horst (Hrsg.): *Privatization. Symposium in Honor of Herbert Giersch*, Tübingen, S. 163-182.
- Khalil*, Elias L. (1995): Organizations versus Institutions, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*; Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Nr. 3, S. 445-466.
- Kornai*, János (1990): *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*, New York/London.
- Krug*, Barbara (1991): Die Transformation der sozialistischen Volkswirtschaften in Zentralosteuropa: Ein Beitrag der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Anpassung durch Wandel. Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 206)*, Berlin, S. 39-60.
- Leipold*, Helmut (1991): Institutioneller Wandel und Systemtransformation — Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen, in: Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Anpassung durch Wandel. Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 206)*, Berlin, S. 17-38.
- Lewis*, David (1975): *Konventionen. Eine sprachphilosophische Abhandlung*, Berlin, Übers.: Posner, Roland, Detlef Wenzel.
- Lipton*, David, Jeffrey Sachs (1990): Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, in: *Brooking Papers of Economic Activity*, Nr. 2, S. 293-341.
- Locke*, John (1690/1992): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Frankfurt/M., in: Euchner, Walter (Hrsg.); Übersetzung: Hoffmann, Hans Jörn.
- Macpherson*, Crawford B. (1967): *Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke*, Frankfurt/M., Übers.: Wittekind, Arno.
- Margolis*, Howard D. (1982): *Selfishness, Altruism, and Rationality. A Theory of Social Choice*, Cambridge/Mass. etc.
- Naishul*, Vitali, A. (1994): Institutional Barriers to Market Transactions In and Between CIS Countries (= Kiel Working Papers, Nr. 624).
- North*, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Studien im Grenzbereich zwischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 76), Übers.: Streissler, Monika.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* (1995): *OECD Economic Survey. Hungary*, Paris.
- Olson*, Mancur (1992): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Studien im Grenzbereich zwischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 10).
- Olson*, Mancur (1992a): The Hidden Path to a Successful Economy, In: Clague, Christopher, Gordon C. Rausser (Hrsg.): *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Cambridge/Mass., Oxford, S. 55-75.
- Pfaff*, Dieter (1993): Neues Wirtschaftsrecht und Privatisierung in Osteuropa — Übertragbarkeit der Erfahrungen in den neuen Bundesländern?, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Heft 3, S. 73-78.
- Pinto*, Brian, Marek Belka, Stefan Krajewski (1993): Transforming State Enterprises in Poland: Evidence on Adjustment by Manufacturing Firms, in: *Brooking Papers on Economic Activity*, Nr. 1, S. 213-270.
- Priddat*, Birger P. (1995): Ökonomie und Geschichte: Zur Theorie der Institutionen bei D.C. North, in: Seifert, Eberhard K., Birger P.
- Priddat* (Hrsg.): *Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie. Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens*, Marburg, S. 205-239.
- Richter*, Rudolf (1993): Ökonomische Theorie des Privateigentums: Thema und Variationen, in: Duwendag, Dieter, Klaus Rose, Eberhard Wille (Hrsg.): *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 44, S. 311-347.
- Saage*, Richard (1989): *Vertragsdenken und Utopie. Studien zur politischen Theorie und zur Sozialphilosophie der frühen Neuzeit*, Frankfurt/M.
- Schrammeyer*, Klaus (1995): Die Eigentumsordnung der bulgarischen Verfassung im Spiegel des Verfassungsgerichts, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, Heft 12, S. 456-463.
- Sundhaussen*, Holm (1993): Rückkehr in die Vergangenheit oder Aufbruch in die Zukunft: Versuch einer Zwischenbilanz für die Balkanländer, in: Sundhaussen, Holm (Hrsg.): *Südosteuropa zu Beginn der Neunziger Jahre. Reformen, Krisen, Konflikte in den vormalig sozialistischen Ländern (= Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, multidisziplinäre Veröffentlichungen, Bd. 4)*, Berlin, S. 211-229.
- Taylor*, Michael (1982): *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge/Mass. etc.
- Vickes*, John, George Yarrow (1988): *Privatization. An Economic Analysis*, Cambridge/Mass., London.
- Voigt*, Stefan (1994): Der Weg zur Freiheit. Mögliche Implikationen Hayekscher Hypothesen für die Transformation der Wirtschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa, in: Hölscher, Jens, Anke Jacobsen, Horst Tomann, Hans Weisfeld (Hrsg.): *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa. Bd. 2: Wirtschaftliche Entwicklung und institutioneller Wandel*, Marburg, S. 63-105.
- Wentzel*, Dirk (1995): *Geldordnung und Systemtransformation. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Geldverfassung (= Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Bd. 50)*, Stuttgart, Jena, New York.
- Wieners*, Jürgen (1994): Privatisierung und Unternehmenskontrolle beim Übergang zur Marktwirtschaft. Ein Beitrag zur Debatte über die Systemtransformation in Osteuropa, Köln (= Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 92).
- World Bank* (1995): *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, DC.
- Zintl*, Reinhard (1983): Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen zur politischen Theorie von James M. Buchanan und Friedrich A. v. Hayek, Berlin (= *Ordo Politicus*, Bd. 22).

## Summary

### Private Ownership, Privatization and Transformation

*Recent empirical studies suggest that the way private property is secured plays a key role for a successful transformation. It is not sufficient to take the number of privatized enterprises as criteria for valuing the progress of privatization and transformation. Efficient use of private property requires the provision by the state of a market-type guarantee for private property as a public good, i.e. the evolution of a social contract on the type of exclusion. This means that on the one hand the state functions as a protective state, on the other hand, the individual disposes of his own resources and gains the profit but should also be responsible when it operates at a loss. In economies in transition, this view on private property has still to evolve. Hereby the main obstacle seems to be that the security of being fully employed as a special kind of property in planned economies, i.e. the individual claim on a lasting earned income has to be abolished with the allocation of risk change. Therefore in the short run the individual might face significant costs of change and question the transition. Voucher-privatization then serves as a means of reducing the burden. Nevertheless the crucial point of ownership change, i.e. the principle of being responsible for losses and the exclusion as public good, has to be solved.*

*Although the new constitutions in middle and eastern Europe formally protect private property, the guarantee and enforcement of private property-rights is not uniform over the region. Provided the state does not really secure property rights, that means as long "a top down" formation of exclusion remains insufficient, individuals try to find their own way and means to protect their resources. Consequently protection becomes a private good. Especially in many CIS countries with little experience on private property in their own history and a state having played a predominant role, people often rely on own protection measures; criminal organizations emerge. Here a „bottom up“ evolution of private property begins. However, without a stable economic and political framework, in particular without protection of private property as a public good, privatization cannot be expected to achieve the same results as under market conditions. Therefore future attention on transition process should be drawn less to the number of privatized enterprises but rather to the way private property is secured.*