

Siegmund, Uwe

Working Paper — Digitized Version

Warum Privatisierung? Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien

Kiel Working Paper, No. 785

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siegmund, Uwe (1997) : Warum Privatisierung? Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien, Kiel Working Paper, No. 785, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46899>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 785

Warum Privatisierung?

— Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien —

von

Uwe Siegmund



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 785

Warum Privatisierung?

— Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien —

von

Uwe Siegmund
Januar 1997

724244

Für Inhalte und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihnen abzustimmen.

Abstract

Jüngste wirtschaftspolitische Auffassungen zur Systemtransformation und institutionentheoretische Argumentationen haben zur These "Privatization does not matter" geführt. In einer ersten Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien wird dieser These widersprochen. Alle behandelten Theorien — die Österreichische Schule (1920-40), die Ordnungstheorie (1930-50), die Konzeption des Volkskapitalismus (1950-70), die Theorie der Verfügungsrechte (1960-80), die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen (seit 1980) und Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien (seit 1990) — sehen die Notwendigkeit der Privatisierung letztendlich in der Entpolitisierung einer Wirtschaft.

JEL Klassifikation: B25, L33, P50

Stichwörter: Privatisierung, Privateigentum, Dogmengeschichte

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten.....	4
I. Warum die Privatisierung begründen?.....	5
II. Zur Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen.....	7
III. Privatisierungstheorien.....	9
1. Die Österreichische Schule (1920-50):	
Privateigentum als konstituierendes Prinzip der Marktwirtschaft.....	9
a. Privateigentumsimitation und -substitution.....	10
b. Interventionismus und Teilprivatisierung.....	13
c. Zusammenfassung.....	14
2. Die Ordnungstheorie (1930-50):	
Dominantes Privateigentum—Marktkonformes Staatseigentum.....	15
a. Monopol in Privateigentum.....	16
b. Marktsicherndes und -konformes Staatseigentum.....	17
c. Zusammenfassung.....	19
3. Die Volkskapitalismus-Konzeption (1950-70):	
Egalitäres Privateigentum und Vermögensbildung.....	19
a. Volkskapitalismus.....	20
b. Volksaktienprivatisierungen.....	21
c. Zusammenfassung.....	22
4. Die Theorie der Verfügungsrechte (1960-80):	
Kosten des Eigentums und Arbeitsteilung der Eigentümer.....	23
a. Bündel von Verfügungsrechten.....	24
b. Entstehung und Arten von Verfügungsrechten.....	26
c. Handelbarkeit von Verfügungsrechten und Coase-Theorem.....	28
d. Privatisierung als Transaktionskosteneinsparung.....	34
e. Empirische Effizienzvergleiche.....	36
f. Monopol als Verfügungsrecht.....	38
g. Zusammenfassung.....	40
5. Die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen (seit 1980):	
Selbstdisziplin des Staates.....	42
a. Drei Budgetmodelle.....	43

b.	Härtung der weichen Budgetbeschränkungen.....	45
c.	Zusammenfassung.....	46
6.	Die Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien (seit 1990):	
	Interventionsbarrieren.....	47
a.	Positive Privatisierungstheorien.....	48
b.	Eine Theorie der Privatisierungspolitik.....	58
c.	Zusammenfassung.....	60
IV.	Schlußfolgerungen.....	62
Anhang 1:	Fields "Privatisierungsmodell".....	65
Bibliographie.....		67

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten

Schaubild 1	— Transaktionskosten der Privatisierung nach Coase.....	35
Schaubild 2	— Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Fundamentalen Privatisierungstheorems.....	51
Schaubild 3	— Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Neutralitätstheorems.....	52
Schaubild 4	— Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Existenztheorems.....	55
Schaubild 5	— Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Zwei-Prinzipal-Modells.....	57
Schaubild 6	— Die Prinzipal-Agenten-Struktur einer Theorie der Privatisierungspolitik.....	59
Schaubild A1	— Fields "Privatisierungsmodell".....	65
Tabelle 1	— Die Effizienz von Privat- und Staatseigentum: empirische Fallstudien 1970-85.....	37
Übersicht 1	— Eigentums-, Koordinations-, Staats- und Wirtschaftssystem- formen nach der Österreichischen Schule.....	13

I Warum die Privatisierung begründen?*

In der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse der Privatisierungen in den Transformationsländern wird gegenwärtig hauptsächlich das Wie der Privatisierung untersucht. Man beschrieb (z.B. Frydman, Rapaczynski, Earle 1993a, 1993b), klassifizierte (z.B. Wieners 1994) und analysierte (z.B. Schmidt und Schnitzer 1993, Albrecht 1996) die Formenvielfalt der Privatisierungsmethoden, insbesondere Voucher-, Massen-, Insider-, spontane Privatisierungen, Privatisierungen mittels Direktverkauf, Verschenken, MBO/MBI und Auktionen. Diese Hinwendung der Forschung zu den Privatisierungsmethoden ergab sich aus der wirtschaftspolitischen Notwendigkeit der Transformationsländer eine oder mehrere Privatisierungsmethoden auswählen zu müssen. Die Analyse des Warum der Privatisierung wurde vernachlässigt.

Zu Beginn der Systemtransformation schien es vollkommen unumstritten — geradezu naturgesetzlich — zu sein, daß privatisiert werden müsse. Nach einem halben Jahrzehnt Erfahrungen mit den Privatisierungen in den Transformationsländern wird jedoch zunehmend die Bedeutung der Privatisierungen in der Systemtransformation in Frage gestellt. Erfahrungen in einigen Ländern zeigten, daß Privatisierungen doch nicht so wichtig seien für eine erfolgreiche Systemtransformation wie zu Beginn gedacht. Dafür werden drei Begründungen angeführt. Zum ersten sei die Liberalisierung der Märkte wichtiger als die Privatisierung der Unternehmen. Wettbewerb sei ein Substitut für Privateigentum. Zum zweiten brauche man nur den alten undemokratischen Zwangsstaat in einen demokratischen Rechtsstaat (manchmal auch Wohlfahrtsstaat) umzuwandeln, dann würde er die Umstrukturierung von Unternehmen genauso, ähnlich oder möglicherweise sogar besser vornehmen als Privateigentümer, weil er die volkswirtschaftliche und langfristige Gesamtsicht vertritt. Eine Sanierung und Umstrukturierung staatlicher Unternehmen sei dann der privater Unternehmen überlegen, womit die Privatisierung überflüssig, nebensächlich oder zumindest verzögert würde (Csaba 1995). Zum dritten sei das Wachstum neu gegründeter privater Unternehmen wichtiger als die Privatisierung bestehender staatlicher Unternehmen (z.B. Estrin 1996). All diese Auffassungen kann man mit Hölscher (1994:2) in der Arbeitshypothese: "Privatization does not matter" zusammenfassen.

* Für anregende Diskussionen und Hinweise möchte ich Dieter Bös, Klaus-Werner Schatz, Thrainn Eggertsson und Assistenten im Sonderforschungsbereich 303 "Information und die Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten" der Universität Bonn danken. Klaus Schrader danke ich für die kritische Durchsicht einer früheren Version. Die Egon-Sohmen-Stiftung hat die Arbeit finanziell unterstützt.

In der Wirtschaftspolitik vieler Transformationsländer gewinnt die Auffassung an Gewicht, daß Privatisierungen verlangsamt, mit Auflagen versehen, nur als Teilprivatisierungen oder mittels institutioneller Privateigentumssubstitute (z.B. autonomen kommunalen Unternehmen) durchgeführt werden müssen. In einigen Fällen werden Privatisierungen ausgesetzt oder gar Wiederverstaatlichungen oder Reregulierungen in Betracht gezogen. Die deutlichsten Vertreter dieser Wirtschaftspolitik sind die nichtabgewählten, mächtiger werdenden oder an die Macht zurückgekehrten reformkommunistischen und -sozialistischen Parteien in fast allen Transformationsländern. Das wohl augenscheinlichste Beispiel ist die Slowakei, die gemeinsam mit Tschechien die Voucherprivatisierung begann mittlerweile aber in einer regierungsgesteuerten Insiderprivatisierung des "stop-and-go" verharrt.

Diesen Auffassungen zur Unbedeutsamkeit der Privatisierungen wird von der Neuen Institutionenökonomik als theoretisches Problem der Nichtnotwendigkeit der Privatisierungen formuliert. Warum sollen staatliche Unternehmen überhaupt privatisiert werden, wenn man ihnen doch Anreizstrukturen wie bei privaten Unternehmen geben kann. Schmidt faßt das so zusammen:

Why can't the government reach the same productive efficiency by just mimicking the private owner? If the government organizes the firm in exactly the same way as private owner would do, if it gives the same incentives schemes to managers and workers, and if it deviates from this policy only if there is a possibility to do something strictly better than private owner, then a nationalized firm should produce at least as efficiently as a privatized one. (1990:2)

Der Staat könne also als Imitator des Privateigentums auftreten und sogar komparative organisatorische Effizienzvorteile aufweisen. Er könne ebenso effizient wie oder gar effizienter als ein Privateigentümer wirtschaften. Damit wäre dann die Privatisierung überflüssig. Diese Sicht wird von Vertretern der Gemeinwirtschaft unterstützt:

Nicht selten ist die Situation, wenn man wegen Ineffizienzen privatisiert, paradox. Öffentliche Unternehmen sind erst verkäuflich und damit privatisierbar, wenn ihre Ineffizienzen abgestellt sind. Dann aber brauchen sie aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht mehr verkauft zu werden! Im Gegenteil: Mit der Privatisierung geht man neue zusätzliche, oft nicht unbeträchtliche Risiken ein. Denn auch Privatisierungen sind nicht ohne Ungewissheiten über die künftige Entwicklung zu haben. (Loesch 1987:107)

Es ist erstaunlich, daß diese jüngere Argumentation derjenigen der Marktsozialisten methodologisch ähnlich sind, die in der Kalkulationsdebatte in den 1920/30er Jahren benutzt wurde. Die zentralgesteuerte Gemeinwirtschaft sollte genauso effizient sein wie und sogar effizienter als die auf Privateigentum beruhende Marktwirtschaft. Der Staat könne als Wettbewerbsimitator auftreten (Preis-Grenzkosten-Regel), er könne die ineffiziente Anarchie des Marktes durch Nutzung seines Organisationsvorteils (zentrale Planung) beseitigen und er könne Privateigentum imitieren (autonome staatliche Unternehmen). Man kann also vom Ende des Jahrhunderts zum Ausgang des Jahrhunderts zurückkehren und seitdem entstandene

ausgewählte Theorien nach der Begründung von Privatisierungen befragen. Es wird also vermutet:

Hypothese 1: Es existiert eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien.

II Zur Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen

Doch welche Theorien soll man für eine Dogmengeschichte auswählen? Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien baut — wie jede andere Theorieentwicklung — nicht nur auf die logische Abfolge von Argumentationen auf, sondern auch auf die Suche nach Antworten auf Fragestellungen aus der Praxis. Insofern kann die Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen als Leitfaden für die Auswahl ökonomischer Theorien dienen (politische Theorien oder ökonomische Theorien der Politik, wie etwa Bürokratietheorien, Interessengruppentheorien oder die Theorie kollektiver Wahlhandlungen, werden nicht betrachtet). In vereinfachender Weise läßt sich die Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen für dieses Jahrhundert in Privatisierungsschüben darstellen.¹

Der erste Schub war eine "Verstaatlichungsbremse" Anfang bis Mitte des Jahrhunderts in einigen Ländern, insbesondere in den USA. Diese Länder haben keine Transformationen ihres Wirtschaftssystems zu einer sozialistischen oder kriegswirtschaftlichen Zwangswirtschaft mit massenhaften Verstaatlichungsmaßnahmen oder alles erfassenden Regulierungen vorgenommen. Parallel zu diesem Schub gab es in der Dogmengeschichte die Kalkulationsdebatte der 1920/30er Jahre, über die Möglichkeit und Unmöglichkeit der Gemeinwirtschaft und des Marktsozialismus.

Der zweite Privatisierungsschub in den 1940/50er Jahren bedeutete eine Umstellung der staatlichen Kriegs- und Rüstungsproduktion zur privaten Friedens- und Konsumgüterproduktion im Gefolge des Zweiten Weltkrieges. Insbesondere Zwangsregulierungen aus Kriegszeit wurden abgebaut. Es entstanden vielfach Mischwirtschaften mit einem immer noch hohem Anteil an Staatseigentum im Wirtschaftssektor. Wiederum parallel dazu wurde in der Dogmengeschichte eine Ordnungstheorie in den 1930/40er Jahren entwickelt, die sowohl dem Privateigentum als auch

¹ Siehe auch Lösch (1987: Kapitel 1). Die Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen ist selbst noch ein neues Feld der Forschung. Zur verwandten Wirtschafts- und Dogmengeschichte der Deregulierung siehe Peltzman (1989).

dem Staatseigentum eine Rolle im Wirtschaftsgeschehen zuwies. Und die Volkskapitalismus-Konzeption der 1950/60er Jahre suchte gar einen dritten — egalitären — Weg in der Eigentumsform.²

Einen dritten Privatisierungsschub gab es in den 1970/80er Jahren. In Amerika begann man zu deregulieren und in Europa zu privatisieren — in beiden Fällen wurden Eigentumsrechte des Staates abgegeben oder aufgelöst. Dieser Privatisierungsschub erfaßte nicht nur einfache Unternehmen sondern auch städtische Monopole; mit Großbritannien als Pionier der Monopolprivatisierung. Er schloß bereits einige Entwicklungsländer ein, z.B. Chile. Selbst in sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften wurde mehr Privateigentum zugelassen und mit privateigentumsähnlichen Eigentumsformen experimentiert, so z.B. in Ungarn. In der Dogmengeschichte wurde in dieser Zeit mit der Theorie der Verfügungsrechte ein umfangreiches Theoriegebäude zur Begründung von Privatisierungen und Deregulierungen geschaffen. Eine ähnliche Bemühung der konzeptionellen Grundlage gab es mit der Theorie der "Weichen Budgetbeschränkungen".

Einen vierten Privatisierungsschub gab es in den 1990er Jahren. Nunmehr wurden Privatisierungen ein weltweites und umfassendes Phänomen. Es wurde auf allen Kontinenten und in allen Wirtschaftssystemen privatisiert und dereguliert (World Bank, 1995). Es kam zu Massenprivatisierungen. Damit trat die polit-ökonomischen Natur der Privatisierung deutlich hervor. Die Tiefe der Privatisierungen erfaßte manchmal selbst solche Bereiche, die das Selbstverständnis des modernen Staates hinterfragen, wie etwa Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme. In der jüngsten Dogmengeschichte versuchte man dann konsequenterweise eine reine Theorie der Privatisierung zu schaffen.

Damit ist jedoch die Wirtschafts- und Dogmengeschichte der Privatisierungen noch nicht beendet ist. Am Ende eines Jahrhunderts von Privatisierungs- aber auch Verstaatlichungsschüben tauchte dann folgerichtig die Frage nach zyklischen Bewegungen auf (Hirschman 1982, Chua, 1995, Siegmund 1996). Damit steht die bedeutsame Frage zur Diskussion, ob es zu neuen Privatisierungs- oder Verstaatlichungsschüben kommen wird.

Wenn die Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen so vielfältig, in so vielen verschiedenen Ländern, zu so vielen verschiedenen Zeiten stattgefunden hat und wenn dazu ganz verschiedene Theorien Begründungen der Privatisierungen liefern, so ist zu vermuten:

² Eine Suche nach einem "dritten Weg" in der Eigentumsform gab es auch in sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften mit der Theorie und jugoslawischen Praxis der Arbeiterselbstverwaltung. Das wird hier nicht behandelt.

Hypothese 2: Die Begründungen der Privatisierung haben sich im Laufe der Zeit gewandelt.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Im Kapitel III werden die wichtigsten Privatisierungsbegründungen oben genannter Theorien vorgestellt, wobei jede Theorie mit einer Zusammenfassung endet. In den Schlußfolgerungen wird Hypothese 1 angenommen und Hypothese 2 abgelehnt.

III Privatisierungstheorien

1. Die Österreichische Schule (1920-50):

Privateigentum als konstituierendes Prinzip der Marktwirtschaft

Die Österreichische Schule hat sich insbesondere in der Diskussion um die Wirtschaftsrechnung im Sozialismus in den 1920/30er Jahren mit der Frage: Warum überhaupt Privateigentum (PE)? auseinandergesetzt (Mises 1922, 1940, 1949; Hayek 1935a, 1935b, 1940, 1944). An dem besonderen historischen Punkt des Entstehens von zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen, z.B. in Rußland, Österreich und Deutschland, mußten die Grundinstitutionen des Marktwirtschaft hinterfragt werden. Die Argumente der Österreichischen Schule sind durch eine prinzipielle Kontrastierung zwischen Marktwirtschaft (Kapitalismus, Verkehrswirtschaft) und Zentralverwaltungswirtschaft (Sozialismus, Gemeinwirtschaft) die am schärfsten vorgebrachten Argumente für eine Privatisierung. Wenn also allumfassendes Staatseigentum (SE) inhärent zum wirtschaftlichen Kollaps führt, wie die Österreichische Schule argumentierte, dann kann man vermuten, daß auch weniger umfassendes SE ebenso inhärent zu Ineffizienzen führt.

Die Österreichische Schule war zur damaligen Zeit nicht mit Privatisierungen konfrontiert, sondern mit der "Verstaatlichungs- und Verstädtlichungstätigkeit" (Mises 1922:225), mit der vollständigen "Vergesellschaftung der Produktionsmittel", der Schaffung sozialistischer Gemeinwesen. Gegen diese Totalverstaatlichung war das Hauptargument, daß in der Zentralverwaltungswirtschaft eine rationale Wirtschaftlichkeitsrechnung nicht möglich ist, da mit dem allumfassenden SE an den Produktionsfaktoren und mit der Koordinierung aller Produzenten und Konsumenten durch einen einheitlichen Plan die Preise als Informations- und Koordinationsinstrument verschwinden. Die Tauschvorgänge der Produzenten in der

Zentralverwaltungswirtschaft gleichen denen in einem großen Unternehmen. Allerdings fehlt dem Unternehmen die Kalkulationsgrundlage, da keine externen Preise, hervorgebracht im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, zur Verfügung stehen und keine internen Preise auf Grundlage eines Arbeitswertes (also von Arbeitsstunden) möglich sind. Wenn aber das Unternehmen nicht wirtschaftlich kalkulieren kann, also nicht Ertrag und Aufwand vergleichen kann, somit nicht rational entscheiden kann, wofür und wann es wieviel Produktionsfaktoren in die eine oder andere Verwendung lenkt, muß es notwendig ineffizient sein. Letztlich wird die ökonomische Steuerung durch eine politische ersetzt (Hayek 1944).

a. Privateigentumsimitation und -substitution

Die Österreichische Schule hat den Institutionen des Eigentums zwar weniger Aufmerksamkeit gewidmet, als den Institutionen der Koordination, weil sie keine so eindringliche und in sich geschlossene Argumentation wie bei der Preisbildung und des dynamischen Wettbewerbs lieferte.³ Das erscheint umso verwunderlicher da doch Mises (1922:222) apodiktisch äußerte: "Das Wesen des Sozialismus ist das: alle Produktionsmittel stehen in der ausschließlichen Verfügungsgewalt des organisierten Gemeinwesens. Das allein und nichts anderes ist Sozialismus. Alle anderen Begriffsbestimmungen sind falsch." Doch gab es von sozialistischen Theoretikern ähnlich den drei Verfahrensweisen bei der Wettbewerbssimulation⁴ auch Vorschläge zur Abschaffung, Imitation oder Substitution von PE, die die Österreichische Schule kritisierte:

Totales Staats Eigentum, d.h. alles wird zu SE, jegliches PE wird abgeschafft. Alle Produktionsfaktoren und alle Güter werden der staatlichen Verfügung unterworfen. Mises

³ "Hayek, in 1935, focused primarily on the question of who is to decide how to allocate investment resources in the absence of private ownership, and on what basis. Perhaps his argument might have been more powerful had he tried to explain in more detail how such decisions are made under private ownership, rather than denying that they could be made under competitive schemes of socialism. ... When Hayek returned to the debate in 1940, so little attention had been paid to what he had said in 1935 about these issues of risk and expectation in the absence of private ownership that he felt compelled [only] to quote his earlier remarks [again]." (Lavoie 1985:166).

⁴ Die Marktsozialisten schlugen drei Verfahren der Wettbewerbssimulation vor: (i) das mathematische Schlußfolgern, d.h. das Aufstellen und Lösen von mathematischen Gleichungssystemen durch die Zentralplanbehörde analog zur Beschreibung von Volkswirtschaften mittels statistisch aggregierter Daten und makroökonomischer Modelle; (ii) die Vorausberechnung, d.h. das Herantasten (*l'antonnement*) über einen Prozeß des Versuchs und Irrtums (*trial and error*), bei dem die Zentralplanbehörde dezentralen Unternehmen Regeln des Handelns ($MC=P$) vorschreibt, schrittweise Preise fixiert und die dazugehörigen zu produzierenden und zu konsumierenden Mengen abfragt, um im Gleichgewicht aller Mengen und Preise die Produktion aufzunehmen; (iii) die Rückwärtskalkulation, d.h. das Nutzen von Preisinformationen von Güter- und Arbeitsmärkten für die Kalkulierung (*imputation*) von Preisen für Kapital- und Investitionsgüter. Alle drei Verfahren wurden von der Österreichischen Schule verworfen (Lavoie 1985: Kapitel 4-6).

(1922:14-20) kritisierte diese totalitäre Auffassung, indem er klarstellte, daß auch bei SE immer Individuen die Verfügung über Güter und Leistungen haben. Wenn zudem noch alle Individuen "Besitzer" des Staates und der Staat Eigentümer von allen ist, ist vollkommenen unklar, wer wie über was verfügt. Damit ist totales SE nicht ökonomisch rational. SE ist ein Abstraktum.

Dezentrales Staatseigentum, d.h. SE an Unternehmen kann wie in der Marktwirtschaft dezentral organisiert werden. Es können zwei Konzepte unterschieden werden. Die dezentralen Organisationseinheiten seien entweder autonome Betriebe, dessen Leiter nach Regeln der Zentralplanbehörde wirtschaften (im Idealfall wettbewerbssimulierenden Regeln wie "Produziere die Menge, bei der die Preise gleich den Grenzkosten sind"), aber nicht nach detailliertem Befehl handeln. Das ist das marktsozialistische Eigentumskonzept (Lange 1938:72-90; jüngst Roemer 1994: chpt. 4), welches das idealtypische Konstrukt ehemals realsozialistischer Staaten war. Oder die alleinigen dezentralen Organisationen seien selbstverwaltete Betriebe, dessen Leiter keinen Befehlen oder Regeln einer Zentralplanbehörde folgen müssen, sondern den Anordnungen aller Beschäftigten des Betriebes. Das ist das syndikalistische Konzept, welches das idealtypische Konstrukt des ehemaligen jugoslawischen Modells war.⁵ Beide Konzepte wurden von der Österreichischen Schule kritisiert, weil Dezentralisation nicht gleich Autonomie und Autonomie nicht gleich Unternehmertum ist. Die Leiter der Betriebe im marktsozialistischen Konzept können nicht frei über alle Produktionsfaktoren verfügen. Selbst unter der Annahme freier Konsumgüter- und Arbeitsmärkte, und der Annahme, daß Preise für Produktionsfaktoren rückwärtskalkuliert werden könnten, könnten die Produktionsfaktoren Kapital und Boden nicht frei zwischen den Betrieben gehandelt werden, weil sie im SE stehen. Es kann nicht rational entschieden werden, wer die Eigentumsrechte an welchem Kapital und Boden bekommt, wie ein Leiter belohnt wird bei Gewinnen und bestraft wird bei Verlusten, und welche Neuinvestitionen wo getätigt werden sollen (Hayek 1935b:222-227). Die Entscheidungen der Risikoallokation und der Verteilung der Kapitals auf seine Verwendungen würden wiederum einer Zentralplanbehörde zufallen, mit den Folgen, "daß weder der Unternehmer noch die Zentralplanbehörde in der Lage wäre, zu planen, und daß es unmöglich wäre, Verantwortlichkeit für Fehler festzustellen" (Hayek 1935b:226). Die Leiter der Betriebe hätten also weder die richtige Motivation noch das

⁵ Daneben gab es noch viele andere Auffassungen zur dezentralen Organisation des SE im Sozialismus oder im "Halbsozialismus", die mehr oder weniger entweder zu einer der obigen SE-Formen oder aber zu PE tendieren wie militärische Organisation, Organisation in Gilden mit einer oder mehreren Zentralbehörden, kleinbäuerliche und handwerkliche Organisation, Organisation in gemischten Unternehmungen, gleiche Gewinnbeteiligung aller Beschäftigten einschließlich der Manager (siehe Mises 1922:222-264).

notwendige Wissen über Kosten und Preise, um unternehmerisch tätig zu sein (Lavoi 1985:143). Die Unternehmen werden notwendig ineffizient. Die Leiter der Betriebe im syndikalistischen Konzept würden keine Unternehmer sein, sondern "Arbeiterführer", die anderen Entscheidungs- und Einkommenskalkülen zu folgen hätten als Privateigentümer.⁶ Die anvisierte Gleichverteilung der Eigentumsrechte im Betrieb kommt nicht zustande, sofern der Handel von Eigentumsrechten, der Wechsel der Arbeitsplätze zwischen den Betrieben und das Erbrecht zugelassen würden. Mit deren Zulassung würden neue Ungleichverteilungen entstehen, welche eine ständige Wiederumverteilung des Eigentums durch den Staat notwendig machen würde. Das wiederum würde die wirtschaftlich erfolgreicher Individuen (Unternehmer) ständig enteignen und entmutigen (Mises 1922:257-262, 1940:715ff.). Schließlich führt auch das zu Ineffizienzen verglichen mit einer Marktwirtschaft, in der die Unternehmer Privateigentümer sind und in der die Eigentumsrechte gehandelt werden können.

Verpachtetes Staatseigentum, d.h. das SE wird periodisch an den Höchstbietenden verliehen. In der Diskussion der 1930er Jahre ist der Höchstbietende ein Individuum ohne Privatvermögen; in der Diskussion der 1980er Jahre ein Privateigentümer.⁷ In der älteren Variante würde das Individuum kein eigenes Vermögen riskieren und der auktionierenden Zentralbehörde würde somit das objektive Entscheidungskriterium fehlen, denn sie kann sich nicht einfach auf das Erfolgsversprechen der künftigen Pächters verlassen. Sie würde das ganze Risiko übernehmen und somit de facto doch Eigentümer bleiben (Hayek 1935b:222-223). In der jüngeren Variante — die nicht von Mises und Hayek untersucht werden konnte — riskierte zwar das Individuum sein Privatvermögen und die Zentralplanbehörde hätte den Versteigerungspreis als Entscheidungskriterium, aber es bliebe offen für wie lange oder wie oft Unternehmen versteigert werden sollten. Insbesondere Investitionsentscheidungen, deren Wirkungen länger als die Pachtperiode sind, und Informationsvorteile der bisherigen Pächter würden bei Neuversteigerung zu Problemen effizienter Ressourcenallokation. Im übrigen hätten die Pächter bei Gewerbefreiheit jederzeit die Möglichkeit eigene Unternehmungen zu gründen und Privateigentümer zu werden.

⁶ Die Insider-Outsider-Probleme der jugoslawischen Wirtschaft, insbesondere bei Investitionen, Beschäftigung und Innovationen, wurden später aufgezeigt (siehe Pejovich 1990:173-200). Im folgenden wird von Natural- und ständestaatlichen Verteilungen abgesehen.

⁷ Brus und Laski (1989:146) zitieren den ungarischen Ökonomen Tibor Liska, der dieses Konzept eines *entrepreneurial socialism* vorschlug. Sie betrachten das als Weiterentwicklung der (privaten) Pacht im Sozialismus.

Übersicht 1 — Eigentums-, Koordinations-, Staats- und Wirtschaftssystemformen nach der Österreichischen Schule.

Plan	Wettbewerb	
Staatseigentum (SE)		
- russischer Sozialismus (1)	- Halbsozialismus (Marktsozialismus) (2)	
- Totalstaat	- Totalstaat	
- kein PE	- PE-Imitation	
- Zentralplan	- Wettbewerbssimulation	
Privateigentum (PE)		
- deutscher Sozialismus (3)	Marktwirtschaft (4)	
- Totalstaat	- gehemmte (a)	- reine (b)
- PE-Substitution	- Interventionsstaat	- Minimalstaat
- systematische Regulierung	- SE/PE-Mischformen	- PE
	- Wettbewerb und	- Wettbewerb
	isolierte Regulierung	

Hinweis: Die Begriffe orientieren sich an Mises (1922, 1929, 1940, 1949). Mises bezeichnete 1+2+3 als Gemeinwirtschaft und 4a als Interventionismus.

Die Österreichische Schule hat also die Zentralverwaltungswirtschaft und den Marktsozialismus beruhend auf SE verworfen (siehe Übersicht 1, Fall 1 und 2). Es bliebe dann noch der Fall (3) bei dem PE erhalten und nur der Wettbewerb durch den Zentralplan ersetzt werden soll. Diesen Fall bezeichnete Mises anhand der Wirtschaft des Nationalsozialismus als die "deutsche Ausprägung des Sozialismus" (im Kontrast zur russischen Ausprägung) und grenzt ihn ab vom Interventionismus (Fall 4a). In der deutschen Ausprägung des Sozialismus wird durch staatliche Stellen mit Hilfe von Befehlen, Anweisungen, Geboten und Verboten direkt und vor allem systematisch in die Wirtschaft eingegriffen. Dazu benötigt man wiederum eine Zentralplanbehörde, die sich bei Bedarf auf hierarchisch gegliederte Unterbehörden stützen kann. Preise (Löhne, Güterpreise, Zinssätze) werden durch staatliche Stellen fixiert und geändert. Die Wirkungen der staatlichen systematischen Eingriffe auf das nur noch de jure bestehende PE sind die gleichen wie die bei der Überführung des PE in SE (Mises 1940:648). Direkte systematische staatliche Regulierung von PE ist ein Substitut für SE.

b. Interventionismus und Teilprivatisierung

Der "Interventionismus" oder die "gehemmte Marktwirtschaft" (Mises 1929, 1940:646-723, 1949:712-854) ist das isolierte — nicht das systematische — Eingreifen des Staates in die Wirtschaft, das "die Eigentümer der Produktionsmittel und die Unternehmer zwingt, die Produktionsmittel anders zu verwenden, als sie es sonst tun würden" (Mises 1929:6), jedoch die Marktwirtschaft nicht abschafft. Als Bedingungen, wann der Interventionismus zur Zentralverwaltungswirtschaft wird, führte Mises (1929:1-6) an:

- alle wesentlichen Verfügungen müssen von staatlichen Stellen erfolgen. Das staatliche Unternehmen wird nicht vollkommen, aber in den wichtigen Parametern politisch kontrolliert.
- nicht Gewinnstreben, sondern "Staatsräson und Gehorsam" werden zum Antrieb des Handelns und der Entscheidungen. Das staatliche Unternehmen darf nur dann (oder gar nicht) Gewinne maximieren, wenn es sich zuerst anderen politisch gesetzten Zielen unterwirft.
- die Verfügungen sind bewußte Teile eines Eingriffssystems. Die staatlichen Verfügungen sind nicht mehr isolierte Akte. SE wird systematisch und zielgerichtet geschaffen und vermehrt. SE wird nicht mehr einfach "zufällig" angehäuft.

Die Umkehrschlüsse geben dann die Bedingungen für alles umfassende Privatisierungen an. Totale Privatisierung ist vollständiger Rückzug des Staates aus der Wirtschaftstätigkeit.⁸ Wenn nur unwesentliche Verfügungsrechte vom Staat abgegeben werden, wenn die Ziele Mischformen zwischen Gewinnstreben und politischen Zwecken sind oder wenn nur zufällige einzelne Eingriffe nicht mehr vorgenommen werden, handelt es sich höchstens um eine Teilprivatisierung. Partiales Privateigentum und Teilprivatisierung charakterisieren dann die gehemmte Marktwirtschaft und den Interventionsstaat.

c. Zusammenfassung

Für die Österreichische Schule ist PE die notwendige Bedingungen für das Funktionieren einer Marktwirtschaft. Alle Versuche einer PE-Imitation oder -substitution für eine gesamte Wirtschaft müssen scheitern, denn nur private Eigentümer — durch ihre Rivalität⁹ — sind in der Lage, das Koordinationsproblem von Ressourcen, Wissen und Wünschen zu lösen. Sie bringen die Preise als Signale für die Entscheidungen zur alternativen Verwendung von Produktionsfaktoren hervor. Die Rivalität wiederum gründet sich auf unternehmerischer Autonomie vom Staat einschließlich der vollständigen Risikoübernahme, d.h. dem Freisein von Staatseingriffen. Die Autonomie der Privateigentümer geht einher mit einer dezentralen Organisation. Entsprechend den von der Österreichischen Schule unterschiedenen Staatsvarianten Totalstaat und Interventionsstaat gibt es auch zwei Arten von SE: totales und partiales. Totales SE ist de jure und de facto staatlich. Partiales PE kann aber auch de jure als

⁸ Die Österreichische Schule verneint die Existenz vieler öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Z.B. Mises sieht nur den inneren und äußeren Schutz der Eigentumsrechte als öffentliches Gut an.

⁹ "Economic rivalry is the clash of human purposes." (Lavoie, 1985:22)

PE erscheinen, de facto SE sein, wenn der Staat weiterhin entscheidende Verfügungsrechte ausübt. Das entspricht in etwa dem was man heute als formale Privatisierung bezeichnet, bei nur die rechtliche Hülle einer Privatgesellschaft gewählt wird, die reale Privatisierung aber noch aussteht. Privatisierung ist für die Österreichische Schule Abschaffung staatlicher Interventionen.

Die Österreichische Schule würde auf die Frage "Warum Privatisierung?" antworten: Weil PE ökonomische Rivalität und Preise erzeugt und somit Voraussetzung für Wettbewerb ist.

2. Die Ordnungstheorie (1930-50):

Dominantes Privateigentum — Marktkonformes Staatseigentum

Die Ordnungstheorie hat sich am Beginn des Aufbaus einer Nachkriegsordnung mit der Begründung der Privatisierung beschäftigt. Diese durch deutsche Nationalökonomien ausgearbeitete Theorie (Böhm 1933, 1937; Eucken 1944, 1952; Miksch 1937; Röpke 1937, 1942, 1944, 1945, 1958, Zeitschrift "Ordo"; im folgenden wird sich insbesondere auf Eucken 1952 gestützt) hat wesentliche Argumente der Österreichischen Schule übernommen und in eine "4-Formen-Lehre" der Wirtschaftsordnungen verwandelt, die bis heute verwandt wird und inzwischen verfeinert wurde. Die vier Formen ergeben sich aus jeweils zwei Ausprägungen des Koordinationsmechanismus¹, in Wettbewerb und Zentralverwaltung, und des Eigentums, in PE und SE (siehe auch Übersicht 1). Die "4-Formen-Lehre" bildet sogar das klassifikatorische Rückgrat für die heutige Transformationstheorie (siehe Peters 1993:197-246; Kornai 1990, 1992:383-580). Was die Ordnungstheorie gegenüber der Österreichischen Schule stärker betont, ist die aktive wirtschaftsordnende Rolle, die der Staat erfüllen soll, "jenseits" einer Markt- oder Zentralverwaltungswirtschaft. Der Staat sollte eine Wirtschaftspolitik zur Durchsetzung konstituierender und regulierender Prinzipien der Marktwirtschaft unter Beachtung ihrer Konstanz und Interdependenz betreiben (Eucken 1952:254-324). Dabei gingen die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft von einer stärkeren Rolle des Staates aus (Müller-Armack 1976).¹⁰ Der Staat durfte nicht nur aus wettbewerbspolitischen Gründen intervenieren, sondern prinzipiell auch aus sozialpolitischen Gründen.

¹⁰ Müller-Armack ist der bedeutendste Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft und wird hier als "Ordoliberaler" zur Ordnungstheorie gerechnet.

a. Monopol in Privateigentum

Die Ordnungstheorie wies darauf hin, daß die freie Vertragsgestaltung von Privateigentümern dazu benutzt werden könne, die ökonomische Freiheit anderer zu beschränken, indem private Kartelle, Monopole, Trusts u.a. konkurrenzbeschränkende Formen gebildet würden. Dies müsse aber verhindert werden: "Vertragsfreiheit darf nicht zu dem Zwecke gewährt werden, um Verträge zu schließen, welche die Vertragsfreiheit beschränken oder beseitigen" (Eucken 1952:278). Dazu bedürfte es dann einer Kontrolle. Die natürliche Kontrolle ist der Wettbewerb. "Das Prinzip der offenen Märkte" muß sich durchsetzen können oder — durch den Staat durchgesetzt werden. Wenn also PE als Wettbewerbsgrundlage sich von allein umwandeln könne in PE als Monopolgrundlage, müsse der Staat auf die Verhinderung der Entstehung von Monopolen hinwirken und für die doch entstehenden Monopole eine Monopolkontrolle vorsehen. PE ohne Wettbewerb, d.h. privates Monopol als dominierende Markt- und Eigentumsform eines gesamten Wirtschaftssystems, führe zu wirtschaftlichen Schädigungen und sei unsozial, da es keine ökonomischen Alternativen ließe und zum unberechenbaren Machtfaktor würde. PE sei zwar notwendige, aber nicht mehr hinreichende Bedingung einer Marktwirtschaft, wie von der Österreichischen Schule angenommen. Es bedarf des Staates zur Erhaltung des Wettbewerbs: "Wie also Privateigentum an Produktionsmitteln eine Voraussetzung der Wettbewerbsordnung ist, so ist die Wettbewerbsordnung eine Voraussetzung dafür, daß das Privateigentum an Produktionsmitteln nicht zu wirtschaftlichen und sozialen Mißständen führt." (Eucken 1952:275, Hervorhebung U.S.; ähnlich bereits Böhm 1933).

So klar wie die Ordnungstheorie hervorhob, daß PE und Wettbewerb sich gegenseitig bedingen, so unentschieden blieb die Ordnungstheorie über die Ursprünge des Monopols. Eucken (1952:270-278, 291-292) betonte, daß private Unternehmen von sich aus ständig zum Monopol drängen und das sich solche Monopole verfestigen können, zuerst rein ökonomisch und später dann auch politisch. Monopol in PE schien wohl zu einem zentralverwalteten System zu tendieren, wie es die Erfahrungen in Deutschland in den 1920/30er Jahren nahegelegt hatten. Röpke hingegen betonte, daß der Staat von Anfang an einen entscheidenden Anteil an der Monopolbildung hatte:

Es gibt wohl kaum ein nennenswertes Monopol, bei dessen Entstehung nicht der Staat in dieser oder jener Form Geburtshelferdienste geleistet hätte. ... Wahrscheinlich gäbe es heute wenige Monopole auf der Welt, wenn nicht der Staat aus mannigfachen Gründen das ganze Gewicht seiner Autorität, seiner Rechtsprechung und seiner monopolfreundigen Wirtschaftspolitik (einschließlich der Politik der Einfuhrbeschränkungen) gegen die natürliche Gravitation zur Konkurrenz aufgeboten hätte. (1937:215)

Er kam damit der Österreichischen Schule sehr nahe, die mit Rothbard (1962:587-593, 1970:37-80) die These aufstellte, daß letztendlich jedes dauerhafte Monopol staatlichen Ursprungs sei.

Auch wenn der Ursprung des Monopols umstritten blieb, und man demzufolge in der Österreichischen Schule und der Ordnungstheorie andere Gewichte auf den Umgang mit Monopolen legte, so war es eine bedeutende Erkenntnis der Ordnungstheorie, daß sich der Charakter des PE mit der Marktform ändern kann. Eine Wirtschaft ausschließlich beruhend auf Monopolen in PE nimmt Charakterzüge einer Zentralverwaltungswirtschaft an und existiert überhaupt nur als Zwischenzustand, oder "Industriefeudalismus" wie Röpke (1942:294) ihn bezeichnete. Das ergibt sich zum einen aus dem ordnungspolitischen Zwang zur Monopolkontrolle durch den Staat, die dann umfassend würde und so immer mehr intervenieren müßte bis zum Punkt der systematischen Intervention, und zum anderen aus dem übermächtigen polit-ökonomischen Druck der Monopole zur Beeinflussung der Politik zu ihren Gunsten. Wenn man private Monopole verhindern will, bedarf es dann einer wirksamen Monopolkontrolle: der natürlichen durch den Wettbewerb, aber auch der staatlichen in Form der allgemeinen Rechts- und Wirtschaftspolitik und in Form einer besonderen unabhängigen Monopolaufsichtsbehörde und Kartellgesetzgebung (siehe auch Miksch 1937:14-17).

b. Marktsicherndes und -konformes Staatseigentum

Verworfen hat die Ordnungstheorie, erstens, eine Monopolkontrolle durch SE: "Die Verstaatlichung von Monopolen löst das Monopolproblem nicht" (Eucken 1952:293). Im Gegenteil staatliche Monopole können sogar noch monopolistischer handeln als private Monopole, weil sie wirtschaftliche und politische Macht zusammenballen. Staatliche Monopole vermischen Aufseher und Beaufsichtigte miteinander (Böhm 1937:161-189). Deshalb wurde das Konzept einer staatlichen aber möglichst autonomen Aufsichtsbehörde entworfen. Verworfen hat die Ordnungstheorie, zweitens, die Verstaatlichung und damit SE an Grundstoffindustrien wie etwa in Frankreich und England nach dem Zweiten Weltkrieg praktiziert, weil diese verstaatlichten Industrien zur Wirtschaftslenkung benutzt werden sollen, also zu einer Zentralverwaltungswirtschaft führen (Eucken 1952: 144).

Nicht verworfen hat die Ordnungstheorie die Existenz *einzelner* staatlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft. Erstens ist SE überall dort erlaubt, wo es marktschaffende und -absichernde Funktionen erfüllt. Das wurde immer wieder anhand der Diskussion um eine "Staatliche Zentral-Bank" deutlich (Eucken 1952:255-264), die ja eigentlich ein Paradoxon für

Ordnungstheoretiker darstellte. Zweitens, ist einzelnes SE überall dort erlaubt, wo es marktkonform ist. Staatliche Unternehmen sind "erträglich ...[sofern]... sich solche Unternehmungen in Wettbewerbsmärkte einordnen und die Preisbildung auf den Märkten nicht durch staatliche Subventionen an solche Werke gestört wird" (Eucken 1952:271-272; ähnlich Müller-Armack 1946:148-151). Marktkonform heißt: unter gleichen Bedingungen wie PE zu handeln ohne PE zu sein. SE kann sich dann sozusagen im Wettbewerb mit PE messen. Damit bleibt aber offen, warum Unternehmen staatlich sein sollen, wenn sie wie private handeln müssen? Drittens sind staatliche Unternehmen dort erlaubt, wo private Unternehmen nicht tätig sind, nämlich beim Anbieten öffentlicher Güter (Böhm 1933:101). Das ist zwar aus Sicht einer staatlichen Wirtschaftspolitik ein Fortschritt, weil ein marktkonformes Handlungsprinzip, aber aus Sicht ökonomischer Effizienz fraglich, weil es gute ökonomische Gründe sind, die ein privates Unternehmen dort nicht tätig werden lassen (sofern man alle anderen staatlichen Gründe einer Behinderung privater wirtschaftlicher Tätigkeit ausgeschlossen hat). Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft erlauben noch weitergehende Bereiche des SE, nämlich, viertens, die Ausübung einer Lückenfüller-Funktion und, fünftens, die Durchführung von Umverteilungsmaßnahmen, insbesondere durch staatliche Sozialversicherungen:

Auch ist es marktwirtschaftlich unproblematisch, bestimmte Lücken der privaten Wirtschaft durch soziale Veranstaltungen auszufüllen. So ist in der Vergangenheit das öffentliche Bankenwesen weitgehend in Lücken des Kreditapparates beim landwirtschaftlichen und kleingewerblichen Kredit sowie in der Pflege des Spargeschäfts eingetreten. Gleiche Möglichkeiten bestehen hinsichtlich des Wohnungsbaus, der durchaus einer marktwirtschaftlichen Ausgestaltung fähig ist, während die bisherige Form der Wohnungsbaupolitik lenkungswirtschaftlich sehr problematisch war. Daß die Sozialversicherung zentral durchgeführt werden muß, dürfte auch weiterhin angemessen sein. (Müller-Armack 1948:197)

Zur Verstaatlichung bemerkte Miksch (1950:141) jedoch kurz: "Warum Verstaatlichung, warum Wirtschaftslenkung, die auf Verwaltungszwang hinausläuft? Um soziale Schäden zu beheben, die aufgetaucht sind? Sie lassen sich auf andere Weise beseitigen." Das war gerade das Problem der Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft. Sie suchten nach einer staatlichen Sozialpolitik ohne staatliche Intervention.

Die oft kurzen und manchmal flüchtigen Ausführungen zum SE und der Verstaatlichung erscheinen unangemessen für die Bedeutung die beides in der damaligen Diskussion hatte.¹¹ Sie sind aber immerhin ein Angebot der Ordnungstheorie an andere SE-freundlichere Denkschulen, dem SE in gewissen Grenzen eine marktwirtschaftliche Funktion zuzuornen: "Wenn wir jedoch ... die Frage der öffentlichen Unternehmungsform ohne die allgemeine weltanschauliche Belastung diskutieren ... dürfte es heute durchaus möglich sein,

¹¹ Man denke an die Artikel 14 (Eigentum), Artikel 15 (Sozialisierung), Artikel 87-89 (Gegenstände bundeseigener Verwaltung und Bundeseigentum) im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949.

einen gewissen Bereich öffentlicher Wirtschaftsbetätigung mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Einklang zu bringen." (Müller-Armack 1946:148)

c. Zusammenfassung

Die Ordnungstheorie hat die Rolle des PE und SE in der Marktwirtschaft konkretisiert. Sie arbeitete heraus, daß PE seinen Charakter mit der Marktform ändern kann und vertrat die Ansicht, daß private Monopole wohlstandsschädigend seien. Deshalb forderte sie eine aktive staatliche Wettbewerbs- und Aufsichtspolitik, lehnte aber staatliche Monopole ab. SE ließ sie als marktschaffendes bzw. -absicherndes Eigentum gelten. Darüber hinaus kann marktkonformes SE durchaus zugelassen werden. Auch kann SE als Lückenfüller erlaubt sein, d.h es kann überall dort tätig werden wo keine private Unternehmen tätig sind. Gegenüber der Österreichischen Schule betrachtete die Ordnungstheorie das SE differenzierter und für eine größeren Bereich notwendig. Die Ordnungstheorie hat also bereits damals implizit die Frage nach der kritischen Masse an SE für das noch reibungslose Funktionieren einer Marktwirtschaft gefragt.

Für die Ordnungstheorie war es nur wichtig, daß PE dominiert und SE marktkonform ist. Beide Eigentumsformen müssen dem obersten Prinzip staatlicher Wirtschaftspolitik unterworfen sein: "Die Kernfrage der modernen Wirtschaftspolitik ...[ist]... die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz. ... Dies ist das wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzip" (Eucken 1952:254; Hervorhebung U.S.).

Die Ordnungstheorie würde auf die Frage "Warum Privatisierung?" antworten: Weil PE dominieren muß, damit das Preissystem wirksam werden kann.

3. Die Volkskapitalismus-Konzeption (1950-70):

Egalitäres Privateigentum und Vermögensbildung

Etwas später als die Ordnungstheorie und in Auseinandersetzung mit ihr bildete sich eine Volkskapitalismus-Konzeption heraus. Sie verstand sich ebenfalls als eine theoretische Alternative zur Zentralverwaltungswirtschaft (Nell-Breuning 1956, 1957, 1960, 1970). Die Kernidee ist, durch eine breite und gleichmäßige Streuung des PE eine gleichmäßige Vermögensverteilung zu erreichen. Nicht der Staat — als abstrakter Vertreter aller Individuen — soll Eigentümer der Produktionsfaktoren und ihrer Erträge sein, aber auch nicht nur wenige

Individuen, sondern alle (das Volk) sollen *Miteigentümer* werden. Da der größte Teil der Individuen Arbeitnehmer sind, hieß das populäre Motto: "Eigentumsbildung in Arbeiterhand", bedeutete aber letztendlich immer "Vermögensbildung in Arbeiterhand".¹²

a. Volkskapitalismus

Der Ausgangspunkt ist, daß nach über hundertjähriger Entwicklung der Marktwirtschaft, aber insbesondere nach zwei Weltkriegen, die Vermögens- und Eigentumsverteilung zufällig, willkürlich und ungerecht sei. Das wiederum gefährde die Institution PE, welche aber eine "naturrechtliche" Institution ist, d.h. "eine für die Ordnung und das Wohlergehen der menschlichen Gesellschaft unentbehrliche Einrichtung" (Nell-Breuning 1953a:5). PE sei gefährdet, weil die Eigentums- und Vermögenslosen seine Abschaffung, starke Beschränkung oder Verstaatlichung fordern. Um aber PE zu erhalten und zu schützen, bedarf es dann einer anderen Eigentums- und Vermögensverteilung. Da aber die Neuordnung der Eigentums- und Vermögensverteilung nicht durch den Staates erfolgen soll, bedarf es anderer Mechanismen.

Nell-Breuning (1956:403-451) bevorzugte die Bildung von PE und Vermögen, nicht deren Umverteilung. Die Arbeitnehmer bzw. alle Individuen können z.B. direkt Beteiligungen am Unternehmenskapital erwerben (Aktie, Investmentzertifikat); sie können direkt Kredite an Unternehmen zur Verfügung stellen (Investivlöhne); oder sie können auch verstärkt (damals) neue Finanzintermediäre (Investmentfonds) nutzen. Die Individuen sollen aber nicht nur Miteigentümer von Unternehmen werden, sondern insbesondere auch Mit- oder Eigentümer von Grund- und Boden, Wohnungen und Eigenheimen (Nell-Breuning 1956:307-358). Im Volkskapitalismus mit einer neuen Eigentumsverteilung würden sich die Vermögensverteilung, Kontroll- und Verfügungsrechte und Leistungsanreize verändern. Die Verteilung zwischen Arbeitslohn und Gewinn sollte nicht durch einfache Lohnerhöhung zu Lasten der Gewinne verändert werden, sondern durch eine Gewinn- und Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmer sollen Miteigentümer werden, aber nicht notwendigerweise Unternehmer. Arbeitnehmer sollten mitbestimmen können, trotzdem sollte die Dispositionsfreiheit des Unternehmers nicht eingeschränkt werden. Arbeitnehmer als Miteigentümer könnten auch

¹² Dieser Abschnitt beruht auf Siegmund (1997). Oswald von Nell-Breunings Ideen beruhen auf der Katholischen Soziallehre. Er war der bedeutendste theoretischen Vertreter der Volkskapitalismus-Konzeption in Deutschland. Erstes Motto Nell-Breuning (1953a), zweites Motto (1953b); später schrieb er: "Da ist ja überall von Eigentumsbildung die Rede, wie denn auch mir selber der Mißgriff unterlaufen ist, das Schriftchen ... 'Eigentumsbildung in Arbeiterhand' zu betiteln, während es sprachlich richtig 'Vermögensbildung' heißen müßte" (Nell-Breuning 1961:100).

mehr unmittelbares Interesse an den von ihnen produzierten Gütern und Leistungen zeigen bzw. die Produktionsmittel verantwortungsbewußter einsetzen, d.h. die "Entfremdung" der Arbeitnehmer aufgehoben werden, was aber auch durch andere Maßnahmen als die breite und anonyme Streuung von Eigentumsanteilen möglich sei, etwa durch Prämien.

b. Volksaktienprivatisierungen¹³

Obwohl Nell-Breuning nicht eine Privatisierung von SE als Weg zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand vorschlug, akzeptierte er die Idee, Kleinaktien als Mittel zur Vermögensbildung zu verwenden.¹⁴ Von da aus war es dann nur noch ein kleiner Schritt, vorhandenes SE für eine gleichmäßigere Eigentums- und Vermögensverteilung einzusetzen. Das umso mehr, als Politiker sich davon eine Initialzündung der Kleinaktienausgabe bei privaten Unternehmen erhofften (Loesch 1988:133). Es kam für damalige Verhältnisse zu umfangreichen Volksaktienprivatisierungen, zuerst in Österreich (1957-1961) und dann in Deutschland (1959-1965).

In Deutschland war das Hauptziel der Volksaktienprivatisierung deckungsgleich mit dem Ziel des Volkskapitalismus: eine gleichmäßigere Vermögensverteilung der Bevölkerung zu erreichen (Breidbach 1960:52-56; Himmelmann 1986:51; Lösch 1987:25, 1988:128-129; Knauss 1993:66, 142). Letztendlich erreichte die Volksaktienprivatisierung ihr Hauptziel jedoch nicht. Loesch — ein Befürworter öffentlicher Unternehmen — schrieb:¹⁵

Die Volksaktienemissionen erbrachten in den fünfziger und sechziger Jahren im Sinne der erwarteten Eigentumsbildung keine Ergebnisse. Viele Arbeitnehmer behielten die verbilligten Aktien nicht länger als die Dauer die Sperrfrist. Inzwischen [in den achtziger Jahren] wechselten die emittierten Aktien ihre Besitzer mehrmals und befinden sich heute im wesentlichen bei den Gruppen und Personen, die ohnehin einen Teil ihres Vermögens in Aktien anlegen. (1987:26)

Deutsche Kleinaktionäre verkauften innerhalb weniger Jahre ihre Aktien wieder, weil ihnen die Aktie als Sparform zu riskant war; weil sie als Begünstigte ihre geldwerten Geschenke (Sozialrabatte, -kurse, -dividenden) in Geld umwandelten, um es konsumtiv zu verwenden oder

¹³ Dieser wirtschaftsgeschichtliche Abschnitt wird eingefügt, weil er drei Dinge zeigt. Erstens wird auch die Wirtschaftsgeschichte der Privatisierung durch die Dogmengeschichte der Privatisierung, also den Auffassungen zu PE und SE, bestimmt. Zweitens waren die Volksaktienprivatisierungen historischer Vorläufer späterer Volksaktienprivatisierungen, z.B. in Großbritannien, und Voucherprivatisierungen, z.B. der Transformationsländer. Drittens war m.E. diese erste deutsche Erfahrung mit Massenprivatisierungen wichtig für die Gestaltung der Privatisierungspolitik in Ostdeutschland.

¹⁴ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, dessen Mitglied Nell-Breuning war, verfaßte 1950 ein Gutachten mit dem Titel "Struktur- und konjunkturpolitische Fragen der Einkommensverteilung" indem er den Besitz von Kleinaktien als einen Weg zu einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung sah. (Wiederabgedruckt in Nell-Breuning 1953b:429.)

¹⁵ Ausführlicher Loesch (1988:136-137) für Österreich und (141-145) für Deutschland.

in der die methodologischen Grundlagen gelegt wurden, wie das Konzept der Transaktionskosten, die Auffassung der Verfügungsrechte als ein Bündel von Gütern, die Nutzen-Kosten-Abwägung bei der Schaffung von Eigentum. Die zweite Stufe bildeten insbesondere die Arbeiten von Alchian (1965), Demsetz (1966, 1967), Alchian und Demsetz (1972, 1973) und Cheung (1969, 1970).¹⁶ Die dritte Stufe kann ab Mitte der 1970er Jahre angesetzt werden, weil sich ab dieser Zeit einzelne eigenständige Forschungsprogramme entwickelten, wie z.B. die Transaktionskostenökonomik mit den Konzepten des Opportunismus und der Kapitalspezifität (Williamson 1975, 1985) und die Prinzipal-Agenten-Theorie mit dem Konzept der Anreizkompatibilität (Ross 1973, Jensen und Meckling 1976, Fama 1980). Dazu zählen aber auch weniger bekannte Ansätze — man kann vielleicht noch nicht von Forschungsprogrammen sprechen —, wie der Meß- und Zuordnungsansatz von Barzel (1989) und der politische Vertragsansatz von Libecap (1989). Die bisher beste Zusammenfassung bietet Eggertsson (1990).

Die Hauptaussage der Theorie der Verfügungsrechte ist, daß die "Institution Eigentum" die Allokation von Ressourcen und Gütern beeinflusst: "From a practical standpoint, the crucial task for the new property rights approach is to show that the content of property rights affects the allocation and use of resources in specific and predictable ways" (Furubotn und Pejovich 1974:1139). Der Inhalt, die Zusammensetzung und die Ausübung der Verfügungsrechte definieren eine Eigentumsform. Die Verfügungsrechte haben jeweils unterschiedliche Kosten und Nutzen und wirken sich so verschieden auf die wirtschaftliche Leistung aus. Jede Eigentumsform muß dann einen komparativen Kostenvorteil aufweisen, sonst wäre sie durch eine andere kostensparende Eigentumsform ersetzt worden. Aufbauend auf diesen Gedankengängen hat sich die Theorie der Verfügungsrechte in allen Entwicklungsstufen mit der Begründung der Privatisierung beschäftigt. Im folgenden Kapitel werden die ersten beiden Stufen behandelt und weiter unten die dritte Stufe, wobei dann nur Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien betrachtet werden.

a. Bündel von Verfügungsrechten

Eigentum ist nicht eine Beziehung zwischen Individuen und Gegenständen, sondern zwischen Individuen in bezug auf die Verfügung über Gegenstände. Verfügungsrechte sind "sanctioned

¹⁶ Siehe den Sammelband "The Economics of Property Rights" (Furubotn und Pejovich 1974) mit Artikeln verschiedener Autoren aus der "Gründerzeit" der Theorie der Verfügungsrechte. Siehe auch die Sammelbände von Alchian (1977) und Demsetz (1988b, 1989).

behavioral relations among men that arise from the existence of things and pertain to their use" (Furubotn und Pejovich 1974:3) und manifestieren sich in Gewohnheitsrechten, Regeln, langfristigen Beziehungen oder juristischen Gesetzen. Es sind Verhaltensvorschriften, die individuelles Verhalten normen und beschränken, und somit Institutionen im Sinne von North (1992:5), der sie als "the humanely devised constraints that shape human interaction" definiert.

Die Sichtweise Verfügungsrechte vereinzelt und differenziert zu betrachten, ist aus der Rechtswissenschaft entnommen. In der Rechtswissenschaft und -sprechung hat man schon sehr lange verschiedene Verfügungsrechte unterschieden (siehe z.B. Liebs 1987:148-187; Schlosser 1988:55-57). Bereits im Römischen Recht gab es differenzierte Verfügungsrechte wie Nutzungsrechte, Überleitungsrechte, Kontrollrechte, Pachtrechte, Aufbewahrungsrechte, Übertragungsrechte. In der moderneren Rechtswissenschaft wird selbst bei Verallgemeinerungen noch sehr differenziert, so z.B. Honoré (1961) mit allein elf Verfügungsrechten.¹⁷ Die vielen juristischen Verfügungsrechte werden in der Theorie der Verfügungsrechte zumeist zu drei Verfügungsrechten zusammengefaßt:

- dem Nutzungsrecht (*right to manage a firm, right to use an asset, right to change the form and substance of assets*),
- dem Gewinnrecht (*right to profits, right to residual income, right to capture benefits from the use of assets*) und
- dem Übertragungsrecht (*right to transfer or to terminate the rights*) (Furubotn und Pejovich 1974:4, Pejovich 1990:27-29).

Das ist für viele ökonomische Betrachtungen hinreichend. Mehrere Verfügungsrechte bilden ein Bündel von Verfügungsrechten, die einem Individuum oder maximal einer Kleingruppe von Individuen gehören kann.

Das Bündel von Verfügungsrechten kann von den Besitzern in einzelne Verfügungsrechte zerlegt werden und auch wieder beliebig zusammengesetzt werden. Wenn dies der Fall ist, dann kann es eine Spezialisierung der Eigentümer geben, genau in der Weise wie es eine Spezialisierung der Produzenten gibt. In der Tat findet man in der Wirtschaft nicht nur verschiedene Professionen wie Bauern, Handwerker, Techniker, Finanzkaufleute sondern auch verschiedene Eigentümer wie Pächter, Genossenschafter, Manager, Aktienbesitzer.

¹⁷ "Ownership comprises the right to possess, the right to use, the right to manage, the right to income of a thing, the right to the capital, the right to security, the rights or incidents of transmissibility and absence of term, the prohibition of harmful use, liability to execution, and the incident of residuary: this makes eleven incidents." (Honoré 1961:79)

Man kann drei Arten des Zerlegens unterscheiden (Alchian 1965:132-136). Erstens, beim Separieren wird das Bündel in unterschiedliche Verfügungsrechte zerlegt. Zweitens, beim Teilen wird das Bündel oder auch ein einzelnes Verfügungsrecht in identische Anteile zerlegt. Drittens, beim Differenzieren wird das Bündel oder ein einzelnes Verfügungsrecht genauer bestimmt und modifiziert; es kann z.B. nur örtlich oder zeitlich beschränkt gelten. Bei großen Aktiengesellschaften kann man sehr deutlich alle drei Arten des Zerlegens von Verfügungsrechten am Unternehmen feststellen. So ist das Nutzungsrecht gesondert und an Unternehmensmanager abgetreten worden. Die Gewinne und Übertragungsrechte sind in einer Stammaktie gleichmäßig gestückelt und werden von Aktienbesitzern besessen. Bei Vorzugsaktien kann man eine Kombination aus Separieren und Teilen sehen. Optionen auf Aktien bilden ein gutes Beispiel für das Differenzieren von (in diesem Falle künftigen) Verfügungsrechten. Und je nachdem wie die Verfügungsrechte zerlegt und zusammengesetzt sind, ergeben sich unterschiedliche Eigentumsformen mit unterschiedlichen Anreizsystemen, Kosten und Gewinnmöglichkeiten. PE und SE sind solche Bündel von Verfügungsrechten. (In dieser ersten dogmengeschichtlichen Betrachtung wird von der Vielfalt des PE, des SE und seiner Mischformen abstrahiert).

b. Entstehung und Arten von Verfügungsrechten

Die Schaffung von Verfügungsrechten und Bündeln von Verfügungsrechten werden bei der Theorie der Verfügungsrechte nicht als rechtsschöpferische Leistung im Sinne einer Verwirklichung eines Rechtsgedankens gefaßt, sondern als rationale Handlung von Individuen mittels einer Nutzen-Kosten-Abwägung. Den Ausgangspunkt für diese Betrachtungsweise bildet die Demsetz-These: "that property rights develop to internalize externalities when the gains of internalization become larger than the cost of internalization" (Demsetz 1967:107). Demsetz's Idee war letztendlich ein Eigentumsangebots- und -nachfragemodell. In späteren Internalisierungsmodellen (Anderson und Hill 1975, Umbeck 1981, Field 1989), die als Privatisierungsmodelle verstanden werden können, wurden die Kosten der Abgrenzung entscheidender Erklärungsfaktor. Die Technologie der Abgrenzung oder die Präferenzen der Individuen für unterschiedliche Eigentumsformen wurden vorerst konstant vorausgesetzt. Im Anhang wird Fields "Privatisierungsmodell" dargestellt, um die Analogie zwischen Internalisierung, d.h. des Ausschlusses von Individuen über die Verfügung an Produktionsfaktoren und Gütern, und Privatisierung und die Modellmechanik zu zeigen. Fields Modell der optimalen Eigentumsgemeinschaften, aber auch Anderson und Hills Modell der

optimalen Internalisierungsanstrengungen und Umbecks Modell des optimalen Gewaltgleichgewichts beruhen alle auf einem "Management der Grenzziehung" (*boundary management*; Field 1989:326, Fußnote 11).

Demsetz (1967) und Alchian und Demsetz (1973) benutzen die Abgrenzung des Eigentums in ihrer nunmehr klassischen Unterscheidung von Verfügungsrechtsbündeln als wichtigstes Unterscheidungskriterium. Sie unterscheiden Gemeineigentum (*communal property*), SE (*state property*) und PE (*private property*).¹⁸ Man kann sich die Unterscheidung sehr gut bei Verfügungsrechten an Grund und Boden vorstellen. Beim Gemeineigentum ist der Boden jedem gehörig. Jedes Individuum darf ihn zu seinem Zwecke nutzen und andere Individuen können davon nicht ausgeschlossen werden. Es gibt keine Abgrenzung der Verfügungsrechte; jeder hat Zugang. Streng genommen ist es in der Demsetz-Alchian-Unterscheidung Nicht-Eigentum. Bei Gemeineigentum tritt dann das Problem der Übernutzung auf, *the tragedy of commons*, weil jedes Individuum das Recht auf Nutzung und Erträge des Bodens hat, ohne die Kosten dafür tragen zu müssen. Beim SE ist "der Staat" Eigentümer der Verfügungsrechte, also die den Staat kontrollierenden und bildenden Individuen. Sie regeln den Zugang auf dem politisch-bürokratischen Markt und können per Staatsgewalt jedes einzelne Individuum von der Nutzung der Verfügungsrechte ausschließen. Beim SE tritt dann ein Problem ein, daß man mit *the tragedy of state property* bezeichnen kann, weil im Prinzip jede Entscheidung über die Schaffung oder Zuordnung von Verfügungsrechten eine politische Entscheidung ist. Damit gibt es bei solchen Entscheidungen einen politischen Preis, da die Nutzen-Kosten-Abwägungen auf einem politischem Kompromiß beruhen. Der politische Preis dürfte in der Regel vom wirklichen Marktpreis abweichen, weil er das Ergebnis außerökonomischer Prozesse ist, insbesondere verteilungspolitischer Ziele und kollektiver Wahlmethoden mit Mehrheitsentscheidungen. Beim PE ist der Boden einzelnen Individuen gehörig. Sie können andere Individuen von der Nutzung ausschließen, sei es durch ihre individuelle physische Stärke, wie beim Goldrausch in Kalifornien im 19. Jahrhundert (siehe Umbeck 1981), sei es durch allgemein anerkannte Konventionen und Traditionen ohne Vorhandensein eines Staates, wie etwa in Island im Mittelalter (Eggertsson 1990:281-316),

¹⁸ Der Begriff Gemeineigentum ist nicht ganz zutreffend, weil er eine Gemeinschaft oder Gemeinde als Voraussetzung hat, die einzelne Zugangsregelungen gefunden hat, z.B. für bergliches Almland. Das wäre aber bereits SE. Der Begriff Gemeineigentum wurde in Ermangelung eines besseren Begriffs verwendet; aber auch deshalb, weil er die Eigentumsform mit dem offensten Zugang bezeichnet.

Rechtswissenschaftler übernehmen manchmal diese dreiteilige Unterscheidung, wie Epstein (1994:27-33) oder Waldron (1988:37-42). Sie haben aber auch eigene Unterscheidungen, z.B. die von Becker, L. (1984:76) aufgezählten positiven (Unterstützungs-) und negativen (Nichteinmischungs-) sowie allgemeinen (Menschen-) und speziellen (unter bestimmten Bedingungen zutreffenden) Rechte.

Bereits die katholische Soziallehre kannte die drei Verfügungsrechtsbündel (Nell-Breuning 1951).

oder sei es mit Unterstützung des Staates, wie etwa einem Rechtsstaat mit einem Privatrechtssystem. Beim PE werden die Verfügungsrechte an Grund und Boden durch Marktpreise realloziert.

Aus der Demsetz-These und der Demsetz-Alchian-Unterscheidung ergibt sich, gegenüber Gemeineigentum sind sowohl SE als auch PE exklusives Eigentum. Jedoch unterscheiden sich SE und PE in der Anzahl der Eigentümer und der Größe des Eigentums und damit den Kosten der Zuordnung der Verfügungsrechte und den Kosten der Eigentumssicherheit. Eigentum wird in der Theorie der Verfügungsrechte privater, je weniger Eigentümer pro Eigentumseinheit es gibt, je transaktionskostensparender die Verfügungsrechte zugeordnet werden, und je sicherer die Verfügungsrechte vor Verletzung durch andere Individuen sind.

Es ist aber nicht eindeutig, daß die Anzahl der Eigentümer die Privatheit oder Staatlichkeit von Eigentum bestimmt, wenn man sich z.B. kommunale Unternehmen auf der einen Seite und multinationale private Aktiengesellschaften auf der anderen Seite vor Augen führt. Es ist jedoch plausibel, daß mit der Anzahl der Eigentümer am Unternehmen die Kosten über eine (z.B. durch Wahlen vermittelte) politische Zuordnung von Verfügungsrechten größer sind als die über eine (z.B. durch Börsen vermittelte) preisliche Zuordnung, und, daß selbst bei kommunalen Unternehmen letztendlich alle Individuen des betreffenden Territoriums als Teileigentümer betrachtet werden müssen. Alchian hat die Anzahl der Eigentümer als hauptsächlichen Bestimmungsgrund für PE sogar verneint (1965:146, Fußnote 5) und dafür die Handelbarkeit der Verfügungsrechte hervorgehoben.

c. Handelbarkeit von Verfügungsrechten und Coase-Theorem

Alchian (1965:137-148) hob als wesentlichen Unterschied zwischen PE und SE die Handelbarkeit der Verfügungsrechte hervor. In einem Beispiel läßt er die Gesamtzahl der Eigentümer (nicht aber der Eigentümer pro Unternehmen) und deren Zielsetzungen (Gewinn) konstant und fragt zu welchen Ergebnissen die Handelbarkeit der staatlicher Verfügungsrechte führen würde: Angenommen 100 Eigentümer besitzen jeweils 1/100 Anteil an jedem von 10 (staatlichen) Unternehmen. Jeder Eigentümer erwirtschaftet durch Aufteilung seiner Arbeitsleistung pro Unternehmen einen Gewinn von 1.000 DM (10.000 DM gesamt). Dann erhält er 1/100 pro Unternehmen, also 10 DM (100 DM gesamt), und von den 99 anderen Miteigentümern je 10 DM pro Unternehmen, also 990 DM (9.900 DM gesamt). Insgesamt sind somit 100 DM Einkommen bei jedem einzelnen Eigentümer direkt von seiner

Arbeitsleistung abhängig und 9.900 DM nicht. Nach Zulassung der Handelbarkeit von Verfügungsrechten (Privatisierung) kommt es in Alchians Beispiel zu einer Konzentration der Verfügungsrechte unter der einzigen Bedingung "that there be at least on person who prefers to make himself less dependent upon other people's activities" (ebd.:142). Alchian nimmt als Endzustand eine Situation, wo z.B. 100 Personen jeweils 1/10 Anteil pro (privaten) Unternehmen besitzen, d.h. jeder Eigentümer spezialisiert sich auf ein Unternehmen. Der individuelle Gesamtgewinn von 10.000 DM entsteht jetzt nur in einem Unternehmen und der einzelne Eigentümer erhält 1/10, also 1.000 DM, und von den 9 anderen Miteigentümern 9.000 DM (gesamt wiederum 10.000 DM). Nun allerdings sind 1.000 DM bei jedem einzelnen Eigentümer direkt von seiner Arbeitsleistung abhängig und nur 9.000 DM nicht.

Dieser Gedanke von Alchian, daß die Handelbarkeit von Verfügungsrechten der wesentliche Unterschied zwischen SE und PE dargestellt, ist äußerst bedeutungsvoll.¹⁹ In Alchians Beispiel ergibt sich eine Konzentration der Verfügungsrechte aus den Vorteilen der Spezialisierung der Eigentümer (daher die Präferenz für mehr Unabhängigkeit), welche die Arbeitsleistung der Eigentümer enger mit dem Gewinn aus der Arbeitsleistung verbindet. Alchian zeigt also, daß sich mit der Handelbarkeit der Verfügungsrechte bei PE das Anreizsystem der Eigentümer in Richtung eines erhöhten Arbeitsanreizes ändert.

Doch die Nichthandelbarkeits-Kritik am SE ist fundamentaler. Wenn man davon ausgeht, daß "people differ in their talents as owners ...[and]... attitudes toward risk [and beliefs about the prospects of future values of the assets]" (Alchian 1965: 140, 142), dann ist der Tauschhandel von Verfügungsrechten ein äußerst effizientes Auswahlssystem, um die fähigsten Eigentümer herauszufinden:

And it [the right to buy and sell shared ownership rights voluntarily] concentrates the control or management with those who believe they are relatively most able at that task—and these beliefs can be tested with the less able being eliminated more surely in private ownership than in public because (1) the evidence of poor management and the opportunity to capture wealth gains by eliminating it is revealed to outsiders by the lower selling price of the ownership rights, (2) the specialization of ownership functions is facilitated, and (3) the possibility of concentrating one's wealth in certain areas permits greater correlation of personal interest and effort in line with wealth holdings. (Alchian 1965:145-146)

Wichtigste Ergebnisse der Einführung der Handelbarkeit (Privatisierung) ist somit das Entstehen eines Preissystems für Verfügungsrechte einzelner Unternehmen. Während die Österreichische Schule diese fundamentale Aussage für ein ganzes Wirtschaftssystem machte, wiederholte die Theorie der Verfügungsrechte das gleiche Argument für einzelne

¹⁹ Bereits Coase (1959) hat die Wichtigkeit der Handelbarkeit von Verfügungsrechten für die bestmögliche Verwendung der Produktionsfaktoren hervorgehoben als er für eine Versteigerung von (zuvor definierten Verfügungsrechten an) Frequenzen plädierte.

Unternehmen. Mit Hilfe der Signale des Preissystems können die Verfügungsrechte an Produktionsfaktoren effizient alloziert werden. So können die fähigsten Eigentümer gefunden werden genauso wie bei der Gütererstellung die fähigsten Produzenten. Die Eigentümer suchen sich selbst das Anreizsystem (z.B. ein bestimmtes System der Unternehmenskontrolle), welches ihren Bedürfnissen am besten entspricht genauso wie Produzenten ihre Technik wählen. Letztendlich wird eine rationale *Arbeitsteilung der Eigentümer* ermöglicht genauso wie eine rationale Arbeitsteilung der Produzenten.

Damit wird es auch verständlich warum viele Privatisierungen mit Teilprivatisierungen, kleinen Privatisierungen, ersten Runden, kleinen Tranchen des Anteilsverkaufs, etc. beginnen: Ein Staat als reiner Verkäufer und die Privateigentümer als Käufer suchen ersteinmal nach Anhaltspunkten, wieviel das SE schätzungsweise wert sein könnte. Der Wert ist vorher nur aufgrund von Buchwerten (man beachte die Parallele zu Arbeitswerten in der Kalkulationsdebatte) oder schätzenden Vergleichen von Werten aus dem Privatsektor bekannt. Auch entstehen mit solchen "Privatisierungstests" erste Preissignale, die helfen, die jeweils besten Privateigentümer zu attrahieren.

Wenn bei SE kein Marktpreissystem für Verfügungsrechte existiert, müssen Substitute der Eigentümerausswahl benutzt werden — ganz analog der Suche der Planwirtschaftler, Marktsozialisten und Syndikalisten nach Wettbewerbs- und Eigentumssubstituten. Es gibt sie, etwa in der Form der politischen Wahl und Abwahl von Managern, der bürokratischen Auswahl nach dem Senioritätsprinzip, oder der zufälligen Bestimmung von Zeiträumen der Eigentümerschaft. Wenn im SE der Miteigentümer ("Aktienbesitzer") seine Anstrengungen nicht kapitalisieren kann, da er nicht verkaufen kann sondern Zwangseigentümer ist, und die Eigentümeranreize geringer sind, wird er seine Verfügungsrechte weniger ausüben als im PE. Die Kontrollsysteme verändern sich dadurch weg von ökonomischen Anreizen, Leistungsorientiertheit und ständiger Anpassung an die Gegebenheiten hin zu politischen und ideologischen Anreizen, Gleichförmigkeit und langfristiger Pauschalisierung. Beispiele dafür sind öffentliche Überzeugungsarbeit; Vermittlung eines "Staatsethos", automatische LohnEinstufungen entsprechend Alter, Region oder Titel; Beamtentum; Amtsbesitz und -titel (andeutungsweise schon Alchian 1965:146-147). Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß SE höhere Transaktionskosten hat als PE, die fähigsten Eigentümer auszuwählen.²⁰

²⁰ Das soll nicht heißen, daß es keine Ausnahmen gibt oder, daß im PE nur preisliche Auswahlmechanismen existieren. Doch ist der Anreiz zur Entwicklung eines Preissystems und zur Entwicklung von besseren Anreizsystemen unter PE ausgeprägter. Als jüngeres treffendes Beispiel kann das Gesundheitswesen angeführt werden, bei einer Teilderegulierung der Märkte für Gesundheitsprodukte und -dienstleistungen und somit die Herausbildung von Marktpreisen mit einer Spezialisierung, Konzentration und Rekombination der staatlichen,

Die fundamentale Nichthandelbarkeitskritik am SE durch die Theorie der Verfügungsrechte hat aber mit einem dogmenhistorischen Paradoxon zu kämpfen, weil im Coase-Theorem die Hypothese aufgestellt wird, daß es unwichtig ist *wer* die Verfügungsrechte besitzt, seien es Individuen im Staatsdienst oder Individuen in der Privatwirtschaft. Ursprünglich hat Coase das Theorem so ausgedrückt: "But the ultimate result (which maximizes the value of production) is independent of the legal position if the pricing system is assumed to work without cost" (Coase 1960:104). Das Coase-Theorem besagt, daß in einer Modellwirtschaft mit Null-Transaktionskosten die Zuordnung der Verfügungsrechte gleichgültig ist, weil die Individuen sich in Verträgen immer einigen werden, sofern sie einen gemeinsamen höheren Nutzen erzielen können: "With zero transaction costs, producers would make whatever set of contractual arrangements was necessary to maximize the value of production" (Coase 1988a:175). Das Coase-Theorem wurde und wird viel diskutiert (siehe "Coase-Theorem" in The New Palgrave Dictionary 1987) und es kann nicht die ganze Diskussion dazu verfolgt werden.²¹ Vielmehr sollen folgende Punkte hervorgehoben werden, weil sie in der Literatur wenig beachtet werden, aber wichtig sind für Privatisierungen, bei denen es häufig zum ersten Mal zum Tauschhandel von Verfügungsrechten kommt:

(i) Bevor Verfügungsrechte zugeordnet werden und bevor sie gehandelt werden, müssen sie wohldefiniert worden sein: "Of course, if market transactions were costless, all that matters ... is that the right of various parties should be well defined and the results of legal actions easy to forecast" (Coase 1960:119). Insbesondere die Definierung, also Schaffung von Verfügungsrechten ist keine triviale Tätigkeit. Coases Ranger besitzt bereits Rinder und sein Farmer bereits Land; neben vielen anderen Verfügungsrechten. Die Schaffung von Verfügungsrechten hat selbst Opportunitätskosten. Sie verlangt einen Definierer und/oder Definitionsmechanismus (siehe Demsetz-These) und eine Anerkennung durch die Besitzer geschaffener Verfügungsrechte. Da der Staat aber wesentlicher Einflußfaktor bei der Schaffung von Verfügungsrechten und deren Sicherheit ist, ist zu vermuten, daß er staatliche Verfügungsrechte anders definiert und sichert als private, weil man sich selbst immer anders behandelt als andere. In der Tat gibt es dann sogar zwei Rechtssysteme, das öffentliche Recht

halbstaatlichen und privaten Eigentumsformen einherging, die eine Tendenz zur Privatisierung aufweisen. Man beachte auch die jüngsten Änderungen der Eigentümerstrukturen in allen Netzwerkindustrien, die dereguliert und/oder privatisiert wurden: Telekommunikationsindustrie, Eisenbahnwesen, Wasser-, Energie- und Gasversorgung.

²¹ Coase kritisierte später die theoretische Anwendung des Coase-Theorems: "The world of zero transaction costs has often been described as a Coasian world. Nothing could be further from the truth" (1988a:174).

und das Privatrecht. Staatliche Unternehmen unterliegen zwei Rechtskreisen, private Unternehmen nur einem.

(ii) Die Ziele der Vertragspartner sind entscheidend, weil es die Wahl der ökonomischen Mittel und die Vertragsbedingungen bestimmt. Während bei Coase Ranger und Farmer klar Einkommensmaximierung betreiben, muß bei einer erweiterten ökonomischen Analyse von Institutionen und der Zuordnung von Verfügungsrechten von einer Nutzenmaximierung der Individuen ausgegangen werden (Furubotn und Pejovich 1974:1, De Alessi 1983a, b).²² Doch das ist nur der erste Schritt, weil dann die inhaltlichen Komponenten des Nutzens bestimmt werden müssen. Das ist insbesondere bei SE wichtig. In der ökonomischen Literatur haben sich drei Nutzenmaximierungsaxiome durchgesetzt, abhängig von dem Drang eines Individuums innerhalb eines institutionellen Systems zu überleben: Unternehmer maximieren den Gewinn auf dem Markt, Politiker maximieren die Anzahl der Stimmen bei einer Wahl, Bürokraten maximieren die Budgetgröße ihres Verwaltungsbereiches. Wie würde bzw. müßte der Farmer bei Coase handeln, wenn er z.B. Besitzer von staatlichem Land wäre? Würde er eine Maximierung des Einkommens anstreben? Oder welches abweichendes Ergebnis würde sich einstellen, wenn der Staat als dritte Person sogar zu Null-Transaktionskosten in die private Zuordnung von Verfügungsrechten eingreifen bzw. das Eigentum des Rangers und Farmers verstaatlichen würde? In der Tat erwuchs Coases Artikel gerade aus dem Mißbehagen von staatlichen Lösungen für die Zuordnung von Verfügungsrechten: Pigousteuern, Verursacherprinzip, oder Produktionsverbot (Coase 1960:95). Es ist also anzunehmen, daß sich bei Verträgen mit oder in SE nicht notwendigerweise einkommensmaximierende Lösungen für beide Seiten ergeben.

(iii) Wichtig bleibt in Coases Betrachtung, daß Verträge geschlossen werden. Das heißt, bevor die Nachteile eines bilateralen Monopols diskutiert werden (siehe z.B. Veljanovski 1982, oder die fundamentale Transformation von ex-ante wettbewerblichen Bieterwettbewerb zu ex-post bilateraler Vertragserfüllung bei Williamson 1985:70-72) und Maßnahmen zu seiner Beseitigung, muß erstmalig sein Vorteil hervorgehoben werden, nämlich daß es doch besser ist überhaupt freiwillige Verträge zu schließen als gar keine oder andere Formen der Konfliktbewältigung zu suchen, insbesondere physische Gewalt. Nur so können Preise entstehen (auch im bilateralen dynamischen Monopol), die anderen (auch potentiellen)

²² Probleme der begrenzten Rationalität (*bounded rationality*) werden hier nicht erörtert. Bei der begrenzten Rationalität bereiten m.E. nicht so sehr die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität von Menschen, die Unvorhersehbarkeit der ganzen Zukunft oder die unterschiedlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen theoretische Schwierigkeiten, sondern die Fälle menschlichen Verhaltens, die nicht-rational sind im psychologischen Sinne von krank, eingetrübt und manipuliert.

Wettbewerbern als Signale dienen und die eine zumindest im wohlfahrtsökonomischen Sinne teileffiziente *ökonomische* Lösung möglich machen.

Unter der Annahme, daß bei Null-Transaktionskosten Informationen kostenlos zur Verfügung stehen, perfekte Voraussicht besteht, Verträge kostenlos verhandelt, geschrieben und ausgeführt werden können und unter der Annahme, daß die Vertragspartner sich an einem Vertrag oder Tausch beteiligen wollen (Partizipationsschranke), hängt das Coase-Theorem nur noch von einer wichtigen Bedingung ab, nämlich der vollkommenen Vertragsfreiheit. Doch SE ist zumindest in einem Punkt nicht frei bei der Vertragsgestaltung, nämlich bei der Handelbarkeit ihrer Verfügungsrechte. Das Coase-Theorem gilt somit nur für handelbare, d.h. private Verfügungsrechte. Das Coase-Theorem verneint also nicht eine Privatisierung, sondern begründet sie sogar mit. In der Realität findet man dann auch oft viele Zwischenformen, weil sich der Staat der ökonomischen Notwendigkeit nicht entziehen kann. Im Ringen um Aufrechterhaltung des SE (Nichthandelbarkeit) und dem Drang nach Privatisierung (Handelbarkeit) kommt es dann doch zu Teilprivatisierungen (gegenseitigen Vorteil), mit unterschiedlichen Formen des Zerlegens und Kombinierens von Verfügungsrechten. Es gibt z.B. die Staatspacht oder das Einkaufen von Managern (Separieren), Staatsunternehmen mit Privatbeteiligung (Teilen), und periodische Versteigerungen von einzelnen Verfügungsrechten (zeitliches Differenzieren).

Das Coase-Theorem relativiert aber die Wichtigkeit des *Privatisierungsverfahrens*. Unter idealen Bedingungen postuliert es, daß das Privatisierungsverfahren unbedeutend ist für die effiziente Allokation der Verfügungsrechte, weil entweder in der Erstallokation (Privatisierung) alles vorausbedacht und kostenlos zugeordnet werden könnte oder weil sich in späteren Reallokalationen die effizienteste Allokation transaktionskostenlos einstellen würde. Abgesehen von einem temporären Effekt auf die Wirtschaftsleistung gäbe es keinen permanenten Effekt durch die Privatisierung. Das ist unplausibel aufgrund positiver Transaktionskosten. Unter weniger idealen Bedingungen ist es durchaus plausibel anzunehmen, daß das jeweilige Privatisierungsverfahren an Bedeutung für die effiziente Allokation der Verfügungsrechte verliert, je schneller, einfacher und billiger Verfügungsrechte später gehandelt werden können. Je transaktionskostensparender die Reallokalationen von Verfügungsrechten, umso unwichtiger deren Erstallokation. Unter anderem deshalb sind funktionierende Kapitalmärkte, Märkte für Manager, einfache Konkurs- und Unternehmensgründungsverfahren wichtige komplementäre Bedingungen der Privatisierung.

d. Privatisierung als Transaktionskosteneinsparung

Coase war der erste, der explizit auf die Bedeutung der Transaktionskosten hingewiesen hat, obwohl der Begriff nicht von ihm stammt. Bereits in seinem Artikel "The Nature of the Firm" spricht er von "alternative methods of 'organization'—by the price mechanism or by the entrepreneur" und unterscheidet folgerichtig in "the costs of carrying out an exchange transaction on the open market" oder "marketing costs" und "cost of organizing an [extra] transaction in [each] firm" (Coase 1937:41). Später im Artikel "The Problem of Social Cost" unterscheidet Coase die zwei Kostenarten in "the administrative costs of organizing a transaction through a firm" (im folgenden Organisationskosten) und "costs of market transactions" (im folgenden Marktkosten) (Coase 1960:116). Sie beruhen auf zwei unterschiedlichen Institutionen wirtschaftlichen Koordination: der befehlsartigen Anweisung oder dem freiwilligen Vertrag, oder in der Sprache der Österreichischen Schule: dem Plan oder Markt. Die beiden Kostenarten wurden später noch weiter differenziert, so die Marktkosten durch Dahlmann (1979:148) in Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten und Ausführungs- und Durchsetzungskosten; und die Organisationskosten durch Jensen und Meckling (1976:78-133) als Prinzipal-Agenten-Kosten in Überwachungskosten des Prinzipals, Selbstbindungskosten des Agenten und Abweichungsverluste.²³

Sofern positive Transaktionskosten bei einer Eigentumsform bestehen ist anzunehmen, daß sich andere Eigentumsformen bilden, um sie zu senken. Es kommt zu einem institutionellen Wandel. Bestimmte Eigentumsformen haben laut der Theorie der Verfügungsrechte nur eine Existenzberechtigung wenn sie eine Kostenersparnis gegenüber anderen erbringen. Allerdings unterliegt man bei Transaktionskostenerklärungen der Gefahr, alle bestehenden Eigentumsformen als die ökonomisch rationalen und effizienten zu erklären (Veljanovski 1982:57). Die Existenz und Effizienz der Eigentumsform erklärt sich von selbst, weil sie per Definition die kostensparendste ist, d.h. was existiert ist effizient. Es gibt aber die Koexistenz von mehreren Eigentumsformen für ein und die gleiche Aufgabe. Damit tritt neben die Beschreibung bestehender Eigentumsformen mit Hilfe differenzierter Transaktionskosten auch

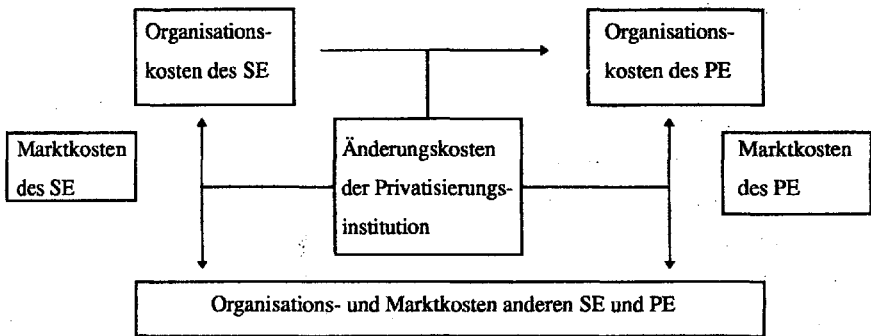
²³ Jensen und Meckling (1976:81, Fußnote 9) verstehen unter Überwachungskosten (*monitoring costs*) alle Anreizkosten, die der Prinzipal hat, um die Tätigkeit des Agenten in Übereinstimmung mit der von ihm gewünschten Tätigkeit zu bringen. Die Selbstbindungskosten des Agenten (*bonding costs*) sind Kosten, die er aufwendet um in Übereinstimmung mit dem Prinzipal zu gelangen — das Gegenstück der Überwachungskosten. Die Abweichungsverluste (*residual loss*) treten auf, weil es nie eine vollkommene Übereinstimmung zwischen Prinzipal und Agenten geben wird.

der Vergleich zwischen ihnen. Neben intra-institutionelle und intra-temporale Vergleichen von Eigentumsformen treten inter-institutionelle und inter-temporale Vergleiche.

Dabei muß aber bedacht werden, daß (i) jede Eigentumsform selbst Opportunitätskosten alternativer institutioneller Systeme hat (Marktkosten, Organisationskosten); daß (ii) jede Institutionen bei anderen Institutionen mit denen sie in Beziehung steht Kosten hervorruft (dortige Marktkosten, Organisationskosten verändert), und, daß (iii) eine Änderung der Eigentumsform Extra-Kosten erzeugt, die im folgenden ebenfalls in Anlehnung an Coase "Änderungskosten" genannt werden sollen. (Schaubild 1):

But in choosing among social arrangements within the context of which individual decisions are made, we have to bear in mind that a change in the existing system which will lead to an improvement in some decisions may well lead to a worsening in others. Furthermore, we have to take into account the costs involved in operating the various social arrangements (whether it be the working of a market or of a governmental department) as well as the costs involved in moving to a new system. In devising and choosing among social arrangements we should have regard for the total effect. This, above all, is the change in approach which I am advocating. (Coase 1960:155-156; Hervorhebung U.S.)

Schaubild 1 — Transaktionskosten der Privatisierung nach Coase



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten einer Privatisierung ergeben sich aus dem Organisations- und Marktkosten-Niveauunterschied zwischen SE und PE, den Änderungen der Organisations- und Marktkosten bei anderen PE und SE und den Änderungskosten der Privatisierungsinstitution. Eine Privatisierung lohnt sich nur dann, wenn die Gesamtkosten sinken. Schaubild 1 verdeutlicht, daß die Privatisierung — oder allgemeiner ausgedrückt der institutionelle Wandel — zu ganzen Kettenreaktionen von Kostenänderungen führt. Es dürfte schwer sein die Komplexität institutioneller Veränderungen abzubilden, zumal formal. Vermutlich werden neben institutionelle Partialmodelle bald auch allgemeine institutionelle Gleichgewichtsmodelle treten.

Obwohl Transaktionskosten wichtig sind zur Erklärung von Institutionen im allgemeinen und Eigentum im besonderen ist noch nicht klar, was alles darunter subsumiert werden kann bzw. sollte (Veljanowski 1982) und, ob sie überhaupt eine besondere Kostenkategorie sind. Man kann aber durchaus sagen, daß das, was die Transportkosten für die Regionalökonomik sind, sind die Transaktionskosten für die Institutionenökonomik: wichtiges aber nicht ausschließliches Analyseinstrument.

e. Empirische Effizienzvergleiche²⁴

Im Gefolge der These der Theorie der Verfügungsrechte, daß SE weniger effizient sei als PE, kam es zu vielfältigen empirischen Untersuchungen. Wichtige Übersichten empirischer Fallstudien und ihrer Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt. Aus ihr wird ersichtlich, daß private Unternehmen in der Regel effizienter sind als staatliche Unternehmen. Von insgesamt 90 Fallstudien kamen 57 Studien zu diesem Ergebnis. 17 Fallstudien stellten Effizienzgleichheit beider Unternehmensgruppen fest und nur 7 Fallstudien zeigten einen Effizienzvorteil für staatliche Unternehmen. (Es gibt einige Doppelzählungen, die jedoch nicht das Gesamtbild verändern). Allerdings haben die Fallstudien mit erheblichen methodologischen Problemen zu kämpfen, was von allen Autoren anerkannt wird. Es ist äußerst schwierig, *ceteris paribus* Bedingungen zu erhalten. Außerdem müßte man die besonderen staatlichen Ziele von allgemein unternehmerischen Zielen trennen und deren Kosten separat bestimmen, um eine Vergleichbarkeit herstellen zu können, wie insbesondere von Kühne (1988) und Budäus (1988) in ihrer Kritik einiger Fallstudien hervorgehoben wird. Während man bei privaten Unternehmen mit dem Gewinn einen recht gutes Effizienzkriterium hat, steht dieses bei staatlichen Unternehmen nicht ohne weiteres zur Verfügung. Es stellt sich letztlich die Frage: was heißt effizient? Fast alle Studien arbeiten deshalb mit mehreren Effizienzindikatoren und Indizes, um die eigentlich schwer vergleichbaren Unternehmenstypen zu vergleichen und bewerten zu können. Auch sind manchmal die Eigentumsformen nicht ganz eindeutig. Langfrist-Studien bzw. Studien im Zeitvergleich vor und nach der Privatisierung könnten sicherlich zur Vervollständigung des Bildes beitragen.

²⁴ Dieser Abschnitt wird eingefügt, weil er zeigt, wie erstmals Privatisierungstheorien zu umfangreichen empirischen Untersuchungen führten.

Tabelle 1 — Die Effizienz von Privat- und Staatseigentum: empirische Fallstudien 1970-85

Anzahl der Studien ^a	Zeitraum der Studien	Länder	Industriezweige	Ergebnisse
<i>Borcherding, Pommerehne, Schneider (1982)</i>				
52	1970-82	Australien	Banken	40 privat > staatlich
		Deutschland	Buslinien	3 staatlich > privat
		Kanada	Eisenbahnen	5 privat = staatlich
		Schweiz	Elektrizitätsversorgung	4 nicht anwendbar
		USA	Feuerwehr	
			Fluglinien	
			Forstwirtschaft	
			Hochseeschiffreparatur	
			Krankenhäuser	
			Müllabfuhr	
			Reinigungsdienst	
			Schlachthäuser	
			Schuldendienst	
			Sparkassen	
			Versicherungsschadenregulierung	
			Versicherungsservice	
			Wasserversorgung	
			Wettervorhersage	
			Wohnungswirtschaft	
<i>Millward (1982)</i>				
23	1970-80	Kanada	Elektrizitätsversorgung	10 privat > staatlich
		Schweiz	Fluglinien	4 staatlich > privat
		USA	Müllabfuhr	6 privat = staatlich
			Wasserversorgung	3 nicht anwendbar
<i>Domberger und Pigott (1986)</i>				
15	1971-85	Australien	Banken	7 privat > staatlich
			Buslinien	8 privat = staatlich
			Fluglinien	

Hinweise: Die Effizienz wurde mit verschiedenen Indikatoren gemessen: Kosten, Kostenindizes, Preisen; Preisindizes, sonstige Indizes. > bedeutet effizienter anhand der Effizienzindikatoren. = bedeutet kein Unterschied.—^a Die Studie von DeAlessi (1980) wurde nicht mit einbezogen, weil es zu viele Doppelzählungen gegeben hätte.

Quelle: Borcherding, Pommerehne, Schneider (1982); Millward (1982); Domberger und Pigott (1986).

Als weiterer wichtiger Einflußfaktor auf die Effizienz wird die Marktform bzw. Regulierungsform gesehen. Es gibt dabei zwei Auffassungen. Entweder ist mehr Wettbewerb ein Ersatz für Privatisierung (und die Regulierung eine Ersatz für die Verstaatlichung); dann sind SE und PE im Wettbewerb gleich effizient. Oder mehr Wettbewerb kann Privatisierung nicht ersetzen; dann ist SE selbst im Wettbewerb weniger effizient. Millward (1982) betrachtet insgesamt 8 Fallstudien bei denen recht eindeutig gleiche Regulierung bzw. gleicher Wettbewerb vorherrschen und findet bei 7 Fallstudien eine Effizienzgleichheit zwischen PE und SE. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Domberger und Pigott (1986) bei der Betrachtung von 12 Fallstudien des Idealfalls von zwei australischen Fluglinien, eine private und eine staatliche, unter gleicher staatlicher Regulierung; 6 Fallstudien zeigen Effizienzgleichheit und nur 3

Effizienzüberlegenheit der privaten Fluglinie an; aber alle 9 Fallstudien nennen allgemeine Effizienzverluste durch die staatliche Regulierung. Allerdings betrachten Dornberger und Pigott auch noch einmal 13 Fallstudien aus den Borcherting et al. und Millward Samples, bei denen staatliche Unternehmen gleich effizient oder effizienter waren als private Unternehmen. Sie kommen dabei zu der Schlußfolgerung, daß nach einer Zunahme des Wettbewerbs nur noch 2 Fallstudien übrig bleiben, die einen Vorteil für staatliche, aber 5 Fallstudien, die einen Vorteil für private Unternehmen konstatieren. 7 Fallstudien seien nicht einschätzbar. Boardman and Vining (1989:26) kommen bei ihrer ökonometrischen Untersuchung der 500 größten nichtamerikanischen Industrieunternehmen zu dem Ergebnis, daß es doch Effizienzunterschiede zwischen staatlichen und privaten Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen gibt. Sie schlußfolgern außerdem, daß eine Teilprivatisierung, d.h. gemischte Unternehmen, die schlechteste Lösung gegenüber SE oder PE ist. Bereits 1985 haben Picot und Kaulmann in ähnlicher Weise die Ineffizienz staatlicher industrieller Großunternehmen unter Wettbewerbsbedingungen festgestellt.

Die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Untersuchungen sind also, erstens, PE ist effizienter als SE. Das begründet empirisch die Notwendigkeit von Privatisierungen. Zweitens, Änderungen der Markt- und Regulierungsform können Ersatz für Eigentumsänderungen sein, vermutlich aber nur bis zu einem gewissen Punkt. Mehr Wettbewerb und Deregulierung wirken in die gleiche Richtung der Effizienzerhöhung wie Privatisierung.

f. Monopol als Verfügungsrecht

Die Theorie der Verfügungsrechte hat sich ebenfalls dem Eigentumsproblem eines Monopols zugewandt. Sie bereitet die Deregulierung mit vor und zeigte die enge theoretische Verwandtschaft von Deregulierung und Privatisierung, weil sie Monopol als das Bündel von Verfügungsrechten am Markt verstand. Später hat das Demsetz so ausgedrückt: "Even the operation of an unregulated market system presupposes the general recognition of property rights, but the problem of defining ownership is precisely that of creating properly scaled legal barriers to entry" (1982:27). Es können hier nicht alle Diskussionsstränge verfolgt werden, aber unzweifelhaft hat diese verfassungsrechtliche Monopolsichtweise zu einer Akzentverschiebung der Monopolbetrachtung im allgemeinen, der Monopolregulierung im besonderen, bis hin zur Monopolprivatisierung gebracht. Hervorgehoben werden sollen zwei wichtige Diskussionsstränge:

Erstens, gab es eine lebhafte Diskussion zwischen den Vertretern der Theorie anfechtbarer Märkte (*contestable markets*) und denjenigen die Eintrittshindernisse (*barriers to entry*) für effiziente und notwendige Strategien halten (Baumol, Panzar und Willig 1982; American Economic Review, 1983). Die konträren Auffassungen sind aber nicht neu. Schon die Ordnungstheorie kannte das Prinzip der offenen Märkte (Eucken 1952:264-270) und die Österreichische Schule war seit längerer Zeit der Auffassung, daß private Monopole, die unternehmerisch entstanden sind, nicht schädlich sind und nur temporär existieren können (Kirzner 1973:83, 17-18, 83, 106-108). Auch gab es innerhalb der polit-ökonomischen Regulierungstheorie eine ähnliche Diskussion hinsichtlich nicht-effizienter Regulierung durch okkupierte Regulierungsbehörden und Regulierung als effizientes Interessengruppengleichgewicht (siehe Peltzman [1989] für einen Überblick). Wenn man von den Spezifika der Diskussion absieht kann man feststellen, daß die Vertreter beider Theorien Recht haben. Auf der einen Seite ist es ökonomisch rational Monopol am Markt anzufechten, denn der Gewinnanreiz ist hoch einschließlich des Anreizes selbst Monopolist zu werden. Das ist gleichbedeutend mit der Umwandlung eines "Privateigentums am Markt" (Monopol) in ein "Gemeineigentum am Markt mit offenem Zugang" (Wettbewerb).²⁵ Auf der anderen Seite ist es ökonomisch rational Privateigentum am Markt zu verteidigen. Dieser "Monopolkampf" ist jedoch gerade deshalb so schwierig, weil im allgemeinen das Verhalten des Staates und im besonderen das Verhalten der Regulierungsbehörde unklar, im Sinne von wechselhaft, ist. Das hat unter anderem zur Erkenntnis geführt, daß es besser sein kann, weniger oder gar nicht zu regulieren.

Zweitens, ging es um die Beantwortung der Frage, ob ein natürliches Monopol wirklich natürlich ist. Mit verfassungsrechtlichen Mitteln sollte der Kern des natürlichen Monopols gefunden werden. Eine erste Möglichkeit besteht in der technischen Spaltung oder künstlichen Eingrenzung des Monopols. Bei der technischen Spaltung kann man zwei Fälle unterscheiden. Entweder wird versucht gleiche technische Einheiten zu konstruieren, z.B. ein Gasleitungsnetzwerk "Nord" und ein gleiches "Süd". Oder es wird versucht Monopol in produktionstechnische Funktionen aufzuspalten, z.B. in die Gaseinspeisung, den Gastransport über ein Netz, und die Wartung des Gasnetzes. Auch die künstliche Eingrenzung öffentlicher Güter erzeugt neue Eigentumseinheiten, die bewertbar sind, z.B. Mautschranken an Brücken (Demsetz 1964:39-45). Eine zweite Möglichkeit besteht im Wettbewerb um das Monopol. Im Idealfall werden die Verfügungsrechte am Markt an neue Besitzer versteigert, wobei der Staat

²⁵ Alchian und Demsetz (1972:795) fragen sogar, ob das ökonomische Problem des Gemeineigentums eines offenen Marktes der Grund für die Bildung von Unternehmen ist.

Auktionator ist. Zwar ist diese Idee schon über 100 Jahre alt und stammt von Chadwick aus dem Jahre 1859, wurde aber von Demsetz (1968) wieder ins Bewußtsein der Ökonomen gehoben. Diese Form der Gütererstellung durch temporäre private Monopole wäre sogar geeignet, die Erstellung öffentlicher Güter zu privatisieren. Ein dritte Möglichkeit besteht im monopolistischen Wettbewerb neuerer Art (*yardstick competition*). Hier ist nicht der klassische monopolistische Wettbewerb enger Gütersubstitute oder der Wettbewerb auf Beschaffungsmärkten gemeint, sondern eine direkte gegenseitige Abhängigkeit von zumeist technisch gespaltenen und nichtkooperierenden Teilmonopolen. Z.B. kann die Gewinnregulierung des Gasleitungsnetzwerkes "Nord" von der des Gasleitungsnetzwerkes "Süd" abhängen. Damit erhält der Regulator Informationen, ob kleinere technische Einheiten eventuell genauso effizient oder effizienter sind. Eine vierte Möglichkeit ist der potentielle Wettbewerb in der Form, daß die bloße Drohung Wettbewerber können eintreten, Monopole zu wettbewerblichen Verhalten zwingt. Wie bereits angedeutet, verwenden Monopole in diesem Fall einen Teil ihrer Ressourcen auf die Verhinderung von Markteintritten der Mitbewerber. Die staatliche Hilfe beim Verwandeln von potentiellen in realen Wettbewerb wäre dann — konterintuitiv — die Verstaatlichung des Verfügungsrechts über die Schaffung von Eintrittsbarrieren. Denn jede (staatliche) Abschaffung eines Rechts setzt das (vom Staat angeeignete) Recht auf Abschaffung voraus.

g. Zusammenfassung

Die Theorie der Verfügungsrechte geht davon aus, daß Verfügungsrechte wie Produktionsfaktoren und Güter zuordenbar und handelbar sind. Damit ist es möglich, sich als Eigentümer zu spezialisieren, und mittels eine Marktes mit Preisen für Verfügungsrechte eine rationale Arbeitsteilung der Eigentümer zu erreichen. Individuen können um Verfügungsrechte konkurrieren und Kooperationen von Verfügungsrechten eingehen. Im PE werden Verfügungsrechte ständig realloziert entsprechend den Präferenzen der Individuen für einzelne Verfügungsrechte und den Kosten ihrer Erzeugung und Erhaltung. Verfügungsrechte werden separiert, geteilt und differenziert und wieder teilweise oder vollständig zusammengesetzt und rekombiniert.

Sind Verfügungsrechte nicht handelbar, wie bei SE, kommt es zu einer politisch gewollten Redistribution von Verfügungsrechten. Die Eigentümerausswahl erfolgt mittels Preissubstituten. Das Coase-Theorem, bei dem es unbedeutend ist, wer die Verfügungsrechte besitzt, gilt nicht für SE, sondern nur für PE, weil bei SE die Vertragspartner zumindest einer

Beschränkung unterliegen, bei der sie nicht den Nutzen maximieren können — nämlich den freien Vertragsabschluß darüber, wer Eigentümer ist. Der beste Eigentümer kann nicht gefunden werden, weil sonst das SE verschwinden würde. Die Nichthandelbarkeits-Kritik am SE durch die Theorie der Verfügungsrechte ist die Wiederholung der Nichtrechenbarkeits-Kritik an der Planwirtschaft durch die Österreichische Schule, diesmal jedoch auf Ebene einzelner Unternehmen und Verfügungsrechte. SE hat keinen Marktpreis sondern einen politischen Preis.

SE ist wie PE ausschließliches Eigentum — im Gegensatz zu Gemeineigentum. Allerdings sind die Ausschußsysteme bei SE und PE verschieden und haben unterschiedliche Transaktionskosten. Im SE werden Verfügungsrechte im Detail nach politischen Erwägungen zugeordnet, im PE werden die Verfügungsrechte innerhalb eines staatlichen Rechtsrahmens nach ökonomischen und individuell persönlichen Erwägungen zugeordnet. Die Theorie der Verfügungsrechte betrachtet Märkte anders als Staaten, auch wenn das verwandte Forschungsprogramm der Theorie der kollektiven Wahlhandlungen (*public choice*) den Staat wie einen Markt betrachtet: "The notion that political democracy works like market capitalism is, I believe wrong" (Demsetz, 1988a:19). Als Grenzfall kommt die Theorie der Verfügungsrechte zu dem Schluß, daß nur Individualeigentum vollständiges PE ist. SE schließt im Vergleich zum PE mehr Individuen ein.

Handelbarkeit der Verfügungsrechte und vollständige Ausschließbarkeit anderer Individuen von der Nutzung sind notwendige Bedingungen für PE, aber nicht für SE. Das begründet die These, SE ist weniger effizient als PE, weil die Anreize der Eigentümer, ja sogar die Eigentümer selbst, verschieden sind. Empirische Untersuchungen in den 1970/80er Jahren bestätigten diese These und damit die Notwendigkeit der Privatisierung.

Privatisierung ist im paretanischen Sinne dauerhaft, wenn sie eine Senkung der Transaktionskosten bedeutet, weil sich dann die Privatisierungsakteure (Staat, Unternehmen, Privateigentümer) sogar einen Effizienzgewinn teilen könnten. Transaktionskosten sind nicht nur die Organisationskosten und Marktkosten des zu privatisierenden Unternehmens, sondern auch die der anderen Unternehmen und Vertragspartner, und die Änderungskosten der Privatisierungsinstitution. Bei formaler Betrachtung der Privatisierung müßten analytische komparativ-statische Partialmodelle ergänzt werden durch dynamische "institutionelle Gleichgewichtsmodelle". Methodologisch hat die Theorie der Verfügungsrechte dazu ein umfangreiches Analysinstrumentarium geschaffen, insbesondere mit der Unterscheidung in drei Verfügungsrechte (Nutzungs-, Gewinn-, Übertragungsrecht), drei Eigentumssysteme (Privat-,

Staats-, Gemeineigentum) und drei Transaktionskostenarten (Organisations-, Markt-, Änderungskosten).

Monopole werden von der Theorie der Verfügungsrechte als Verfügungsrechte am Markt betrachtet und können — allerdings vom Staat — verfügungsrechtlich zerlegt und zusammengesetzt werden, sowohl räumlich als auch zeitlich. Damit eröffnen sich neue Möglichkeiten der Deregulierung und der Privatisierung von natürlichen Monopolen.

Die Theorie der Verfügungsrechte würde auf die Frage "Warum Privatisierung?" antworten: Weil die Transaktionskosten des Eigentums gesenkt und die besten Eigentümer gefunden werden können.

III.5. Die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen (seit 1980):

Selbstdisziplin des Staates

In Auseinandersetzung mit sozialistischen Wirtschaftssystemen und dem dort vorherrschenden SE wurde von Kornai (1979a, 1979b, 1986) die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen (*soft budget constraints*) entwickelt. Im Kern geht es um die Bedeutung der Unternehmensfinanzierung für das Verhalten der Eigentümer und Manager. Die finanziellen Beziehungen eines Unternehmens sind auch Eigentumsbeziehungen: "Hard budget constraints ... constrain action and the freedom of choice" (Kornai 1979b:807). Diese Feststellung machten etwa zur gleichen Zeit auch jüngere Vertreter der Theorie der Verfügungsrechte (z.B. Fama 1980), als sie den Kapitalmarkt als Instrument der Unternehmenskontrolle begriffen.

Kornais Argument ist, daß jedes Unternehmen einer einfachen Finanzierungsregel folgen muß, um am Markt zu überleben: die Ausgaben müssen durch die Einnahmen dauerhaft gedeckt sein. Wenn die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt sind, ist das zugleich die ultimative Regel für das Ausscheiden eines Unternehmens aus dem Markt. Das Unternehmen geht in Konkurs. Wird diese Regel durch den Staat durchbrochen und damit das harte Finanzbudget des Unternehmens weicher, ändert sich das Verhalten des Unternehmens; es wird "finanziell" verstaatlicht. Umgekehrt ist eine Härtung des Finanzbudgets eine "finanzielle" Privatisierung.

a. Drei Budgetmodelle

Kornai benutzt drei Budgetmodelle der Unternehmensfinanzierung zur Verdeutlichung seines Arguments: private harte Budgetbeschränkungen, private fast harte Budgetbeschränkungen und staatliche weiche Budgetbeschränkungen (Kornai 1979a:517-531). Diese Reihenfolge spiegelt laut Kornai die historische Entwicklung wider und ist zugleich eine Darstellungsweise von vereinfachender Abstraktion zu komplizierter Wirklichkeit.

(1) Als erste Referenzinstitution benutzt Kornai die klassische private Unternehmung des 18./19. Jahrhunderts, welches harte Budgetbeschränkungen hatte. Er nennt dabei folgende Charakteristika bezüglich der Unternehmensfinanzierung:

- das Unternehmen ist ein Preisnehmer, kein Monopolist;
- das Unternehmen arbeitet ohne Kredit, auch nicht von Zulieferern oder Abnehmern;
- das Unternehmen finanziert Investitionen vollkommen selbst, einschließlich seiner Gründung;
- das Unternehmen hat keine Steuerprivilegien und erhält keine Staatszuschüsse.

Das Unternehmen kennt also nur die Eigenfinanzierung. Banken, Kapitalmärkte und Staaten haben keine finanzielle Bedeutung für das Unternehmen. Damit ist das Unternehmen finanziell vollkommen auf sich selbst gestellt — es besitzt vollständige Finanzautonomie. Es trägt alle Risiken selbst und nimmt alle Chancen allein wahr.

(2) Als nächste Referenzinstitution sieht Kornai die moderne private Großunternehmung, die fast harte Budgetbeschränkungen besitzt. Die Charakteristika verändern sich wie folgt:

- das Unternehmen kann Preise in engen Grenzen setzen, wird aber letztendlich durch den Käuferwille begrenzt;
- das Unternehmen erhält private Kredite zu konservativen Vergabebedingungen, d.h. nur als Vorauszahlung mit vereinbarten Konditionen der Zurückzahlung;
- das Unternehmen kann Investitionen zu konservativen Bedingungen von anderen privaten Kapitalgebern finanziert bekommen;
- das Unternehmen hat jedoch nachwievor keine Steuerprivilegien und erhält keine Staatszuschüsse.

Das Unternehmen kennt also die private Fremdfinanzierung durch Banken und Kapitalmärkte. Da die privaten Kapitalgeber selbst wiederum fast oder vollkommen harten Budgetbeschränkungen unterliegen, ist die Möglichkeit der ausufernden Weitergabe von

Verlusten an Dritte eingeschränkt. Das Finanzbudget der Unternehmung ist zwar weicher geworden (etwa durch Kreditketten und Moral-Hazard-Probleme), aber nicht weich.

(3) Die dritte Referenzinstitution ist das staatliche Unternehmen und das private Unternehmen, das de facto staatlich ist, weil die finanziellen Verfügungsrechte beim Staat liegen. Es ändert sich dabei nicht nur das letzte Charakteristikum, d.h. der Staat gewährt Steuerprivilegien und Staatszuschüsse, sondern auch die anderen Charakteristika. Der Staat beschützt und konstituiert Monopole, er vergibt Kredite nicht zu Marktkonditionen und er greift in die Investitionsfinanzierung ein. Kornai sagt nicht, daß das der Staat nicht darf. Er sagt nur, daß diese Eingriffe zu weichen Budgetbeschränkungen führen, die Verhaltensänderungen der Unternehmen zur Folge haben. Die wohl wichtigsten Verhaltensänderungen sind, daß der Auslesemechanismus durch Konkurs eines Unternehmens nicht mehr wirkt und Preise ihre Signal- und Zuteilungsfunktion verlieren (Kornai 1979a:528-531). Es kommt zu dem zweiseitigen Resultat, daß auf der einen Seite das Unternehmen zwar sein Risiko mit dem Staat teilt, auf der anderen Seite aber seine Finanzautonomie verliert. Der Verlust der Finanzautonomie läßt auch andere Spielräume des Unternehmens kleiner werden, weil der Staat neben der puren Risikoteilung auch andere Ziele verfolgt, z.B. eine Investitions- oder Beschäftigungssteuerung je nach Konjunkturlage.

Überhaupt hängt die Aufweichung der Budgetbeschränkungen vom Willen und der Selbstdisziplin des Staates ab: "The promise to enforce the observation of the budget constraint is a commitment of the bureaucracy that it will tolerate persistent loss-making. Hardness versus softness refers to the credibility of this commitment" (Kornai 1992:143). Während einerseits der Staat möglicherweise die Budgetbeschränkungen eines Unternehmens — aus welchen Gründen auch immer — aufweichen will, wollen andererseits die Unternehmen weiche Budgetbeschränkungen vom Staat erlangen, weil sie eine einfachere und sichere Gewinnquelle als Verkäufe auf dem Markt darstellen können. Ein Teil der unternehmerischen Anstrengung wird auf die Aufweichung der Budgetbeschränkungen verwendet, wenn Aussicht auf Erfolg besteht. Und der Staat verwendet einen Teil seiner Anstrengungen auf die "bureaucratic coordination" oder das "financial bargaining" (ebd.), sofern er Ansprüche nicht sofort abwehrt. Die Parallele zur X-Ineffizienz und zum rentensuchenden Verhalten von Unternehmen hat Kornai selbst gezogen (1986:7, 10, Fußnote 9).

Kornai thematisiert nicht die Frage inwieweit der Staat harte Budgetbeschränkungen hat. Man kann aber annehmen, daß der Staat durch sein Gewaltmonopol, insbesondere bei der Besteuerung, weichere Budgetbeschränkungen bei seiner Finanzierung hat als Unternehmen bei ihrer Finanzierung. Im Prinzip kann er Steuern festsetzen, Geld drucken lassen, etc. sofern

nicht Gegenkräfte existieren. Trotz das Gegenkräfte existieren,²⁶ gewähren alle modernen Staaten einzelnen Unternehmen weichere Budgetbeschränkungen als anderen.

b. Härtung der weichen Budgetbeschränkungen

Kornai ging später davon aus, daß das Modell der weichen Budgetbeschränkungen ein allgemeines Phänomen staatlicher Unternehmen ist das für SE in Zentralverwaltungs- und Marktwirtschaften gilt. Er sah sogar bis Ende der 1970er Jahre einen weltweiten Trend zur Aufweichung der Budgetbeschränkungen aller Unternehmen (Kornai 1979a:535-539, 808). Sofern es diesen Trend wirklich gab, dürfte er sich seitdem umgekehrt haben, insbesondere mit den Privatisierungen in den Transformationsländern. Vielleicht deshalb hat Kornai seine Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen in jüngster Zeit nicht ausgebaut (siehe Kornai 1990, 1992, 1993), obwohl sich der analytische Begriff der Härtung gut dazu eignen würde.

In Kornais Modell ist die Budgetdifferenz zwischen PE und SE die Begründung für eine Privatisierung. Der Staat räumt seinen Unternehmen weichere Budgetbeschränkungen ein als fremden privaten Unternehmen. Bei SE ist der Staat Finanzier und Subventionsgeber zugleich, was es für ihn schwierig macht, beide Funktionen voneinander zu trennen. Bei PE ist der Staat "nur" Subventionsgeber.

Angelehnt an Kornai könnte man folgende Arten, vielleicht auch Stufen, der Härtung von Finanzbudgets der Unternehmen (Privatisierung) unterscheiden. Erstens, der Staat akzeptiert den Konkurs als fundamentale Notwendigkeit einer Unternehmensauslese und Reallokation von Ressourcen und Produktionsfaktoren. Zweitens, der Staat zieht sich aus unmittelbarer Unternehmensfinanzierung zurück. Er gibt weder direkte noch indirekte (über Banken vermittelte) Kredite an Unternehmen, noch dirigiert und finanziert er Investitionen selbst. Ausgenommen ist die Erstellung öffentliche Güter. Drittens, der Staat ändert das Steuer- und Transfersystem dahingehend, daß es keine Privilegien und Bevorzugungen mehr gibt. Kein Industriezweig, keine regionale Industrieagglomeration, keine Unternehmensform, etc. wird steuerlich bevorzugt oder besonders subventioniert. Viertens, der Staat schafft institutionelle Monopole ab und verfolgt eine pro-wettbewerbliche Wirtschaftspolitik bei natürlichen Monopolen.

²⁶ Gegenkräfte sind z.B. der Besteuerungswillen der Bürger, staatsinterner Budgetwettbewerb, verfassungs- und völkerrechtliche Beschränkungen, Staatenwettbewerb um mobiles Kapital.

c. Zusammenfassung

Die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen geht davon aus, daß letztendlich nur der Staat weiche Budgetbeschränkungen schafft:

We are faced with a new kind of relationship. Different analogies come to mind: the State as a protective father and the firm as a child, the State as patron and the firm as client, the State as an insurance company and the firm as the insured party. The soft budget constraint syndrome is the manifestation of the paternalistic role of the modern State. (Kornai 1986:8)

Die weichen Budgetbeschränkungen verändern das Verhalten der Unternehmen *und* des Staates. Sie führen zu mikroökonomischen Konsequenzen, insbesondere der Beeinträchtigung oder Außerkraftsetzung der Auslesefunktion des Konkurses und der Signal- und Zuteilungsfunktion der Preise. Massenhaft gewährte weiche Budgetbeschränkungen führen zu makroökonomischen Konsequenzen wie etwa Mangelwirtschaft, Investitionshunger und Inflationsdruck. Und, weiche Budgetbeschränkungen führen zu polit-ökonomischen Konsequenzen: Der Staat gerät in eine widersprüchliche Doppelrolle: als Eigentümer und damit Finanzier von Unternehmen und als Schiedsrichter bei der Subventionsvergabe an Unternehmen.

Die Härtung der finanziellen Budgetbeschränkungen (Privatisierung) bedeutet die Herstellung der vollen Finanzautonomie der Unternehmen, d.h. das Unternehmen finanziert sich nur aus Eigen- und Fremdmitteln zu Marktkonditionen. Darüber hinaus bedeutet die Härtung der Budgetbeschränkungen die Abschaffung von steuerlichen Privilegien und Subventionen, sowie die Abschaffung und Bekämpfung von Monopolen. Letztendlich muß der Staat Selbstdisziplin üben.

Die Bedeutung der Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen war, daß sie den Zusammenhang zwischen Staats- und Unternehmensbudgets aufzeigte. Sie nahm vorweg, daß die Privatisierung von SE oftmals durch eine Staatsverschuldung angestoßen oder beschleunigt wird. Wenn der Staat in Budgetzwang ist, d.h. seine Neuverschuldung nicht erhöhen, keine neuen Steuern erheben und auch seine Ausgaben nicht kürzen kann, dann kann er durch Herstellung der Finanzautonomie der Unternehmen vielleicht Geld einnehmen oder braucht es nicht ausgeben.

Die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen würde auf die Frage "Warum Privatisierung?" antworten: Weil die Herstellung der Finanzautonomie der Unternehmen unternehmerische Chancen und Risiken sowie Entscheidungsfreiheit und -verantwortung zusammenführt.

II.6. Die Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien (seit 1990):

Interventionsbarrieren

Bereits mit Entstehung der zweiten Stufe der Theorie der Verfügungsrechte (Alchian und Demsetz) bildete sich ein Ansatz heraus, der später Prinzipal-Agenten-Theorie (*principal agent theory*) genannt wurde. Seine Grundidee ist, daß zwischen zwei Individuen eigentlich nie dauerhafte Interessenübereinstimmung besteht.²⁷

An agency relationship is established when a principal delegates some rights ... to an agent who is bound by a (formal or informal) contract to represent the principal's interest in return for payment of some kind. ... As the interests (utility functions) of principals and agents do not coincide, agents are likely to make suboptimal decisions from the principal's viewpoint unless they are effectively constraint. (Eggertsson 1990:39-40)

Sofern es zur Interessenübereinstimmung, z.B. Kooperation oder Vertrag, kommen soll, bedürfen die Individuen Informationen übereinander und Anreize sich entsprechend den vereinbarten Bedingungen zu verhalten. Die Möglichkeit sich opportunistisch, also Bedingungen verletzend, zu verhalten, soll dadurch verringert werden. Es wird sich zeigen, daß sowohl die Positive Privatisierungstheorie als auch die Theorie der Privatisierungspolitik institutionell determinierte Interessengegensätze und nicht etwa Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agent als Begründung für die Privatisierung heranziehen.

Um aber die Herausbildung konkreter Privatisierungstheorien zu verstehen, bedarf es der Darstellung der Quellen und der Privatisierungsphänomene dieser Zeit. Die konkreten Privatisierungstheorien sind nicht nur theoriegeschichtlich logisch aus vorherigen Privatisierungstheorien und jüngsten Forschungsansätzen (X-Effizienz, Prinzipal-Agenten-Theorie, Transaktionskostenökonomik), sondern auch durch den Erklärungsbedarf realer Privatisierungsphänomene entstanden. In den 1980/90er Jahren gab es weltweit drei Privatisierungsphänomene:

Erstens kam es zu Deregulierungsbestrebungen in den USA und einigen anderen Industrieländern, um institutionelle oder natürliche Monopole abzuschaffen bzw. dem Wettbewerb auszusetzen. Dies führte in den europäischen Ländern nicht nur zu Deregulierungen sondern auch zu Privatisierungen von Monopolen. Die Pionierrolle übernahm

²⁷ Das bei Prinzipal-Agenten-Beziehungen keine vollständigen Verträge geschrieben werden können, folgt m.E. nicht daraus, daß die Zukunft unsicher ist oder die Informationen asymmetrisch verteilt sind. Bei Interessenübereinstimmung ist es unwichtig, wie die Informations- oder die Risikolage ist, weil jeder Agent in jeder Situation genau wie der Prinzipal bzw. im vollen Interesse des Prinzipals handeln würde. Die Möglichkeit, daß ein Agent anders handelt als der Prinzipal beruht auf verschiedenen Interessen. Informations- oder Risikoasymmetrien können notwendige aber keinesfalls hinreichende Bedingung für Prinzipal-Agenten-Probleme sein.

Großbritannien, welches seit Mitte der 1980er Jahre die Telekommunikationsindustrie, Strom-, Wasser-, Gaserzeugung und -übertragung sowie das Eisenbahnwesen privatisiert. Das führte zu einer Anwendung der Prinzipal-Agenten-Theorie auf Fragen der Regulierungs- und Wettbewerbspolitik (für einen Überblick siehe Vickers und Yarrow 1988). Die Begründung der Privatisierung wurde mit der Begründung der Deregulierung verbunden? Die Prinzipal-Agenten-Theorie versuchte beide Phänomene zu vereinen (folgender Abschnitt "Positive Privatisierungstheorie").

Zweitens kam es in Entwicklungsländern in der gleichen Zeit zu Liberalisierungs- und Öffnungsbestrebungen. Die externe Liberalisierung zog eine interne nach sich, zu der auch Privatisierungen gehörten. Die Spannweite reichte von Chiles radikalem wirtschaftspolitischen Kurswechsel Mitte der 1970er Jahre, bei dem Privatisierungen ein wichtiger Bestandteil war, bis zu Burma ohne jegliche neue Wirtschaftspolitik bis zum heutigen Tage. Für Überblicke von Privatisierungen in Entwicklungsländern siehe Teile der Sammelbände von Ramanadham (1993a, 1993b) und Clark und Pitels (1993), und World Bank (1995).

Drittens kam es in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften zu Systemtransformationen. Das pure Ausmaß, die Geschwindigkeit und Tiefe der Privatisierungen übertraf alle bisherigen Privatisierungsschübe (für einen Länderquerschnitt Anfang der 1990er Jahre siehe Frydman, Rapaczynski, Earle 1993a, 1993b). Es bildeten sich eigenständige Privatisierungspolitiken mit dazugehörigen Institutionen wie Privatisierungsministerien oder -agenturen heraus. Es zeigte sich, daß Massenprivatisierungen von ihrer Natur aus polit-ökonomische Prozesse sind. Man könnte schon fast von einem Primat der Politik bei Privatisierungen in Systemtransformationen sprechen. Das führte dann zu einer Anwendung der Prinzipal-Agenten-Theorie auf diese Problemstellung (Abschnitt "Theorie der Privatisierungspolitik").

a. Positive Privatisierungstheorien

Chronologisch zuerst wurde die Positive Privatisierungstheorie entwickelt (Sappington und Stiglitz 1987, Shapiro und Willig 1990, Schmidt 1990, Laffont und Tirole 1991, Stiglitz 1993). Zu beachten bleibt, daß diese Theorien von einem fortgesetzten staatlichem Interesse ausgehen. Deshalb handelt es sich immer nur um die Analyse von Teilprivatisierungen, Privatisierungen mit anschließender Regulierung oder temporären Privatisierungen. Am besten kann man es mit dem Auslagern (*outsourcing*) oder Verpachten (*leasing*) von Staatsaufgaben beschreiben. Man setzt also ein Staatsinteresse voraus, welches vom Privatinteresse abweicht

und fragt, wie man es *am besten* durchsetzen kann. Es wurden drei Theoreme zur Privatisierung aufgestellt: das Fundamentale Privatisierungstheorem, das Neutralitätstheorem und das Existenztheorem.

Fundamentales Privatisierungstheorem. Sappington und Stiglitz's (1987) Fundamentales Privatisierungstheorem ist das Ergebnis einer idealen Auktion, bei der die privaten Eigentümer um das Recht der Gütererstellung für den Staat mit entsprechender Kompensation bieten. Der Staat verfolgt drei Ziele mit der Auktion: ökonomische Effizienz der Gütererstellung, Umverteilungsziele und Gewinnabschöpfung. Er hat dabei bereits Vorstellungen über die Menge, Qualität und Verteilung u.a. Parameter, Q , des zu erstellenden Gutes oder der Dienstleistung, d.h. die den Staat bildenden Individuen nehmen eine Bewertung, V_s , vor:

$$(1) \quad V_s = V(Q).$$

Im Modell wird die Art der Bewertung, die Funktion $V(\cdot)$, allerdings nicht weiter erklärt. Man kann sich darunter die Erfahrungen des Staates bei der bisherigen Erstellung des Gutes in SE vorstellen. In die Bewertung gehen alle Ziele des Staates ein, insbesondere deren Umverteilungsziele. Auch wird angenommen, daß es um ein Gut geht, welches von einem einzigen Privateigentümer effizient erstellt werden kann (natürliches Monopol).

Auf der Bieterseite gibt es mindestens zwei risikoneutrale Privateigentümer, die die gleichen (symmetrischen) Annahmen über künftige Kostenstrukturen haben. Die wirklichen Kosten lernt der Gewinner erst nach der Auktion kennen. Es gewinnt das Höchstgebot, d.h. dasjenige bei dem der Staat am wenigsten zu zahlen hat. Der Staat versteigert also "the right to receive payment for production" (ebd.:4). Die Zahlung, $P(Q)$, des Staates entspricht der Bewertung der Erstellungskosten durch die Privateigentümer, V_p :

$$(2) \quad V_p = P(Q).$$

Das Fundamentale Privatisierungstheorem, analog dem Fundamentalen Wohlfahrtstheorem, sagt aus, daß nur dann privatisiert wird, wenn der Privateigentümer der Gütererstellung mindestens den gleichen Wert beimißt wie der Staat:

$$(3) \quad V_s = V(Q) = P(Q) = V_p.$$

"We refer to this result—that with the appropriately designed auction, public production cannot improve upon private production—as the Fundamental Privatization Theorem" (ebd.:5). Genau umgekehrt muß es heißen, da das SE der Bezugspunkt für die Privatisierungsentscheidung ist. In der Tat, stellte das Stiglitz später klar:

The [Fundamental Privatization] Theorem focuses explicitly on conditions in which some assets are owned by the government, and asks under what conditions they can be transferred to the private sector in a way which ensures that the objectives of efficiency and equity which the government could carry out will be as effectively pursued by the private purchaser, and at the same time, that the government loses no rents. (1993:185)

Das Fundamentale Privatisierungstheorem ist also ein Theorem über die Wahl zwischen ständiger Eigen- und zeitweiser Fremdproduktion, wobei jedoch die Natur des Staates *keine* besondere Berücksichtigung erfährt.²⁸ Nur wenn die Fremdproduktion billiger kommt als die Eigenproduktion, wird ausgelagert, d.h. privatisiert. Der Staat hat also einen Reservepreis z.B. in Form der Kosten der bisherigen Produktion in SE oder in Form der Kosten, die ein Privateigentümer seiner Meinung nach haben könnte bzw. haben sollte.

Mit einer idealen Auktion könnte der Staat seine Ziele erreichen (im Modell wird nur einmal auktioniert). Ökonomische Effizienz wird erreicht, weil die Erstellung durch den Privateigentümer mit den geringsten Kosten(erwartungen) vorgenommen wird. Eine Umverteilung wird erreicht, weil die bietenden Privateigentümer genau die Güter in Menge und Qualität u.a. Parametern liefern wollen, die der Staat fordert. Gewinnabschöpfung wird durch den Staat mittels der idealen Auktion erreicht, weil sich die Bieter die Gewinne untereinander wegbieten.

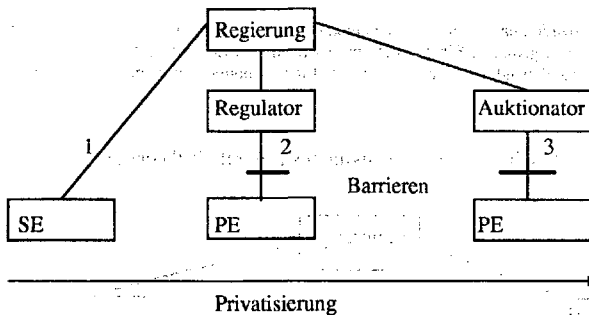
Die weitere Vorgehensweise ist dann analog der beim Fundamentalen Wohlfahrtstheorem, d.h. die idealen Auktionsbedingungen werden hinterfragt und eine Liste von Privatisierungsfehlern, analog den Marktfehlern, erstellt. Privatisierungsfehler seien "reasons why privatization may not achieve the most desired outcome" (Sappington and Stiglitz 1987:3). Die von Sappington und Stiglitz aufgeführten Privatisierungsprobleme (ebd.:5-20) sind im wesentlichen Auktionsprobleme und Probleme langfristiger Vertragsgestaltung in der Hinsicht, daß sie für den Staat weniger Gewinn bringen oder zu hohen Vertragskosten für künftige Interventionen führen.²⁹

²⁸ "An examination of the conditions of the theorem provides a checklist of 'privatization failures', i.e. reasons why privatization may not achieve the most desired outcome. Unfortunately, determining whether government production would remedy these failures is a more difficult matter. To answer that question, a theory of government behavior is needed. While we do not present such a theory, our general approach does offer some insights into the kinds of situations where government production is most likely to alleviate the problems associated with private production." (Sappington und Stiglitz 1987:3)

²⁹ Sie führen insbesondere an: Verkauf an den risikofreudigsten nicht den effizientesten Bieter; zu wenige Bieter; der Staat ist besser informiert als die Bieter; Haftungsschäden großen Ausmaßes; Glaubwürdigkeit der

Sappington und Stiglitz weisen explizit auf die staatlichen Regulierung von PE als mögliche Alternative zur Fremdproduktion im Staatsauftrag hin: "The key point here is that regulation lowers the transaction cost of intervention by a particular government (i.e., the informed regulator) relative to the unregulated private ownership" (ebd.:22). Während die Privatisierung die Interventionskosten für den Staat erhöht, verringert die Regulierung sie wieder. Damit haben Sappington und Stiglitz die Grundstruktur für spätere Prinzipal-Agenten-Privatisierungsmodelle geschaffen (Schaubild 2).

Schaubild 2 — Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Fundamentalen Privatisierungstheorems



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Fall 1 des Schaubildes 3 ist der Staat Eigentümer und kann leicht intervenieren. Im Fall 2 ist der Staat mittels des Regulators Eigentümer wichtiger Verfügungsrechte und kann immer noch relativ einfach intervenieren (siehe unten Neutralitätstheorem). Im Fall 3 ist der Staat nicht Eigentümer, setzt aber mittels der Auktionsbedingungen Restriktionen für den Privateigentümer. Sappington und Stiglitz vergleichen Fall 1 und 3. Das Wichtige, was sie dabei zum Ausdruck bringen, ist, daß *Auktionsbedingungen* als dazu benutzt werden können, einzelne Verfügungsrechte in SE zu behalten. Wird immer wieder durch den Staat auktioniert, dann handelt es sich um eine ständige Verstaatlichung mit temporärer Privatisierung. Sind die Auktionsbedingungen verglichen mit anderen allgemeinen Geschäftsbedingungen spezielle staatlich gewollte, dann liegt nur eine teilweise bzw. modifizierte Privatisierung vor. Die zunehmende Stärke der Privatisierung von Fall 1 zu Fall 3 bedeutet für den Staat eine

Regierung bei Kompensationszahlungen; hohe Vertragskosten bei komplizierter und ständig wechselnder Produktionstechnologie; schwierige Präferenzaggregation im Staat; unvollständige Meßbarkeit der Produktqualität; Anreizprobleme im Unternehmen; Netzwerkprobleme bei Produkten und Produktion; multiple staatliche Prinzipale.

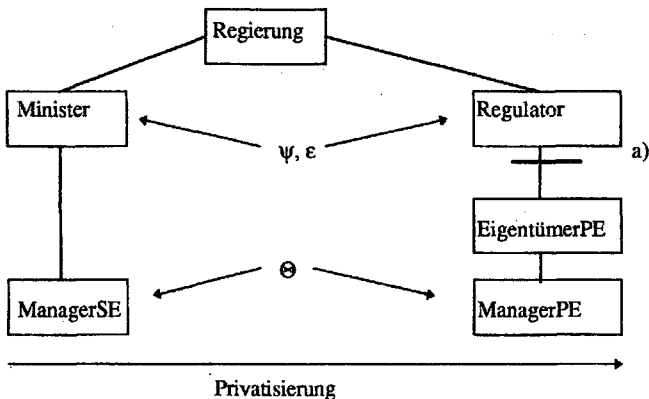
Erhöhung seiner Interventionskosten weil die Menge oder Stärke der staatlichen Verfügungsrechte abnimmt. In *jedem* der drei Fälle soll die Intervention aber aufrecht erhalten bleiben:

In concluding, we wish to emphasize that neither public nor private provision can fully resolve the difficult incentive problems that arise when considerations of imperfect information result in delegation of authority. The choice between modes of organization simply defines the transaction costs of *future intervention* into these *delegated relationships*, and thereby influences the likelihood of such intervention. (ebd.:23, Hervorhebungen U.S.)

Neutralitätstheorem. Shapiro und Willigs (1990) Prinzipal-Agenten-Struktur (Schaubild 3) beruht auf dem Vergleich zwischen SE und reguliertem PE. Sie fragen:

What effect will privatization have if the private company is subjected to sophisticated regulation ... designed to account for public interest goals? ... What is the optimal form of ownership and control for a framer to adopt, and how does this choice depend upon various features of the economic environment?" (ebd.:58, 60)

Schaubild 3 — Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Neutralitätstheorems



a) Informationsbarriere

Hinweis: Für die Informationstypen, $\psi/\epsilon/\theta$, siehe Text. Als "framer" wird im folgenden zur Vereinfachung und Vergleichbarkeit nur die Exekutive (Regierung) betrachtet; die anderen "Rahmensetzer" wie die Legislative (Parlament) oder die Juridikative (Gerichte) sind ausgeblendet.

Quelle: Nach Shapiro und Willig (1990: 60, Figure 1).

Das gesamte Modell beruht auf den Annahmen über die Beziehungen der Eigentümer und der Definition und Zuordnung der Informationstypen. Shapiro und Willig treffen starke

Annahmen über beides. Die Beziehungen der verschiedenen Eigentümergruppen werden wie folgt angenommen (ebd.:58-68):

- die Regierung handelt im öffentlichen Interesse aller Bürger;
- der Minister und nach der Privatisierung spätere Regulator handeln identisch und haben gleiche Informationen und Interessen; die Beziehung der Regierung zu einem Minister ist die gleiche wie zu einem Regulator;
- der ManagerSE hat die gleichen Informationen über die Profitabilität des Unternehmens wie der ManagerPE;
- die Beziehung des Ministers zu den ManagerSE sind genau die gleichen wie zwischen dem Eigentümer und ManagerPE.

Der Minister ist also staatlicher Regulator und privater Eigentümer in einer Person, ganz ähnlich wie der Staat bei Kornais Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen Schiedsrichter bei der Subventionierung und Finanzier ist. Die drei Informationstypen werden so definiert:

information about the external social benefits of the enterprise's activities, which we call ψ ; information about the divergence between the public interest [Regierung] and the interest of the public official [Minister/Regulator] who oversees the enterprise, which we call ϵ ; and information about the profitability of the enterprise's operation, which we call Θ . (ebd.:59)

ϵ existiert, weil der Minister bzw. Regulator sein Eigeninteresse und nicht das öffentliche Interesse verfolgen oder weil sie kurzfristigen politischen Zwängen unterliegen, die nicht im langfristigen öffentlichen Interesse der Regierung sind (ebd.:62; ϵ existiert nicht zwischen Regierung und Bürgern!). Die Zuordnung der Informationstypen zu den Eigentümern erfolgt ohne weitere Erklärung.

Das Neutralitätstheorem besagt dann, daß die Regierung unter bestimmten Bedingungen und Anreizsystemen neutral gegenüber einem Unternehmen in SE oder reguliertem PE ist, weil in beiden Fällen die Staatsziele gleich effizient erfüllt werden: "Under a remarkably general set of conditions, there is no difference between the performance of a public enterprise and that of a private company subject to an optimally designed regulatory and tax scheme" (ebd.:58). Es käme damit zur Fortschreibung der bestehenden Eigentumsform, da eine Änderung Kosten erzeugen würde. Der Springpunkt der Modellkonstruktion ist, daß der Minister die privaten Informationen des ManagerSE (Θ) umsonst erhält und, da per Annahme kein Interessengegensatz besteht, auch den ManagerSE kostenlos zu jeder Verhaltensänderung zwingen kann. Der Regulator im Gegensatz dazu muß, erstens, für die Erlangung der privaten Informationen der Eigentümer/ManagerPE extra Anstrengungen aufwenden (z.B. Meßsysteme installieren) und muß, zweitens, für die Verhaltensänderung extra Zahlungen (Subventionen

oder Steuern) vornehmen. Zwischen Regulator und Eigentümer/ManagerPE tritt mit der Privatisierung eine Interessenbarriere ausgedrückt als Informationsbarriere.

Wenn dem so ist, warum überhaupt privatisieren? Shapiro und Willig führen an, daß die Regierung dann privatisiert, wenn es gleichgültig ist, wieviel sie für die Verhaltensänderungen der Eigentümer/ManagerPE bezahlt; wenn der Minister ein zu starkes Eigeninteresse entwickelt und wenn die Informationen zu den Kosten der Gütererstellung keinem oder allen bekannt sind (ebd.:69). Da die erste Bedingung unwahrscheinlich ist, fassen sie die Ergebnisse so zusammen:

In sum, we have found that discretionary regulation of private enterprise is more desirable in comparison with discretionary public control, the more salient the private agenda of the public official and the less significant the private information concerning profitability. A poorly functioning political system, or the absence of substantial information at the operating level of the enterprise, imply that privatization is superior to public enterprise. (ebd.:75)

Das heißt, je weniger der Staat das öffentliche Interesse verfolgt und je weniger der Staat an dem Unternehmen interessiert ist, umso eher privatisiert er:

Given an imperfect political system in which public officials do not purely serve the public interest, it may be desirable to limit their discretion by deliberately introducing an agency problem between them and the owners of a privatized firm. We see the tradeoff between the costs of such an agency problem and the benefits of restricting the discretion of public officials as fundamental to privatization. (ebd.:83)

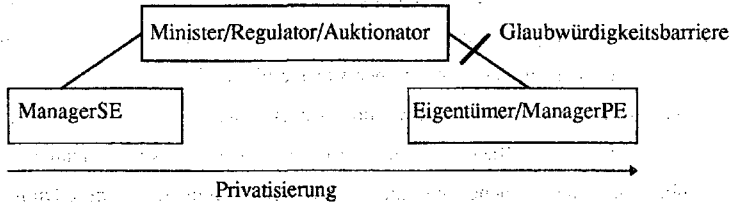
Also die Aufhebung der Modellannahmen — öffentliches Interesse des Staates und dauernder Interventionswille — ist die Begründung für die Privatisierung. Shapiro und Willig weisen damit auf die wichtige Tatsache hin, daß Privatisierung eine Verhaltensänderung des Staates zur Voraussetzung hat. Insofern gehen sie über Sappington und Stiglitz hinaus und versuchen die Privatisierung (oder auch Verstaatlichung) anhand der Natur des Staates zu modellieren. Durch die Privatisierung schränkt die Regierung den Interventionsspielraum nachgeordneter Staatsverwaltungen ein.³⁰ In ihrem Modell erfolgt die Privatisierung, um die Bürokratie zu zügeln.

Existenztheorem. Schmidts (1990) Modell hat die im Schaubild 4 dargestellte Prinzipal-Agenten-Struktur für einen Nutzen-Kosten-Vergleich zwischen SE und reguliertem PE. Auch hier verfolgt der Staat das öffentliche Interesse (*social benefit*), ist aber anders als bei Shapiro und Willig ein konsequent "wohlwollender Diktator". Doch selbst dieser muß die Existenz einer Privatisierungsnotwendigkeit anerkennen. Das ist das Existenztheorem: "It shows that

³⁰ Shapiro und Willig (ebd. S. 75-78) erwähnen "nondiscretionary governance systems" für den Minister oder Regulator als mögliche Alternative. Das führt dann konsequenterweise zur Eliminierung des Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Regierung und Minister bzw. Regulator. Minister und Regulator sind nur noch passiv ausführende Gesetzesvollstrecker.

privatization can be strictly superior to nationalization even in the best of all worlds for the government" (ebd.:5).³¹

Schaubild 4 — Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Existenztheorems



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Nutzen-Kosten-Abwägung des Staates bei der Entscheidung Privatisierung (oder Verstaatlichung) wird getroffen aus der Abwägung der Veränderungen von allokativer Effizienz (in diesem Modell die vom Staat gewünschte Menge bzw. Qualität an Gütern und Dienstleistungen) und produktiver Effizienz (in diesem Modell der stärkere Anreiz zu einer Kostensenkung) des Unternehmens. Der typische Fall ist die Privatisierung eines natürlichen Monopols. Mit der Privatisierung nimmt die alloкатive Effizienz ab und die produktive Effizienz zu und nur bei einem Wohlfahrtsgewinn privatisiert der Staat:

Privatization is preferred by the government to nationalization if and only if the welfare gains through the more efficient investment decision of the manager [produktive Effizienz] outweighs the welfare loss due to the ex post inefficient low production [allokativer Ineffizienz] under privatization. (ebd.:19)

Abgesehen von den Modelleinheiten³² beruht die Erklärung der Privatisierung auf folgendem: Bei SE kann der Staat den ManagerSE nicht glaubwürdig zu höherer produktiver Effizienz zwingen, weil er ihm immer die allokativer Effizienz als letztendliches Ziel sieht. Der ManagerSE kennt die Präferenz und nutzt sie aus. Er hat eine weiche Budgetbeschränkung, weil die volle Produktionsmenge oder -qualität auch bei Kostenüberschreitung bereitgestellt werden soll. Bei reguliertem PE hat der Eigentümer/ManagerPE eine harte Budgetbeschränkung, weil der Staat sich glaubwürdig zur Nicht-Intervention mit dem

³¹ Existenz- und Neutralitätstheorem sind sich ausschließende Theoreme, denn entweder kann der wohlfahrtsmaximierende Staat neutral sein bei seinen Verstaatlichungs- oder Privatisierungsentscheidung oder er kann es nicht und bevorzugt die Privatisierung oder Verstaatlichung.

³² Gleichheit zwischen Minister, Regulator oder Auktionator; vollständige Gewinnabschöpfung durch Auktionen; Nichtmittelbarkeit der Informationen durch dem Unternehmen Außensichende wie Gerichte; "statistische" Bekanntheit der Zukunft durch den Staat; Sequentierung der Entscheidungen mit 1. Privatisierungs-, 2. Produktions- und Investitions-, 3. Interventionsentscheidungen; etc.

Anreizmechanismus eines "unvollständigen Subventionsvertrages" verpflichten kann. Er zwingt ihn mit der Drohung, bei zu hohen Kosten, verglichen mit den vertraglich vereinbarten, die Zahlungen für die Gütererstellung zu kürzen. Die Glaubhaftigkeit der Drohung beruht darauf, daß der Staat *nicht* weiß, ob die hohen Kosten eine Informationsrente des Eigentümer/Managers PE sind, hervorgerufen durch zufällige positive Ereignisse oder weniger Anstrengungen der Eigentümer/Manager PE, oder wirklich durch unbeeinflussbare negative Ereignisse entstanden sind. Der Eigentümer/Manager PE wiederum weiß, daß der Staat bei zu hohen Kosten auf jeden Fall die Subventionen kürzen wird, selbst auf die Gefahr einer zu geringen allokativen Effizienz. Die Produktionsmenge oder -qualität wird bei Kostenüberschreitung möglicherweise nicht vollkommen bereitgestellt. Diese Drohung erzeugt eine höhere produktive Effizienz des regulierten PE verbunden mit einer möglicherweise geringeren allokativen Effizienz bei wirklich ungünstigen nicht vorhersehbaren Ereignissen. Es ergibt sich:

Privatization is seen as a commitment device of the government to credibly threaten to cut back subsidies if costs are high in order to give better cost-saving incentives (a "harder budget constraint") to the manager. The cost of privatization is that allocative efficiency is distorted. (ebd.:Abstract)

Der komparative Vorteil des PE steigt in Schmidts Modell — *ceteris paribus* —,

(a) if the cost reducing investment of the manager becomes more important, (b) if the manager's utility is more strongly affected by the distortion of production in the high cost state, and (c) if the social benefit of production becomes smaller. (ebd. S. 19)

Es wird also privatisiert, (a) je wichtiger die produktive Effizienz im Vergleich zur allokativen Effizienz wird. Wenn die allokativen Effizienz aber in der Erstellung der Gütermenge oder -qualität steht, die der Staat für notwendig hält, dann wird privatisiert, wenn der Staat diese Notwendigkeit nicht mehr für gegeben hält. Sein Interesse an der Gütererstellung hat sich geändert. In Schmidts Modell wird privatisiert, (b) je eigenverantwortlicher die Manager in den Staatsunternehmen werden. Der Staat wandelt dann nur noch die bereits intern vollzogene Privatisierung in eine extern sichtbare um. Und es wird privatisiert, (c) je weniger "sozialen Nutzen" ein Produktion hat. Den "sozialen Nutzen" definiert Schmidt wie folgt:

The 'social benefit' ... is open to different interpretations: Throughout the paper it will be interpreted as consumer surplus or some other positive external effect on society. Another interpretation, however, is that [the social benefit] reflects some rather narrow interests of a government captured by interest groups or pursuing its own private agenda. In any case, [the social benefit] is *what the government cares about*. (ebd.:6, Hervorhebung U.S.)

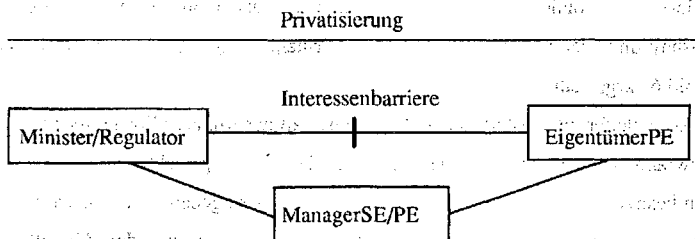
Daraus folgt, es wird privatisiert, je weniger der Staat an etwas interessiert ist. Der Staat lagert die Produktion aus, trennt sich aber nicht vollkommen von ihr, außer wenn der "soziale Nutzen" gegen Null sinkt.

Wie bei anderen Modellen kommt man auch hier zu dem Schluß, das der Staat sich ändern muß, wenn es zur Privatisierung kommen soll. Deshalb steht das Modell auch in der Tradition der Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen, die die Staatsdisziplin als Privatisierungsbegründung nennt, hier also in Form der intertemporalen Glaubwürdigkeit des Staatsintervention (ebd.:40). Auch dieses Modell tendiert zu einer polit-ökonomischen Privatisierungsbegründung:

To model the 'government' more realistically in order to get a better understanding of how precisely the political and administrative system affects the efficiency of nationalized and privatized firms is clearly one of the most important topics for future research. (ebd.:21)

Ähnlich wie die obigen Modelle ist das von Laffont und Tirole (1991). Interessant ist aber, daß die Prinzipal-Agenten-Struktur beim Vergleich SE und reguliertes PE "auf den Kopf" gestellt wird (Schaubild 5).

Schaubild 5 — Die Prinzipal-Agenten-Struktur des Zwei-Prinzipal-Modells



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Privatisierungsnotwendigkeit kommt in seinem Modell aus dem Vergleich zweier Kosten. Das SE hat die Kosten, daß die spezifischen Humankapitalinvestitionen der ManagerSE nur suboptimal vorgenommen werden, da sie vom Staat als Eigentümer enteignet und für staatliche Zwecke umgewidmet (*redeploy*) werden können. Der Minister hat an seinen ManagerSE eine höhere Enteignungsprämie zu zahlen als der Privateigentümer an seinen ManagerPE. Das ist so, weil "the tighter congruence of managerial and ownership goals in a private firm offers a better protection of managerial investments against ex post expropriation" (ebd.:638). Das regulierte PE hat die Kosten, daß der ManagerPE als Agent sich auf zwei Prinzipale (Regulator und EigentümerPE) als "noncooperative monopolists" (ebd.:637) einstellen muß, die die Anreize für den Agenten suboptimal setzen. Laffont und Tiroles Modell beruht dann

klar auf einer "divergence of objectives among principals" (ebd.:638), also dem Interessengegensatz zwischen Staat und Privateigentümer.

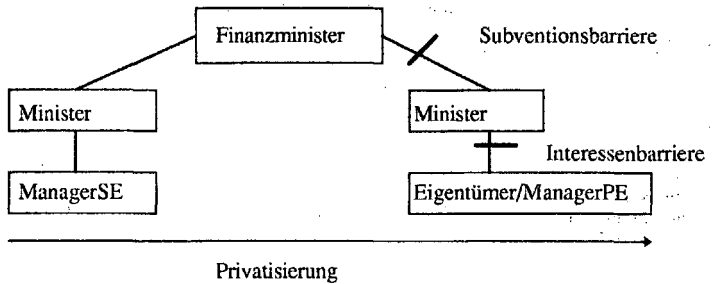
b. Eine Theorie der Privatisierungspolitik

Insbesondere durch die Privatisierungen in den Transformationsländern begann sich die Prinzipal-Agenten-Theorie der polit-ökonomischen Seite der Privatisierung direkt zuzuwenden.³³ Boycko, Shleifer und Vishny (1995, 1996) haben dann eine Theorie der Privatisierungspolitik auf dem konkreten Hintergrund der Massenprivatisierungen in Rußland seit 1991 entworfen. Sie trennen sich in ihrem Ansatz von der Ansicht, daß der Staat im öffentlichen Interesse handelt und nehmen statt dessen an, daß Politiker ihre Wählerstimmen maximieren wollen, z.B. über die Subventionierung von Arbeitsplätzen. Genau wie Sappington, Stiglitz, Shapiro und Willig gehen sie davon aus, daß eine Privatisierung die Interventionskosten für den Staat erhöht: "Privatisation of public enterprises can raise the cost to politicians of influencing them, since subsidies to private firms necessary to force them to remain inefficient are politically harder to sustain than wasted profits of the state firms" (Boycko, Vishny und Shleifer 1996:Abstract). Die Prinzipal-Agenten-Struktur ihres Modells ist in Schaubild 6 dargestellt.

Boycko, Shleifer und Vishny gehen davon aus, daß der Minister Eigentümer des SE ist und das Gewinnrecht (*cash flow ownership*) und das Nutzungsrecht (*control right*) am Unternehmen besitzt, einschließlich dem Recht Subventionen zu geben. Der Finanzminister ist vor der Privatisierung ohne Rechte ausgestattet. Man könnte aus der Modellstruktur annehmen, daß der Finanzminister das Übertragungsrecht, d.h. das Recht zur Privatisierung des Unternehmens, haben muß. Doch gerade die russische Privatisierung hat gezeigt, daß das Übertragungsrecht eher beim Manager oder gar Arbeiter des SE liegen kann, denen das Übertragungsrecht abgekauft werden muß. Die Rechte des Minister, Subventionen zu geben oder Zieländerungen des Unternehmens vorzunehmen ohne Belastung seines Ressortbudgets sondern in Form verschenkter Gewinne, sind *politisch* kostenlos ausgeübte Rechte.

³³ Siehe auch Winiacki (1992:47): "Regardless of one's stand on the privatization issue, there is certainly a point on which all protagonists and antagonists of privatization agree. It is the political significance of the issue in question. The privatization as part of transition to the market system is a major political, not only economic change. Therefore, it should be analysed not only in economic but also in political terms. The politics, or, more precisely, the political economy of privatization is, then, a legitimate—and highly relevant—topic of analysis." Jüngst legte Rosa (1997) auch ein polit-ökonomisches Modell der Privatisierungspolitik in der Tradition der Theorie kollektiver Wahlhandlungen vor.

Schaubild 6 — Die Prinzipal-Agenten-Struktur einer Theorie der Privatisierungspolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Privatisierung bringt eine Reallokation der Verfügungsrechte, die zu positiven politischen Kosten für den Minister führen.³⁴ Mit der Privatisierung gehen die Gewinn- und Nutzungsrechte an die Eigentümer/ManagerPE über und das Recht, Subventionen zu geben an den Finanzminister (ebd.:313-317). Zwischen Finanzminister und Minister wird eine Subventionsbarriere und zwischen Minister und Eigentümer/ManagerPE eine Interessenbarriere errichtet.³⁵ Die impliziten Subventionen werden zu expliziten; die Subventionstransparenz nimmt zu; der Schleier des SE (*veil of corporation*) fällt. Der Minister kann auch nach der Privatisierung Subventionen initiieren, allerdings zu höheren politischen Kosten. Denn erstens entscheidet der Finanzminister über die Subventionszuteilung an das Ressort des Ministers, wobei der Finanzminister die Subventionen politisch teurer finanzieren muß als der Minister, d.h. über Steuern oder Inflation. Und zweitens steht der Minister in Budgetkonkurrenz mit anderen Zielen des Finanzministers oder anderen Ministern. Der Minister wird also durch die Privatisierung "zweifach entmachtet". Es gibt eine Machtverschiebung innerhalb des Staates vom einfachen Minister zum Finanzminister und zwischen SE und PE zugunsten von mehr PE. Auch Boycko, Shleifer und Vishny treffen zum Teil starke Annahmen, z.B. daß die ManagerSE bereits das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgen.

³⁴ Im folgenden wird die im Modell enthaltene Korruptions- und Bestechungsanalyse zwischen Minister und ManagerSE oder Eigentümer/ManagerPE außer acht gelassen, weil sie nicht zum Kern der Argumentation gehört und an den Aussagen nichts ändert. Die Feststellung, daß "corruption and privatization work in similar ways: they get the politician to internalize the cost of profits foregone by the manager and outside shareholders" (ebd.:12) besagt nur, daß Korruption und Bestechung als Privatisierungersatz wirken, wenn der Staat nicht vollständig privatisieren will.

³⁵ Die Interessenbarriere zwischen Minister und Eigentümer/ManagerPE kann sich wieder verringern, wenn die Interessenüberstimmung zwischen beiden zunimmt: "the closer are the shareholder's tastes to those of the politicians, the ... relatively cheaper for politicians to convince them ... through the use of subsidies" (ebd.:14).

Das Ergebnis dieser Theorie der Privatisierungspolitik ist, daß eine Privatisierung zur größeren Gewaltenteilung im Staat und zwischen Staat und Wirtschaft führt. Subventionierung wird mit einer Privatisierung politisch teurer, weil transparenter. Privatisierung erfolgt um Politiker und Bürokraten zu zügeln, wie in Shapiro und Willigs Modell. Anders ist aber die Erklärung:

At a more general level, [we] tried to show that the critical agency problem that explains the inefficiency of public firms is the agency problem with politicians not with managers. We believe that managerial discretion problems are minor relative to political discretion problems. Privatization works because it controls political discretion. (ebd.:318)

c. Zusammenfassung

Die Anwendung der Prinzipal-Agenten-Theorie auf Privatisierungsphänomene führte zu dem Ergebnis, daß mit der Privatisierung die Kosten der Intervention für den Staat steigen. Diesem Nachteil muß ein Vorteil für den Staat gegenüberstehen. Die Privatisierung wird zur Nutzen-Kosten-Abwägung für den Staat. Bereits 1990 haben Jones, Tandon und Vogelsang diesen Gedanken systematisch und ganz in der Tradition der Wohlfahrtsökonomik behandelt. In ihrem Buch "Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology" sind genau die gleichen Elemente enthalten: Ausgangspunkt ist der Staat, welcher diskretionär über "divestiture" entscheidet anhand der unterschiedlichen Bewertung des Unternehmens durch Staat und Privateigentümer (Fundamentales Privatisierungstheorem); der Staat will sein Interesse bei der Bewertung gewahrt wissen, etwa über "shadow prices" oder "welfare weights" (dauernde Intervention); es gibt ein "competitive equilibrium: no sale" (Neutralitätstheorem) und der "fundamental trade-off" ist "allocative versus cost efficiency" und "market failures versus organizational failures"; trotzdem privatisiert der omnipotente Staat (Existenztheorem); aber es bedarf der Identifizierung der "winners and losers" und das "coping with political constraints" (Bedeutung der Politökonomik und Privatisierungspolitik).

Die Bedeutung der Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien für die Begründung der Privatisierung besteht in folgendem: Erstens, der Untersuchungsgegenstand hat sich der praktischen Notwendigkeit angepaßt. Man untersucht die Privatisierung öffentlicher Gütererstellung und natürlicher Monopole mit Aufrechterhaltung des langfristigen Staatsinteresses. Deshalb heißt das neue Standardbuch auf diesem Gebiet auch treffend: "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation" (Laffont und Tirole 1993). Es handelt sich also nur um Teil- oder modifizierte Privatisierungen: ständige Fremdproduktionen, zeitweise Auslagerungen oder Verpachtungen, dauerhafte Beschaffungen für den Staat.

Zweitens, Deregulierung (Regulierung) und Privatisierung (Verstaatlichung) werden in ein neues einheitliches Konzept eingebettet. SE, reguliertes PE und PE werden zuerst als "neutrale Organisationsform" gesehen, welche dann mit verschiedenen Einflußvariablen analysiert wird:

External control is the control of all variables that link the firm with outsiders: consumers (regulation of prices, quality, product prices, quality, product selection, etc.), competitors (regulation of entry, access pricing, etc.), taxpayers or ratepayers (cost auditing). Internal control is the control of the firm's inputs and cost minimization process, including influence on managerial inputs through managerial incentive schemes, interventions in the decisions concerning employment, level, location, and type of investments, and borrowing. (Laffont und Tirole 1993:638)

Demzufolge gibt es kein unreguliertes PE allenfalls weniger reguliertes PE, daß sich auf einem allgemeinen Interventionsniveau bewegt: "A 'private unregulated firm' must thus be thought of as a firm not subject to 'personalized regulation' but only to general rules" (ebd.:639). Drittens, die Betonung der Analyse wird auf Interessengegensätze und Informationsasymmetrien gelegt. Die Privatisierung vergrößert beides für den Staat: die Interessen werden geradezu diametral entgegengesetzt und bei PE kann eine Informationsrente aus einem Informationsvorteil bezogen werden. Der Staat muß zur Durchsetzung seines Interesses Anreizsysteme finden, um die Interessen des Agenten (PE) in Einklang mit seinen Interessen zu bringen und um den Agenten zur Preisgabe seiner privaten Informationen zu zwingen, was jedoch Kosten erzeugt. Daraus ergibt sich die wichtige Schlußfolgerung, daß eine Privatisierung *ohne* Interessengegensätze und *ohne* private Informationen keine vollständige Privatisierung ist. Viertens, alle Modelle tendieren zu einer polit-ökonomischen Erklärung der Privatisierung, auch die der Positiven Privatisierungstheorie.

Die Positive Privatisierungstheorie und die vorgestellte Theorie der Privatisierungspolitik kommen aber zu diametral entgegengesetzten Einschätzungen der Interventionsbarrieren zwischen Staat und PE, die mit der Privatisierung errichtet werden. Die Positive Privatisierungstheorie sieht die Barrieren aus der Sicht eines wohlfahrtmaximierenden Staates. Demzufolge ist die größere Informationsbarriere und das weitere Auseinanderfallen der Interessen von Minister und Managern, von Regulierer und Regulierten und von Auktionator und Bietenden bei der Privatisierung ein institutionell zu überwindendes Hemmnis. Privatisierung ist dann nur unter bestimmten, vom Staat für richtig befundenen Bedingungen möglich und notwendig. Die Theorie der Privatisierungspolitik sieht die Barrieren jedoch aus Sicht eines Staates, bei dem die ihn schaffenden und bildenden Individuen ihren Eigennutz maximieren. Demzufolge ist die größere Informationsbarriere und das weitere Auseinanderfallen der Interessen ein gewollter notwendiger Schutz für das PE. Privatisierung ist dann immer die gewollte Trennung von politischer und ökonomischer Macht.

Die Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien würden auf die Frage "Warum Privatisierung?" antworten: Weil die Kosten künftiger Intervention für den Staat erhöht werden.

IV. Schlußfolgerungen

Die erste Hypothese, daß eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien existiert muß angenommen werden. Dabei wurden in einem ersten Analyse die Österreichische Schule (Hayek, Mises), die Ordnungstheorie (Böhm, Eucken, Miksch, Müller-Armack, Röpke), die Konzeption des Volkskapitalismus (Nell-Breuning), die Theorie der Verfügungsrechte (Alchian, Cheung, Coase, Demsetz, DeAlessi, Furubotn, Pejovich), die Theorie der Weichen Budgetbeschränkungen (Kornai) und die Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien (Boycko, Shleifer und Vishny; Sappington und Stiglitz, Schmidt, Shapiro und Willig) in diese Dogmengeschichte aufgenommen. Unter einer Privatisierungstheorie wurde eine solche Theorie verstanden, die Privatisierungen begründet; letztendlich bejaht. Theorien, die die Art und Weise der Privatisierung analysieren, d.h. die Wahl der Privatisierungstechnik, wurden nicht in die Dogmengeschichte aufgenommen. Privatisierungstheorien sind im wesentlichen Eigentumsdifferenzanalysen, die die Privatisierung aus der Differenz ökonomischer Merkmale und Wirkungen von Privateigentum und Staatseigentum ableiten. Ungeklärt ist noch der Zusammenhang zwischen der Dogmengeschichte und der Wirtschaftsgeschichte der Privatisierungen. Die Kausalität ist nicht eindeutig. Es ist plausibel anzunehmen, daß sich im Gefolge realer Privatisierungen (aber auch Verstaatlichungen) die Erfahrungen und Auffassungen zur Privatisierung geändert haben. Es ist aber genauso plausibel anzunehmen, daß reale Privatisierungen durch neue theoretische Vorstellungen angestoßen wurden. Das es eine Dogmengeschichte der Privatisierungen gibt, wird auch durch das neue vierbändige Sammelwerk von Yarrow und Jasinki (1996/97) mit Originalartikeln zur Privatisierungsforschung gut belegt.

Die zweite Hypothese, daß sich die Begründungen der Privatisierung im Laufe der Zeit gewandelt haben, wird abgelehnt. Die dogmenhistorische Betrachtung über die Begründung der Privatisierung hat mit Mises Werken "Die Gemeinwirtschaft" (1922) und "Kritik des Interventionismus" (1929) begonnen. Darin vertritt er die Auffassung, daß die wichtigste

Begründung der Nichtverstaatlichung, also der Privatisierung, die *Entpolitisierung* der ökonomischen Beziehungen ist. Er stützt sich auf drei wesentliche Argumente:

- Das *Preisargument* besagt, daß nur Privateigentum einen Markt für Verfügungsrechte schafft, bei dem es zu Marktpreisen für Verfügungsrechte kommt. In Staatseigentum gibt es nur verzerrte, d.h. politische Preise und Marktsubstitute für Verfügungsrechte.
- Das *Allokationsargument* besagt, daß nur frei gehandelte, d.h. also private Verfügungsrechte effizient zu den besten Eigentümern alloziert werden und eine rationale Arbeitsteilung der Eigentümer hervorbringen. Verfügungsrechte in Staatseigentum werden durch ein hierarchisches System nach politischen Zielen verteilt, wobei es zu permanent höheren Transaktionskosten kommt.
- Das *Substitutargument* besagt, daß Staatseigentum durch staatliche Regulierung ersetzt werden kann. Vollständige Privatisierung bedeutet mehr als die Abgabe einzelner Rechte der Unternehmenskontrolle; es bedeutet die Senkung des gesamten Interventionsniveaus. Privatisierung, Deregulierung, Entmonopolisierung, mehr Wettbewerb, Liberalisierung etc. sind alles nur De-Interventionen bei denen staatliche Verfügungsrechte abgeschafft werden oder an Privateigentümer übergehen.

Spätere Theorien haben — alle bereits auf diesem Boden der Unmöglichkeit allumfassenden Staatseigentums — diese Argumente in der einen oder anderen Form wiederholt oder verfeinert. Die Begründungen: konstituierendes oder dominantes Privateigentum; egalitäre Privateigentumsbildung zur Sicherung dessen; Senkung der Eigentumskosten und rationale Arbeitsteilung der Eigentümer; Selbstdisziplin des Staates und Erhöhung seiner Interventionskosten betonen alle die *Entpolitisierung* der Wirtschaft. *Entpolitisierung* bedeutet das Wirksamwerden des Preismechanismus' auch für das Eigentum und die Durchsetzung ökonomischer Rationalität für Eigentümer mittels des offenen Gewinnkalküls der Individuen. Politische und ökonomische Macht werden durch die Privatisierung getrennt. Selbst in allerjüngsten Prinzipal-Agenten-Privatisierungstheorien wird die ursprüngliche de-interventionistische Begründung der Privatisierung durch die Österreichischen Schule benutzt, wenn auch transaktionskosten- oder informationstheoretisch formuliert und formalisiert. Was sich geändert hat ist aber:

- (i) die differenziertere Analyse der Eigentumsformen, was also Privat-, Staats- und Mischeigentum sind, welche Implikationen und komparativen Vorteile sie innerhalb einer auf Privateigentum beruhenden Marktwirtschaft haben.
- (ii) das Objekt der Privatisierungsanalyse, welches am Anfang des Jahrhunderts das allesumfassende Staatseigentum, in der Mitte des Jahrhunderts das Staatseigentum an

"normalen" Unternehmen war und am Ende des Jahrhunderts das Staatseigentum an Monopolen, Monopolrechten und der Erstellung und dem Angebot öffentlicher Güter ist.

(iii) die Vorschaltung einer Theorie der Effektivierung des Staatseigentums vor eine Theorie der Privatisierung.

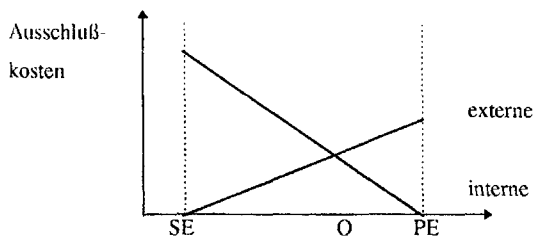
Insofern stimmt die Aussage "Privatization does not matter". Denn wenn die mit Privatisierung abgegebenen staatlichen Verfügungsrechte durch eine folgende staatliche Regulierung oder andere Art der Intervention wieder durch den Staat angeeignet werden, hat sich das Interventionsniveau nicht verändert. Und wenn, anders herum, nicht privatisiert wird, aber dereguliert oder irgend eine andere Art der De-Intervention stattfindet, werden staatliche Verfügungsrechte abgegeben, womit sich das Interventionsniveau gesenkt hat. Die Aussage "Privatization does not matter" stimmt jedoch nicht, wenn damit gemeint ist, der Staat kann Privateigentümer imitieren. Denn sollte der Staat es wirklich können, wäre er überflüssig. Imitiert er sie aber nicht, erzeugt der Staat in vielen Bereichen notwendigerweise durch seine Intervention Ineffizienzen. Somit ist der Minimalstaat mit geringsten Interventionsniveau der effizienteste Staat.

Am Ende des Jahrhunderts kehrt man weltweit zum Ausgang des Jahrhunderts zurück, zu wenig Staatseigentum in einem Minimalstaat. In den Begründungen des Privateigentums und der Privatisierung ist die prinzipielle de-interventionistische Argumentation der Österreichischen Schule beibehalten worden. Deshalb ist der Faksimiledruck des Werkes "Die Gemeinwirtschaft" mit einem Kommentarband im Jahre 1996 sicherlich kein Zufall (die zweite leicht überarbeitete und zugleich letzte deutsche Auflage stammt aus dem Jahre 1932). Die erneute Beschäftigung mit diesem Klassiker und die Weiterentwicklung der Gedankengänge der Österreichischen Schule, z.B. über die Arten staatlichen Eigentums, die Dynamik privater Monopole, die private Erstellung öffentlicher Güter oder die Rolle der Ideologie bei der Privatisierung oder Verstaatlichung, kann ein fruchtbares Forschungsprogramm sein.

Anhang 1: Fields "Privatisierungsmodell"

Fields "Privatisierungsmodell" (1989) ist das Modell einer optimalen Eigentumsgemeinschaft (*optimal commons*). Er geht von einer fixen Menge an Produktionsfaktoren, z.B. der Größe von Boden (Landstücke, Seen oder Ölfelder), und an Individuen aus; und normiert sie auf 1. Die Individuen regeln dann den Zugang jedes einzelnen Individuums zum Produktionsfaktor durch zwei Methoden. Erstens, durch kollektive (politische) Entscheidungs- und Kontrollprozesse innerhalb einer Gemeinschaft, wobei interne Ausschlußkosten entstehen; zweitens durch Fernhalten von Individuen anderer Gemeinschaften, wobei externe Ausschlußkosten entstehen (Schaubild A1).³⁶ Als erster Grenzfall ergibt sich SE, bei dem es nur eine Eigentumsgemeinschaft aller Individuen gibt, die den Zugang zum (ungeteilten) Produktionsfaktor nur intern regelt. Die externen Ausschlußkosten sind Null, weil es nur eine (Groß-)Gruppe gibt. Als zweiter Grenzfall ergibt sich PE, bei dem jedes Individuum Eigentümer (eines Bruchteils des Produktionsfaktors) ist und der Zugang zum Produktionsfaktor im Fernhalten anderer Individuen besteht. Die internen Ausschlußkosten sind Null, weil es nur ein Individuum pro "Gruppe" gibt. (Field geht ohne Erklärung davon aus, daß SE teurer ist als PE, was man an der Aufaddierung der externen und internen Ausschlußkosten sehen kann.)

Schaubild A1 — Fields "Privatisierungsmodell"



Menge an Eigentumseinheiten bzw. Eigentümern

Quelle: Nach Field (1989: 325, Schaubild 1).

³⁶ Field verwendet die Begriffe *transaction costs* für interne und *exclusion cost* für externe Ausschlußkosten. Witt (1986) wies darauf hin, daß unter externen Ausschlußkosten nicht nur Kosten der Privateigentümer zu verstehen sind, sondern auch Kosten aller Individuen einer Gemeinschaft (des Staates), z.B. zum Erhalt eines Privatrechtssystems.

Field suchte dann nach der optimalen Menge an PE (O), d.h. der optimalen Anzahl von Eigentumsgemeinschaften, die jeweils einen Bruchteil am Produktionsfaktor besitzen. Simultan bestimmt sich in seinem Modell die optimale Größe einer Eigentumsgemeinschaft, d.h. der Anzahl von Individuen und deren Bruchteil am Produktionsfaktor pro Eigentumsgemeinschaft. Die internen Ausschlußkosten fallen mit einer zunehmenden Menge an PE, weil weniger Individuen pro Eigentumsgemeinschaft den Zugang intern regeln müssen. Umgekehrt steigen die externen Ausschlußkosten mit einer zunehmenden Menge an PE, weil mehr (nunmehr externen) Individuen oder Eigentumsgemeinschaften der Zugang verwehrt werden muß. Im Schnittpunkt beider Kurven (O) ergibt sich die optimale Menge an PE.

Die internen Ausschlußkosten werden vor allem bestimmt durch die Anzahl der Individuen, die sich über den Zugang einigen und dessen Kontrolle durchsetzen müssen. Z.B. führt ein Bevölkerungswachstum zu höheren internen Ausschlußkosten, die zu einer Verkleinerung des Eigentums drängen, d.h. zu mehr PE. Diese Kostenkurve verschiebt sich nach rechts. Die externen Ausschlußkosten werden hauptsächlich bestimmt durch die Kosten der Schaffung und Durchsetzung von Grenzen (allgemeiner könnte man sagen der Sicherheit des Ausschlusses anderer Individuen), wobei für Field beim Produktionsfaktor Boden die Länge der Grenzen der wichtigste einzelne Erklärungsfaktor ist. Z.B. führt dann eine neue preiswertere Technik der Grenzziehung wie etwa Stacheldraht für Viehweiden zu niedrigeren externen Ausschlußkosten und mehr PE. Diese Kostenkurve verschiebt sich ebenfalls nach rechts.

Privatisierung bedeutet in Fields Modell eine Verkleinerung der Eigentumseinheiten bzw. Erhöhung der Eigentümerzahl.

Bibliographie

[Seitenangaben im Text beziehen sich auf die deutsche Übersetzung, sofern vorhanden.]

- Albrecht, B. 1996. *Transformation durch Partizipation. Die Bedeutung alternativer Privatisierungsmethoden für den Erfolg der Reformen in Osteuropa*. Frankfurt/M.: Campus.
- Alchian, A.A. 1965. *Some Economics of Property Rights*. In SW, S.127-150.
- Alchian, A.A. und Demsetz, H. 1972. *Production, Information Costs, and Economic Organization*. In SW, S.73-110.
- Alchian, A.A. und Demsetz, H. 1973. The Property Right Paradigm. *Journal of Economic History* 33(1):16-27.
- Alchian, A.A. 1977. *Economic Forces At Work: Selected Workes* [SW]. Indianapolis: Liberty Fund.
- American Economic Review*. 1983. 73(3).
- Anderson, T.L. und Hill, P.J. 1975. The Evolution of Property Rights: A Study of the American West. *Journal of Law and Economics* 18(1):163-179.
- Barzel, Y. 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, L.C. 1984. Rights: An Introduction. In Becker, L.C. und Kipnis, K. (Hrsg.), *Property: Cases, Concepts, Critiques*, S.70-78. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Baumol, W.J., Panzar, J.C. und Willig, R.D. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Boardman, A.E. und Vining, A.R. 1989. Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics* 32(April):1-33.
- Böhm, F. 1933. *Wettbewerb und Monopolkampf: Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*. Berlin: Heymanns.
- Böhm, F. 1937. *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*. Ordnung der Wirtschaft, Heft 1, Schriftenreihe hrsg. von Böhm, F., Eucken, W. und Großmann-Doerth, H. Stuttgart: Kohlhammer.
- Borcherding, T.E., Pommerehne, W.W. und Schneider, F. 1982. Comparing Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics*, Suppl. 2:127-156.
- Boycko, M., Shleifer, A. und Vishny, R.W. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Boycko, M., Shleifer, A. und Vishny, R.W. 1996. A Theory of Privatisation. *Economic Journal* 106(March):309-319.
- Breidbach, H.-J. 1960. *Privatisierung*. Schriftenreihe des Deutschen Industrie-Instituts, Nr. 8. Köln: Deutsche Industrieverlags-GmbH.
- Brus, W. und Laski, K. 1989. *From Marx to Market: Socialism in Search of an Economic System*. Oxford: Clarendon.
- Budäus, D. 1988. Einzelwirtschaftliche Effizienzanalyse privater und öffentlicher Leistungserstellung in der Privatisierungsdiskussion. In Brede, H. (Hrsg.). 1988. *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, S.203-222. Baden-Baden: Nomos.
- Cheung, S.N.S. 1969. *The Theory of Share Tenancy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cheung, S.N.S. 1970. The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource. In Furubotn, E.G. und Pejovich, S. (Hrsg.). 1974. *The Economics of Property Rights*, S.11-30. Cambridge, Mass.: Ballinger.

- Chua, A.L. 1995. The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries. *Columbia Law Review* 95(2):223-303.
- Clark, T. und Pitels, C. (eds.). 1993. *The Political Economy of Privatization*. London: Routledge.
- Coase, R.H. 1937. *The Nature of the Firm*. In FML, S.33-55.
- Coase, R.H. 1959. The Federal Communications Commission. In Furubotn, E.G. und Pejovich, S. (Hrsg.). 1974. *The Economics of Property Rights*, S.69-107. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Coase, R.H. 1960. *The Problem of Social Cost*. In FML, S.95-156.
- Coase, R.H. 1988a. *Notes on the Problem of Social Cost*. In FML, S.157-185.
- Coase, R.H. 1988b. *The Firm, the Market, and the Law* [FML]. Chicago: University of Chicago Press.
- Csaba, L. 1995. *The Capitalist Revolution in Eastern Europe—A Contribution to the Economic Theory of Systemic Change*. Aldershot: Elgar.
- Dahlmann, C.J. 1979. The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics* 22(1).
- DeAlessi, L. 1980. The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence. In Zerbe, Jr., R.O. (Hrsg.). *Research in Law and Economics: A Research Annual*, Bd.2, S.1-47. Greenwich: JAI Press.
- DeAlessi, L. 1983a. Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory. *American Economic Review* 75(March):64-81.
- DeAlessi, L. 1983b. Property Rights Theory and X-Efficiency: A Reply. *American Economic Review* 73(Sept.):843-845.
- Demsetz, H. 1964. *Welfare and Empirical Implications of Monopolistic Competition*. In OEA II, S.47-66.
- Demsetz, H. 1966. Some Aspects of Property Rights. *Journal of Law and Economics* 9(October):61-70.
- Demsetz, H. 1967. *Toward a Theory of Property Rights*. In OEA I, S.104-116.
- Demsetz, H. 1968. *Why Regulate Utilities?* (Mit einem Nachtrag von 1988: Contestability and Competition for the Field). In OEA II, S.75-90.
- Demsetz, H. 1982. *Barriers to Entry*. In OEA II, S.25-39.
- Demsetz, H. 1988a. *A Framework for the Study of Ownership*. In OEA I, S.12-27.
- Demsetz, H. 1988b. *Ownership, Control, and the Firm: The Organization of Economic Activity*, Bd. 1 [OEA I]. Oxford: Basil Blackwell.
- Demsetz, H. 1989. *Efficiency, Competition, and Policy: The Organization of Economic Activity*, Bd.2 [OEA II]. Oxford: Basil Blackwell.
- Domberger, S. und Piggott, J. 1986. Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey. *Economic Record* 62(177):145-162.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, R.A. 1994. On the Optimal Mix of Private and Common Property. In Paul, E.F., Miller, Jr., F.D. und Paul, J. (Hrsg.). *Property Rights*, S.17-42. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estrin, S. 1996. Book Review: Frydman, R., and Rapaczynski, R. 1994. Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away? *Journal of Economic Literature* 34(1):184-185.
- Eucken, W. 1944. *Grundlagen der Nationalökonomie*. Jena: Fischer.
- Eucken, W. 1952. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Hrsg. von Eucken, E. und Hensel, K.P., 4.unv. Aufl., 1968. Tübingen: Mohr.
- Fama, E.F. 1980. Agency Problems and the Theory of the Firm. In Jensen, M.C. und Smith, Jr., C.W. (Hrsg.). 1984. *The Modern Theory of Corporate Finance*, S.134-145. New York: McGraw-Hill.
- Field, B.C. 1989. The Evolution of Property Rights. *Kyklos* 42(3):319-345.

- Frydman, R., Rapaczynski, A. und Earle, J.S. et al. 1993a. *The Privatization Process in Central Europe*. CEU Privatization Reports, Bd.1. Budapest: Central European University Press.
- Frydman, R., Rapaczynski, A. und Earle, J.S. et al. 1993b. *The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States*. CEU Privatization Reports, Bd.2. Budapest: Central European University Press.
- Furubotn, E.G. und Pejovich, S. (Hrsg.). 1974. *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949. Hrsg. vom Deutschen Bundestag, 1990. Bonn.
- Hayek, F.A. von. 1935a. *Sozialistische Wirtschaftsrechnung I: Natur und Geschichte des Problems*. In IWO, S.156-191.
- Hayek, F.A. von. 1935b. *Sozialistische Wirtschaftsrechnung II: Der Stand der Diskussion*. In IWO, S.192-232.
- Hayek, F.A. von. 1940. *Sozialistische Wirtschaftsrechnung III: Die Wiedereinführung des Wettbewerbs*. In IWO, S.233-267.
- Hayek, F.A. von. 1944. *Der Weg zur Knechtschaft*. Ausg. 1971. Landsberg/Lech: Moderne Industrie.
- Hayek, F.A. von, 1952. *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung* [IWO]. Erlangen-Zürich: Rentsch.
- Himmelfmann, G. 1986. Geschichtliche Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft. In Brede, H. und Loesch, A. von (Hrsg.). *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch*, S.31-56. Baden-Baden: Nomos.
- Hirche, K. 1961. *Das Experiment der Volksaktie*. Köln: Bund.
- Hirschman, A.O. 1982. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press. Dt. Übers. 1984. Engagement und Enttäuschung: Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hölscher, J. 1994. Money, Privatisation and Private Property: The Example of Central-East Europe. Working Paper No. 26. Swansea: University of Wales; European Business School.
- Honoré, A.M. 1961. Ownership. In Becker, L.C. und Kipnis, K. (Hrsg.). 1984. *Property: Cases, Concepts, Critiques*, S.78-87. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Jensen, M.C. und Meckling, W.H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. In Jensen, M.C. und Smith, Jr., C.W. (Hrsg.). 1984. *The Modern Theory of Corporate Finance*, S.78-133. New York: McGraw-Hill.
- Jones, L.P., Tandon, P. und Vogelsang, I. 1990. *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Kirzner, I.M. 1973. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press. Dt. Übers. 1978. Wettbewerb und Unternehmertum. Tübingen: Mohr.
- Knauss, F. (Hrsg.). 1993. *Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Kornai, J. 1979a. *Economics of Shortage*. Bd.1 und 2. Stockholm: Institute for International Economic Studies, University of Stockholm.
- Kornai, J. 1979b. Ressource-Constrained versus Demand-Constraint Systems. *Econometrica* 47(4):801-819.
- Kornai, J. 1986. The Soft Budget Constraint. *Kyklos* 39(1):3-30.
- Kornai, J. 1990. The Affinity between Ownership and Coordination Mechanism: The Common Experience of Reform in Socialist Countries. Helsinki: World Institute for Development Economics Research of the United Nations.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: Clarendon.

- Kornai, J. 1993. The Principles of Privatization in Eastern Europe. In Knoester, A. und Wellink, A.H. (Hrsg.). *Tinbergen Lectures on Economic Policy*, S.103-126. Amsterdam: North-Holland.
- Kühne, K. 1988. Studien zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen: Vergleichende Übersichten. In Brede, H. (Hrsg.). 1988. *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, S.223-234. Baden-Baden: Nomos.
- Laffont, J.-J. und Tirole, J. 1991. Privatization and Incentives. In Laffont, J.-J. und Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, S. 637-659. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Laffont, J.-J. und Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lange, O. 1938. On the Economic Theory of Socialism. In Lange, O. und Taylor, F.M. *On the Economic Theory of Socialism*, hrsg. von Lippincott, B.E., S.57-143. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lavoi, D. 1985. *Rivalry and Central Planning. The Socialist Calculation Debate Reconsidered*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Libecap, G.D. 1989. *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liebs, D. 1987. Römisches Recht. 3. verb. Aufl. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Loesch, A. von. 1987. *Privatisierung öffentlicher Unternehmen: ein Überblick über die Argumente*. 2. verb. und erw. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Loesch, A. von. 1988. Die Privatisierungspolitik mittels Volksaktien im Rahmen der Vermögenspolitik 1959 bis 1965. In Brede, H. (Hrsg.). *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, S.127-145. Baden-Baden: Nomos.
- Miksch, L. 1937. *Wettbewerb als Aufgabe*. 2. erw. Aufl. Godesberg: Küpper.
- Miksch, L. 1950. Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen. In Weddigen, W. (Hrsg.). *Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd.2, S.85-142. Berlin: Duncker & Humblot.
- Millward, R. 1982. The Comparative Performance of Public and Private Ownership. In Ipsden, Lord Roll of (Hrsg.). 1982. *The Mixed Economy*, S.58-93. London: Basingstoke.
- Mises, L. von 1922. *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. Jena: Fischer. Faksimiledruck 1996. Düsseldorf: Wirtschaft und Finanzen.
- Mises, L. von. 1929. *Kritik des Interventionismus: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsdeologie der Gegenwart*. Jena: Fischer.
- Mises, L. von. 1940. *Nationalökonomie: Theorie des Handelns und Wirtschaftens*. Genf: Editions Union.
- Mises, L. von. 1949. *Human Action: A Treatise on Economics*. London: Hodge & Co.
- Müller-Armack, A. 1946. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. In AW, S.19-170.
- Müller-Armack, A. 1948. *Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen*. In AW, S.171-199.
- Müller-Armack, A. 1956. *Soziale Marktwirtschaft*. In AW, S.243-250.
- Müller-Armack, A. 1976. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*. Ausgewählte Werke [AW], hrsg. von Dürr, E., Hoffmann, H., Tuchtfeldt, E. und Watrin, C., 2. Aufl. 1981. Bern: Haupt.
- Nell-Breuning, O. von. 1951. Die Eigentumsfrage in neueren kirchenlehramtlichen Verlautbarungen. In WG I, S.371-381.
- Nell-Breuning, O. von. 1953a. *Eigentumsbildung in Arbeiterhand*. Hrsg. vom Sozialreferat des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken. Paderborn: Bonifatius.
- Nell-Breuning, O. von. 1953b. *Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand*. In WG I, S.422-430.
- Nell-Breuning, O. von. 1956. *Wirtschaft und Gesellschaft: I. Grundfragen* [WG I]. Freiburg: Herder.

- Nell-Breuning, O. von. 1957. *Wirtschaft und Gesellschaft heute: II. Zeitfragen* [WG II]. Freiburg: Herder.
- Nell-Breuning, O. von. 1960. *Wirtschaft und Gesellschaft heute: III. Zeitfragen, 1955-1959* [WG III]. Freiburg: Herder.
- Nell-Breuning, O. von. 1961. Es gibt nur einen Weg: Vermögen bilden aus dem Arbeitseinkommen. In Nell-Breuning, O. von, 1970. *Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik*, S.111-117. Köln: Bachem.
- Nell-Breuning, O. von. 1970. *Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik*. Köln: Bachem.
- North, D.C. 1992. Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance. ICS Occasional Papers No.30. San Francisco: International Center for Economic Growth Press.
- Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Seit 1948.
- Pejovich, S. 1990. *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*. Dordrecht: Kluwer.
- Peltzman, S. 1989. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation (mit Kommentaren von Levine, M.E. und Noll, R.G.). In Bailey, E.E. und Rothenberg Pack, J. 1995. *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, The International Library of Critical Writings in Economics, Bd.44, hrsg. von Blaug, M., S.168-208. Aldershot: Elgar.
- Peters, H.-R. 1993. *Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme*. 2. überar. und erw. Aufl. München, Wien: Oldenbourg.
- Picot, A. und Kaulmann, T. 1985. Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht: Theoretische Aussagen und empirischer Befund. *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 11:956-980.
- Ramanadham, V.V. (Hrsg.). 1993a. *Privatization: A Global Perspective*. London: Routledge.
- Ramanadham, V.V. (Hrsg.). 1993b. *Constraints and Impacts of Privatization*. London: Routledge.
- Richter, R. 1992. *Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie*. Saarbrücken: Landeszentralbank.
- Roemer, J.E. 1994. *A Future for Socialism*. London: Verso.
- Röpke, W. 1937. *Die Lehre von der Wirtschaft*. 12. Aufl. 1979. Bern: Haupt.
- Röpke, W. 1942. *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. 6. Aufl. 1979. Bern: Haupt.
- Röpke, W. 1944. *Civitas Humana: Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*. 4. Aufl. 1979. Bern: Haupt.
- Röpke, W. 1945. *Internationale Ordnung*. 3. Aufl. 1979. Bern: Haupt.
- Röpke, W. 1958. *Jenseits von Angebot und Nachfrage*. 5. Aufl. 1979. Bern: Haupt.
- Rosa, J.-J. 1997. Public Choice Aspects of Privatization Policies: Driving Forces and Obstacles. In: H. Giersch (ed.), *Privatization at the Turn of the Century*. Berlin: Springer (in Vorbereitung).
- Ross, S.A. 1973. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *American Economic Review* 63(May):134-139.
- Rothbard, M.N. 1962. *Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles*. Bd.2. Princeton: Nostrand & Co.
- Rothbard, M.N. 1970. *Power and Market: Government and the Economy*. Kansas City: Andrews und McMeel.
- Sappington, D.E.M. und Stiglitz, J.E. 1987. Privatization, Information, and Incentives. NBER Working Paper No. 2196. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research..
- Schlösser, H. 1988. *Grundzüge der neueren Privatrechtsgeschichte*. 6. neub. und erw. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Schmidt, K.M. 1990. The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach (Kopie). *Journal of Law, Economics, and Organization* (1996) 12:1-24.

- Schmidt, K.M. und Schnitzer, M. 1993. Privatization and Management Incentives in the Transition Period in Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics* 17:264-287.
- Siegmund, U. 1996. Are There Nationalization-Privatization Cycles?: A Theoretical Survey and First Empirical Evidence. Working Paper No. 757. Kiel: Institute of World Economics.
- Siegmund, U. 1997. Some Lessons from Popular Capitalism in Germany in the 1950/60s. Working Paper. Kiel: Institute of World Economics (in Vorbereitung).
- Shapiro, C. und Willig, R.D. 1990. Economic Rationales for the Scope of Privatization. In Suleiman, E. und Waterbury, J. (Hrsg.). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, S.55-87. Boulder: Westview.
- Stiglitz, J.E. 1993. Some Theoretical Aspects of Privatization: Applications to Eastern Europe. In Baldassari, M., Paganetto, L. und Phelps, E.S. (Hrsg.). *Privatization Process in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results*, S.179-204. New York: St.Martins Press.
- The New Palgrave Dictionary of Economics*. 1987. Hrsg. von Eatwell, J., Milgate, M. und Newman, P. 4 Bd. London: Macmillan.
- Umbeck, J. 1981. Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights. *Economic Inquiry* 19(1):38-59.
- Veljanovski, C.G. 1982. The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law. *Kyklos* 35(1):53-74.
- Vickers, J. und Yarrow, G. 1988. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Yarrow, G. und Jasinski, P. 1996/97. *Privatization*. Vol. 1-4. London: Routledge (in Vorbereitung).
- Waldron, J. 1988. *The Right to Private Property*. Oxford: Clarendon.
- Weisbrod, B.A. 1988. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wieners, J. 1994. *Privatisierung und Unternehmenskontrolle beim Übergang zur Marktwirtschaft. Ein Beitrag zur Debatte über die Systemtransformation in Osteuropa*. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd.92. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik.
- Winiecki, J. 1992. "The Political Economy of Privatization." In: H. Siebert (ed.), *Privatization—Symposium in Honor of Herbert Giersch*, pp. 71-90. Tübingen: Mohr.
- Williamson, O.E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press. Dt. Übers. 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr.
- Witt, U. 1986. The Demsetz-Hypothesis on the Emergence of Property Rights Reconsidered. In Pethig und Schlieper (Hrsg.). *Efficiency, Institutions and Economic Policy*. Heidelberg: Springer.
- World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.