

Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus

Working Paper — Digitized Version

Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Eine kritische Analyse

Kiel Working Paper, No. 573

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus (1993) : Privatisierung staatlichen Eigentums in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Eine kritische Analyse, Kiel Working Paper, No. 573, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/640>

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. 573

Privatisierung staatlichen Eigentums in den
mittel- und osteuropäischen Ländern
- Eine kritische Analyse -

von

Hans H. Glismann und Klaus Schrader

Juni 1993



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

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel
Federal Republic of Germany

Kieler Arbeitspapier Nr. 573
Privatisierung staatlichen Eigentums in den
mittel- und osteuropäischen Ländern
- Eine kritische Analyse -

von

Hans H. Glismann und Klaus Schrader

Juni 1993

474856

Für Inhalt 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.

I.	Einleitung	1
II.	Eine Typologie des Eigentums	5
	1. Vorbemerkungen	5
	2. Die beiden reinen Formen des Eigentums	5
	3. Die Kommerzialisierung	6
	4. Die Verpachtung	8
	a. Verpachtung mit Erbrecht	8
	b. Verpachtung ohne Erbrecht	9
	5. Die funktionale Privatisierung	10
	a. Allgemein	10
	b. Funktionales Eigentum mit Sozialisierungsvorbehalt	12
	c. Funktionales Eigentum ohne Sozialisierungsvorbehalt	12
III.	Spezielle Probleme der Privatisierung	13
	1. Das Problem der anfänglichen Vermögensverteilung	13
	2. Das Problem der Restitution	14
IV.	Varianten der Privatisierung	15
	1. Einzelprivatisierung	16
	a. Versteigerung	16
	b. Verschenkung	17
	c. Freihändiger Verkauf	17
	2. Massenprivatisierung	18
	a. Privatisierung über den Kapitalmarkt	18
	b. Privatisierung über Intermediäre	19
	c. Die Auswahl der Intermediäre	21
	3. Hemmnisse für eine effiziente Privatisierung	22
	a. Vorbemerkungen	22
	b. Staatlicher Regulierungsbedarf	22
	c. Privatisierungsbehörden	23
	d. Sonstige Privatisierungshemmnisse	25
	4. Patentrezepte bei mangelnder Nachfrage?	27
V.	Bisherige Lösungsansätze nach Ländern	28
	1. Vorbemerkungen	28

2. Bulgarien	28
3. CSFR	31
4. Polen	35
5. Rumänien	38
6. Russische Föderation	41
7. Ungarn	45
VI. Privatisierung — Eine unmögliche Aufgabe?	49
Literaturverzeichnis	53

I. Einleitung

Der Versuch der mittel- und osteuropäischen Länder, ihr Wirtschaftssystem dem der wirtschaftlich erfolgreicheren Industrieländer des Westens anzunähern, dauert mittlerweile rund drei Jahre. In diesen drei Jahren ist im Durchschnitt der Länder die gesamtwirtschaftliche Produktion von Jahr zu Jahr gesunken (Tabelle 1): Ende des Jahres 1992 hatte diese Produktion nur mehr drei Viertel der Höhe, die die sozialistischen Länder zuvor ausgewiesen hatten. Entsprechend ist der Anteil der registrierten Arbeitslosen auf durchschnittlich über 11 vH gestiegen, was in Ländern, in denen es offene Arbeitslosigkeit zuvor nicht gab, sozial kaum erträglich sein dürfte. Die Regierungen taten das Ihre, die wirtschaftliche Situation zu destabilisieren: Die jährliche Inflationsrate stieg 1992 auf 260 vH. Dies sind freilich alles Durchschnitte. Ein Land wie die Russische Föderation erreichte lateinamerikanische Ausmaße der Inflation, während die CSFR immerhin "europäisch" blieb. Beim Wirtschaftswachstum war Polen das einzige osteuropäische Land, das im vierten Jahr nach der politischen Neuorientierung einen, wenn auch geringen, Zuwachs auswies; dafür ist in Polen die Arbeitslosigkeit auf 14 vH gestiegen; nur in Bulgarien war diese Quote mit 16 vH noch höher.

Angesichts dieser Lage stellt sich die Frage nach den tieferen Ursachen des fortgesetzten Zusammenbruchs der osteuropäischen Länder. Es erscheint derzeit als sichere Erkenntnis, daß sich das komplexe Phänomen "Marktwirtschaft" — oder auch "Kapitalismus" — zwar dem vermutlich nicht minder komplexen Phänomen "Zentralverwaltungswirtschaft" — oder auch "Sozialismus" — als überlegen erwiesen hat; und anders als einige Jahrzehnte zuvor ist dieses Mal der Zusammenbruch eines Systems weniger auf die moralische Minderwertigkeit einzelner Machthaber zurückgeführt worden, als vielmehr auf ökonomisch ineffiziente Regeln. Erstaunlich ist jedoch, daß drei oder gar vier Jahre nach dem "Systemwechsel" keine tiefgreifende Besserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen ist. Vielleicht ist es bisher nicht gelungen, grundlegende Elemente einer Marktwirtschaft in den neuen institutionellen Rahmen einzufügen.

Marktwirtschaften unterscheiden sich in zahllosen fundamentalen Aspekten von Zentralverwaltungswirtschaften. Für den am Ursächlichen Interessierten stellt sich damit die Frage, ob nicht einer oder zwei dieser fundamentalen Aspekte besonders wichtig für den Erfolg der westlichen Länder beziehungsweise für den Mißerfolg der östlichen Planwirtschaften war. In diesem Beitrag wird von der Hypothese ausgegangen, daß Privateigentum als ein solcher fundamentaler Faktor anzusehen ist. Dabei geht es nicht um gelegentliche Duldung privater Eigentumsverhältnisse oder um Wohnungsmobilien, sondern vielmehr um die grundsätzliche Ausrichtung eines Landes auf private Verfügungsgewalt über

Tabelle 1 - Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern, 1990-1992

	Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts ¹ (in vH)			Inflationsrate ²			Arbeitslosenquote ³ (in vH)			Leistungsbilanzsaldo in konvertibler Währung (in Mrd. US-\$)			Auslandsbruttoverschuldung in konvertibler Währung (in Mrd. US-\$)		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992 ⁴	1990	1991	1992 ⁵	1990	1991	1992 ⁵	1990	1991	1992 ⁵
Bulgarien	-5,8	-14,0	-12,0	64,0	473,7	115,0	1,6	11,7	16,0	-1,2	-0,9	-1,5	11,1	11,2	14,0
CSFR	-3,1	-14,2	-8,3	10,0	55,3	12,0	1,0	6,8	6,0	-1,2	0,9	-0,5	8,1	9,4	9,1
Polen	-8,7	-7,2	1,3	553,6	70,3	45,0	6,1	11,5	14,0	3,1	-2,1	0,5	48,5	48,4	45,9
Rumänien	-10,8	-13,0	-10,7	4,2	155,0	213,5	1,3	2,7	10,0	-3,3	-1,2	-1,5	1,2	3,1	4,0
Russische Föderation	-2,9	-9,0	-20,0	10,0	93,6	1160,0	1,4	2,0	8,0	-6,1	7,1	-8,0	38,1	39,8	45,0
Ungarn	-5,8	-11,0	-3,9	28,9	35,2	22,0	1,6	7,5	13,0	0,4	0,4	0,5	21,3	22,7	23,0
Insgesamt ⁶	-6,2	-11,4	-8,9	111,8	147,2	261,3	2,2	7,0	11,2	-8,3	4,2	-10,5	128,3	134,6	141,0

¹BIP zu Preisen in US-Dollar von 1990 auf der Basis von Kaufkraftparitäten. — ²Jährliche Veränderungsrate der Verbraucherpreise. —

³Registrierte Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. — ⁴Für die CSFR auf der Basis des arithmetrischen Mittels der Tschechischen und Slowakischen Republik. — ⁵Schätzungen des Sachverständigenrats. — ⁶Arithmetisches Mittel; Summe über die betrachteten Länder bei Leistungsbilanzsaldo und Verschuldung.

Quelle: PlanEcon Business Report, 1992 u. 1993 — Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft, 1992 u. 1993. — Sachverständigenrat, 1992, S. 54. — DIW, IfW, IWH, 1992, S. 22. — Eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Grund und Boden sowie über Häuser, Fabriken und Maschinen. Private Verfügungsgewalt wiederum bezieht sich auf die Möglichkeit, Eigentum zu nutzen, zu übertragen (Kauf, Verkauf, Schenkung, Vererbung) oder zu verändern, sowie auch auf die Eindeutigkeit der Definitionen und Abgrenzungen von Privat- und Staatseigentum.

Mit dieser Beschreibung wird im Vornhinein eine überragende Rolle der Eigentumsordnung angedeutet: Es geht darum, das Gewalt- und Gesetzgebungsmonopol des Staates auf den engeren Bereich der Erstellung von öffentlichen Gütern und Diensten zu beschränken. Insofern erhält das Institut "Privateigentum" eine Schutzfunktion, die der Rolle von Verfassungen vergleichbar ist, die unter anderem dafür sorgen sollen, den Bürger vor dem Staat zu schützen.

Am Beispiel des Kaufs und Verkaufs von Immobilien wird dies deutlich: Die Übertragung bewirkt im Regelfall einer auf Privateigentum gegründeten Wirtschaft, daß die Produktivität des Eigentums erhalten, gesteigert oder zumindest nicht so verringert wird, wie es ohne Übertragbarkeit der Fall wäre. Denn verkauft wird Eigentum nur, wenn der Verkäufer aus dem Eigentum einen geringeren Nutzen zieht als der Käufer seinerseits erwartet; sind Käufer und Verkäufer Industriebetriebe, so wird der sich ausweitende Betrieb mehr produzieren als der alte Betrieb — er wird dies auch müssen, da das neu erworbene Eigentum in seiner Bilanz höhere Kosten verursacht.¹ Ist der Staat alleiniger Eigentümer, so kann er nur an sich selbst verkaufen; die Nutzenkalkulation liegt dann bei Beamten (Politikern) unterschiedlicher Gebietskörperschaften oder Staatsbetriebe. Da die "kaufenden" Beamten hierbei keinerlei Risiko des Scheiterns tragen, werden sie eher zu kalkulatorischen Fehlern — das heißt: zu Überbewertungen und damit Überbezahlungen von Eigentum — neigen, zumal nicht nur sie, sondern auch die (sozialistischen) Betriebe Pleiten nicht kennen; die "weiche Budgetrestriktion", der zufolge der Staat entstandene Kosten durchweg zu finanzieren bereit ist, begünstigt solche Überbewertungen. Die "verkaufenden Beamten" sind eigentlich ein Widerspruch in sich, da sie keine Verkaufsanreize haben: sie profitieren nicht persönlich, auch für sie gilt die "weiche Budgetrestriktion", und sie können daher nicht durch Liquiditätsengpässe zu Verkäufen genötigt werden. Andererseits können sie gleichzeitig beim "Verkauf" an Prestige oder Macht verlieren.²

¹ Analoge Überlegungen, wenn auch diffiziler, gelten für Immobilien, die keiner unmittelbar produzierenden Verwendung dienen.

² Ein Beispiel für solche Transaktionen zwischen Beamten (Behörden) ist die Übertragung der 220 Betriebe des "Ministeriums für Leicht- und Ernährungsindustrie" in der UdSSR im Jahre 1988 an diverse Rüstungsministerien (von denen es neun gab). Als Grund wurde angegeben, daß das alte Ministerium nicht "effektiv" gearbeitet habe

Von Bedeutung in den mittel- und osteuropäischen Ländern ist heute der Übergang von Staatseigentum in private Hände. Denn damit der oben beschriebene Automatismus des stets wohlfahrtsmehrenden Eigentumstransfers zwischen privaten Käufern und Verkäufern in Gang kommt, muß zunächst das Institut des vorwiegenden Staatseigentums abgeschafft werden. Doch sind die Überlegungen nicht die gleichen, wie oben beschrieben. Denn der Verkäufer — das sind Beamte und Politiker — hat sehr wohl individuelle Anreize zum Verkauf, und auch der Käufer muß sich angemessene Gewinne aus dem Erwerb von Staatseigentum versprechen. Die Verkaufsanreize sind jetzt zumindest anders als im früheren System reinen Staatseigentums. Bei den Verkäufern ist allerdings zu differenzieren:

- (a) Auf der Ebene der kommunalen und regionalen Entscheidungsträger (etwa der Bürgermeister oder Landräte) geht es in den mittel- und osteuropäischen Ländern darum, im Wettbewerb mit den Nachbargemeinden nicht zurückzufallen. Sind die Nachbarn nämlich erfolgreicher beim Verkauf von Grundeigentum, dann bedeutet dies im Regelfall auch mehr Investitionen aus dem In- oder Ausland, mehr regionale Beschäftigung, mehr Steueraufkommen und eine attraktivere Infrastruktur. Oberbürgermeister oder Kreisvertreter dürfte eher werden, wer seine Gemeinde erfolgreich verwaltet hat.
- (b) Die Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens führt auch auf den Entscheidungsebenen zu verstärkten Privatisierungsanreizen. Letztlich bedeutet Standortwettbewerb, daß die Politiker wiedergewählt werden, die ihr Land — für jedermann ersichtlich — am erfolgreichsten in die internationale Arbeitsteilung integriert haben. Solche Integration findet dort statt, wo ausländische Unternehmer ihr technisches und organisatorisches Wissen aus freien Stücken — weil es sich lohnt — zur Verfügung stellen.

Komplizierter ist es bei den Gewinnerwartungen der Käufer. Denn damit der Käufer angemessene Gewinne erzielen kann, müssen bestimmte Mindestbedingungen erfüllt sein; zu ihnen gehören unter anderem der Schutz der Ansprüche aus Rechtsgeschäften und das Fehlen staatlicher Willkür. Neben solchen fundamentalen Voraussetzungen gibt es andere, die — weniger fundamental — mehr die Höhe der erwarteten Gewinne beeinflussen. Dazu gehört die Vertragsfreiheit. Besteht diese nicht, so ist der Kreis möglicher künftiger

(es hatte gravierende Mangellagen gegeben). "Kauf" und "Verkauf" waren angeordnet; es gab keine kompensierenden Geldbewegungen [Schrader 1991, S. 171].

Nachfrager eingeschränkt und damit auch die relative Preisentwicklung der erworbenen Wirtschaftsgüter und Produktionsfaktoren.

Im Falle der mittel- und osteuropäischen Länder kommt hinzu, daß selbst das Bestehen der genannten fundamentalen und weniger fundamentalen Voraussetzungen nicht unbedingt ausreicht, um Käufer und Investoren anzulocken. Denn die sozialistische Vergangenheit und die politische Instabilität dieser Länder wirft zwangsläufig die Frage auf, wie zuverlässig neue Rahmenbedingungen in den nächsten Jahren oder Jahrzehnten sein werden. Jede Investitionsmöglichkeit und jeder Grundstückskauf wird daher vom Käufer mit einem kalkulatorischen Malus versehen werden. Dieser Malus macht zahlreiche und eigentlich weniger lohnende Käufe und Investitionen in ganz anderen Ländern zu attraktiven Alternativen.

II. Eine Typologie des Eigentums

1. Vorbemerkungen

Bei der Transformation von Staatseigentum in Privateigentum ist es zunächst wichtig, sich über die Vielfalt der Eigentumsformen einen Überblick zu verschaffen, ihre unterschiedlichen Wirkungsweisen zu verstehen, um schließlich bei der Transformation mit klaren Zielvorstellungen vorzugehen. Zunächst sind die beiden Extreme zu nennen, zwischen denen jede Eigentumsordnung anzusiedeln ist, das reine (ausschließliche) Staatseigentum einerseits und das reine (ausschließliche) Privateigentum andererseits. Zwischen den beiden Extremen besteht ein Kontinuum an Kombinationsmöglichkeiten. Von Bedeutung sind heute vor allem folgende Varianten: Die "Kommerzialisierung", die "Verpachtung" und die "funktionale Privatisierung".

2. Die beiden reinen Formen des Eigentums

Reines staatliches Eigentum besteht dann, wenn alle Immobilien und alle mobilen Produktionsmittel keinen privaten Eigentümer haben und nur der Staat durch seine Organe über diese Dinge verfügen kann; bei reinem privaten Eigentum sind dementsprechend Immobilien und Produktionsmittel in privater Verfügungsgewalt, ohne daß Behörden Transaktionen verhindern oder prinzipiell behindern können.³

³ "Prinzipiell" soll andeuten, daß gewisse Beeinträchtigungen - wie Umsatzsteuern, die allgemein erhoben werden - das Institut des reinen Privateigentums nicht aufheben. Im Falle von spezifischen Grunderwerbssteuern dagegen müßte schon von einer Beeinträchtigung reinen Privateigentums gesprochen werden.

Daß das Institut des reinen Staatseigentums wirtschaftlich ineffizient ist, wurde in der Einleitung schon angedeutet und oft bewiesen. Aber wie ist es mit dem reinen Privateigentum? Das Verbot staatlichen Eigentums würde bedeuten, daß die öffentlichen Gebäude, Schulen und Lehrmittel vom Staat gemietet werden müßten, sofern er Büroräume benötigt und das Schulwesen für eine staatliche Angelegenheit hält. In der Tat würde dies vermeiden helfen, daß der Staat "falsch rechnet" und im Glauben, die Büroräume etwa kosteten nichts, zuviel Räume in Anspruch nimmt. Anders ist es bei einigen der klassischen öffentlichen Güter: Im Verteidigungsbereich vor allem geht es nicht ohne Staatseigentum, da die private Verfügungsgewalt über Panzer und andere Rüstungsgüter tendenziell dem Grundsatz des staatlichen Gewaltmonopols zuwider läuft; auch muß hier mit den viel zitierten "negativen Externalitäten" gerechnet werden, etwa in der Form, daß private Gewalt das Bestehen des Staates überhaupt gefährdet. Daraus folgt, daß — ganz unabhängig vom reinen wirtschaftlichen Ertragskalkül — reines Privateigentum keine sinnvoll anzustrebende Alternative zum reinen Staatseigentum ist.

3. Die Kommerzialisierung

Kommerzialisierung bedeutet, daß Staatsbetriebe in privatrechtliche Organisationsformen, etwa Aktiengesellschaften oder GmbHs, überführt werden: In den mittel- und osteuropäischen Ländern werden zum Beispiel vor allem Industriebetriebe typischerweise in geschlossene Aktiengesellschaften überführt, bei denen der Staat in der Regel — es gibt zum Teil auch Aktien für Betriebsangehörige — alleiniger Aktienbesitzer oder Inhaber bleibt. Der Grundgedanke ist der, daß die Manager von Aktiengesellschaften gewinnorientiert und selbständig handeln. Man glaubt, auf diese Art die Vorteile des kapitalistischen Systems — die wesentlich aus Wettbewerb herrühren — mit denen des sozialistischen Systems — das wesentlich auf die gerechte, nämlich nicht private Verteilung von Produktivvermögen setzt — vereinen zu können.

Die Kommerzialisierung scheint damit am ehesten den "Profit-Centers" in marktwirtschaftlichen Systemen zu entsprechen, die den Betriebsleitern großer Unternehmen administrativen Spielraum und Anreize zur Effizienz- und Ertragssteigerung geben sollen.⁴ Große Unternehmen, die in der Vergangenheit die Vorteile der Größe ("Skalenerträge") überschätzt oder deren Nachteile unterschätzt hatten, versuchen mit

⁴ Damit unterscheiden sich die Kommerzialisierung und die "Profit-Centers" vom "Konkurrenzsozialismus", wie ihn Oskar Lange [1936] beschrieben hat. Denn bei Lange findet zwar auch eine (partielle) Dezentralisierung statt, doch im wesentlichen eher in bezug auf Produktionsmengen; Preise, Löhne und Zinsen werden bei Lange - durch Versuch und Irrtum korrigierbar - zentral festgelegt [Lange 1936].

"Profitzentren", die Folgen dieser Fehleinschätzung zu beseitigen, indem den Leitern von Unternehmensteilen selbständiges Handeln — zu dem Entlassungen wie Einstellungen gehören — ermöglicht wird; nur der kommerzielle Erfolg entscheidet dann über das Einkommen und das Schicksal der betrieblichen Entscheidungsträger. Holdinggesellschaften kannten das Prinzip der Selbständigkeit von Unternehmensteilen schon lange bevor die "Profitzentren" eine Rolle spielten, da Holdings in der Regel aus sehr heterogenen — zusammengekauften — Teilen bestehen; die der Holding angehörenden Unternehmen haben durchweg ihre unternehmerische Entscheidungsfreiheit beibehalten.

Eigentlich müßte im Sozialismus gut funktionieren, was sich auch im Kapitalismus bewährt hat. Doch dem ist nicht so. Zwar sind in beiden Fällen die "Profitzentren" weitgehend selbständig und arbeiten im Grunde für fremde Eigentümer, die am Betriebsablauf im einzelnen kein Interesse haben. Aber: Die Eigentümer der Holding oder der großen Firma im kapitalistischen System haben ökonomische Eigeninteressen, die von jeder übergeordneten — etwa gesamtwirtschaftlichen — Verantwortung frei sind. Der Eigentümer im Falle der Kommerzialisierung jedoch ist oder bleibt der Staat in Gestalt der (jeweiligen) Regierung. Diese Regierung, wie jede andere auch, trägt gesamtwirtschaftliche Verantwortung. Konkret bedeutet das, daß sie sich unter anderem um die Preisentwicklung, die Beschäftigung, angemessenes Wachstum sowie — bei festen Wechselkursen — um außenwirtschaftliches Gleichgewicht kümmern muß. Als alleiniger Eigentümer von Unternehmen muß sie, etwa, die Beschäftigung in ihren Unternehmen beachten. Entlassungen verstoßen gegen das Beschäftigungsziel, es sei denn, die Entlassenen werden sogleich wieder in einem anderen Staatsunternehmen aufgenommen. Das geht wiederum nur, wenn ein anderer Staatsbetrieb entsprechende Nachfrage entfaltet. Letzteres ist gegenwärtig, wie auch auf absehbare Zeit, in den mittel- und osteuropäischen Ländern aus drei ganz pragmatischen Gründen nicht möglich:

- (a) Den betroffenen Ländern geht es wirtschaftlich schlecht, und die vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen entfalten keine nennenswerte Nachfrage nach Arbeitskräften.
- (b) Bei den Unternehmen handelt es sich um Monopolunternehmen, die im Regelfall die Produktion eines ganzen Wirtschaftszweiges abdecken. Der Strukturwandel ist unter diesen Umständen inter- statt intrasektoraler Art: Die freigesetzten Arbeitskräfte müßten zum Beispiel von der Textil- in die Stahlindustrie wechseln statt, wie es in den westlichen Ländern häufig ist, innerhalb der Textil- oder innerhalb der Stahlindustrie von den maroden zu den florierenden Unternehmen zu wechseln. Das wiederum

würde erhebliche Investitionen in die Aus- und Umbildung der Arbeitskräfte verlangen.

- (c) Die in den mittel- und osteuropäischen Ländern vorhandenen Arbeitsplätze sind reichlich mit Arbeitskräften ausgestattet. Jedes "Profitzentrum" könnte daher durch schlechte Entlassung der jeweils weniger geeigneten Arbeitskräfte seine Ertrags-situation verbessern. "Profitzentren", die mit Arbeitskräften unterausgestattet sind, dürfte es kaum geben, zumal angesichts der zu erwartenden relativ niedrigen Arbeitsproduktivität der an anderer Stelle Entlassenen.

Mit anderen Worten: Kommerzialisierung scheint weder für den Übergang von der sozialistischen zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine sinnvolle Strategie zu sein noch als Endzustand erstrebenswert. Doch selbst, wenn es die genannten Umstände nicht gäbe, wären bei der Kommerzialisierung die Betriebsleiter ständig zumindest zwei Zielen gleichzeitig verpflichtet, dem betrieblichen Interesse an hohen Gewinnen und dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an niedrigen Arbeitslosenquoten. Eine solche Situation ist theoretisch [Tinbergen 1956] wie empirisch [Baron et al. 1977] nicht haltbar.

4. Die Verpachtung

Bei der Verpachtung bleibt zwar der Staat der rechtliche Eigentümer, aber er verpachtet für eine bestimmte Zeit die Nutzungsrechte an Grundstücken und Gebäuden. Einige der mittel- und osteuropäischen Länder nutzen dieses Instrument seit einiger Zeit. Die Probleme, vor die eine Volkswirtschaft gestellt wird, die anstelle von Privateigentum die Verpachtung von immobilien Staatseigentum vorsieht, bestehen einzelwirtschaftlich in der Fristigkeit der Pachtverträge und in der Zuverlässigkeit des Verpächters; gesamtwirtschaftlich ergeben sich Probleme der intertemporalen Allokation der Ressourcen und der Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum.

a. Verpachtung mit Erbrecht

Die Fristigkeit von Pachtverträgen bestimmt den ökonomischen Unterschied zum Privateigentum. Eine ewige Pacht, die vererblich oder veräußerbar ist, ist mit dem Institut des Privateigentums weitgehend identisch. Im Regelfall jedoch lauten die Pachtverträge in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf erheblich kürzere Fristen — etwa sechs Jahre im Falle von Einzelhandelsgeschäften in der Tschechischen Republik — und die Übertragbarkeit der Pachtverträge ist praktisch ausgeschlossen. Das bedeutet, daß ein Unternehmer seine Investition durchweg schneller amortisiert haben möchte als wenn er

Eigentum erwerben könnte. Zahlreiche auf längere Frist angelegte Investitionen, wie etwa bei der Gebäudeerstellung, werden unter diesen Umständen nicht oder anders stattfinden. Die in den betreffenden Ländern erfahrungsgemäß recht geringe Zuverlässigkeit des Verpächters — d.h. der Staatsbürokratie — wirkt in die gleiche Richtung. Soll hier Abhilfe geschaffen werden, wären die Rechte privater Pachtnehmer ebenso abzusichern wie die Rechte von Grundeigentümern im westlichen Demokratien, nämlich in der Verfassung. Die Verfassung etwa könnte bestimmen, daß Pachtnehmer nicht systematisch benachteiligt werden, indem die Verfügungsrechte der Pachtnehmer analog den Verfügungsrechten von Eigentümern definiert werden, wenn auch nur für begrenzte Zeit. In den mittel- und osteuropäischen Ländern ist zudem zu bedenken, daß jeder staatliche Eigentumsvorbehalt — wie er bei Pachtverträgen des Staates definitionsgemäß besteht — dem ohnehin ausgeprägten Mißtrauen privater Investoren Nahrung geben dürfte.⁵

b. Verpachtung ohne Erbrecht

Wichtiges Merkmal der Verpachtung kann die fehlende oder zumindest eingeschränkte Vererbbarkeit sein. Bei kurzfristigen Pachtverträgen, wie sie derzeit in den mittel- und osteuropäischen Ländern üblich sind, ist Vererbbarkeit nicht gegeben. Das bedeutet unter anderem, daß eine Daseinsvorsorge für Investoren nicht mehr über den Erwerb und Ausbau von Immobilien erfolgen kann. "Daseinsvorsorge" bezieht sich auf alle Maßnahmen, die die Altersversorgung des Investors sichern sollen sowie die Lebens- und Ausbildungsmöglichkeiten seiner Familie, insbesondere der Kinder und Enkelkinder. Die Anreize, Sachkapital zu bilden, sind unter diesen Bedingungen stark eingeschränkt. Solange es nicht begründete Hinweise gibt, daß die Daseinsvorsorge in Form von Humankapitalbildung erfolgt, ist dies mit einer gesamtwirtschaftlich niedrigeren Investitionstätigkeit und damit mit niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten verbunden. Die Wahrscheinlichkeit der vollkommenen Substituierbarkeit von Sach- und Humankapitalinvestitionen im Hinblick auf die Daseinsvorsorge ist jedoch gering: Zum einen, weil eine solche Substituierbarkeit gleiche (interne) Verzinsung der Investitionen voraussetzt; dies dürfte ein sehr seltener Einzelfall bleiben, denn in der Regel dürfte eine andere (Sachkapital-)Investition in einem anderen Land lohnender sein. Zum zweiten bestehen gerade in den betrachteten Ländern wohl eher komplementäre denn substitutive Beziehungen zwischen Sach- und Humankapital: Es bedarf erheblicher Investitionen in Straßen,

⁵ So ist zu vermuten, daß auch sehr langfristig angelegte Pachtverträge in der heutigen Volksrepublik China ökonomisch kaum eine längere Frist aufweisen dürften als es der statistischen Restlebensdauer des Garanten der Liberalisierung Chinas, Deng Xiaoping (jetzt 88 Jahre), entspricht [vgl. Lin 1992, S. 37 ff].

Schulen, Universitäten, Bibliotheken, Transportsysteme etc. — die alle einen gut bedienten Kapitalmarkt und damit zuversichtliche Investoren benötigen — bevor Ausbildungsinvestitionen angemessen lohnend werden. Drittens schließlich ist der Bildungssektor in den mittel- und osteuropäischen Ländern, wie auch in den meisten westlichen Ländern, weiterhin hochgradig sozialisiert; das heißt, daß Bildung für den einzelnen Nachfrager weitgehend kostenlos ist oder zumindest nicht mehr als einen Einkommensverzicht verlangt. Auch das mindert die Anreize, statt in Sachkapital in Humankapital zu investieren.

Hinzu kommt, daß Verpachtung statt Eigenkapitalbildung selbst in den Fällen, wo "ewige" Pachtverträge mit dem Staat geschlossen werden und wo großes Vertrauen in die anhaltende Vertragstreue des Staates besteht, die Liquiditätseffekte der Pacht das Ausmaß der Investitionen senken. Denn im Gegensatz zur Eigentumsbildung (die Horten einschließt) bedeutet Pacht, daß ein steter Geldstrom von den Investoren zum Staat fließen muß. Es ist systematisch gesehen gewissermaßen auf der Kostenseite an die Stelle des Sozialismus (wo jeder nur geringe Mieten oder sonstige Abgaben auf Immobilien leisten mußte) die private Pachtzahlung getreten. Änderungen gibt es beim Pachtsystem, wenn überhaupt, nur auf der Einnahmenseite.

5. Die funktionale Privatisierung

a. Allgemein

Anders als in den oben dargestellten Fällen, in denen es nur Staats Eigentum gibt, ist beim funktionalen Privateigentum alles Vermögen grundsätzlich — d.h. mit wenigen Ausnahmen — in privater Hand. "Funktional" bedeutet, daß der Staat juristisches Eigentum und ökonomische Verfügungsrechte überall dort erhält, wo er die klassischen öffentlichen Güter anbietet, und daß in allen anderen Bereichen Privateigentum besteht (und das Entstehen von Privateigentum gegebenenfalls gefördert wird). Die Logik hinter dieser Art von funktionaler Vermögensverteilung ist hinlänglich oft beschrieben worden [Stiglitz 1986]. Kurz gefaßt ist es wirtschaftlich effizient, wenn der Staat all jene Güter und Dienstleistungen anbietet — äußere Sicherheit, innere Sicherheit, Rechtssystem und institutionelle Rahmenbedingungen sowie bestimmte Teile der materiellen Infrastruktur —, die wichtig sind und die anzubieten für private Unternehmer nicht lohnt (weil die Güter, sobald sie produziert sind, allen Bürgern zur Verfügung stehen) oder deren Produktion durch private Anbieter Gefahren für die Gemeinschaft mit sich bringen kann. Soweit bei der Produktion dieser öffentlichen Güter auch öffentliches Eigentum (an Immobilien) notwendig ist, so könnte argumentiert werden, soll der Staat Eigentum erwerben können. Die Frage ist natürlich, für welche dieser Staatsproduktionen Staats Eigentum unerlässlich ist:

- (a) Im Falle der Herstellung äußerer Sicherheit könnten Grenzanlagen, Kasernen, Übungsplätze und Vorratslager staatliches Eigentum an Immobilien voraussetzen. Der Vorteil des Staatseigentums läge darin, daß gefährliche Güter und Aktivitäten nicht dem potentiellen Zugriff fremder Eigentümer unterlägen. Der Nachteil wäre, daß einmal bestehendes Staatseigentum zum falschen Rechnen verleitet (vgl. S. 3 f.), indem in die Kalkulation des Staates nicht die wirklichen Kosten der Immobilien (das sind die jeweiligen üblichen Mieten) eingehen.
- (b) Die Wahrung der inneren Sicherheit durch Polizeikräfte und Ordnungsbehörden erfordert zwar als Produktionsmittel ebenfalls zahlreiche Immobilien, doch hier fehlt weitgehend der im Bereich äußerer Sicherheit dominierende Aspekt der potentiellen negativen Externalitäten des Privateigentums. Mit anderen Worten: Staatseigentum wäre funktional kaum noch zu begründen.
- (c) Privateigentum und dementsprechend Miet- oder Pachtzahlungen für die Inanspruchnahme von Grundstücken und Gebäuden wären auch für die Kräfte, die die Rechtsordnung schaffen und aufrecht erhalten (Judikative und Legislative) ein ökonomisch sinnvollerer Weg als Staatseigentum. Praktische Probleme mögen sich durch die spezifischen Erfordernisse des Staates ergeben, die u. U. durch private Anbieter nicht befriedigt werden. Derartige Detailfragen, wie etwa der Kündigungsschutz, sind jedoch lösbar und stellen kein substantielles Problem des Privateigentums dar.
- (d) Im Falle der Infrastruktur hat, immerhin, sogar Adam Smith (1723-1790) Staatseigentum bei "Hohen Straßen" (high roads) für notwendig gehalten, offenbar um alle Arten von privater Wegelagerei zu verhindern: Privates Eigentum an wichtigen Überlandstraßen könnte dazu führen, daß die Straßen in miserablen technischen Zustand gehalten würden, ohne daß deshalb die (private) Straßengebühr gesenkt werden müßte [Adam Smith 1937, S. 684]. Diese Analyse kann jedoch als überholt gelten,⁶ zum einen, weil jede noch so wichtige Straße heute der Konkurrenz durch andere Straßen und andere Verkehrswege ausgesetzt ist und zum anderen, weil das Beispiel der westlichen Staaten zeigt, daß das heute bestehende komplementäre Rechtssystem Mietern und Pächtern Vertragstreue sichert und so die vertragswidrige Nutzung von Eigentum mit Sanktionen belegt.

⁶ Bemerkenswerterweise argumentiert Smith im Falle von Kanälen für privates Eigentum, da der Eigentümer schon bei geringfügiger Nachlässigkeit die Schiffbarkeit des Kanals und damit seine Einkommensquelle aufs Spiel setze (d.h. aber, daß das oben genannte Argument der Wegelagerei nicht zutrifft).

Heutzutage werden andere Rechtfertigungslehren für eine staatliche Infrastruktur ins Feld geführt, so bei Straßen und anderen Verkehrswegen die "Netzbildungsfähigkeit", derzufolge nur der Staat als oberste Planungsbehörde sicherstellen kann, daß verschiedene Verkehrsnetze zueinander passen [Laaser und Soltwedel 1993]. Auch dies scheint freilich etwas überholt zu sein. Heute ist wohl davon auszugehen, daß keine Institution überlegenes Lenkungswissen aufweist. Private Anbieter werden aus purem Eigennutz darauf Wert legen, daß ihr Angebot netzbildungsfähig ist. Weitere Gründe für staatliches Eigentum, die (noch) teilweise berechtigt erscheinen mögen, sind: Die fehlende technische und ökonomisch tragfähige Möglichkeit, Nutzer zum Gebührengzahlen zu zwingen (Erfassungsproblem); die gleichzeitige Nutzung der Infrastruktur zum Zwecke der inneren und äußeren Sicherheit, bei der die private Nutzung nur mehr ein erwünschtes Nebenprodukt ist; die Sicherstellung einer Mindestversorgung (Krankenhäuser, Straßen, Schulen) für sozial schwache Mitbürger. Soweit diese Begründungen überhaupt ihre Berechtigung haben, darauf soll nicht weiter eingegangen werden, geht ihre Bedeutung im Zeitverlauf doch beträchtlich zurück.

b. Funktionales Eigentum mit Sozialisierungsvorbehalt

Funktionalität kann auch so verstanden werden, daß Eigentumsstrukturen im Zeitablauf an spezifische Erfordernisse angepaßt werden können. An die Stelle der starren Zweiteilung von öffentlichem Eigentum für die Produktion öffentlicher Güter und Privateigentum für die Produktion privater Güter und sonstige nicht-öffentliche Verwendungen tritt dann eine flexible Aufteilung. So könnten Enteignungen vorgesehen sein, die es erlauben, gesellschaftliche Transaktionskosten einzusparen, etwa indem für strategisch wichtige Straßen Teilenteignungen von nicht verkaufswilligen Grundeigentümern ermöglicht werden.⁷ Dies dürften im Einzelfall so komplizierte Angelegenheiten sein, daß jedesmal der Rechtsweg für alle Beteiligten keinesfalls eingeschränkt werden sollte.

c. Funktionales Eigentum ohne Sozialisierungsvorbehalt

In diesem Fall gibt es eine klare Trennung zwischen Privateigentum und öffentlichem Eigentum, je nach der im Ausgangszeitpunkt vorherrschenden Arbeitsteilung in bezug auf öffentliche und private Güter. Sollten sich im Zeitablauf die Gewichte der beiden Arten

⁷ Im Beispiel der Bundesrepublik Deutschland entspräche dies der in Art. 14 Absatz 3 der Verfassung festgelegten Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit. Es entspricht nicht der in Art. 15 Grundgesetz artikulierten Vergesellschaftung. Letztere ist unabhängig vom Allgemeinwohl möglich und daher tendenziell eher dem Recht vom Raubgemeinwesen angemessen.

von Gütern unterschiedlich entwickeln, so wäre eine Anpassung der Vermögensverhältnisse nur auf freiwilliger Basis — das heißt: über den Markt — möglich, da Enteignungen ausgeschlossen sind. Die Bewertung der potentiellen Wohlfahrtseffekte aufgrund scheinbar mangelnder Flexibilität bei staatlichen Handlungen ist nicht einfach: Verluste treten auf, wenn der Staat wohlfahrtsmehrende Investitionen nicht durchführen kann; allerdings haben Beamte im Regelfall nicht mehr wohlfahrtsrelevante Informationen als Private, lediglich ihre Aufgabe ist eher eine gesamtwirtschaftliche. So mag es sein, daß das private Interesse in manchen Fällen dem Gesamtwohl mehr entspricht als das Interesse der gemeindlichen Beamten oder der Bundesbeamten. Unter solchen Bedingungen treten gesamtwirtschaftliche Gewinne auf, wenn staatliche Vorhaben an einem fehlenden Sozialisierungsvorbehalt scheitern.

III. Spezielle Probleme der Privatisierung

1. Das Problem der anfänglichen Vermögensverteilung

Bevor privatisiert werden kann, muß feststehen, wer bisher Eigentümer war; er allein kann nämlich Eigentum abgeben und den eventuellen Verkaufserlös einstreichen. Das ist in ehemals sozialistischen Ländern, in denen alles Volkseigentum war — das heißt: dem Staat gehörte — nur auf den ersten Blick einfach. Ein aktuelles Beispiel mag dies erläutern: In der Russischen Föderation ist bis heute nicht verbindlich geklärt, wer jeweils Eigentümer der Betriebe und der (sonstigen) Immobilien war. In Frage kommen zahlreiche Institutionen der früheren Gesellschaft: (1) die Russische Föderation, (2) die jeweilige Autonome Republik, z. B. Tatarstan beziehungsweise das Jüdische Autonome Gebiet, (3) das nicht-autonome Gebiet (Oblast), z.B. Vladimir, oder — auf der gleichen Ebene — (4) der Gau, z.B. Krasnodar, (5) der Bezirk, z.B. Alexandrow, (6) die Stadt oder Ortschaft sowie (7) die jeweilige Betriebsleitung oder (8) die jeweilige Betriebsbelegschaft.

Da es den einen Alteigentümer — nämlich die UdSSR — nicht mehr gibt, versucht bislang jede dieser acht Gruppen, an die Stelle des Alteigentümers zu treten. So kommt es vor, daß der gleiche Betrieb von mehreren "Eigentümern", die unabhängig voneinander handeln, beansprucht wird. Privatisierungen sind bislang vor allem von Betriebsleitungen und/oder Betriebsbelegschaften "spontan" erfolgt (vgl. unten V.6). Die Gefahr besteht durchaus, daß Grundstücke oder Betriebe von mehreren der acht genannten Anspruchsebenen gleichzeitig zum Verkaufe stehen beziehungsweise privatisiert werden.

Mit anderen Worten: Vor jeder Privatisierungsanstrengung müßten Grundbücher angelegt werden, in denen der oder die Alteigentümer mit ihren jeweiligen (evtl. ideellen) Anteilen

genannt werden. Nur Eintragungen in das Grundbuch sollten — wie in westlichen Ländern auch — Dokumentation und Beweis des Eigentums sein.

2. *Das Problem der Restitution*

Anders als bei der schlichten Privatisierung geht es bei der Restitution um eine erneute Privatisierung aufgrund vor-sozialistischer Eigentumsstrukturen. Da es hier um Rechtsfragen geht, die in allen betroffenen Ländern Jahrzehnte zurückreichen, ist das Restitutionsproblem gleichzeitig mit der unvermeidlichen Vergangenheitsbewältigung verkettet. Das bedeutet auch, daß Rußland kein Restitutionsproblem aufweist, da die alten Eigentumsstrukturen nach dem langen Zeitraum, in dem der Sozialismus herrschte, schwerlich nachweisbar und durchsetzbar sein dürften.

Diese Verkettung der Rechtsfrage der Restitution mit der stets Probleme der Gerechtigkeit aufwerfenden Vergangenheitsbewältigung macht die Restitution tendenziell zu einem Hemmnis der Systemtransformation. Es kommt daher darauf an, Gerechtigkeitserwägungen hinten zu stellen und sich auf die Lösung des Rechtsproblems zu beschränken. Eine solche Lösung sollte sich an den ökonomischen Kriterien der intertemporalen Effizienz orientieren [Sohmen 1976]. Instrument der Herstellung intertemporaler Effizienz ist unter anderem das Erbschaftssteuersystem. So sollte der Erbschaftssteuersatz niedrig genug sein, um die intertemporale Kapitalakkumulation beim Erblasser nicht zu behindern und hoch genug, um beim Erben Anreize zur effizienten Nutzung des Kapitalstocks zu schaffen. Allerdings ist diese theoretische Formulierung leichter als die praktische Festlegung eines "optimalen" Steuersatzes. Tendenziell jedoch wäre mit dieser Erbschaftsteuer gleichzeitig das Problem der intertemporalen Gerechtigkeit gelöst.⁸

Da es in den mittel- und osteuropäischen Ländern darum geht, möglichst rasch privates Eigentum zu bilden, sollten auch die Restitutionsfälle rasch erledigt werden. Außerdem sollte, um die Investitionsneigung von Immobilien-Erwerbern nicht zu beeinträchtigen, einmal erworbenes Eigentum generell frei von historisch entstandenen dinglichen oder schuldrechtlichen Ansprüchen an den neuen Eigentümer sein. Zu dem Zweck bietet es sich an, streng zwischen schuldrechtlichen und dinglichen Titeln zu unterscheiden. Dingliche Alt-Ansprüche sollten nur bis zum festzulegenden spätesten Verkaufstag beste-

⁸ Stark vereinfachend dargestellt, würde ein Erbschaftssteuersatz von 33 vH z.B. implizieren, daß — wenn jede Generation nach 35 Jahren von der nächsten abgelöst wird — nach rund 100 Jahren ein nominaler Anfangsanspruch auf Restitution erloschen wäre.

hen und nach erfolgtem Verkauf ausnahmslos erlöschen. Schuldrechtliche Alt-Ansprüche dagegen, mit den üblichen Verjährungsfristen, können bestehen bleiben. Um Investoren nicht abzuschrecken, müßten diese Ansprüche sich jedoch gegen Dritte richten: Am einfachsten wäre es, den "Staat" zum alleinigen Schuldner zu machen. Der Staat wiederum müßte aus dieser Schuldnerfunktion keine besonderen Verluste erleiden — das heißt: Steuern erhöhen müssen —, sofern er die Verkaufserlöse in einen neu zu schaffenden Restitutionsfonds fließen läßt, aus dem die schuldrechtlichen Ansprüche von Alteigentümern gedeckt werden.

Das bedeutet: Nach Beginn der Transformationsphase würde landeseinheitlich ein Tag festgelegt, bis zu dem alle relevanten im Staatsbesitz befindlichen Immobilien zu verkaufen wären. Restitutionsansprüche müssen demzufolge bis zu einem ebenfalls festzulegenden Stichtag vor dem letzten Verkaufstag angemeldet und befriedigt sein. Die verwaltungstechnischen Kriterien für die Restitution müßten zuvor vom Gesetzgeber in einfacher und eindeutiger Form aufgestellt werden. Allen anderen Alteigentümern, die ihre Ansprüche (noch) nicht nachweisen könnten oder die von den Stichtagen nichts wußten, bleibt nach dem ersten Stichtag nur mehr der über den Restitutionsfonds abzuwickelnde schuldrechtliche Anspruch. Ein bewußtes Hintertreiben der Restituitio durch säumige Beamte hätte keinen Sinn, da der Alteigentümer — auch ohne seinen dinglichen Anspruch — am Verkaufstag mitbieten kann, in der Gewißheit, den von ihm gezahlten Marktpreis über seinen schuldrechtlichen Anspruch gegen den Restitutionsfonds zurückzuerhalten.⁹

IV. Varianten der Privatisierung

Wenn die Privatisierung erst einmal als gemeinwohlfördernde Strategie anerkannt und beschlossen ist, entsteht eigentlich nur noch die Frage, wie Privatisierung am schnellsten und effizientesten durchzuführen ist. Von dieser Situation ist in den mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen es bisher (fast) nur Staatseigentum gab, auszugehen. Dabei ist es im Grunde unerheblich, wer Eigentum erwirbt, solange sichergestellt ist, daß es nicht der Staat ist. Denn da es vom Zeitpunkt des Systemwechsels an Märkte für Mobilien und Immobilien gibt, wird durch Kauf- und Verkaufsaktionen die wohlfahrtsoptimale Verteilung des Eigentums schnell erreicht werden, wie oben gezeigt wurde.

⁹ Um bürokratische Verfahren zu beschleunigen, bietet es sich an, in besonders schweren Fällen Beamten mit der Entlassung aus dem Staatsdienst zu drohen ("Saumseligkeitsgesetz"). Kriterium könnte die Anzahl der Beschwerden in vom-Hundert aller zu bearbeitenden Vorgänge sein.

Im folgenden werden einige Verfahren des Übergangs von Staats- zu Privateigentum dargestellt und auf ihre gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile hin untersucht. Unterschieden wird dabei, wie mittlerweile üblich, zwischen "Einzelprivatisierung" und "Massenprivatisierung". Erstere bezieht sich auf die Privatisierung einzelner Grundstücke, Gebäude und Betriebe; bei der Massenprivatisierung versucht der Staat, beim Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus westlicher Prägung klassisch-sozialistisches Gedankengut nicht sogleich aufzugeben: Gesellschaftliches (= staatliches) Eigentum soll so "gesellschaftlich" wie möglich verteilt werden.

1. Einzelprivatisierung

Grundlage der Einzelprivatisierung sollte ein Verfassungsauftrag an die öffentlichen Gebietskörperschaften darüber sein, bis wann das — zu definierende — ehemalige Staatseigentum zu privatisieren ist. Die Einzelprivatisierung legt die Verantwortung für den Übergang zum Privateigentum in die Hände von dezentralen Entscheidungsträgern.

a. Versteigerung

Das wohl entscheidende Problem des Versteigerungsverfahrens ist, daß die Gewinnerwartungen desjenigen Bieters, der den Zuschlag bekommt, nicht unbedingt realistisch sind. Denn alle Bieter handeln unter Ungewißheit in bezug auf die künftigen Nettoerträge des zu ersteigernden Objekts. Es kann vermutet werden, daß viele Bieter zu niedrige Gewinnerwartungen haben; einige mögen dagegen zu optimistisch ein. Da der Höchstbietende bei Versteigerungen den Zuschlag bekommt, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß der erfolgreiche Bieter "über Wert" gekauft hat. Dieses Phänomen, das auf der "rationalen Unwissenheit" der Bieter beruht, ist jeder Versteigerung immanent. Ihm wäre auch dadurch nicht beizukommen, daß der Auktionator stets nur das zweit- oder drittbeste Angebot zum Zuge kommen läßt, da dies ebenfalls Verluste implizierte. Letztlich läuft daher die Versteigerung auf einen — womöglich zeitintensiven — Suchprozeß hinaus, wenn der erste Ersteigerer aufgrund seines übermäßigen Optimismus in Konkurs geht, eine neue Versteigerung stattfindet etc. Der "letzte" Bieter in dieser Kette hätte dann den Marktwert des Objekts richtig eingeschätzt.

Methodische Details der Versteigerungslösung beziehen sich darauf, wer die Versteigerung durchführt (der "zuständige" Bürgermeister, ein Vermögensamt oder ein beauftragter privater Makler) und wie dies geschieht (schriftliche Auktion oder direkte Auktion). Im Regelfall wird ein privater Makler (vielleicht ein Unternehmensberater oder eine Bank aus einem westlichen Land), der am Verkaufserlös beteiligt ist, am ehesten zur

Erlösmaximierung beitragen können; er kann womöglich auch den werbewirksamsten Prospekt für die zu verkaufenden Immobilien erstellen. Darüber hinaus ist in Ländern, in denen das Volk das Verteilen im Verborgenen historisch gewohnt ist, die direkte Auktion den schriftlichen Angeboten vorzuziehen, solange bei letzteren der Verdacht der Manipulation auftreten kann.

b. Verschenkung

Anders als bei der Versteigerung, wo nicht einmal die daraus resultierende anfängliche Vermögensverteilung vorhersehbar ist — im Grunde bleibt sogar offen, welche Anteile der Betriebsvermögen eines Landes im Inland verbleiben (vgl. hierzu unten Abschnitt V) — ist der diskretionäre Einfluß des Staates bei der Verschenkung sehr groß. Solange ausgeschlossen ist, daß der Staat die Schenkungen an sich selber oder — funktionsabhängig — an seine Beamten macht, kann davon ausgegangen werden, daß über kurzem eine "optimale" Vermögensverteilung entstehen wird: Denn die Beschenkten werden — sofern die Transaktionskosten hinreichend niedrig sind — ihre Eigentumsrechte verkaufen, wenn sie zum Beispiel aus der Anlage des Erlöses höhere Erträge erzielen als aus dem Geschenk. Die weitere Argumentation entspricht derjenigen, die oben über die Vorteile des Privateigentums geführt wurde.

Der wesentliche Nachteil der Verschenkung im Vergleich zur Versteigerung besteht in dem Einnahmeverlust des Staates. Wie bei der Versteigerung, so können auch bei der Verschenkung die Produktivitätseffekte der Privatisierung erst von der "zweiten Runde" an entstehen.

c. Freihändiger Verkauf

Ähnlich wie die Verschenkung ist hier ein relativ hohes Maß an anfänglicher Verteilungswillkür gegeben. Da der Staat entscheidet, an wen verkauft wird, kann man auch hier von einem sozialistischen Weg der Einzelprivatisierung sprechen, der möglicherweise geeignet ist, behördliche Widerstände überwinden zu helfen. Außerdem erzielt der Staat Erlöse, allerdings vermutlich geringere als bei der Versteigerung. Die langfristigen Allokationseffekte unterscheiden sich nicht erkennbar von denen der Verschenkung und Versteigerung.

2. Massenprivatisierung

Bei der Massenprivatisierung gehen zahlreiche Unternehmen nach einheitlichen Verfahren und "gleichzeitig" in Privateigentum — durchweg in Streubesitz — über. Häufig sind derartige Aktionen auf Unternehmen einer bestimmten Mindestgröße und/oder einer bestimmten Sparte beschränkt. Der tragende Gedanke bei der Massenprivatisierung ist, daß vormals gesellschaftliches Eigentum der Gesellschaft "zurückgegeben" wird. Daraus folgt, daß der Staat nicht — wie bei der Einzelprivatisierung — finanzielle Ansprüche an die Privatisierungsaktion knüpfen kann. Die Erträge aus der Privatisierung fließen daher in die Kasse des jeweiligen Unternehmens und verbessern seine Liquidität. Letzteres bietet einen zusätzlichen Anreiz für die Erwerber von Eigentumsanteilen. Diese zusätzlichen Anreize scheinen nicht zuletzt deshalb notwendig zu sein, weil davon auszugehen ist, daß die ertragskräftigsten Unternehmen im Rahmen der Einzelprivatisierung in private Hand übergehen.

Lipton und Sachs [1991] freilich halten die Massenprivatisierung deshalb für die beste Privatisierungsmethode, weil sie schneller und umfassender zu Ergebnissen führe. Allerdings setzen sie die höhere Geschwindigkeit der Massenprivatisierung voraus, ohne sie zu begründen: Die Varianten der Versteigerung oder Verschenkung im Rahmen der Einzelprivatisierung werden nicht gesehen.

a. Privatisierung über den Kapitalmarkt

In diesem Fall wird für die (großen) Betriebe zunächst — idealtypisch — das Eigenkapital ermittelt, das dem jeweiligen vermuteten Kapitalwert des künftigen Unternehmens entspricht.¹⁰ Sofern ein Vergleich zwischen dem Kapitalwert des Unternehmens und dem Tageswert der Summe seiner Einzelteile (Grundstücke, Gebäude, Maschinen, Lagerbestände, etc.) ergibt, daß letzterer höher ist, sollte dieser höhere Wert zur Grundlage des Eigenkapitalausweises werden; ist umgekehrt der Kapitalwert höher, wird dieser zur Grundlage der Eigenkapitalbestimmung.

¹⁰ Die Schlußbilanz eines sozialistischen Betriebes zeigt auf der rechten Seite Verbindlichkeiten der Betriebe gegenüber dem Staat und auf der linken Seite das Anlagevermögen sowie eventuelle Forderungen. Für die Eröffnungsbilanz werden alle Verbindlichkeiten gegenüber dem sozialistischen Staat - den es nicht mehr gibt - ersatzlos gestrichen (nach Saldierung mit den Forderungen an den Staat). Gleichzeitig wird der Kapitalwert des Unternehmens zum Stichtag ermittelt und dem Eigenkapital gleichgesetzt.

Allerdings gibt es Gründe dafür, Eigenkapital nicht in vollem Ausmaß des ermittelten Kapitalwertes oder Tageswertes zu bilden, sondern nur, etwa, 90 vH des jeweils höheren der beiden Werte zur Grundlage zu machen, was bedeutet, daß bewußt stille Reserven gebildet werden und so der wirkliche Wert der Unternehmensanteile höher ist als der ausgewiesene: Erstens ist dann die Mißtrauensbarriere in der sozialistisch erzogenen heimischen Bevölkerung eher zu überwinden; zweitens sind die Schätzungen des Kapitalwertes mit Unsicherheit behaftet. Schlimmer noch als eine viel zu niedrige Bewertung des Unternehmens — die zu Spekulationen und Enttäuschungen bei den zu kurz gekommenen führt — ist eine zu hohe, da sie Verluste der Käufer impliziert und das erst entstehende System des Privateigentums nachhaltig diskreditieren kann.

Dieser Art der Massenprivatisierung mag entgegenstehen, daß es in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern noch keinen ausgebildeten (Eigen-)Kapitalmarkt gibt. Um erhebliche Verzögerungen zu vermeiden, bietet sich als Ausweg das Institut der "Leihbörse" an; das sind ausländische Wertpapierbörsen, die (vorübergehend) Aktien von zu privatisierenden osteuropäischen Unternehmen anbieten. Allerdings stellen sich hierbei einige Probleme: Ausländische Börsen stellen ihre spezifischen institutionalisierten Ansprüche an die zu vermarktenden Unternehmen (bezüglich der Größe, der Kapitalstruktur und der Bewertung der Ertragskraft) und an die Aufnahmefähigkeit des heimischen Wertpapiermarktes. Außerdem müßten die Plazierungen relativ attraktiv gemacht werden, was zusätzliche Ertragsverluste für die künftigen Eigentümer impliziert; hinzu kommt, daß nationalen Präferenzen in bezug auf die Eigentümerstrukturen auch in der "ersten Runde" nicht nachgekommen werden kann.

b. Privatisierung über Intermediäre

Massenprivatisierung bedeutet im Regelfall Osteuropas Umverteilung betrieblichen Vermögens. Eine solche massenhafte Umverteilung dürfte in den seltensten Fällen überhaupt kapitalmarktrelevant sein. Vielmehr geht es darum, soviel individuelle Ansprüche auf Betriebsvermögen zu schaffen wie möglich. Da Aktien einen gewissen Mindestwert kaum unterschreiten können und zudem jeweils auf ein bestimmtes Unternehmen lauten, haben einige der mittel- und osteuropäischen Länder versucht, nicht-unternehmensspezifische Ansprüche in kleinen Portionen zu schaffen. Die Ausgabe solcher "Voucher" läßt normalerweise spontan Institutionen entstehen, die sich auf die Verwaltung der Voucher spezialisieren. In sozialistisch geprägten Ländern können aber auch an die Stelle derartiger spontaner Intermediäre behördlich bestellte Intermediäre treten, die die Voucher verwalten. Eine dritte Möglichkeit besteht schließlich darin, keine Voucher auszugeben und statt dessen das Eigentum an eine Reihe von Intermediären zu vergeben, an denen wieder-

um Anteile erworben werden können; in einer ersten Verteilungsaktion könnten (handelbare) Anteile an alle so geschaffenen Intermediäre gleichmäßig an die Bürger verteilt werden.

Der Unterschied zwischen spontan entstehenden und behördlichen Intermediären besteht vor allem in der Freiheit der ersteren, aus der Vielzahl von Unternehmen die ihrer Meinung nach interessantesten herauszupicken; der amtliche Intermediär wird nehmen müssen, was der Staat ihm an Unternehmenseigentum überläßt. Von Bedeutung dürfte hier das sogenannte "principal/agent"-Problem sein. Es beschreibt das zuweilen diffizile Verhältnis zwischen den Interessen des Eigentümers ("principal") und des Geschäftsführers oder Managers ("agent"). Der erstere ist zuweilen mehr an hohen Gewinnen interessiert als an niedrigeren und dafür sicheren Gewinnen, während der Manager durchweg als risikoarm eingeschätzt wird, da er — anders als der Eigentümer, der "nur" Gewinneinbußen riskiert — bei jeder Entscheidung seinen Arbeitsplatz aufs Spiel setzt. Dies kann zu Konflikten zwischen Eigentümern und Managern führen. Nur wenn beide die gleichen Präferenzstrukturen in bezug auf Gewinne und Sicherheit haben und, zweitens, das auch wissen, besteht kein principal/agent-Problem. Der Fall dürfte selten sein. In allen anderen Fällen muß der Prinzipal sich sorgen, wie er den Verwalter — der im Regelfall über mehr und bessere Informationen verfügt — wirksam kontrollieren kann.

Bei behördlichen Intermediären ist das Kontrollproblem vom einzelnen Bürger auf den Staat verlagert. Der Staat muß dafür sorgen, daß die Intermediäre solide arbeiten und in ausreichendem Maß Gewinnmöglichkeiten durch Beteiligungskäufe und -verkäufe nutzen und miteinander in Wettbewerb stehen. Daß diese Kontrolle kein Staat zu leisten in der Lage ist, war meist wesentlich für den Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaften. Bestenfalls kann der Staat durch die Schaffung von Wahlfreiheit der Bürger zwischen behördlichen Intermediären eine Konkurrenzsituation imitieren. So ergibt sich, daß die behördliche Bestallung von Intermediären ausschließlich auf eine erste Gründungsaktion beschränkt bleiben muß. In der Folgezeit wären notgedrungen auch die behördlichen Intermediäre den privaten vergleichbar.

Unabhängig davon, welche Form der Intermediation im einzelnen Land gewählt wird, bedeutet Intermediation nie, daß das principal/agent-Problem gelöst wird; es wird vielmehr lediglich verlagert und womöglich vergrößert. Verlagert wird es insofern, als jetzt die Kontrolle der neuen privaten Beteiligungsgesellschaften bei "Experten" und nicht mehr beim vermeintlich ahnungslosen Bürger liegt. Diese Verlagerung ist, ganz abgesehen vom Problem des "Expertentums" [vgl. sehr kritisch: Schattschneider 1935], solange sinnvoll,

wie für Wettbewerb zwischen verschiedenen Intermediären gesorgt ist. Das principal/agent-Problem wird freilich größer, weil — wie in einer Kreditkette — eine zusätzliche principal/agent-Beziehung entstanden ist. Das privatisierte Unternehmen ist nunmehr "Agent" des "Intermediär-Prinzipals", der seinerseits "Agent" des "Eigentümer-Prinzipals" ist. Zwar ist jetzt die Kontrolle des letzten Agenten vom Eigentümer genommen, doch muß er sich statt dessen um die Kontrolle des Intermediär-Prinzipals kümmern. Dieser ist aller Voraussicht nach in bezug auf sein Verhältnis zu Kontrolleuren sehr viel härter gesotten als es der letzte Agent, das Unternehmen, je gewesen wäre.

Ein Vergleich der Formen der Intermediation ist nicht einfach. Da es hier um die für alle Beteiligten neue Erfahrung der Einführung eines revolutionär anderen Eigentumssystems und anderer als der gewohnten Regeln geht, sollte der Übergang so einfach und leicht verständlich wie möglich sein. Gegen die Varianten des Systems der Intermediation spricht zunächst, daß sie kompliziert sind: Die Voucher sind Inhaberpapiere, wobei der Eigentumsanspruch zunächst abstrakt bleibt. Auch nach der Einlösung entsteht kein konkretes Eigentum an einem oder mehreren Unternehmen. Vielmehr ist lediglich ein Anspruch auf Beteiligung an einem Intermediär entstanden. Unklar bleibt jetzt, wie das Verhältnis zum Intermediär ist; gibt letzterer die Voucher dem Staat im Austausch gegen Unternehmensanteile (Aktien), so war die Spezifizierung auf einen bestimmten Inhaber überflüssig: Der frühere Inhaber kann, wenn er mit dem Intermediär und seiner Portfoliopolitik unzufrieden ist, seinen Voucher nicht mehr zurückerhalten. Als Ausweg aus dieser Variante bietet sich an, dem ursprünglichen Voucher-Besitzer handelbare Anteile am Eigenkapital des Intermediärs zu schaffen, an den er sich anfangs selbst gekettet hatte. Sofern Banken intermediäre Funktionen übernehmen, liegt es nahe, dem Eigentümer der Voucher ein Depot einzurichten und zu verwalten, über dessen Zusammensetzung der Eigentümer selbst bestimmen kann.

c. Die Auswahl der Intermediäre

Ein Selektionsproblem besteht im Grunde nur bei der Variante der amtlichen Bestellung von Intermediären, denn bei der spontanen Bildung von Finanzintermediären übernimmt diese Aufgaben "der Markt". Das Spektrum der Wahlmöglichkeiten reicht von der Beauftragung von Beamten, etwa des Finanzministeriums oder der (ehemaligen) zentralen Planungsbehörde, bis hin zur internationalen Ausschreibung dieser Funktionen. Wichtig erscheint, daß zumindest einige der Intermediäre über langjährige Erfahrung im Unternehmens- und Finanzmanagement unter marktwirtschaftlichen Bedingungen aufweisen und daß — nach der ersten Runde der Verteilung der Unternehmensanteile — zwischen den Intermediären Wettbewerb um die Gunst der Kunden besteht. Dazu gehört auch die

Chancengleichheit dieser Unternehmensverwaltungen; so ist jede behördliche Auflage in bezug auf die regionale oder sektorale Spezialisierung der Intermediäre zu vermeiden.

3. Hemmnisse für eine effiziente Privatisierung

a. Vorbemerkungen

Die Privatisierung ist keineswegs als Selbstzweck anzusehen. Vielmehr ist sie instrumental für die Schaffung dezentraler Produktionsanreize, beziehungsweise dezentraler Anreize zur Produktivitätssteigerung. Viele Hemmnisse für eine solche "effiziente" Privatisierung entstehen daraus, daß die Privatisierung gleichzeitig als ein Allheilmittel zum Erreichen einer Anzahl weiterer Ziele angesehen wird. Solche Ziele sind unter anderem das der allgemeinen sozialen Gerechtigkeit, der jeweiligen betrieblichen Akzeptanz und das der fiskalischen Ergiebigkeit der Privatisierung. Gerade im Anschluß an eine jahrzehntelange sozialistische Wirtschaft kann vermutet werden, daß einerseits die Vorstellungswelt fast aller Beteiligten geradezu selbstverständlich noch vom Gerechtigkeits- und Gleichheitsdenken geprägt ist und daß andererseits unrealistische Vorstellungen über den Wert der vorhandenen Produktionsmittel herrschen.

Privatisierungshemmnisse können freilich auch profanerer Natur sein, wie etwa die in allen sozialistischen Ländern ausgeprägten unwirtschaftlichen Unternehmensgrößen oder das weitgehende Fehlen eines gut funktionierenden Geschäftsbankensystems und eines Systems institutioneller Kapitalanleger. Verzögerungen bei der Privatisierung entstehen zudem oft dadurch, daß die Verkäufer Mindestanforderungen an den Käufer stellen, wie zum Beispiel die Aufrechterhaltung der Beschäftigung, die Fortführung des alten Produktionsprogramms, der Nachweis der Bereitschaft zu investieren oder die soziale Vorsorge für freigesetzte Mitarbeiter. Schließlich und nicht zuletzt ist die Frage nach der Notwendigkeit bürokratischer Kontrollen zu stellen; hierher gehören Privatisierungsbehörden aber auch notarielle Funktionen bei der Beurkundung von Eigentumsübertragungen.

b. Staatlicher Regulierungsbedarf

Zu den wichtigsten Dienstleistungen des Staates im Bereich der Schaffung und Aufrechterhaltung von Rechtssicherheit gehört die Definition und Dokumentation von Eigentumsrechten. In den osteuropäischen Ländern ist dieses Problem besonders diffizil, weil der Staat gleichzeitig der einzige Anbieter von Unternehmenskapital ist: Interessenkollisionen zwischen der eigentlichen Aufgabe der Rechtssicherheit und dem zügigen Verkauf von dem Staat nicht mehr zustehendem Eigentum scheinen unausweichlich. Hier ist es wich-

tig, eindeutige Vorgaben zu haben. Die Vorgaben können sinnvollerweise nur die Priorität der Herstellung von Rechtssicherheit haben; die Verkaufsbedingungen, wie Preise, Zinsen und Konditionen sind weniger wichtig. Aus dieser klaren Aufgabentrennung folgt im Grunde, daß das Verkaufsgeschäft auf keinen Fall vom Staat selber besorgt werden sollte. Der Staat kann vielmehr private Unternehmen (etwa Maklerbüros oder Auktionshäuser) damit beauftragen. Letztere würden zwei gewichtige Probleme gleichzeitig lösen können:

- Angemessen hohe Verkaufserlöse: Das Eigeninteresse der Auftragnehmer an hohen Erlösen wird, wie im Westen üblich, durch prozentuale Beteiligung erreicht.
- Rascher Verkauf: Da die Auftragnehmer im Wettbewerb miteinander stehen (im Falle von Maklerbüros) und da nicht erzielte Einnahmen Zinsverluste bedeuten (bei allen Arten von Auftragnehmern), ist zu erwarten, daß alle überhaupt verkäuflichen Unternehmen absehbar rasch verkauft werden.

Dem Staat wiederum obliegt es in diesem Zusammenhang, Hoheitsrechte wahrzunehmen. Dazu gehören die Dokumentation des Eigentumsübergangs (Grundbuchhaltung) und die Durchsetzung der Eigentumsansprüche. Es mag zudem empfehlenswert sein, einen Teil der Dokumentation privaten Notaren zu überlassen. Sofern es bei Notaren — wie bei den Maklern auch — noch keinen zuverlässigen Ehrenkodex gibt und keine einschlägigen Erfahrungen, ist der Rückgriff auf westliche Unternehmen möglich.

c. Privatisierungsbehörden

Im Rahmen des dargestellten Regulierungsbedarfs würde eigentlich eine zusätzliche, mit der Privatisierung beauftragte Behörde nicht benötigt. Doch mag das Problem auftauchen, daß die konkrete Institution, die vor der Transformation der sozialistischen Ordnung Eigentümer war, nicht eindeutig feststeht; das heißt, ein vormals volkseigener Betrieb kann den Mitarbeitern zugeschlagen werden, den Betriebsleitern, der Kommune, dem Land oder dem Zentralstaat. Entsprechend wären auch die Verkaufserlöse zu verbuchen. Eine nicht gewinnorientierte Privatisierungsbehörde könnte hier — auf den ersten Blick zumindest — Abhilfe vom Kompetenzwirrwarr und den damit verbundenen Verteilungskämpfen schaffen. Sie wäre der alleinige Eigentümer, der allerdings den Auftrag hätte, sich als Eigentümer abzuschaffen. Über die Aufteilung der Privatisierungserlöse würde — wie über die Aufteilung der Steuererlöse insgesamt — der Gesetzgeber entscheiden. Es müßte zudem sichergestellt werden, daß die neue Behörde ausschließlich dem Zwecke der Privatisierung dient und keineswegs mit Nebenaufgaben betraut wird, also nicht Unternehmensbewertungen durchführt oder gar Sanierungszwecke verfolgt. Beides würde zu Zielkonflikten führen und die ohnehin stets latent bestehende Gefahr behördlicher

Ineffizienz vergrößern. Allerdings ist natürlich zu fragen, ob ein staatliches Gemeinwesen im Übergang, das zu schwach ist, um Eigentumsrechte zu definieren und eindeutig zuzuordnen, in der Lage ist, zu diesem Zweck eine neue Behörde mit der dazugehörigen Durchsetzungskraft einzurichten. Paradoxe Weise mag es so sein, daß eine Privatisierungsbehörde in idealtypischer Ausgestaltung ausgerechnet nur dort etabliert werden kann, wo Rechtsnormen ohnehin relativ problemlos durchsetzbar sind, das heißt, wo eine solche Behörde nicht benötigt wird.

Der Vorteil der Einrichtung einer Privatisierungsbehörde besteht darin, daß eindeutige Kompetenzen geschaffen werden: Die Behörde unterschreibt Verkaufs- und Übertragungsurkunden als alleinberechtigter Anbieter vormals sozialistischen Eigentums und hilft somit, Rechtssicherheit zu etablieren.¹¹

Der große Nachteil der Privatisierungsbehörde bestünde in ihrer Eigenschaft als Behörde. Das bedeutet erfahrungsgemäß langsamere Arbeit, Schaffung unnötiger bürokratischer Umwege und schleichende Kompetenzaneignung. All dies ist bei Behörden unvermeidbar. So wird in jeder Behörde nach Zuständigkeiten entschieden, etwa indem einzelne Sachbearbeiter für bestimmte Regionen oder Sektoren "zuständig" werden. Sie unterbreiten ihrem strukturellen Vorgesetzten Vorschläge, die sämtlich vom Idealtypus der Privatisierung abweichen werden: Denn der Idealtypus ist durch Nicht-Diskriminierung in jeder Hinsicht gekennzeichnet. Sachbearbeiter berufen ihre Existenz dagegen auf Diskriminierung — sonst wären Sachbearbeiter überflüssig — und werden daher die Besonderheiten ihrer Region oder ihres Sektors hervorheben, um eine bevorzugte Behandlung (der Region, des Sektors) zu erreichen. Je mehr ein Sachbearbeiter dies schafft, umso rascher wird er in der Hierarchie der Behörde aufsteigen. Wie dies behördenimmanente perverse Anreizsystem zu lösen ist, ist unklar. Als Lösung etwa bietet es sich an, glaubwürdig von Anfang an die Auflösung der Behörde nach, zum Beispiel, 5 Jahren zu beschließen. Um die Glaubwürdigkeit zu erhöhen, müßte der Aufsichtsrat der neuen Behörde weitgehend immun von administrativer, politischer und populistischer Einflußnahme gemacht werden. Am deutschen Beispiel gemessen könnte etwa der Vorsitzende gleichzeitig der Chef des Bundes der Steuerzahler sein und seine beiden Vertreter sich aus dem Bundesrechnungshof und dem Ring Deutscher Makler rekrutieren. In dem Maße, in dem dies nicht realisierbare Utopie bleibt, wäre auch die Einrichtung einer Privatisierungsbehörde gesamtwirtschaftlich wenig sinnvoll.

¹¹ Die Verkaufsverhandlungen, die letztlich zur Vertragsunterschrift führen, erfolgen selbstverständlich nach den oben dargestellten Verfahren (Makler, Auktionen etc.); die Behörde hätte kein Mandat zur Vermarktung.

d. Sonstige Privatisierungshemmnisse

Das Problem *unwirtschaftlicher Unternehmensgrößen* geht weit über westliche Vorstellungen hinaus. Sektorale Monopole waren jahrzehntelang das Ziel der Politik. Die vertikale Integration der Produktionsprozesse führte gleichzeitig zu regionalen Monopolen (Kombinaten), die neben der eigentlichen Produktion zahlreiche Aufgaben wahrnahmen, die im westlichen Sinne unternehmensfremd waren (so etwa zusätzliche staatliche Dienstleistungen). Der jeweilige Direktor eines Kombinats ist, in Rußland zum Beispiel, gleichzeitig der Herr über die Ansiedlung von Kindergärten und Schulen, Polizei und Geheimdienst. Ein schlichtes "trust busting" nach amerikanischem Vorbild würde unter solchen Bedingungen die gesamte soziale Infrastruktur zerstören. Ein Verkauf von Teilen des Kombinats an verschiedene Interessenten müßte daher mit der Etablierung einer Administration einhergehen, die originäre Staatsaufgaben wahrnimmt.

Nicht weniger gravierend ist das Hemmnis, das die *Mitarbeiter des alten Betriebes* darstellen können. Da der — womöglich portionierte — Verkauf an Fremde in vielerlei Hinsicht die Zukunft der alten Betriebsdirektoren und der alten Belegschaften unsicher macht, wird hier Widerstand entstehen. Dies Problem ist besonders groß, weil die sozialistischen Betriebe aller Länder, an den zu erwartenden neuen Produktionsstrukturen gemessen, viel zu arbeitsintensiv produziert haben. Mit anderen Worten: In allen Betrieben muß nach der Privatisierung mit Entlassungen gerechnet werden, sowohl auf der Seite der Betriebsleiter als auch unter den Arbeitern. Da in den betrachteten Ländern das Netz der sozialen Absicherung von Alten, Kranken und Arbeitslosen auch erst aufgebaut werden muß, ist das Problem, wie man Anreize zur Privatisierung bei den Belegschaften durchsetzt, nur schwer zu lösen. Eine Lösung bestünde darin, denjenigen Mitarbeitern der Betriebe, die im Gefolge der Privatisierung entlassen werden, Eigentumsanteile zuzusagen; nur die restlichen Anteile würden frei gehandelt werden und dann täglich den Wert des so erworbenen Vermögens der Entlassenen an der Börse anzeigen. Eine zweite Lösung, auf makroökonomischer Ebene, könnte darin bestehen, die Erlöse aus Privatisierungen in einen Fonds einzubringen, aus dem Sozialtransfers zu leisten wären. Das spezifische Anreizproblem für die Betriebsmitarbeiter wäre so freilich nur vergleichsweise unvollkommen gelöst.

Zu erwarten ist, daß alle vormalig sozialistischen Länder dazu neigen werden, den Verkauf des alten Staatsvermögens mit *Konditionen* zu versehen. Eine solche Kondition wäre die gerade beschriebene sozialplan-analoge Kompensation entlassener Mitarbeiter. Eine andere Forderung wäre die nach der Aufrechterhaltung der Beschäftigung des jeweiligen Betriebes oder nach der Fortführung des bisherigen Produktionsprogramms. Beides würde

den Strukturwandel ausschließen und damit den Kauf der Betriebe durchweg uninteressant machen. Im Grunde handelte es sich dann um eine Art bürokratischer Konterrevolution, die den Wandel des alten Systems verhindern soll.

Auflagen an Erwerber, ihre *Investitionsbereitschaft* unter Beweis zu stellen, sind entweder, sofern sie unverbindlich sind, überflüssig oder wirken — wenn es sich um verbindliche Zusagen handeln muß — tendenziell kaufpreissenkend. Der Staat würde beim Kaufpreis weniger erzielen und damit gewissermaßen die erzwungenen Investitionen selbst finanzieren. Sind die Investitionsauflagen so hoch, daß sie den Kaufpreis unter Null senken würden, fände keine Privatisierung statt oder der Staat müßte den — oftmals ausländischen — Investor subventionieren. Das wiederum könnte (vom Finanzierungsproblem einmal abgesehen) auf so erhebliche Widerstände im Volk treffen, daß es ohne Schaden für die soeben versuchte Demokratie kaum durchzusetzen wäre.

Die Ausgabe von Eigentumsanteilen ist um so erfolversprechender, je kaufkräftiger die Nachfrage ist. In den ehemaligen Planwirtschaften gibt es noch keine *institutionellen Kapitalanleger* (wie Versicherungen und Investmentgesellschaften), und es gibt *kein funktionsfähiges Geschäftsbankensystem*, das als Finanzier und Verwalter von Eigentumspapieren tätig wird und auch selbst als Käufer auftritt. Wenig kaufkräftige Nachfrage bedeutet, daß die Eigentumspapiere niedriger bewertet werden. Dies mag ein Vorteil für Kleinanleger im Lande sein, ist jedoch als gravierendes Privatisierungshemmnis anzusehen, wenn fast alle Betriebe eines Landes in angemessener kurzer Zeit verkauft werden sollen. Hinzu kommt, daß eine breite Streuung des Eigenkapitals von Unternehmen die Frage aufwirft, wer denn für den Einsatz eines effizienten Managements sorgen soll. Auf kurze Sicht ist wohl davon auszugehen, daß die Vielzahl der neuen Eigentümer dies nicht kann. Auch in diesem Punkt könnten institutionelle Kapitalanleger und ein ausgebautes Geschäftsbankensystem helfen. Das heißt: Zwar hat das alte sozialistische System wesensgemäß auf geschlossene Grenzen gebaut und damit sicher die Menschen und Institutionen geprägt; dennoch sollte die Öffnung jedes Landes für den internationalen Kapitalanleger betrieben werden. Sind die Widerstände gegen den "Ausverkauf der Wirtschaft" (vgl. unten Abschnitt VI) groß, so bietet sich ein zweistufiges Verfahren an, Zunächst könnten die Eigentumsanteile an Inländer verkauft oder verschenkt werden (vgl. hierzu oben IV 1 und 2), um dann in einer zweiten Runde alle Nachfrager weltweit zuzulassen. Freilich würde diese verfahrenstechnische Zweiteilung ihrerseits Kosten haben, da die Lösung des Problems der Einsetzung eines effizienten Managements gleichfalls bis zur zweiten Runde warten müßte, was wiederum den Ertragswert des jeweiligen Unternehmen weiter

senken dürfte. Paradoxerweise würde die Privilegierung der Inländer so faktisch auf eine (finanzielle) Diskriminierung hinauslaufen.

4. *Patentrezepte bei mangelnder Nachfrage?*

Die meisten der bislang angeführten Probleme wären in dem Sinne hausgemacht, als das jeweilige Land sie selbst verschuldet hat und somit auch selbst beseitigen müßte. Ein Problem scheint das typische sozialistische Land jedoch (zunächst) nicht lösen zu können, nämlich das Problem mangelnder Nachfrage. Doch handelt es sich hierbei um ein Scheinproblem. Denn der Fall ist nicht denkbar, daß ein Land in bester Privatisierungsabsicht alles marktwirtschaftlich "richtig" macht und dennoch kein nationaler oder internationaler Nachfrager bereit ist, in diesem Land Eigentum zu erwerben. Das würde nämlich bedeuten, daß den internationalen Investoren der Preis der jeweiligen Eigentumsanteile — gemessen an anderen Investitionsmöglichkeiten in westlichen Ländern oder in den klassischen Entwicklungsländern — zu hoch ist. Dies ist für alle Investitionsmöglichkeiten eines Landes nur dann der Fall, wenn die Währung falsch bewertet ist.¹² Eine einfache Abwertung oder, besser noch, der Übergang zu einem flexiblen Wechselkurs würde in solchen Umständen die Anzahl lohnender Investitionen kräftig steigen lassen.

Sollten dann weiterhin Unverkäuflichkeiten bestehen, so sind diese entweder auf politische Hemmnisse zurückzuführen (vgl. IV.3) und daher politisch lösbar, oder sie sind lediglich struktureller Natur. Letzteres bedeutet, daß es stets Betriebe gibt, die weniger rentabel arbeiten als andere. Für diese Betriebe Patentrezepte zu finden, ist schwer; im Grunde käme nur die Liquidation in Frage. Dieses "Patentrezept" bietet der Markt allerdings von selber an. Sofern nämlich die sonstigen Rahmenbedingungen für Investoren "stimmen", wird der Betrieb zumindest mit seinem Grundstücks- und Vermögenswert abzüglich eventueller Abriß- oder sonstiger Sanierungskosten gehandelt.

Sofern der Nachfragemangel auf unzureichende oder falsche Informationen potentieller externer Käufer zurückzuführen ist, mag es vorkommen, daß die Betriebsangehörigen Interesse an einer Fortführung der Produktion unter ihrer eigenen Regie bekunden. Das viel zitierte "Employee Buy-Out" (EBO) oder das "Management Buy-Out" (MBO) könnte Asymmetrien der Information gewinnbringend nutzen. Die empirische Relevanz solcher

¹² Daß die volle Konvertierbarkeit der Währungen zuverlässig garantiert wird, ist eine selbstverständliche Voraussetzung für ein Land, das den Übergang zu einem marktwirtschaftlichen System vollzieht [Glismann, Schrader 1991].

Asymmetrien bleibt freilich abzuwarten. Einiges spricht dafür, daß die Betriebsangehörigen eher myope Informationsverzerrungen denn Informationsvorteile aufweisen: Sie sind Experten des eigenen Produktionsprozesses, nicht aber der Marktgängigkeit; selbst das Management hatte bislang schwerlich Erfahrungen mit der Vermarktung machen können. EBO und MBO können so auf längere Sicht zu steten Subventionsforderungen führen, denen erfahrungsgemäß von politischer Seite wenig Widerstand entgegengebracht werden kann. Daher sollte frühzeitig die künftige Marktmacht der Subventionsnachfrager im Fall des EBO und MBO begrenzt werden, etwa indem diese Strategien nur für Kleinbetriebe zugelassen werden. In der Tat wäre das Bestehen von Informationsasymmetrien beim Verkauf von Großbetrieben, vorsichtig formuliert, Ausdruck unprofessioneller Privatisierung.

V. Bisherige Lösungsansätze nach Ländern

1. Vorbemerkungen

Faktisch werden in den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern die Staatsbetriebe nicht nach einem einheitlichen Verfahren in privates Eigentum überführt. Vielmehr hängt die Wahl des Privatisierungsverfahrens zuerst einmal von der Größe der Staatsbetriebe ab. Daher kann zwischen einer "kleinen" Privatisierung, die in der Regel kleine Betriebe im Handel, Handwerk und sonstigen Dienstleistungen, aber auch industrielle Kleinbetriebe umfaßt, und einer "großen" Privatisierung, die für mittlere und große Industriebetriebe vorgesehen ist, unterschieden werden. Bei der "kleinen" und der "großen" Privatisierung sind wiederum jeweils Kombinationen unterschiedlicher Privatisierungsverfahren möglich. Des weiteren gelten besondere Vorschriften für die Privatisierung landwirtschaftlicher Betriebe, also vor allem von Grund und Boden. Für alle Betriebsarten kann zudem in Gestalt der Restitution, d. h. der Wiederherstellung der Eigentumsrechte früherer, enteigneter Eigentümer, ein besonderes Privatisierungsverfahren relevant sein.

2. Bulgarien

a. Der Status Quo

In Bulgarien wurde erst am 23. April 1992 ein Privatisierungsgesetz verabschiedet. Damit hat Bulgarien als letztes der Reformländer Mittel- und Osteuropas konkrete Schritte zur Privatisierung des staatlichen Eigentums eingeleitet. Dieses Privatisierungsgesetz bildet sowohl für die *große* als auch die *kleine Privatisierung* die *gesetzliche Grundlage*. Die Privatisierung der staatseigenen Betriebe soll von einer staatlichen Privatisierungsagentur organisiert und überwacht werden; gemeindeeigene Betriebe sollen von kommunalen Ein-

richtungen privatisiert werden. Der Verkauf von kleineren Unternehmen obliegt dem Ministerium für Handel. Die Leitung der Privatisierungsagentur wird gemeinsam vom Ministerrat und Parlament auf vier Jahre berufen.

Obwohl eine gesetzliche Regelung fehlte, wurde schon im Jahr 1991 auf der Grundlage vorläufiger staatlicher Genehmigungen der Versuch unternommen die *kleine Privatisierung* einzuleiten. Es wurden jedoch bis zur Jahresmitte 1991 nur wenige Kleinbetriebe in den Bereichen Handel, Tourismus, Handwerk und Transport über Versteigerungen privatisiert, ehe entsprechende Bemühungen fast völlig eingestellt wurden. Das jetzt verabschiedete Privatisierungsgesetz enthält auch den für die kleine Privatisierung verbindlichen Rechtsrahmen, der konkrete Schritte, vor allem auf kommunaler Ebene, ermöglicht. In diesem Zusammenhang hat das Ministerium für Handel rund 3 000 Objekte für die kleine Privatisierung vorgesehen.

Die *große Privatisierung* sollte in Bulgarien noch vor Ende 1992 begonnen werden. Das ist noch nicht geschehen (Stand März 1993). Die Angaben über die Anzahl der zu privatisierenden größeren Unternehmen schwanken zwischen 4000 und 8000. Wieviele es auch immer sein werden: Sie sollten gemäß dem Privatisierungsgesetz über verschiedene Formen der Einzelprivatisierung in privates Eigentum übergehen — an eine Massenprivatisierung ist nicht gedacht. Es ist beabsichtigt, daß in einem ersten Schritt die zur Privatisierung vorgesehenen Unternehmen von unabhängigen bulgarischen oder ausländischen Experten im Auftrag der Privatisierungsagentur bewerten zu lassen; anschließend soll die rechtliche Transformation der Unternehmen in eine Personen- oder Kapitalgesellschaft erfolgen. Nach dieser Rechtsformtransformation muß ein Unternehmen innerhalb von fünf Jahren zum Verkauf angeboten werden. Der Verkauf soll auf dem Wege des freien Aktienverkaufs, der öffentlichen Versteigerung, der öffentlichen Ausschreibung oder des freihändigen Verkaufs an einzelne Investoren erfolgen. Die Privatisierungsagentur kann den Verkauf selbständig durchführen oder auch ausländische Makler mit der Durchführung beauftragen. Besonderheiten beim Verkauf bestehen zum einen darin, daß (ausländische) Gläubiger, die Forderungen an den bulgarischen Staat haben, ihre Schuldtitel gegen Anteile an zu privatisierende Unternehmen eintauschen können ("debt-equity-swaps"). Zum anderen können die Belegschaften, Unternehmensleitungen und Betriebsrentner bis zu 20 vH der Anteile ihres Unternehmens für 50 vH des Nennwerts kaufen; sollten mehr als 30 vH der Beschäftigten, vertreten durch einen Repräsentanten, auf einer Versteigerung oder Ausschreibung den Zuschlag erhalten, so wird auf den Verkaufspreis ein Abschlag von 30 vH gewährt. Die Erlöse aus der Privatisierung sollen u.a. die anfallenden Kosten der Privatisierung abdecken, zu 30 vH an Sozialfonds

gehen und zu 20 vH einem Sonderfonds zufließen, der ebenfalls sozialen Zwecken wie auch der Entschädigung von Alteigentümern dienen soll. In einer ersten Privatisierungsrunde sollen 84 Unternehmen in privates Eigentum überführt werden; bis zum 1. Quartal 1993 sind allerdings nur 12 Unternehmen privatisiert worden. Die Privatisierungsagentur hat der Privatisierung von Industrie- und Landwirtschaftsbetrieben Priorität eingeräumt, während sich die kommunalen Privatisierungsbestrebungen auf die Bereiche Bau, Handel, Dienstleistungen, Transport und Kommunikation konzentrieren sollen.

Der *Restitution* kommt eine wichtige Rolle im bulgarischen Privatisierungsprozeß zu. Die Privatisierung der Landwirtschaft erfolgt überwiegend auf dem Wege der Restitution. Das im März 1992 novellierte "Gesetz über Eigentum und Nutzung landwirtschaftlicher Fläche" sieht vor, daß Alteigentümer, darunter auch Ausländer und Exilbulgaren, ihre enteigneten Nutzflächen zurückerhalten. Jedoch besteht für das Bodeneigentum je Haushalt eine Obergrenze von 30 ha. Ausländer müssen die restituierten Flächen innerhalb von drei Jahren verkaufen, da ihnen der Grundbesitz nicht gestattet ist. Die Restitutionsgesetzgebung erfaßt zudem auch die Rücküberweisung von Einzelhandelsgeschäften, Werkstätten und Handwerksbetrieben, die 1975 in Staatseigentum überführt wurden, sowie Betriebe, die zwischen 1946 und 1962 enteignet wurden. Für letztere Betriebe, die jetzt in neue Gesellschaften aufgehen, werden den Alteigentümern entsprechende Kapitalbeteiligungen gewährt [vgl. Bulgarian Economic Outlook 1992; Heitger, Schrader, Bode 1992; FAZ-Informationsdienste 1992a, S. 6; PlanEcon Business Report 1992; Grosser 1992, S. 21 f.; Wirtschaftsarchiv des IfW 1993].

b. Bewertung

Der späte und stets aufs Neue verzögerte Beginn der Privatisierung in Bulgarien läßt eine Bewertung der Erfolge oder Mißerfolge nicht zu. Er mag als Indiz für die in Bulgarien besonders kräftigen Widerstände gegen jede Art von Privatisierung gelten. In der Tat sind die Kommunisten, die sich jetzt "Sozialisten" nennen, nach wie vor die größte Einzelpartei. Die alte kommunistische Nomenklatura hat es offensichtlich verstanden, ihren Einfluß in den Staatsunternehmen zu bewahren und diese sukzessive zu demontieren. Hinzu kommt die offenbar noch immer bestehende Furcht vor der Übernahme großer Teile der Wirtschaft durch die relativ finanzkräftige türkische Minderheit [Glismann, Schrader 1991].

Was die Gesetzeslage zur Privatisierung — nicht zur Restitution — anlangt, so sind keine nennenswerten Mängel aus ökonomischer Sicht erkennbar: Die Privatisierungsnormen stellen, mit der Betonung der Einzelprivatisierung, eine geeignete Verfahrensgrundlage

dar. Allerdings kann aus dem Umstand der späten Verabschiedung der Privatisierungsgesetze sowie daraus, daß der für 1992 vorgesehene Beginn der großen Privatisierung auch im Februar 1993 noch nicht erfolgt ist, auf ein weitgehendes Fehlschlagen der Privatisierungsanstrengungen geschlossen werden. Im Falle der Restitution hat sich schon herausgestellt, daß der vorgesehene "Rücktransfer" mit seinen Kantelen aufgrund von Mängeln im Dokumentations- und Justizsystem zumindest ungebührlich verzögert wird.

3. CSFR¹³

a. Der Status Quo

Gesetzliche Grundlage der Privatisierung in der CSFR war das "Gesetz über die Bedingungen der Staatseigentumsübertragung auf andere Personen" vom 26.2.1991, in Kraft seit 1.4.1991. Dieses Gesetz bestimmt die mit der Privatisierung betrauten Institutionen und die Vorgehensweise. Letztere ist etwas kompliziert, erlaubt jedoch, auch die *Institutionen* des Privatisierungsprozesses kennenzulernen. Zwei Ebenen sind zu unterscheiden, die der Alteigentümer und die der Neueigentümer:

- Auf der Alteigentümer-Ebene mußte jedes Unternehmen, sofern es nicht liquidiert werden wollte, innerhalb einer bestimmten Frist einen "Privatisierungsprojektentwurf" einreichen. Ein "Gründer" (das Ministerium, dem zuvor das Staatsunternehmen "gehörte") entschied über solche Entwürfe und reichte sie weiter an das Bundesfinanzministerium oder an das entsprechende Organ einer der beiden Republiken (der "Gründer" war ebenfalls eine staatliche Einrichtung). Dieses Organ wiederum veranlaßte den Gründer zur rechtlichen Transformation; er übertrug das Eigentum — je nach Bundes- oder Landeszuständigkeit — auf einen "Bundesfonds des Nationaleigentums" oder auf einen "Republikfonds des Nationaleigentums". Dieser neue Eigentümer schließlich hatte vier Möglichkeiten der weiteren Transformation: (1)

¹³ Im folgenden geht es um die Privatisierung in der gesamten Tschechoslowakei. Die Gesetzeslage der alten CSFR wird als weiterhin geltend unterstellt, soweit keine konkreten Hinweise auf eine neue Gesetzeslage vorliegen. Die Trennung von Tschechien und Slowakei, die am 1. Januar 1993 vollzogen wurde, wird künftig zu unterschiedlichen Privatisierungsansätzen und Erfolgen führen. Die Tschechien wird dabei voraussichtlich die bisherigen Ansätze, die hier geschildert werden, weiterverfolgen, da die Rechtsetzungsakte der CSFR weiterhin gültig sind, sofern sie nicht an die Existenz der CSFR gebunden waren. In der Slowakei dürfte durch die Suche nach alternativen Konzepten - die durchweg eine stärkere Bedeutung des Staatseigentums beinhalten - die Privatisierung ins Stocken geraten.

Gründung einer Aktiengesellschaft, (2) Verkauf des Unternehmens, (3) Übertragung auf Gemeinden, (4) Übertragung auf die Renten- und Krankenversicherung.

- Auf der Neueigentümer-Ebene verkaufte das Bundesfinanzministerium "Investitions-coupons" an alle Bürger der CSFR, die über 18 Jahre alt waren. Mit diesen Coupons konnte jeder Bürger der CSFR Teil-Eigentum an einem privatisierten Unternehmen seiner Wahl erwerben.

Die *kleine Privatisierung* betrifft etwa 130 000 Objekte in der gesamten CSFR. Freilich ist in drei Vierteln der Fälle eine echte Privatisierung auf mittlere Frist nicht vorgesehen. Erworben werden kann nur das betriebliche Anlagevermögen und, soweit relevant, das Umlaufvermögen. Die Immobilie bleibt im Regelfall im Staatseigentum. Der Staat erklärt sich lediglich bereit, die zum Anlage- und Umlaufvermögen gehörende Immobilie für derzeit fünf Jahre zu vermieten. Was danach geschieht, ist offen. Daher kann es nicht überraschen, daß bislang nur ein kleinerer Teil der 130 000 Objekte, meist Einzelhandels-geschäfte, privatisiert worden ist. Die Organisation findet dezentral, wenn auch durch staatliche Bezirkskomitees organisiert, statt. Bei den öffentlichen Versteigerungen sind 50 vH der Buchwerte die Grundlage für das Eröffnungsgebot. Mit den Versteigerungserlösen decken die Betriebe die bei der Privatisierung anfallenden Kosten; die Überschüsse sind Staatseinnahmen. Im Rahmen des Erstverkaufs durften keine Ausländer mitbieten; in der "zweiten Runde" der Privatisierung wurden die nicht verkauften Objekte erneut zu einem Mindestgebot von 20 vH des Buchwertes angeboten, und Ausländer durften mitbieten.

Die Versteigerungen wurden jedes Wochenende von 100 Bezirkskomitees durchgeführt. Die Listen der zu verkaufenden Unternehmen konnten jeweils 30 Tage zuvor erworben werden; außerdem waren an den Verkaufsobjekten "Zum Verkauf"-Schilder angebracht. Der erfolgreiche Bieter mußte den jeweils höheren Betrag von drei Möglichkeiten hinterlegen: 10 vH des Buchpreises, seines Gebots oder 10 000 Kronen und die Differenz zum Bietspreis innerhalb von 30 Tagen einzahlen.

Die *große Privatisierung* sieht eine Kombination aus Einzel- und Massenprivatisierung vor. Das typische zu privatisierende Unternehmen¹⁴ wird zu einem Anteil von bis zu 40 vH entweder direkt an in- oder ausländische Interessenten verkauft — etwa im Rahmen einer Versteigerung oder des freien Verkaufs —, oder es werden Restitutionsansprüche

¹⁴ Sonderfälle, wie etwa der Verkauf von Skoda, werden hier nicht diskutiert.

befriedigt oder, drittens, es verbleibt (teilweise) im Staatseigentum. Die anderen 60 vH werden im Wege der Massenprivatisierung vergeben: Im Rahmen der ersten von zwei Privatisierungswellen, die im Mai 1992 anlief, gingen 1 491 Unternehmen jeweils zu 60 vH ihres Buchwertes in die "Voucher-Privatisierung". Dabei wurden für jedes Unternehmen in einer ersten Runde "Investitionspunkte" festgelegt — gewissermaßen als Preis der Aktie. Nach Beginn des Handels konnte jeder Bürger die auf seinen Namen lautenden Investitionscoupons, die er ab September 1991 kaufen konnte (und die jeweils 1 000 "Investitionspunkte" enthielten) anlegen.¹⁵ Wurde der Markt geräumt, gab es keine weiteren Aktionen. Im Falle eines Überschusses der Aktiennachfrage oder des Aktienangebots kam es zu einer zweiten Runde, in der die Investitionspunkte pro Aktie neu festgelegt wurden (bei einem Nachfrageüberhang: Erhöhung der Punktzahl; bei einem Angebotsüberhang: Senkung der Punktzahl). Bemerkenswert erscheint, daß bei einem Nachfrageüberhang (in der ersten Runde) nicht verkauft wurde und das gesamte Aktienpaket in die zweite Runde überführt wurde. Bei einem Angebotsüberhang wurde verkauft, was absetzbar war und nur der Rest in der zweiten Runde zu niedrigeren Punktzahlen angeboten. Diese Vorgehensweise wurde über maximal 5 Runden durchgehalten.

Die zweite Welle der großen Privatisierung sollte eigentlich im Januar 1993 beginnen und die restlichen 3500 Unternehmen umfassen. Der Ablauf sollte der ersten Privatisierungswelle entsprechen. Faktisch laufen derzeit erst die Vorbereitungen an, getrennt nach tschechischer (CR) und slowakischer Republik (SR).

Die CR wird an der alten Coupon-Privatisierung festhalten; Änderungen betreffen lediglich den Verkaufspreis neuer Coupons, der kräftig steigen soll. Die zweite Privatisierungswelle der CR soll im Sommer 1993 beginnen und (bislang) 1 000 Unternehmen umfassen. Die SR, deren Anteil an den bislang insgesamt verkauften Aktien rund 28 vH ausmachte (79,8 Mill. Aktien von 277,8 Mill. Aktien für die gesamte CSFR), wird wohl vom Coupon-Verfahren abweichen und den Direktverkauf nach vorheriger öffentlicher Ausschreibung vorziehen. Dabei sollen unter anderem die vom Käufer — gedacht ist vor allem an ausländische Käufer — vorgesehenen Investitions- und Beschäftigungspläne mit entscheidend für den Verkauf sein.

¹⁵ Etwa 70 vH aller kuponbesitzenden Bürger haben ihre Kupons an private Investmentfonds weitergegeben, die das Anlageproblem zu lösen versprochen und hohe Dividenden zusicherten. Diese Fonds sind demzufolge die hauptsächlichen Aktiennachfrager. (Zur Kontrolle dieser unerwartet aufgekauften Fonds sind von der Regierung zahlreiche restriktive Bestimmungen erlassen worden).

Was die *Restitution* anlangt, so ist insofern wiederum zwischen kleiner und großer Herausgabe zu unterscheiden, als bei Großunternehmen an eine Restitution nicht gedacht ist. Lediglich 3 vH der Buchwerte gehen an einen tschechischen und an einen slowakischen Restitutionsfonds, der etwaige Altansprüche befriedigen soll. Kleine und mittelgroße Betriebe, die ansonsten von der kleinen Privatisierung erfaßt würden, sollen rücküberignet werden, sofern die Verstaatlichung nach 1948 stattfand (1948, um etwaige Ansprüche Deutscher auszuschließen). Faktisch ist die Restitution damit die einzige Möglichkeit, bei Klein- und Mittelbetrieben echtes Privateigentum entstehen zu lassen [FAZ-Informationsdienste 1992 b, S. 5; Kenway 1992, S. 5 ff.; Svitek 1992, S. 298 f; BfA 1991; Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft].

b. Bewertung

Wie stets, so fließt auch bei der Bewertung des Privatisierungsprozesses in der bisherigen CSFR das Wissen um die Erfolge und Mißerfolge in das Urteil ein. Im Falle der CSFR bedeutet dies, daß die für den osteuropäischen Raum anscheinend beträchtlichen Erfolge bei der großen Privatisierung einige Ungereimtheiten und Umständlichkeiten in ganz anderem Lichte erscheinen lassen. So ist die dargestellte komplexe Ablauforganisation bei der großen Privatisierung — etwa vom Plan des Staatsunternehmens über den "Gründer" und das Bundesfinanzministerium zum Bundesfonds und dann erst zur Gründung einer Aktiengesellschaft — für den Außenstehenden im Grunde ebenso überflüssig wie der Verkauf von Berechtigungsscheinen zum Aktienerwerb nach einem System von Investitionspunkten. Doch mag hier der relative Erfolg der Aktion darauf hindeuten, daß die Vielstufigkeit für potentiell korrupte Intermediäre (1) hohe Transaktionskosten mit sich bringt und (2) vor allem das Risiko erhöht, daß auf einer Stufe ein nicht korrumpierbarer Teilnehmer entscheidet. Dann wäre die Komplexität des Verfahrens geradezu Voraussetzung für den Erfolg der Privatisierung.

Offen bleibt weiterhin die Ausstattung der Unternehmen mit Kapital. Die große Privatisierung führt den privatisierten Unternehmen grundsätzlich kein Eigenkapital zu (und auch kein Humankapital) — es sei denn, ein finanzkräftiger, womöglich Ausländischer Investor stellt beide Kapitalarten zur Verfügung. Die Anreize dafür sind — mit der Begrenzung auf (zunächst) maximal 40 vH des Eigenkapitals — beschränkt.

Die Streuung von Aktienbesitz im Volk der CSFR macht eine funktionierende einheimische Börse unerlässlich. Nur mit ihr können die CR und die SR mit angemessenen Wertentwicklungen des bisherigen Staatsvermögens rechnen, zumindest wenn der Börsenzugang auch für ausländische Käufer und Verkäufer frei ist. Gegenwärtig, vor allem nach

der Aufspaltung der CSFR, ist die Bildung einer funktionsfähigen Börse weder in Prag noch in Preßburg abgeschlossen.

Bei der kleinen Privatisierung ist der Nachteil offensichtlich: Da nur das bewegliche Vermögen privatisiert wird und wurde, bestanden erhebliche Anreize für ein Verhalten, das im Westen als "moral hazard" bezeichnet wird. Es lohnte sich, das mobile Inventar vor der Rückgabe des "geleasten Eigentums" anderweitig zu verwenden und/oder auch den immobilien Teil wenig pfleglich zu behandeln. Der stets und weiterhin staatliche Eigentümer bekommt weniger an Substanz zurück als er zuvor verpachtet hatte, gewissermaßen eine "kalte Privatisierung".

4. Polen

a. Der Status Quo

Die *rechtliche Grundlage* des polnischen Privatisierungsprozesses ist vor allem das "Privatisierungsgesetz für staatseigene Unternehmen" vom Juli 1990 und das im Mai 1993 verabschiedete "Gesetz über die Massenprivatisierung". Zu nennen wären außerdem eine Reihe von unterstützenden Gesetzen, auch älterer Art, die für die Zwecke der Privatisierung ergänzt oder teilweise neu formuliert wurden. Wichtige *Institutionen* sind ein eigens geschaffenes "Ministerium für Privatisierung" und ein "Gründungsorgan" in Gestalt des jeweils zuständigen regionalen Amtes (der Wojwodschaft oder der Stadt) ist. Auch hier gibt es unterstützende Institutionen, wie die bei der Beseitigung sozialistischer Strukturen besonders wichtige Anti-Monopol-Kommission und die Staatliche Auslandsinvestitionen-Agentur.

Das Privatisierungsgesetz sieht zwei alternative Wege der Privatisierung von Staatsbetrieben vor: die "Kommerzialisierung",¹⁶ der später eine Eigentumsübertragung an private Interessenten folgen soll, und die "Liquidation", d.h. die Auflösung eines Betriebes mit der folgenden Privatisierung der Vermögensteile. In Zukunft werden nur noch diese beiden Alternativen von Bedeutung sein, da die *kleine Privatisierung* so gut wie abgeschlossen ist: Mitte des Jahres 1992 waren über 90 vH der kleineren Staatsbetriebe — meist aus

¹⁶ In Polen ist "Kommerzialisierung", anders als oben (S. 5 ff.) dargestellt, ein eher formaler Vorgang, in dem nämlich Staatsunternehmen in Kapitalgesellschaften umgewandelt werden, die nach wie vor dem Staate gehören. Ein Übergangs-Vorstand, der vom Staat bestimmt wird, soll im Bedarfsfall mit der Unterstützung westlicher Berater das Unternehmen sanieren und auf die eigentliche Privatisierung vorbereiten.

Handwerk und Handel — privatisiert. Es gab zu der Zeit, zusammen mit den seit jeher privaten Kleinbetrieben, insgesamt 1,5 Mill. private Unternehmen.

Die *große Privatisierung* wird von der polnischen Regierung in zwei Prozesse aufgeteilt, beide laufen nach der Kommerzialisierung der Produktion an: In der Einzelprivatisierung wird heimischen und ausländischen Investoren direkt ein Angebot unterbreitet. Die Einzelprivatisierung erfaßte 8 400 Unternehmen, darunter die größten 500 Unternehmen Polens. Bislang (Anfang 1993) sind erst 400 davon privatisiert. Grundlage für die Angebote sind Unternehmensbewertungen durch darauf spezialisierte Firmen, die einen detaillierten Prospekt der Vermögensteile erstellen, historische und finanzielle Daten geben und auch ein Unternehmensprogramm für die Zukunft skizzieren. Die Beschäftigten dieser Staatsunternehmen haben das Recht, bis zu 20 vH der Anteile auf einer präferenziellen Basis zu erwerben, d.h. im Regelfall zum halben Preis, und sie können darüber hinaus zu den allgemeinen Bedingungen weitere Anteile hinzukaufen. Gegenwärtig wird diskutiert, ob nicht 10 vH der Unternehmensanteile unentgeltlich unter den Angestellten verteilt werden (anstelle des Verkaufs zu präferenziellen Preisen).

In Anbetracht des Fehlens eines angemessenen heimischen Kapitalmarkts und angesichts der kurzen Zeitspanne die man sich für den Privatisierungsprozeß setzte, hat Polen die Massenprivatisierung als eine zweite Möglichkeit geschaffen. Auch hier gibt es wiederum das Angebot an die jeweils Beschäftigten, Anteile zu präferenziellen Bedingungen zu kaufen, es gibt eine freihändige Verteilung von Partizipationszertifikaten an polnische Bürger, und drittens gibt es die Verteilung der Anteile an Pensionsfonds und andere finanzielle Intermediäre. Die Partizipationszertifikate sollen an alle polnischen Bürger gegen eine geringe Gebühr abgegeben werden und sind später in Anteile an Investmentfonds einlösbar. Diese nationalen Investmentfonds (NIF) übernehmen die Verwaltung der ausgewählten Unternehmen für maximal 10 Jahre, sofern sie diese nicht vorher veräußern. Denn die im Besitz der Fonds befindlichen Aktien sollen in- und ausländischen Investoren angeboten werden. Die NIFs werden jeweils von einer inländischen Verwaltungsfirma und einem ausländischen Partner zusammen verwaltet. Von den bislang vorgesehenen 20 NIFs wird jeder bis zu 30 Unternehmen verwalten. Der Anteil der gut 600 Unternehmen, die in diesem Programm sind, liegt über 10 vH der gesamten industriellen Produktion und über 9 vH der gesamten industriellen Beschäftigung. Die Eigentumsstrukturen dieser Unternehmen sollen folgende sein: (1) 60 vH der Anteile sind bei den NIFs plaziert, wobei der "führende" NIF 33 Prozentpunkte hält und die anderen NIFs die restlichen 27 Prozentpunkte unter sich aufteilen; (2) bis zu 15 vH der Anteile werden frei an die Beschäftigten

der ehemaligen Staatsunternehmen verteilt; (3) die restlichen Anteile bleiben im Eigentum des Privatisierungsministeriums; über sie soll erst später verfügt werden.¹⁷

Neben der Kommerzialisierung ist die Liquidation von eigenständiger Bedeutung. Auch hierbei handelt es sich um eine Privatisierung, die das Gründungsministerium des Unternehmens von sich aus vornimmt oder die aufgrund einer Initiative des Arbeiterrats — eine Art Betriebsrat — unter Zustimmung des Privatisierungsministeriums erfolgt. Drei Formen der Liquidationsprivatisierung sind zugelassen: (1) Verkauf des gesamten liquidierten Unternehmens oder von Teilen davon an eine neue Gesellschaft, (2) die unentgeltliche Verteilung von Vermögensteilen an eine solche Gesellschaft, (3) das Verpachten von Vermögensteilen an eine solche Gesellschaft. Der Käufer kann Inländer oder auch Ausländer sein. Von diesen drei Privatisierungsformen durch Liquidation ist die dritte die weitaus häufigste gewesen. Im Regelfall wurden Unternehmen an die Beschäftigten des Unternehmens verleast, die ein vorausbestimmtes jährliches Entgelt auf zumindest 20 vH des ursprünglichen Kapitalwerts leisten [Ministry of Privatization 1991; Heitger, Schrader, Bode 1992; Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft].

b. Bewertung

Die Schilderung des Status Quo gibt das Ergebnis fast dreijähriger Privatisierungsbemühungen wieder. In dieser Zeit sind Konzepte entworfen und verworfen worden, Regierungen kamen und gingen. Einen tatsächlichen Privatisierungserfolg gab es lediglich im Falle der kleinen Privatisierung. Dies lag wohl daran, daß ein großer Teil der Kleinbetriebe schon zuvor privat organisiert war und daher die Akzeptanz für die Umwandlung von Staatsbetrieben groß war: Das Interesse am Erwerb von Privateigentum dürfte aus dem reichlich vorhandenen Know-How im Betreiben von Kleinunternehmen resultiert haben.

Über die große Privatisierung wird im wesentlichen nur diskutiert. Der politische Wille zur Durchführung und damit zur Durchsetzung der Privatisierung hat offensichtlich lange Zeit gefehlt. Die Geltungsdauer des Massenprivatisierungsgesetzes etwa muß angesichts der innerpolitischen Wirren als begrenzt vermutet werden. Das politische Tauziehen mag nicht zuletzt an der Demokratisierung betrieblicher Entscheidungen liegen: Die Arbeiterräte in den Betrieben sind eine wirksame Bremse für jeden Strukturwandel. Es

¹⁷ Das im Mai verabschiedete "Gesetz über die Massenprivatisierung" war kurzfristig dahingehend geändert worden, daß die Anteile von 200 der 600 ausgewählten Unternehmen kostenlos an Rentner und Staatsbedienstete abzugeben sind. Diese 200 Unternehmen würden damit offenbar aus dem NIF-Modell herausfallen.

gibt gewissermaßen eine große Koalition zwischen Gewerkschaften und den leitenden staatlichen Betriebsfunktionären, deren politischer Einfluß im Sejm spürbar ist. Ansonsten ist die Massenprivatisierung zu bürokratisch angelegt und behält zuviel Sozialismus bei: Ein zu großer Teil der jeweiligen Unternehmen bleibt auf nicht absehbare Zeit Staats-eigentum, den Belegschaften vorbehalten oder wird aus sozialpolitischen Gründen verschenkt.

2. Rumänien

a. Der Status Quo

Auf der *Rechtsgrundlage* des im Juli 1991 verabschiedeten Privatisierungsgesetzes soll eine schon im Jahr 1990 gegründete Privatisierungsagentur Privatisierungsstrategien entwickeln und realisieren, die das Entstehen wettbewerbsfähiger Industriestrukturen fördern.

Die *kleine Privatisierung* in Rumänien begann Ende des Jahres 1990 mit dem Verkauf und der Vermietung kleinerer Gewerbebetriebe an Inländer. Im Januar 1992 wurde ein Programm gestartet, das die Privatisierung von etwa 3 600 Kleinbetrieben zum Ziel hatte. Die Kleinbetriebe sollten versteigert werden. Von den auf der ersten Auktion angebotenen 44 Mühlenbetrieben wurden jedoch nur 50 vH verkauft, da Inländer nur in begrenztem Maß über das notwendige Kapital verfügen und die erst in der zweiten Runde zugelassenen ausländischen Investoren oftmals vor dem großen Sanierungsbedarf zurückschrecken. Von den übrigen Kleinbetrieben in diesem Programm stehen im Jahre 1993 nur noch 2 000 zur Privatisierung an. Daneben werden einzelne Teile von Staatsunternehmen angeboten, bei denen als eigenständigen Betrieben (vornehmlich im Dienstleistungsbereich) Wettbewerbsfähigkeit vermutet wird; von etwa 5 800 solcher Objekte wurden bislang rund 1 400 verkauft.

Die *große Privatisierung* ist nach einigen Verzögerungen, die auf die mehrfach erfolgten Korrekturen des Privatisierungsgesetzes zurückzuführen waren, als eine Kombination von Elementen der Einzel- und der Massenprivatisierung konzipiert worden. Von diesen Privatisierungsvorhaben sind zwischen 6 000 und 6 300 mittlere und große Industriebetriebe betroffen, die bereits in Kapitalgesellschaften, unter vorläufiger Beibehaltung des staatlichen Eigentums, überführt worden sind. Ausgenommen von der Privatisierung bleiben bis zu 340 strategisch wichtige Betriebe in Bereichen wie Energie, Transport und Telekommunikation, die als staatliche Regiebetriebe nach französischem Vorbild ("regie autonomes") weitergeführt werden sollen; ihr Anteil an der industriellen Wertschöpfung soll etwa 50 vH betragen haben. Begonnen wurde die große Privatisierung mit einem

Pilotprojekt, das die Einzelprivatisierung von 30 ausgewählten Unternehmen auch unter Beteiligung ausländischer Investoren im Jahr 1992 vorsah. Bis Oktober 1992 konnten allerdings nur zwei dieser Unternehmen mangels Interesse potentieller Käufer veräußert werden.

Die Vorbereitungen für das "Herzstück" der großen Privatisierung in Rumänien sollten zum Ende des Jahres 1992 abgeschlossen sein. Danach war vorgesehen, die Anteile der zu privatisierenden Staatsunternehmen auf fünf "Privateigentumsfonds" (PEF) und einen "Staatsigentumsfonds" (SEF), die von der nationalen Privatisierungsagentur eingerichtet worden sind, zu verteilen. Die PEFs sollten insgesamt 30 vH der Anteile erhalten, die so verteilt werden, daß jeder PEF je 30 vH an je einem Fünftel der Unternehmen hält; 70 vH der Anteile jedes Unternehmens gehen an den SEF. Die Hauptaufgabe der PEFs besteht darin, die etwa 5500 mittleren Industriebetriebe an private Investoren zu veräußern, wobei zwischen den PEFs eine regionale Arbeitsteilung besteht.¹⁸ Nach fünf Jahren sollen die PEFs in Investmentfonds umgewandelt werden. Der SEF hat die Aufgabe, die industriellen Großbetriebe umzustrukturieren und danach zum Verkauf anzubieten; ihm ist zur Auflage gemacht worden, jährlich mindestens 10 vH des Grundkapitals auszugliedern und in privates Eigentum zu transferieren, so daß sich der SEF im Zeitablauf selbst abwickelt. Der Verkauf der Unternehmen kann über Auktionen, öffentliche Ausschreibungen, freihändige Verkäufe oder Management- bzw. Employee-Buy-Outs erfolgen. Die Vorstandsmitglieder der Fonds werden nach einem festgelegten Schlüssel vom Präsidenten, dem Parlament und der Regierung bestellt, denen sie auch regelmäßig Rechenschaft ablegen müssen. Ihre Amtszeit ist auf fünf Jahre begrenzt. Unterstützung bei ihren Privatisierungsbemühungen erhalten die Fonds von internationalen Unternehmensberatungen.

Ein Element der Massenprivatisierung findet sich im rumänischen Privatisierungskonzept in Gestalt der Bürgerbeteiligung an den PEFs. Die Privatisierungsagentur gab bis Ende 1992 an jeden wahlberechtigten rumänischen Staatsbürger gegen eine geringe Gebühr Eigentums-Zertifikate ab, die an jedem der fünf PEFs Anteile verbrieften. Diese Zertifikate können auch für die Beteiligung an den bereits privatisierten Unternehmen verwendet oder an Inländer weiterverkauft werden; sie können auch gehalten und in dividenden-berechtigte Anteilscheine umgewandelt werden, wenn die PEFs nach fünf Jahren in normale Investmentfonds überführt werden. Um eine erneute Konzentration des

¹⁸ Aufgrund der starken regionalen Konzentration der einzelnen Industriezweige in Rumänien impliziert diese regionale Arbeitsteilung der PEFs auch eine sektorale Spezialisierung.

Eigentums zu vermeiden, dürfen pro Person nur bis zu einer Höchstgrenze Zertifikate gegen Aktien eingetauscht werden.

Die Privatisierung der Landwirtschaft wird auf der Grundlage des 1991 verabschiedeten Bodengesetzes zum überwiegenden Teil auf dem Wege der *Restitution* durchgeführt. An die in der Nachkriegszeit enteigneten Bauern bzw. ihre Erben werden pro Familie 10 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche zurückgegeben. Diese Flächen stammen aus dem Besitz der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, während die Staatsgüter nicht in die Restitution einbezogen werden. Durch Restitution und andere Privatisierungsformen sollen mehr als 70 vH der landwirtschaftlichen Nutzflächen Ruminiens in Privateigentum übergehen [vgl. Heitger, Schrader, Bode 1992; FAZ-Informationendienste 1992 c, S. 8; Demekas, Khan 1991, S. 24 ff.; Wirtschaftsarchiv des IfW 1992].

b. Bewertung

Die kleine Privatisierung in Rumänien steht vor dem gleichen Problem wie in den meisten ehemaligen Staatshandelsländern, nur etwas mehr. Die Produktivität der Kleinbetriebe ist außerordentlich niedrig, weil die Sachkapitalausstattung weitgehend unbrauchbar ist. Entsprechend arbeitsintensiv müßte die Produktion gestaltet werden. Die Anreize hierfür wiederum sind gering, da sich die erzielbaren Preise lediglich de jure zu einem großen Teil frei bilden dürfen, de facto jedoch nach wie vor von staatlichen Entscheidungen abhängen. Hinzu kommt, daß die gesamten Lieferstrukturen auch weiterhin nicht privatwirtschaftlich sind. Hierauf dürfte auch zurückzuführen sein, daß ausländisches Kapital vor Investitionen in Kleinbetriebe zurückschreckt.

Der Mangel bei der großen Privatisierung ist eigentlich der, daß eine Privatisierung von Staats wegen nicht beabsichtigt ist: 50 vH der gesamten industriellen Wertschöpfung werden gar nicht privatisiert. Von den verbleibenden Betrieben sollen zunächst jeweils Anteile von 30 vH an einen "Privateigentumsfond" gehen, der von der Regierung ernannt werden kann und ihr Rechenschaft schuldig ist. Zwar sollen die restlichen 70 vH auf lange Sicht verkauft werden, doch ist dies an den Erfolg der staatlichen Industriepolitik geknüpft. Dies alles kann für den Außenstehenden nur bedeuten, daß weiterhin den Erfolgsrezepten des Sozialismus gefolgt wird. Damit würden die 70 vH (vorläufigen) Staatsanteile zu einer wirksamen Bremse der Privatisierung auch der 30 vH-Anteile,

4. Russische Föderation

a. Der Status Quo

Die Beschreibung der *gesetzlichen Grundlagen* der Privatisierung in der Russischen Föderation ist deshalb problematisch, weil das Rechtssystem keineswegs westlichen Standards entspricht [Glismann, Schrader 1991]. Der offensichtliche institutionelle Gegensatz zwischen dem Präsidenten und dem nach wie vor von den Altkommunisten beherrschten Parlament macht für Ausländer, aber auch für die russische Bevölkerung die Rechtslage unklar, zumal die Transformation bislang mit der alten kommunistischen Verfassung bewältigt werden sollte. Bei der Durchsetzung von Vorschriften der zentralen Ebene (Präsident, Regierung und Oberster Sowjet) muß zudem regelmäßig beachtet werden, daß zentrale Vorgaben in einzelnen Republiken und Regionen wenig gelten.

Auf der Grundlage eines im Juli 1991 verabschiedeten Privatisierungsgesetzes wurde im März 1992 ein Privatisierungsprogramm vorgelegt, in dem Durchführungsbestimmungen, Ziele und Aufgaben der Privatisierung festgelegt sind. Wie dieses Programm, so diente auch das Präsidialdekret Nr. 721 vom Juli 1992 der Transformation von Staats- in Privateigentum. Letzteres sollte die "große" Privatisierung, d.h. die Umwandlung größerer Betriebe in private Aktiengesellschaften, einleiten (bis Ende 1992: 7 000 größere Betriebe). Die "kleine" Privatisierung obliegt dem Privatisierungsgesetz zufolge den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften.

Institutionen der Privatisierung sind das "Vermögenskomitee" und die "Vermögensfonds". Das Vermögenskomitee ("Staatskomitee für die Verwaltung von Staatsvermögen") ist mit Grundsatzfragen der Privatisierung befaßt, das heißt mit den sektoralen Privatisierungsstrategien, der Frage der Rechtsformen der neuen Unternehmen und der Eigentumszuordnung an die Gebietskörperschaften. Die auf allen föderalen Ebenen eingerichteten Vermögensfonds organisieren den eigentlichen Verkauf.

Die *kleine Privatisierung* betrifft Kleinbetriebe im Bereich von Handel, Handwerk und sonstigen Dienstleistungen. Sie findet in Form von Versteigerungen durch die zuständige staatliche Stelle statt, durch freihändigen Verkauf und durch offene Ausschreibungen. Bemerkenswerterweise ist hier die "spontane Privatisierung" kaum anzutreffen, da die örtliche Verfügungsgewalt relativ ausgeprägt ist. Zu unterscheiden ist hierbei im Falle der Russischen Föderation zwischen der Umwandlung von lediglich rechtlichen Tatbeständen ohne Wechsel des Eigentümers (Kommerzialisierung) und echter Privatisierung. Zwar wurden von 100 000 vorgesehenen Betrieben drei Viertel zu rechtlich selbständigen juri-

stischen Personen umgewandelt (das entspricht ungefähr einem Viertel aller "kleinen" Betriebe der Russischen Föderation), doch nur in einzelnen Regionen — wie in Nischnij Nowgorod — fand eine weitgehende echte Privatisierung (mit reinem Privateigentum) statt. Insgesamt gesehen wurden bislang rund 17 000 Kleinbetriebe privatisiert. Die kleine "echte" Privatisierung sollte ursprünglich im Laufe des Jahres 1994 abgeschlossen sein. Doch zeigt der Umstand, daß im Jahre 1992 nur für 20 vH aller in Frage kommenden Betriebe Privatisierungsanträge gestellt wurden, daß der Privatisierungsprozeß viel schleppender verläuft als erwartet.

Die *große Privatisierung* soll nach einem festgelegten Schema ablaufen und ist, mehr noch als die kleine Privatisierung, mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden: (1) Antrag beim Vermögenskomitee; (2) Nach Zustimmung des Komitees Einrichtung einer betrieblichen "Privatisierungskommission"; (3) ständige Abstimmung zwischen Kommission einerseits und Belegschaft und Kommunalparlament andererseits; (4) Ausarbeitung eines Privatisierungsplans mit einem Mindestverkaufspreis; (5) Vorlage des Plans beim Komitee zur Genehmigung.

Im Regelfall ist bei der großen Privatisierung die Umwandlung in Aktiengesellschaften vorgesehen. Die Verfahren sind ähnlich wie bei der kleinen Privatisierung; zusätzlich gibt es die nicht-kommerzielle Investitionsausschreibung, bei der ein prospektiver Eigentümer neben dem Kaufpreis eine (möglichst große) Investitionssumme garantieren muß. Ein Teil der Aktien wird vor Börseneinführung beziehungsweise Auktion an Bevorzugte verteilt. Dabei gibt es nach "derzeitigem Stand"¹⁹ zwei Möglichkeiten, zwischen denen die Leitung und Mitarbeiter der jeweiligen zu gründenden Aktiengesellschaften wählen könnten. Zur ersten Möglichkeit:

- (a) 25 vH des Grundkapitals geht stimmrechtslos und kostenlos an die Belegschaft;
- (b) 10 vH des Grundkapitals kann die Belegschaft mit einem Rabatt von 30 vH des Nominalwerts erwerben;
- (c) 5 vH des Grundkapitals wird zum Nennwert an die Betriebsleitung verkauft;
- (d) Die übrigen 60 vH des Grundkapitals wird über Auktionen und Ausschreibungen verkauft.

¹⁹ "Derzeitiger Stand" bedeutet: Dem Programm vom März 1992 entsprechend, das noch immer Gültigkeit hat. Für den Privatisierungsprozeß im Jahre 1993 wird das neue "Privatisierungsprogramm 1993" maßgeblich sein, das gegenwärtig dem Obersten Sowjet zur Verabschiedung vorliegt; die Altkommunisten haben bislang eine Verabschiedung verhindert, da sie Vorsorge treffen wollen, daß die Aktienmehrheiten auf die jeweiligen Belegschaften übergehen.

Zur zweiten Möglichkeit:

- (a) 25,5 vH des Grundkapitals kann von der Belegschaft und der Leitung "zu einem Festpreis" (d.h. vermutlich unter dem Nominalwert) erworben werden, gegebenenfalls mit Staatskrediten.
- (b) 25,5 vH des Grundkapitals kann von der Belegschaft und der Leitung unter Verwendung zuvor verteilter Privatisierungsschecks gekauft werden.
- (c) Die übrigen 49 vH des Grundkapitals wird über Auktionen und Ausschreibungen verkauft.

Beide Modelle enthalten seit Mitte 1992 starke Elemente der Massenprivatisierung, wenn auch nur für rund 6 000 der großen Unternehmen.²⁰ Für diese Unternehmen nämlich sollten die Bürger kostenlos verteilte Privatisierungsschecks statt Geld verwenden können, um die Käufe nach Punkten (b) bis (d) des ersten Modells und (a) bis (c) des zweiten Modells durchzuführen. Die Schecks im Nennwert von 10 000 Rubel sollte jeder volljährige Russe bis Ende 1992 erhalten haben;²¹ die Schecks sind handelbar und wurden im Dezember 1992 zu 60 vH ihres Nennwerts gehandelt. Sie haben mittlerweile den Charakter von Quasi-Geld angenommen. Die mittlerweile 1 500 Investmentfonds sind sogar — wie die AGs — gezwungen, die Schecks zu akzeptieren. Diese Fonds sind Sammelstelle für die Privatisierungsschecks und sollen dem Volk als finanzielle Intermediäre zur Seite stehen, ohne selbst Eigentümerfunktion zu übernehmen.

Eine im Gesetz nicht vorgesehene, aber mehr und mehr um sich greifende Variante der großen Privatisierung ist die sogenannte *spontane Privatisierung*. Dieses lange Zeit dominierende Verfahren beinhaltet die Aneignung eines Betriebes durch die Leitung und Belegschaft des Betriebes; es handelt sich gewissermaßen um eine (nicht legale) Kombination von "Management-Buy-Out" und "Employee-Buy-Out", bei der der Alt-eigentümer (das heißt der Staat) allerdings keine Einnahmen aus Verkauf erhält. Eine Bevorzugung der spontan angemeldeten Eigentumsansprüche schlägt auch Sachs (1992, S. 46 ff.) vor, wobei die "selbsternannten Eigentümer" Anteile an den Aktienpaketen vom Staat zugewiesen bekommen.

²⁰ Es soll sich hierbei um ungefähr 35-40 vH des industriellen Anlagevermögens handeln, genauer gesagt: um 1,5 Bill. Rubel in Preisen vom September 1992.

²¹ Der Betrag von 10 000 Rubel (derzeit rund 20 DM) kam durch Division von Anlagevermögen (Fn. 19) und erwachsener Bevölkerungszahl (150 Mill.) zustande.

Was die *Restitution* anlangt, so ist diese bislang nicht vorgesehen und dürfte aus Mangel an Alteiligentümern auch weitgehend obsolet sein. Im Bereich der Landwirtschaft sind zwar ein Drittel der Betriebe (rund 8 400 Sowchosen und Kolchosen) formal "unregistriert" worden, doch gibt dies keinerlei Aufschluß über das Ausmaß der Privatisierung, d.h. wie viele der Betriebe über ihr Eigentum tatsächlich frei verfügen können. Auch ist zu berücksichtigen, daß die gesamte Handelsstruktur auf der Lieferanten- wie auf der Abnehmerseite nach wie vor staatlich organisiert ist und damit auf die staatlichen Großbetriebe zugeschnitten [Glismann, Schrader 1991; Schrader, Laaser 1992; DIW, IfW, IWH 1992 und 1993; Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft 1992/93].

b. Bewertung

Jede Art der Privatisierung setzt einen funktionsfähigen Staat voraus, der Eigentumsrechte wirksam definieren und durchsetzen kann. Einen solchen Staat gibt es in der Russischen Föderation nicht. Zwar gibt es Privatisierungsgesetze und -institutionen, doch fehlt es an der Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten für den einfachen Bürger und vermutlich auch für den Ausländer. Da es in der Russischen Föderation ungelöste politische Probleme — wie zum Beispiel die Einführung demokratischer Spielregeln auch bei der Selektion der Volksvertreter, die Gewaltenteilung auf Bundesebene sowie eine stringente Verteilung von Kompetenzen zwischen den und innerhalb der Gebietskörperschaften — gibt, fehlt derzeit ein solides Fundament für die Privatisierung wie für andere Reformvorhaben.

Unterstellt den Fall, daß die vorrangigen politischen Probleme gelöst und Regeln wieder akzeptiert und durchsetzbar werden, dann wäre das gegenwärtig praktizierte Verfahren als zu bürokratisch anzusehen. Die Abhängigkeit der Privatisierung von Komitees, Fonds und Belegschaften ist nicht nur umständlich und zeitraubend, sondern stellt das ganze Vorhaben überhaupt in Frage. Im Grunde wird gegenwärtig versucht, die Abkehr vom Sozialismus mit dem Instrumentarium des Sozialismus zu bewerkstelligen. Fehlender politischer Privatisierungswille zeigt sich unter anderem in der Diskriminierung von Ausländern; gerade sie könnten die Föderation mit dem versorgen, was am nötigsten ist, mit Know-how und mit Geld- und Sachkapital. Tatsächlich jedoch haben ausländische Kapitalanleger vor allem zu solchen Sektoren und Betrieben Zugang, die besonders unrentabel arbeiten und einen besonders hohen Investitionsbedarf aufweisen. Bekommt der Ausländer in diesen völlig neu zu strukturierenden Firmen lediglich eine Minderheitsbeteiligung, so wird er im Zweifel damit rechnen müssen, der Belegschaftsmehrheit "ausgeliefert" zu sein.

Die Privatisierungsvarianten, die den Belegschaften eine Mehrheit des Grundkapitals zusichern, sind weniger den marktwirtschaftlichen Vorbildern ähnlich als vielmehr dem — ebenfalls fehlgeschlagenen — Modell von Jugoslawiens "drittem" Weg der "marktsozialistischen Wirtschaft". Ein weiterer institutioneller Mangel besteht in dem Fehlen eines funktionierenden russischen Kapitalmarktes. Es gibt lediglich eine Kommission, die über eine Wertpapierbörse diskutiert. Unter diesen Umständen ist die vorgesehene Massenprivatisierung, die auf der Handelbarkeit von Unternehmensanteilen beruht, nicht erfolgversprechend. Einen Ausweg könnte die "spontane Privatisierung" bilden. Sie besagt, daß Belegschaften und Management ihre jeweilige Betriebszugehörigkeit als Eigentumsrecht auffassen. Aus dieser Spontaneität folgte bislang regelmäßig, daß betrieblicher Strukturwandel, der auch Entlassungen und Umsetzungen bedeutet, nicht möglich war, solange die Geldbeschaffung vom Produktionserfolg unabhängig war ("weiche Budgetrestriktion"). Es bedürfte lediglich des Entschlusses zu einer Politik knappen Geldes, um die spontane Privatisierung zu dem einzig erfolgversprechenden Instrument des Systemwandels zu machen. Unter dieser Voraussetzung der "harten Budgetrestriktion" sollte das Parlament in der Tat die spontane Privatisierung legalisieren und allen anderen Privatisierungsalternativen vorziehen. Der volkswirtschaftliche Charme dieser Privatisierungsvariante bestünde darin, daß ohne große bürokratische Hürden Privateigentum entsteht.

7. Ungarn

a. Der Status Quo

Die Privatisierung ist in Ungarn schon lange vor dem Zerfall des Sozialismus eingeleitet worden, und dies nicht ohne sichtbare Erfolge. Allerdings war diese Privatisierung zunächst auf den Dienstleistungsbereich beschränkt. Im Verarbeitenden Gewerbe wurde gegen Mitte der achtziger Jahre mit einer Art Selbstverwaltung der Unternehmen — die weiterhin im Staatseigentum blieben und keinem Konkursrisiko ausgesetzt waren — begonnen [Kirchner 1992]. Heute ist die *gesetzliche Grundlage* der Privatisierung in Ungarn das Transformationsgesetz aus dem Jahre 1990 und seine Novellierung vom Juni 1992. In diesem Gesetz wurde auch die Gründung einer zentralen *Institution* für die Privatisierung vorgegeben, die Staatliche Vermögensagentur (AVÜ, eine Art Treuhandanstalt). Diese Agentur wird von 11 Direktoren geleitet, von denen sieben Staatsbeamte sind und vier Experten außerhalb der Staatsverwaltung. Der Premierminister ernennt alle Direktoren für fünf Jahre. Diese Direktoren sind das höchste Entscheidungsgremium der AVÜ, obwohl die AVÜ dem Privatisierungsminister untergeordnet ist, der wiederum die Verbindung zur Regierung darstellt. Die Aufgabe der AVÜ besteht darin, die Privatisierungen vorzuberei-

ten, durchzuführen und zu kontrollieren. Im Rahmen der Vorbereitung müssen sich die zu privatisierenden Unternehmen in eine Kapitalgesellschaft umwandeln. Der AVÜ muß zu diesem Zweck ein Umwandlungsplan und der Entwurf einer Umwandlungsbilanz zur Genehmigung vorgelegt werden; dabei sind zahlreiche Details über den finanziellen Status des Unternehmens und der Privatisierungsplan mitzuliefern. Im Anschluß daran entscheidet die AVÜ über das anzuwendende Privatisierungsverfahren, das auch von den Unternehmen beantragt werden kann (siehe die nachfolgend aufgeführten Verfahren). Inzwischen hat die AVÜ die Verkaufsorganisation für Unternehmen mit weniger als 300 Beschäftigten an 84 private in- und ausländische Beratungsunternehmen abgetreten. Darüber hinaus wird die Gründung einer zweiten staatlichen Vermögensverwaltung (AVRT) angestrebt. Die AVRT soll als Staatsholding für wohl zunächst 163 Unternehmen dienen, an denen der Staat dauerhaft beteiligt sein will. Dazu zählen vor allem große Gesellschaften in den Bereichen Gas und Öl, Telekommunikation sowie Elektrizität. Die AVRT hat allerdings prinzipiell das Recht, die ihr unterstellten, aus der AVÜ ausgegliederten Unternehmen zu privatisieren.

In Ungarn sind im Rahmen des Privatisierungsprozesses ausschließlich Methoden der Einzelprivatisierung vorgesehen, die zum Teil von der Unternehmensgröße abhängen. Denn eine Massenprivatisierung war (bisher) nicht geplant. Die angewendeten Privatisierungsverfahren folgen beinahe einem lexikalischen Prinzip, da kaum eine Methode der Einzelprivatisierung fehlt:

- Aktive Privatisierung: Die AVÜ organisiert den Verkauf ausgewählter Unternehmen über Ausschreibungen; von insgesamt sieben derartigen Programmen wurden bis 1992 lediglich zwei mit geringem Erfolg umgesetzt.
- Spontane Privatisierung: Die Initiative geht von einem potentiellen Investor oder von dem zu privatisierenden Unternehmen selbst aus; eines der 84 zugelassenen Beratungsunternehmen hilft bei der Unternehmensbewertung und Rechtsformtransformation, während die AVÜ als Genehmigungsinstanz fungiert.
- Selbstprivatisierung: Die Privatisierung wird von dem Unternehmen selbstständig unter Mitwirkung des zukünftigen Partners und einer Beratungsfirma durchgeführt; die AVÜ beschränkt ihre Kontrolle auf Stichproben.
- Investitionsorientierte Privatisierung: Ein Investor kann sein Übernahmeangebot, das mindestens 50 Mio. Forinth betragen muß, und sein Unternehmenskonzept unmittelbar der AVÜ unterbreiten, wenn sich das zu privatisierende Unternehmen verweigert; die AVÜ wählt zwischen den alternativen Angeboten aus.

- Joint Venture: Ein staatliches Unternehmen und ein privater Investor können ein Gemeinschaftsunternehmen gründen, wobei anders als beim Verkauf das Kapital des Investors vollständig im Unternehmen verbleibt; ab bestimmten Beteiligungsgrößen besteht eine Genehmigungspflicht; der Investor erhält kein Vorkaufsrecht für den Staatsanteil und eine Beteiligung von 100 vH ist fast ausgeschlossen.
- Firmenleasing: Ein zeitlich begrenztes Nutzungsrecht wird vergeben, das mit einem Vorkaufsrecht nach Ablauf des Vertrags verbunden sein kann.
- Auktionen: Vornehmlich der Einzelhandel soll über Auktionen privatisiert werden, zu denen ausschließlich Inländer zugelassen sind; lediglich Einzelhandelsketten und Warenhäuser können auf diese Weise auch von Ausländern erworben werden.
- Konkurs-Privatisierung: Bei Liquidation eines bankrotten Staatsbetriebes können überlebensfähige Teilbereiche verkauft oder an Gläubiger übertragen werden.
- Management-Buy-Out (MBO)/Employee-Buy-Out (EBO): Ein MBO setzt voraus, daß eine Entwicklungsstrategie für die nächsten 3-5 Jahre vorgelegt wird, die Aussicht auf weitere Partner besteht und berufliche und persönliche Qualifikation des Managements gewährleistet sind; zur Förderung von MBOs und EBOs sind Kreditvergünstigungen vorgesehen.

Die *kleine Privatisierung* stellt relativ geringe Anforderungen an die zur Verfügung zu stellenden Informationen. Allerdings sollten die Schlußbilanzen der letzten Jahre vorgelegt werden, eine kurze Geschichte des Unternehmens gegeben, die Produkte dargestellt und die Zahl der Beschäftigten genannt werden. Unterschieden wird bei der kleinen Privatisierung noch zwischen "mittleren" und "kleinen" Unternehmen. Die "mittleren" (etwa 250 bis 500 Beschäftigte) müssen Bilanzen nach internationalen Standards vorlegen (in US-Dollar); die "kleinen", die voraussichtlich ohnehin nur an heimische Nachfrager verkauft werden, können nach ungarischer Art und in Forint bilanzieren. Die kleine Privatisierung schreibt ein Minimum von zwei Anzeigen in nationalen Tageszeitungen vor, 7 bis 14 Tage vor dem letzten Abgabetermin für Angebote (es werden vier Tageszeitungen namentlich vorgeschrieben, von denen mindestens eine gewählt werden muß). Die interessierten Investoren können sich direkt an das Unternehmen wenden und Treffen mit dem Management und der Belegschaft arrangieren. Im Rahmen der Privatisierung von Kleinbetrieben (auch "Vorprivatisierung" genannt) wurden 7 637 Unternehmen bis Ende 1992 verkauft.

Die *große Privatisierung* betrifft etwa 2 000 größere Unternehmen, die entweder einen Umsatz von über 500 Mill. Ft., über 500 Beschäftigte oder ein Anlagevermögen von mehr als 500 Mill. Ft. aufweisen. Sie müssen Unternehmensprospekte für die künftigen Bieter

erstellen, bevor es zur Versteigerung kommt. Die darin enthaltenen Informationen sind für "Unternehmen von besonderer Bedeutung" in örtlichen und in überregionalen Zeitungen sowie in Fachzeitschriften zu annoncieren; auch der direkte Kontakt zu Interessenten ist vorgeschrieben. Bis Ende 1992 wurden insgesamt 602 mittlere und große Staatsunternehmen in eine privatrechtliche Unternehmensform überführt. Diese Transformation kann jedoch nicht mit der Privatisierung der betroffenen Unternehmen gleichgesetzt werden, da der Staat immer noch Anteile an diesen Unternehmen hält. Schätzungen zufolge waren bis Ende 1992 daher zwei Drittel bis drei Viertel des Unternehmenskapitals weiterhin im Staatsbesitz. Die ungarische Regierung strebt bis Mitte 1994 den nicht gerade ehrgeizig zu nennenden Privatisierungsgrad von 50 vH an.

Aufgrund des äußerst schleppenden Verkaufs von Staatseigentum ist allerdings für 1993 geplant, Elemente der Massenprivatisierung einzuführen: Jeder erwachsene Ungar soll einen "Kreditschein" über 1 Mill. Ft. (\approx 18 400 DM) erhalten können, der in Aktienvermögen umgewandelt werden kann; für die Gewährung großer Kreditlinien bis zu 1 Mrd. Ft. sind bestimmte Bedingungen zu erfüllen. Das so erworbene Eigentum soll bis zur Rückzahlung des Kredits nicht übertragbar sein. Die Zinssätze sollen weit unter dem herrschenden Marktzinssatz liegen.

Die *Restitution* ist in Ungarn nur von sehr begrenzter Bedeutung und bezieht sich in erster Linie auf Wohnungen und Kleinbetriebe. Ein Entschädigungsgesetz sieht vor, daß ehemalige Eigentümer Vorkaufrechte geltend machen können. Sogenannte "Restitutionscoupons" (maximal zu je 5 Mill. Ft., das sind rund 92 000 DM) stehen ehemaligen Eigentümern zur Verfügung und können zum Kauf oder zum Aktienerwerb verwendet werden. Ausgegeben wurden bislang Coupons im Wert von 60 Mrd. Ft. an ungefähr eine Million Ungarn. Die Coupons sind handelbar und werden seit Oktober 1992 an der Budapester Börse notiert [Invest in Hungary, September 1992, S. 75 ff; State Property Agency 1990, S. 10 f; DIHT 1992; Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft; FAZ-Informationsdienst Ungarn 1992d; Heitger, Schrader, Bode 1992].

b. Bewertung

Der schleppende Verlauf der Privatisierung in Ungarn liegt sicherlich nicht an einem Mangel von Privatisierungsvorschriften, -verfahren und -institutionen. Auch die ständige Vermehrung derselben hat bislang keine Besserung zur Folge gehabt. Im Gegenteil: Der Privatisierungsprozeß wird zunehmend unübersichtlich und die Zersplitterung von Zuständigkeiten scheint zu einer Selbstblockade zu führen. Doch wo liegen die Ursachen für die

klägliche Privatisierungsbilanz in dem ansonsten so reformbewußten Ungarn? Die Betrachtung der ungarischen Privatisierungspolitik legt die Vermutung nahe, daß seitens der ungarischen Regierung nur ein begrenzter Privatisierungswille vorhanden ist. Der für 1994 angestrebte Privatisierungsgrad von nur 50 vH, die weiterbestehende Staatsbeteiligung an "privatisierten" Unternehmen und die Gründung einer zweiten Staatsvermögensverwaltung sprechen dafür. Die Motive für diese Politik mögen darin liegen, daß der weiterbestehende Staatseinfluß die Belegschaften, denen im Rahmen der Privatisierung ebenso wie den Kommunen Zustimmungsvorbehalte eingeräumt wurden, sozial abgesichert werden sollen. Damit verfolgt die Privatisierung wohl neben dem zumindest immer wieder genannten Ziel des Aufbaus einer effizienten Unternehmenslandschaft auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele. Daß die daraus resultierenden unvermeidbaren Zielkonflikte zu einer Privatisierungsblockade geführt haben, kann nicht verwundern.

VI. Privatisierung — Eine unmögliche Aufgabe?

Die Studie hat gezeigt, daß die sich ständig verschlechternde wirtschaftliche Situation in den mittel- und osteuropäischen Ländern durchaus darauf zurückgeführt werden kann, daß der Übergang zu einem System der privaten Verfügungsrechte nicht oder nur sehr unzureichend erfolgt ist. Zwar sind von Land zu Land unterschiedliche Entwicklungen festzustellen:

- In *Bulgarien*, wo nach wie vor die Kommunisten die stärkste Partei stellen, hat es noch keine nennenswerten Privatisierungsanstrengungen gegeben. Es sind lediglich gesetzliche Grundlagen vorbereitet worden, deren Realisierung abzuwarten ist.
- In der *CSFR* hatte die Privatisierung vor allem großer Betriebe verheißungsvoll begonnen, wenn auch das Voucher-System nicht gerade unkompliziert ist. Zur Zeit besteht die Gefahr, daß die Teilung des Landes, wie auch die formale Komplexität des Privatisierungsweges, die Privatisierung ins Stocken bringt. Große Probleme bereitet den privatisierten Unternehmen zudem die Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital, und es stellt sich die Frage, inwieweit die privaten Investmentfonds die Entscheidungen privater Eigentümer übernehmen können.
- *Polen* hat lediglich Erfolge bei der Privatisierung kleiner Betriebe vorzuweisen. Für die "große Privatisierung" fehlte bislang der politische Wille; das verabschiedete Konzept staatlicher Investmentfonds kann sich letztlich als eine Fortsetzung des Sozialismus herausstellen.
- *Rumänien* hat ebenfalls Probleme mit der Privatisierung, nur etwas mehr als die anderen Länder. Der Staatseinfluß ist viel zu hoch, und der politische Wille zur Eigentumstransformation scheint weitgehend zu fehlen.

- In der *Russischen Föderation* verhindert die herrschende institutionelle Anarchie jeden Konsens in der Privatisierungsfrage. An Privatisierungsgesetzen besteht allerdings kein Mangel, wie die entsprechenden Initiativen nachgeordneter Gebietskörperschaften zeigen.
- In *Ungarn*, das aufgrund seiner früheren Erfahrungen mit der Privatisierung die besten Voraussetzungen für eine endgültige Beilegung des Problems des Staatseigentums bot, besteht ebenfalls — wie in Polen — offensichtlich gar nicht die Absicht zu einer durchgreifenden Privatisierung; dies gilt vor allem für das industrielle Vermögen.

Jedoch zeigt die Analyse, daß die Privatisierung im Grunde in allen Ländern im argen liegt. Keines der untersuchten mittel- und osteuropäischen Länder hat in den letzten drei Jahren konsequent mit dem herausragenden Teil des sozialistischen Erbes gebrochen. Die letzte Ursache für dieses Versagen bei der Transformation in eine Marktwirtschaft wird nicht zu klären sein. Von Bedeutung ist sicherlich, daß die Jahrzehnte fehlenden Privateigentums und damit fehlender individueller Verantwortlichkeit für Unternehmen und Beschäftigte, aber auch für die eigenen Erben, zu verantwortungslosem Wirtschaften geführt hat. Die Unternehmen sind durchweg am Tiefpunkt ihrer Ausstattung mit Sach- und Humankapital angelangt; ihr Anlagevermögen ist abgeschrieben und veraltet, das Arbeitsethos der Beschäftigten wie das unternehmerische Engagement sind niedrig. Solche Unternehmen sind nicht zu verkaufen und kaum zu verschenken. Damit greifen die Privatisierungsprogramme ohnehin ins Leere. Wird darüber hinaus die Privatisierung durch Investitions- und Beschäftigungsaufgaben erschwert und werden ausländische Interessenten systematisch entmutigt und ist die Wirtschaftspolitik in manch einem Land außerordentlich inkompetent und liegen die sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens im argen, so wird Privatisierung praktisch unmöglich.

Die Privatisierung in Mittel- und Osteuropa scheint sich selbst im Wege zu stehen. Die Bürger dieser Länder haben oft kein Geld für den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen (und wohl auch kein Interesse). Selbst im Westen übrigens, wo das Niveau der Einkommen und auch die Sicherheit der künftigen Einkommen deutlich höher sind, sind nur wenige private Haushalte bereit, sich an Unternehmen zu beteiligen, auch wenn diese gut florieren. Institutionelle Anleger wie im Westen gibt es ebensowenig wie hinreichend große und funktionierende heimische Kapitalmärkte. Der naheliegende Ausweg lautet: Es müssen die (privaten und) institutionellen Anleger im Westen mit ihren praktisch unbegrenzten finanziellen Möglichkeiten für das Investment im Osten interessiert werden.

Allerdings grassiert in Osteuropa generell die Furcht vor dem "Ausverkauf" des Landes an Ausländer; speziell in Polen und zunehmend in der CR stößt das "Überlassen" der Wirtschaft vor allem an deutsche Investoren auf Ressentiments. Dabei scheinen diese Mängel an urbaner Toleranz durchaus unbegründet. Denn — dies hat die Privatisierungsanalyse deutlich gemacht — so attraktiv sind die Investitionsbedingungen in Osteuropa nicht. Die Zahl ausländischer Kaufinteressenten korrespondiert keinesfalls mit der Zahl der zu privatisierenden Objekte. Vielmehr ist es umgekehrt: Die mangelnde Sicherheit sowohl des Eigenkapitals als auch der Möglichkeiten der Gewinnrepatriierung läßt ein besonderes Kaufinteresse im Westen gar nicht erst entstehen, zumal angesichts der gegenwärtigen Unsicherheit darüber, ob aus laufender Produktion überhaupt angemessene Gewinne zu erzielen sind.

Dennoch ist das Argument vom Ausverkauf der Wirtschaft ein Privatisierungshemmnis sui generis. Insoweit, als darin Wertschätzungen der jeweiligen Bevölkerung zum Ausdruck kommen, mag es sogar als ein legitimes Investitionshemmnis angesehen werden. Der Nutzen des Nicht-Verkaufs hat allerdings Kosten in Form von Arbeitslosigkeit und geringerer gesamtwirtschaftlicher Produktion. Die Arbeitslosigkeit und das geringe Einkommensniveau werden offenbar in Kauf genommen. Wenn diese Kosten allerdings der Mehrheit der Bevölkerung angesichts des lediglich ideellen Ertrags zu groß erscheinen, sollten die Verantwortlichen in den mittel- und osteuropäischen Ländern bedenken, was der bulgarische Privatisierungsminister Boschkow unlängst erklärte: Die ausländischen Investoren können die mittel- und osteuropäischen Immobilien schwerlich mit in ihr Land tragen; Grund und Boden wie auch die Unternehmen bleiben im Regelfall nationalem Recht unterworfen. Auf abstrakterer Ebene würde ein Ökonom darauf verweisen, daß die Nationalität dem Gelde nicht anzusehen ist; was zählt, ist jetzt der Einkommenseffekt. Das Einkommen wird im Falle des "Ausverkaufs" vor Ort erzielt; transferierbar ist nur derjenige Teil des Einkommens, der Gewinn darstellt. Ob dieser Gewinnanteil jedoch tatsächlich in ein anderes Land, etwa in das Herkunftsland des "Ausländers" fließt, hängt von den Gewinnerwartungen im Gastland und in anderen Regionen ab.

Unter diesen Umständen lohnt es sich, das ökonomische Kalkül noch einmal ganz von vorne zu überdenken. Denn Privatisierung ist vom Ansatz her rückwärts gerichtet, nämlich auf die Korrektur von Bestehendem; dies dürfte auch der tiefere Grund dafür sein, daß sie in allen Ländern hinter den Erwartungen zurückblieb. Das ökonomische Kalkül bezieht sich auf die klassischen Theorien komparativer Produktionsvorteile und -nachteile von Ländern. An die Stelle der Fortsetzung alter Strukturen unter privatem Vorzeichen könnte ein fundamentaler Neuanfang treten. Er wäre mit der vollständigen Liquidation der

bestehenden Staatsunternehmen und sonstigen staatlichen Vermögen einzuleiten. Selbstverständlich kann zuvor der Privatisierung eine (kurze) Frist gewährt werden, bis die Liquidationsphase einsetzt. Zu vermuten ist, daß der Gegenwert der dann noch nicht verkauften Betriebe bei Null liegt: Nicht einmal die Belegschaften und Manager oder die örtlichen politischen Entscheidungsträger wären nach dieser Frist noch an dem jeweils zu liquidierenden Betrieb interessiert. Nach Verkauf der einzelnen Vermögensteile hört der Betrieb auf, zu existieren. Jeder neue in- oder ausländische Investor ist jetzt in seiner Kalkulation so frei vom "Erbe des Sozialismus" wie es irgend geht. In der Folgezeit kann es für die jeweilige (Wirtschafts-)Politik nur darum gehen, das eigene Land durch die Schaffung eines guten Investitions- und Arbeitsklimas attraktiv zu machen. Wo dabei anzusetzen ist, zeigen vorliegende Analysen der entscheidenden Schwachstellen in den einzelnen Ländern [Glismann, Schrader 1991 und 1992; Heitger, Schrader, Bode 1992; Schrader, Laaser 1992].

Eine investitionsfreundliche und weder national noch international diskriminierende Politik sollte auch berücksichtigen, daß der interne Standortwettbewerb — etwa zwischen Kommunen und Regionen — eine wichtige und quasi-automatische Kontrolle über Behörden und Lokalpolitiker darstellen kann. Welche Bereiche in den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern prosperieren werden, ist im einzelnen nicht vorhersehbar. Die "natürlichen" Standortbedingungen sprächen in allen diesen Ländern für die Etablierung von boden- und arbeitsintensiv produzierenden Unternehmen, sei es im Dienstleistungsbereich (Tourismus), im Agrarbereich oder in der industriellen Fertigung solcher Sektoren, die relativ wenig Sachkapital erfordern. Dies sind — bis auf die Dienstleistungen — allerdings durchweg Bereiche, in denen mit der Konkurrenz der klassischen Entwicklungsländer wie auch mit Handelsbeschränkungen der wichtigsten potentiellen Nachfrager gerechnet werden muß.

Literaturverzeichnis

Baron, Stefan, Hans H. Glismann, Bernd Stecher, Internationale Rohstoffpolitik. Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien, 150, Tübingen 1977.

Bulgarian News Agency, Bulgarian Economic Outlook, No. 18 u. 19, 1992.

Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Privatisierungsgesetz Tschechoslowakei. Bfai-Dokument Nr. R 36/91, Köln 1991.

Demekas, Dimitri G., Moshin S. Khan, The Romanian Economic Reform Program. Washington, D.C. 1991.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 193/194, Oktober 1992.

FAZ-Informationendienste, Länderanalyse Bulgarien, Juni 1992a.

—, Länderanalyse Tschechoslowakei, Februar 1992b.

—, Länderanalyse Rumänien, Mai 1992c.

—, Länderanalyse Ungarn, Januar 1992 d.

Glismann, Hans H., Klaus Schrader, "Zur ordnungspolitischen Situation in den Ländern Osteuropas". Die Weltwirtschaft, 1991, H. 2, S. 95-129.

Grosser, Ilse, Ordnungspolitische Standortbedingungen für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa: Bulgarien. Hamburg 1992.

Heitger, Bernhard, Klaus Schrader, Eckhardt Bode, Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort. Kieler Studien, 250, Tübingen 1992.

Invest in Hungary, No. 4, Beilage, Budapest, September 1992.

Kenway, Peter, The Role of the State in Privatization in Poland and Czechoslovakia. University of Reading, Discussion Papers in Economics, No. 250, Reading 1992.

Kirchner, Christian, "Privatization Plans of Central and Eastern European States". In: The Journal of Institutional and Theoretical Economics. Vol. 148, No. 1, Tübingen 1992, S. 4-19.

Laaser, Claus-Friedrich, Rüdiger Soltwedel et al., Gesamteuropäische Integration und ihre Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studie, 259 (in Vorbereitung).

Lange, Oskar, "On the Economic Theory of Socialism". In: The Review of Economic Studies, 1936, S.53-71.

Lin, Justin Yifu, Rural Reforms and Agricultural Growth in China". In: The American Economic Review, Vol. 82, No. 1, 1992, S. 34-51.

Lipton, David, Jeffrey Sachs, "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland". In: Slovenska ekonomska revija, letnik 42, 1991, S. 3-45.

Ministry of Privatization, Privatization in Poland — Program and Achievements. Warschau 1991.

PlanEcon, PlanEcon Business Report, Vol. 2 u. 3, 1992 u. 1993, lfd. Nr.

Sachs, Jeffrey, "Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe". In: The American Economic Review, Vol. 82, May 1992, S. 43-48.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1992/93. Bonn 1992.

Schattschneider, Elmar E., Politics, Pressure and the Tariff. New York 1935.

Schrader, Klaus, "Rüstungskonversion in der Sowjetunion". Die Weltwirtschaft, 1991, H. 1, S. 166-179.

—, Claus-Friedrich Laaser, Kompromisse statt Marktwirtschaft — Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und in den baltischen Staaten. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 186/187, Juni 1992.

Schwartz, Gerd, "Privatization: Possible Lessons from the Hungarian Case". In: World Development, Vol. 19, No. 12, 1991, S. 1731-1736.

Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*. New York 1937.

Sohmen, Egon, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976.

State Property Agency, *Information on the Privatisation of State Owned Enterprises* 1990. Budapest 1990.

Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*. New York, London 1986.

Svitek, Ivan, "Czechoslovakia: Privatization Schemes". In: *European Taxation*, Vol. 32, No. 9, Amsterdam 1992, S. 298-303.

Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft, *Länderinformationen Mittel- und Osteuropa*, 1992 u. 1993.

Tinbergen, Jan, *Economic Policy-Principles and Design*. Amsterdam 1964.