

Elke Siehl

**Pfadabhängigkeit und Privatisierung
in Osteuropa**

Die institutionenökonomische Perspektive

10_{/1997}

**ARBEITSPAPIERE
DES OSTEUROPA-INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN**

ARBEITSSCHWERPUNKT POLITIK

Das Osteuropa-Institut der Freien Universität beschäftigt sich als multidisziplinäres regionalwissenschaftliches Zentralinstitut in Forschung und Lehre mit den Räumen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas. Das Institut gliedert sich in drei Arbeitsbereiche: Politik und Gesellschaft, Recht und Wirtschaft, Geschichte und Kultur.

Mit der Reihe „**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts**“ stellt der Arbeitsschwerpunkt Politik aktuelle Ergebnisse aus seiner Arbeit einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Arbeitspapiere erscheinen in unregelmäßiger Folge. Einzelne Papiere können gegen eine Schutzgebühr bezogen werden bei:

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Garystr. 55
14195 Berlin
<http://userpage.fu-berlin.de/~oei/>

Tel.: ++49 30 838 4058
2075
3708
Fax: ++49 30 838 3788

Titelgrafik:
ImStall²
<http://www.install.com>

Druck:
Zentrale Universitätsdruckerei
Kelchstrasse 31, 12169 Berlin

Osteuropa-Institut

der Freien Universität Berlin

Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft

Elke Siehl

**Pfadabhängigkeit und Privatisierung
in Osteuropa**

Die institutionenökonomische Perspektive

Heft 10/1997

© 1998 by Elke Siehl
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft
Herausgeber: Klaus Segbers
Redaktion: Simone Schwanitz

ISSN 1434 – 419X

1 EINLEITUNG	7
2 DIE RELEVANZ VON EIGENTUM FÜR DIE TRANSFORMATION	8
2.1 Die Rolle des Eigentums in der sozialistischen Politökonomie	9
2.2 Die Rolle des Eigentums in der Marktwirtschaft	12
2.3 Eigentum und Transformation	13
2.3.1 Das Problem der Simultanität	14
2.3.2 Transformation und Pfadabhängigkeit	15
3 PRIVATISIERUNG IN DEN TRANSFORMATIONSÖKONOMIEN OSTEUROPAS	16
3.1 Die Ziele der Privatisierung	18
3.1.1 Depolitisierung	19
3.1.2 Betriebliche Kontroll- und Lenkungsstrukturen	20
3.2 <i>Public Choice</i> -Aspekte der Privatisierung	23
3.2.1 Die Angebotsseite: Die besondere Rolle des Staates	24
3.2.2 Die Nachfrageseite: Definition der beteiligten Akteure	25
3.3 Restriktionen der Privatisierung	28
3.3.1 Ökonomische Rahmenbedingungen	28
3.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	30
3.3.3 Politische Rahmenbedingungen	31
3.4 Die Wahl des Privatisierungsverfahrens	33
4 SCHLUßFOLGERUNGEN	37
5 LITERATUR	39

1 Einleitung

Verfügungsrechte (*property rights*) werden von politischen Institutionen und Akteuren spezifiziert und durchgesetzt. Indem Verfügungsrechte Zugriffschancen für die Nutzung von Ressourcen festlegen, bestimmen sie auch die Verteilung von Wohlstand und Macht in einer Gesellschaft. Die Ausgestaltung von Verfügungsrechten beeinflusst nicht nur die Leistung einer Ökonomie, sie birgt auch verteilungswirksame Konsequenzen. Eine bestehende *property rights*-Ordnung beinhaltet durch die ihr inhärente Verteilung von Wohlstand und Macht stets ein mögliches Konfliktpotential. Stärker noch ist die Durchsetzung einer neuen Verfügungsrechtsordnung mit Konflikten behaftet.¹

Mehr als bisher ist das Interesse auf die Schnittstelle zwischen Politik und Ökonomie zu richten. Dabei ist zu bedenken, daß Verhandlungen im politischen Raum sich fundamental von den Prinzipien ökonomischer Verhandlungen unterscheiden.² Aber auch die Positionen der einzelnen Akteure in politischen Verhandlungen werden durch die zu erwartenden Nettogewinne bestimmt. Diese sind im Fall einer institutionellen Neuerung abhängig von den aggregierten Gewinnen einer Modifizierung der Verfügungsrechte sowie von der Verteilung dieser Gewinne. Privatisierung – verstanden als Teil eines gesamtgesellschaftlichen institutionellen Wandels – ist das Ergebnis individueller Nutzenkalküle. In seiner Nutzenabwägung vergleicht jeder Akteur die erwartete Vermögensposition unter Wahrung des Status quo mit der möglichen Position im Falle einer Veränderung. Ob eine Veränderung der Verfügungsrechte für ein Individuum sinnvoll ist, hängt von der jeweiligen Position in der bestehenden bzw. der zukünftigen Eigentumsstruktur ab.³

Die bestehende Verfügungsrechtsstruktur reflektiert die relative Verhandlungsstärke aller beteiligten Gruppen einer Gesellschaft. Eine institutionelle Neuerung führt zu einer Umverteilung von Vermögen und Macht und schafft gleichermaßen Gewinner wie Verlierer. Sie ist in einem demokratischen System nur etablierbar, wenn alle beteiligten Gruppen sich um die Herstellung eines politischen Konsens bemühen. Einerseits kann die politische Elite mit den einflußreichen Interessengruppen kooperieren. Politischer Konsens kann andererseits über Kompensationszahlungen an potentiell benachteiligte Gruppen erreicht werden. In der Realität sind diese Zahlungen jedoch meist unvollständig und nicht ausreichend. Darüber hinaus ist die Frage, wer, in welcher Höhe und in welcher Form Kompensationszahlungen erhalten soll, ebenso Gegenstand politischer Verhandlungen. Werden einflußreiche, von einer Veränderung der *property rights* benachteiligte Gruppen nicht ausreichend entschädigt, blockieren diese den beabsichtigten institutionellen Wandel. Ein gesamtgesellschaftlich vorteilhafter institutioneller Wandel kommt dann nicht zustande.⁴

Die Veränderung von *property rights* ist nur zu verstehen, wenn neben der bestehenden institutionellen Struktur auch die Verteilungskonflikte in einer Gesellschaft und damit die Intensität politischer Verhandlungen analysiert werden. Die Intensität politischer

¹ Vgl. Libecap 1989, 7; North 1989b, 240

² Der politische Markt ist stärker noch als der ökonomische Markt durch Informationsunvollkommenheiten gekennzeichnet. Der beidseitig geringe Informationsgrad lockert den Zusammenhang zwischen der Qualität politischer Maßnahmen und dem Wahlerfolg. Vgl. Wellesen 1994, 55-56.

³ Vgl. Libecap 1993, 31; North 1989a, 666.

⁴ Vgl. Libecap 1989, 8; ders. 1993, 32; North 1989a, 665.

Verhandlungen wird maßgeblich bestimmt durch 1) den Umfang der erwarteten Gewinne; 2) die Anzahl der Verhandlungsparteien; 3) die Heterogenität der Verhandlungsparteien; 4) die Schieflage der gegenwärtigen und zukünftigen Vermögensverteilung; 5) Informationsprobleme; 6) Zuteilungsbasis und 7) Möglichkeiten des Erwerbs und Austauschs von *property rights*.⁵ Die Wahl der Privatisierungsmethoden ist das Resultat eines Kompromisses zwischen den verschiedenen Interessen.

Sind die individuellen Nutzenkalküle der Akteure bekannt, können die *agents of change* identifiziert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die verschiedenen Gruppen in bezug auf ihre Verhandlungsmacht und ihre Opportunitätskosten unterscheiden. Je nachdem auf welcher institutionellen Ebene die Verhandlungen stattfinden, variieren Identität und Inhalte der Akteure. Die Neuordnung der Verfügungsrechte ist aufgrund der vielen verschiedenen konkurrierenden Akteursgruppen sowie des inhärenten Konfliktpotentials ein „incremental process with modest adjustments from status quo conditions“.⁶ Die Erwartungen der Interessengruppen werden durch die Vergangenheit geprägt, die Veränderung der Verfügungsrechte ist dadurch ein pfadabhängiger Prozeß.

2 Die Relevanz von Eigentum für die Transformation

In den Transformationskonzepten der osteuropäischen Gesellschaften kommt der Eigentumsfrage eine zentrale Stellung zu. Zusammen mit dem politischen System und dem Koordinationsmechanismus determinieren *property rights* den institutionellen Rahmen und damit Anreize, Interessen und Motivationen der Akteure eines Gesellschaftssystems. Wie auch DOUGLASS NORTH geht JÁNOS KORNAI in seiner Analyse des sozialistischen Wirtschaftssystems davon aus, daß politische Institutionen ökonomische Institutionen nach sich ziehen.⁷ Ökonomische Institutionen werden durch politische Entscheidungen und Verhandlungen durchgesetzt. KORNAI spricht in diesem Zusammenhang vom Primat der Politik.⁸ Politische und ökonomische Institutionen setzen die Anreize und Motivationsstrukturen eines Gesellschaftssystems und bedingen so gemeinsam die Leistungsfähigkeit einer Ökonomie.

Die politischen und ökonomischen Institutionen eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems stellen ein filigranes Gebilde gegenseitiger Abhängigkeiten und Verstärkungen dar. Die der Transformation vorausgehende Reformgeschichte der osteuropäischen Ökonomien hat gezeigt, daß Institutionen unterschiedlicher institutioneller Systeme nicht wahlweise ausgetauscht werden können.⁹ Vielmehr hat die Vermischung markt- und planwirtschaftlicher Elemente die Kohärenz der ehemals sozialistischen Systeme empfindlich gestört. Die Situation, die TAMÁS BAUER mit „weder Plan noch Markt“ treffend beschreibt, führte im Resultat zum Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaftssysteme Osteuropas.¹⁰ Erst die Aufgabe des Monopols der Kommunistischen Partei ermöglichte die Transformation der

⁵ Vgl. Libecap 1989, 12; North 1989a, 662.

⁶ North 1989a, 667.

⁷ Vgl. North 1990/1992, 58; Kornai 1992, 361.

⁸ Vgl. Kornai 1992, 360.

⁹ Vgl. Kornai 1992, 571.

¹⁰ Vgl. Bauer 1983, 304-316.

osteuropäischen Gesellschaftssysteme und damit die Einführung privater Eigentumsrechte an Produktionsmitteln. Die Interdependenz einzelner Elemente einer Gesellschaftsordnung erfordert die gleichzeitige Einführung aller zentralen Institutionen der Marktwirtschaft. Die Problematik der gleichzeitigen Dezentralisierung politischer und ökonomischer Institutionen führt zu dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“.¹¹

2.1 Die Rolle des Eigentums in der sozialistischen Politökonomie

JÁNOS KORNAI sieht die Ursachen des chronischen Ressourcenmangels der sozialistischen Ökonomien Osteuropas in der institutionellen Grundstruktur des Wirtschaftssystems bedingt.¹² Das politische System in seiner speziellen Ausprägung, d.h. der kommunistischen Einparteiherrschaft verbunden mit der sozialistischen Ideologie, stellt den Ausgangspunkt aller weiteren Entwicklungen dar.¹³ Die verschiedenen Versuche der Perfektionierung bzw. Reformierung des Systems sind zum Scheitern verurteilt, solange nicht das Monopol der Kommunistischen Partei in Frage gestellt wird.

Das zentralisierte politische System der sozialistischen Gesellschaftssysteme bedingt Staatseigentum als dominante Eigentumsform. Der dezentrale Charakter von Privateigentum ist auf Dauer nicht mit einem totalitären politischen System vereinbar. Die Elimination kapitalistischer Eigentumsformen (Privateigentum) war nicht das Resultat eines spontanen ökonomischen Entwicklungsprozesses. Die konsequente Verstaatlichung allen Eigentums an Produktionsmitteln gehörte vielmehr zu einer gezielten (revolutionären) Politik der Kommunistischen Partei, die mit Zwangsmaßnahmen wie Nationalisierung, Konfiszierung und Kollektivierung die gesamte Ökonomie unter großen Opfern verstaatlichte.¹⁴

„It is not the property form - state ownership - that erects the political structure of classical socialism over itself. Quite the reverse: the given political structure brings about the property form it deems desirable. [...] The indivisibility of power and the concomitant totalitarianism are incompatible with the autonomy that private ownership entails. This kind of rule demands heavy curtailment of individual sovereignty. The further elimination of private ownership is taken, the more consistently can full subjection be imposed.“¹⁵

Die politisch-ideologischen und eigentumsrechtlichen Institutionen bilden den „genetischen Code“ des sozialistischen Systems.¹⁶ Die Zentralisierung von Politik und Eigentum lassen keine andere Koordinationsform als die der bürokratischen Planung zu. Der dezentrale Koordinationsmechanismus Markt, so auch WALTER EUCKEN, ist mit zentralisierten Eigentumsrechten nicht kompatibel.¹⁷ Die konkrete Ausgestaltung der zentralen (bürokratischen) Planung variiert von Land zu Land. Allen Ländern gemein ist jedoch die

¹¹ Offe 1991, 279.

¹² Vgl. Kornai 1992, 360.

¹³ Siehe hierzu auch Hayek 1982/1971.

¹⁴ Vgl. Nove 1992, 159-188; Gregory; Stuart; Robert 1994, 95-118; Kosta 1984, 42-49.

¹⁵ Kornai 1992, 362.

¹⁶ Vgl. Kornai 1992, 372; Gregory; Stuart 1994, 118.

¹⁷ Die Feststellung, daß sozialistische Eigentumsverhältnisse und dezentrale Koordinationsformen nicht kompatibel sind, ist nicht unumstritten. Während FRIEDRICH HAYEK, WALTER EUCKEN und LUDWIG VON MISES die Kombination von marktlichen Koordinationsmechanismen mit der Dominanz von Staatseigentum für nicht funktionsfähig erklärten, gingen Vertreter des Konkurrenzsozialismus wie OSKAR LANGE von einer Vereinbarkeit aus. Vgl. Leipold 1988, 156-157; Eucken 1965, 8. Hayek 1982/1971; Mises 1922; Lange 1977; Eucken 1975/1952, 270.

Zentralisierung von Entscheidung und Informationen, die Elimination von Unternehmensautonomie und Wettbewerb sowie die Dominanz hierarchischer und vertikaler über horizontale Beziehungen.¹⁸

Die weiche Budgetschränke¹⁹, paternalistisches Verhalten²⁰ des Staates und die passive Rolle des Geldes²¹ sind nicht Ursache, sondern Folge der institutionellen Ausgestaltung. Die unter dem Begriff der Mangelwirtschaft²² subsumierbaren Phänomene der sozialistischen Ökonomien lassen sich unmittelbar auf den institutionellen Aufbau der sozialistischen Gesellschaft zurückführen. JÁNOS KORNAI definiert eine Ökonomie als Mangelwirtschaft, wenn der Mangel umfassend, beständig, intensiv und chronisch (nicht vorübergehend) auftritt.²³ Der sich selbst reproduzierende Mangel in allen Bereichen der sozialistischen Ökonomie führt zu einer Ressourcenbeschränkung der Akteure.²⁴

Während das System der administrativen Planung für die Sowjetunion in den zwanziger und dreißiger Jahren unter den historischen Bedingungen der nachholenden Entwicklung und den negativen Erfahrungen der westlichen Ökonomien (Weltwirtschaftskrise) durchaus seine Legitimation fand²⁵, führte die zunehmende Internationalisierung und Ausdifferenzierung der Ökonomien, die Dezentralisierung von Informationen und Wissen sowie die Politik der Abschottung die Begrenztheit des Systems immer deutlicher vor Augen.²⁶

¹⁸ Zur Beschreibung des klassischen Planungssystems siehe auch Nove 1980; Kornai 1992, 363; Kosta 1984, 57-96; Brus 1971.

¹⁹ Der Begriff der weichen Budgetschränke geht auf JÁNOS KORNAI zurück und spielt eine Schlüsselrolle in seiner Theorie des Mangels. Aus der Mikrotheorie entnommen stellt die Budgetschränke die Erwartungen der Haushalte dar, ihre Ausgaben über Einnahmen und Vermögensbestände decken zu müssen. Die Budgetschränke geht als Nebenbedingung in die individuelle Nutzenmaximierung der Haushalte ein. KORNAI überträgt das Konzept der Budgetschränke auf das Verhalten von Unternehmen in sozialistischen Ökonomien. Aufgrund des paternalistischen Verhaltens des Staates müssen die Unternehmen nicht davon ausgehen, daß sie ihre Ausgaben über Einnahmen decken müssen. Externe Zuwendungen in Form von weichen Preisen, Subventionen und Zuwendungen, weichen Steuern und weichen Krediten machen einen Bankrott des Unternehmens beinahe unmöglich. Die Budgetschränke stellt keine wirksame Restriktion für ein sozialistisches Unternehmen dar und kann deshalb als „weich“ bezeichnet werden. Vgl. Kornai 1980, 299-322; ders. 1986, 3-30.

²⁰ Das paternalistische Verhalten des Staates erklärt sich unmittelbar aus dem Anspruch der Partei, die Bedürfnisse des Volkes besser zu kennen als die einzelnen Gruppen und Individuen selbst. KORNAI vergleicht die Beziehung des Staates zu seiner Bevölkerung mit einer Eltern-Kind Beziehung. „The bureaucracy stands in loco parentis: all other strata groups or individuals in society are children, wards whose minds must be made up for them by their adult guardians. [...] So long as citizens do as they told they will have not a care in the world, because the party and the state will see to everything.“ Kornai 1992, 56-57. Für Unternehmen bedeutet das paternalistische Verhalten des Staates, daß nicht der Markt, sondern ihre Stellung und Verhandlungsmacht gegenüber der Bürokratie über Expansion und Überleben entscheidet. Vgl. Kornai 1980, Kapitel 22.

²¹ Die Funktion des Geldes ist auf die Rolle einer passiven Recheneinheit reduziert. Aufgrund der weichen Budgetschränke und des paternalistischen Verhaltens des Staates spielen Preise für die Unternehmen keine Rolle. Dies gilt nicht für Haushalte, die in der Regel über eine harte Budgetschränke verfügen und damit auf Preissignale reagieren. Vgl. Kornai 1992, 146-148.

²² Siehe zur Theorie der Mangelwirtschaft Kornai 1980.

²³ Vgl. Kornai 1992, 233.

²⁴ Vgl. Kornai 1980, 26-30.

²⁵ Vgl. Nove 1978, 11-28; Kornai 1992, 21-30; Najshul 1991; Hewett 1988, 22; Gregory; Stuart 1994, 85-87; Kosta 1984.

²⁶ Vgl. Nove 1978, 316; Najshul 1991, 15.

Die Unzulänglichkeiten des klassischen sozialistischen Systems bereiteten bereits ab den fünfziger Jahren den Weg für mehr oder weniger ernste Veränderungen des Systems. Weder die Perfektionierungs- noch die Reformversuche stellten jedoch das Primat des Staatseigentums an Produktionsmitteln in Frage. Maßnahmen der Perfektionierung tasteten die institutionelle Grundstruktur des sozialistischen Systems nicht an.²⁷ Im Zentrum der Reformen stand der Koordinationsmechanismus der bürokratischen Planung. An die Stelle der zentralen Planung über Kennziffern trat eine indirekte Form der Planung mittels ökonomischer Hebel.²⁸ Die auch als Marktsozialismus bezeichneten reformierten Systeme sollten die Vorteile sozialistischer und marktwirtschaftlicher Elemente miteinander verbinden.²⁹

In die institutionellen Rahmenbedingungen eingreifend verletzten die Reformbemühungen die Kohärenz der sozialistischen Wirtschaftssysteme und führten damit langfristig zu einer Destabilisierung des Gesellschaftssystems.

„The classical system forms a coherent whole. An affinity applies between the elements of it, so that they mutually complement and attract each other. [...] The reform destroys the coherence of the classical system and proves incapable of establishing a new order in place.“³⁰

Die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente bei gleichzeitiger Beibehaltung staatlichen Eigentums an Produktionsmitteln ließ ein System der „vegetativen Kontrolle“ entstehen, in dem die Verhandlungsmacht einzelner Akteure eine immer größere Rolle spielte.³¹ Der Einfluß bürokratischer Entscheidungen blieb weiterhin stark, auch wenn die direktive Kontrolle durch indirekte Kontrolle ersetzt wurde. Anstelle der Makroregulierung war nun die Mikroregulierung Gegenstand von Verhandlungen. Der Erfolg oder Mißerfolg eines Unternehmens wurde mehr als je zuvor durch sein Verhältnis zur Bürokratie und die Fähigkeiten des Managements, weiche Subventionen, Kredite und Steuern auszuhandeln, bestimmt. Preise spielten auch unter den Bedingungen des Marktsozialismus eine untergeordnete Rolle für die Entscheidungen von Unternehmen.³² Horizontale Marktbeziehungen entwickelten sich erst zweitrangig. Trotz mancher kurzfristigen Verbesserung führten die Reformen langfristig zu einer Destabilisierung des Systems. Offene Inflation, Lohndruck und verschärfter Mangel waren die ökonomischen Folgen.³³

²⁷ Als Beispiele für Perfektionierung in der UdSSR führt BAUER den Wechsel vom Branchen- zum Territorialprinzip (Sovnarchozreform von Chruščev 1957) oder aber den Austausch des Bruttoproduktionswertes als Kennziffer durch Nettoproduktion, Verkauf oder Rentabilität (Kosygin Reform 1965) an. Vgl. Bauer Winter 1987-88, 15-16.

²⁸ Die indirekte Form der Planung über ökonomische Hebel (wie Zinsen, Steuern, Preise, Löhne, Subventionen, Kreditbedingungen, Export- und Importlizenzen) ersetzt die zentrale Allokation der Ressourcen. An die Stelle direkter Outputpläne tritt der Faktormarkt, die zentrale Planung setzt nur noch die Rahmendaten fest. Vgl. Bauer Winter 1987-88, 17; Leipold 1988, 151; Kornai 1992, 487-488; Kosta 1984, 178.

²⁹ Als das klassische marktsozialistische System kann die ungarische Ökonomie nach der Einführung des „Neuen Ökonomischen Mechanismus“ 1968 angeführt werden. In der Sowjetunion entsprechen die Wirtschaftsreformen Gorbačev's von 1987-1989 dem marktsozialistischen Modell. Vgl. Bauer 1988, 424-432; Kornai 1992, 474.

³⁰ Kornai 1992, 570-571.

³¹ TAMÁS BAUER verwendet den Begriff der vegetativen Regulierung in Anlehnung an JÁNOS KORNAI. Vgl. Bauer 1984, S. 54-55; Kornai 1992, 488.

³² Vgl. Kornai 1992, 497; Naishul 1991; Kordonsky 1995.

³³ Vgl. Bauer 1991, 112-117; Kornai 1992, 529-564.

Privateigentum wurde zwar in eingeschränktem Maße wieder zugelassen, die „Kommandohöhen“ der Wirtschaft blieben aber weiter unangetastet in Staatseigentum. Kleinere Privatwirtschaften entstanden überwiegend in der Landwirtschaft, im Handwerk, dem Einzelhandel und in der Gastronomie. Die enge Verflochtenheit des politischen Systems mit der Eigentumsfrage machte es unmöglich, Privateigentum in größerem Umfang zuzulassen. Da mit der Eigentumsfrage zwangsweise auch die Systemfrage gestellt wurde, konnte erst die Transformation der sozialistischen Ökonomien zur umfassenden Akzeptanz von Privateigentum führen.³⁴ Eine Reform des Koordinationsmechanismus bei gleichzeitiger Beibehaltung von Staatseigentum an Produktionsmittel war zum Scheitern verurteilt. Die aus der Eigentumsstruktur resultierenden, weiter auf Zentralisierung ausgerichteten Verhaltensanreize gerieten in Widerspruch mit dezentralen Signalen der Marktkoordination. In der Folge kam es zu Inkohärenzen innerhalb des Systems.³⁵

2.2 Die Rolle des Eigentums in der Marktwirtschaft

Das Zusammenwirken politischer und ökonomischer Institutionen in einer Marktwirtschaft läßt sich als ein durch Verhandlungen zustandekommendes System multilateraler relationaler³⁶ Verträge verstehen. Private Eigentumsrechte an Produktionsmitteln, die Freiwilligkeit der Übertragung von Verfügungsrechten und die Haftung des Einzelnen gehören zu den elementaren konstitutionellen Grundvoraussetzungen eines solchen Systems.³⁷ Nur auf dieser Grundlage können Märkte – verstanden als Netzwerke mehr oder weniger ausgeprägt relationaler Verträge – entstehen und ihre Funktion erfüllen.

In seiner Eigenschaft als Koordinationsmechanismus wirtschaftlicher Aktivitäten ist der Markt auf eine Politik des knappen Geldes sowie die Aufrechterhaltung der Konkurrenz zwischen den Akteuren angewiesen. Anderenfalls verlieren Preise ihre Koordinationsfunktion.³⁸ Die aktive Rolle des Geldes und die vergleichsweise harte Budgetschränke für Unternehmen ergeben sich aus der Anreiz- und Motivationsstruktur des ökonomischen und politischen Institutionengeflechts der westlichen Marktwirtschaften.³⁹ Im Gegensatz zu den sozialistischen Ökonomien zeichnen sich die kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen durch Nachfragebeschränkungen und Käufermärkte aus.

Die Analyse der beiden Gesellschaftssysteme unterstreicht die Interdependenz politischer und ökonomischer Institutionen.⁴⁰ Privateigentum, zwar Voraussetzung einer freien Staats- und

³⁴ Vgl. Kloten 1991, 27; Brücker 1994, 6; Popkova-Pijasheva 1990.

³⁵ Vgl. Popkova-Pijasheva 1990, 89; Richter; Furubotn 1996, 16; Leipold 1988, 62; Kromphardt 1987, 19; Ickes 1990, 63.

³⁶ Der Begriff der relationalen Verträge geht auf die Vertragstheorie zurück und bezeichnet solche Verträge, die, wenn auch nicht alle künftigen Kontingenzen berücksichtigend, doch langfristige Vereinbarungen sind. Da solche Verträge immer bis zu einem gewissen Grad implizit, informell und nicht rechtsverbindlich sind, spielt die Selbstverpflichtung eine nicht unerhebliche Rolle. Vgl. Macneil, 1994, 753.

³⁷ Vgl. Hayek 1982/1971, 105; Eucken 1975/1952, 271; North 1990/1992.

³⁸ Vgl. Riese 1991, 125-138; ders. 1990, Richter; Furubotn 1996, 289; Herr; Westphal 1991, S. 148-149.

³⁹ Die aktive Rolle des Geldes resultiert unmittelbar aus dem Postulat der Knappheit des Geldes und ist damit eine Folge des Koordinationsmechanismus Markt. Die harte Budgetschränke wiederum kann auf die Eigentumsordnung zurückgeführt werden. Siehe hierzu tiefergehend Brücker 1994, 15; Riese 1991; ders. 1990.

⁴⁰ Vgl. Hayek 1982/1971, 120; Eucken 1975/1952, 183; Schwarz 1995, S. 28; Kloten 1991, 15; Schüller 1992, 39.

Gesellschaftsordnung, kann doch niemals allein Garant einer modernen Wettbewerbsordnung sein.⁴¹ Wie Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, ist eine Verbindung totalitärer oder autoritärer Gesellschaftsformen mit Privateigentum an Produktionsmitteln zumindest kurzfristig durchaus vorstellbar. Langfristig ist aber auch in diesen Fällen zu vermuten, daß die dezentrale Wirtschaftsstruktur zu einer Unterwanderung der zentralen politischen Institutionen führt.

2.3 Eigentum und Transformation

Das Scheitern der Reformen in den sozialistischen Ökonomien machte deutlich, daß tiefgreifende Veränderungen nur unter Beseitigung des Machtanspruches der Kommunistischen Partei zu erreichen waren. An die Stelle der unmittelbaren zentralen Planung mit verhältnismäßig klaren Zuteilungen trat mit den Reformen ein ausgeklügeltes System der bürokratischen Verhandlungen.⁴² Die Verhandlungsstärke jedes einzelnen wurde durch seine Position in der Hierarchie bestimmt. Staatliches Eigentum an Produktionsmitteln war neben dem Einparteiensystem die Stütze dieser Hierarchie. Die Abschaffung des Staatseigentums, gleichbedeutend mit dem Verlust von Einfluß und Macht für große Teile der alten Eliten, wurde konsequenterweise abgelehnt. Während die Parteiführung zur Erhaltung ihrer Macht gegenüber anderen Nomenklatura-Gruppen durchaus an der Überwindung der systemimmanenten Effizienzmängel interessiert war, verfolgte die Bürokratie eine Politik der Konservierung des Status quo.⁴³ Die Einführung von Privateigentum an Produktionsmitteln hieße, wie in einer Währungsreform, den Verlust des im Laufe des Lebens akkumulierten Kapitals in Form von Positionen, Beziehungen und Verbindungen.⁴⁴

Voraussetzung für das Funktionieren einer Marktwirtschaft ist die glaubhafte Zusicherung des Staates, private Verfügungsrechte durchsetzen und schützen zu können.⁴⁵ Die Sabotage der Reformen sowie die sich zuspitzende ökonomische Krise hatte die politische Glaubwürdigkeit selbst der reformwilligen Kader untergraben.⁴⁶ Der Widerstand der alten Elite konnte nur durch eine konsequente Reform des gesamten Systems, d.h. die Transformation, gebrochen werden. Die Einführung privater Verfügungsrechte war somit unmittelbar mit der Abschaffung des Monopols der Kommunistischen Partei verknüpft.

Unter dem Begriff der Transformation wird im folgenden der Übergang von einem System zu einem anderem verstanden. Wobei das System in wesentlichen Strukturelementen so verändert werden muß, daß eine neue Systemidentität entsteht.⁴⁷ Von anderen Autoren

⁴¹ Vgl. Eucken 1975/1952, 275, Hayek 1982/1971, 139.

⁴² Vgl. Naishul 1991; Kordonsky 1995, 164; Anderson/Boettke 1994, 11; Kuznetsov 1993, 482.

⁴³ Dieser Vorstellung des Staats entspricht dem Staatsverständnis von DOUGLASS NORTH. Vgl. Winiacki 1996b, 64.

⁴⁴ SIMON KORDONSKY spricht in Anlehnung an G. SAPOV von einer „administrativen Währung“. „The possession of power was (beside state-paid work time) another main source of income. The amount of administrative currency possessed by a specific person in authority was a yardstick of his/her power. [...] It is the status characteristics that determined the kind and amount of administrative currency held by a status-bearer.“ Vgl. Kordonsky 1995, 168; Siehe hierzu auch Najshul 1993, 30; Winiacki 1990, 65.

⁴⁵ Vgl. Richter; Furubotn 1996, 290; North 1992/1990, 72-73.

⁴⁶ Vgl. Leipold 1988, 164.

⁴⁷ Vgl. Apolte 1992, 9; Bucharin 1920. Der Begriff der Transformation erfreut sich großer Beliebtheit. Damit verbunden ist eine häufig unklare oder widersprüchliche Verwendung. EBERHARD SANDSCHNEIDER

werden parallel Begriffe wie Revolution, Systemwechsel oder Transition verwandt. Die Transformation ist ein durch politischen Gestaltungswillen ausgelöster Prozeß mit dem Ziel der Substitution gegebener ordnungskonstituierender Merkmale eines alten Systems durch andere, ein neues System konstituierende Merkmale.

2.3.1 Das Problem der Simultanität

Mit der Beseitigung des Machtmonopols der Kommunistischen Partei wurden in den Ökonomien Osteuropas zwar die Voraussetzungen für den Systemwechsel geschaffen.⁴⁸ Die Kohärenz eines Systems aber wird durch ein kompliziertes Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten der einzelnen Institutionen bestimmt. Die alleinige Veränderung politischer Institutionen kann auf Dauer ebensowenig Stabilitätsgarant sein, wie der Austausch einzelner ökonomischer Institutionen. Kohärenz und Stabilität eines Systems sind nur gewährleistet, wenn alle Institutionen eines Gesellschaftssystems miteinander harmonieren.⁴⁹

„Insbesondere zwischen politischer und wirtschaftlicher Transformation besteht ein enger Zusammenhang. Einerseits muß der politische Systemwechsel hin zur Demokratie durch wirtschaftliche Erfolge flankiert werden, die im Lebensniveau der Bevölkerung spürbar sind und die Umgestaltung für diese politisch akzeptabel machen. Andererseits kann eine wohlfahrtssteigernde Wirtschaftstransformation nur gelingen, wenn von Politik und Rechtssystem die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden.“⁵⁰

Wesentlicher Bestandteil der ökonomischen Transformation ist die Errichtung der institutionellen Rahmenbedingungen. Dazu gehören die Definition von Verfügungsrechten, die Entflechtung und Privatisierung der staatlichen Unternehmen, die Förderung neuer privater Betriebe sowie die Abgrenzung des staatlichen vom privaten Sektor. Ebenso wichtig sind die Reorganisation der Zentral- und Geschäftsbanken, die Entwicklung des Kapitalmarkts, die Förderung von Wettbewerb und der Aufbau eines sozialen Netzes.⁵¹ Die Einführung demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen muß mit einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik verbunden werden. In der Folge kommt es zu den unter „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ subsumierten Hindernissen in der Transformation.⁵²

Der Transformationsprozeß generiert gleichermaßen Gewinner wie Verlierer.⁵³ Sinkende Realeinkommen und zunehmende Arbeitslosigkeit vermindern die Akzeptanz der Reformen in der Bevölkerung. Aber auch Gruppen, die zunächst durch die Transformation gewinnen, verfolgen nicht selten eine kontraproduktive Politik. Versuche Renteneinkommen durch protektionistische Maßnahmen (Zölle, Regulierungen, Subventionen) abzusichern, verhindern

beispielsweise faßt sowohl Systemwandel als auch Systemwechsel unter dem Oberbegriff der Transformation zusammen. Vgl. Sandschneider 1996, 23-24. Zur Diskussion des Transformationsbegriffes siehe Schwarz 1995, 23-26.

⁴⁸ Ziel ist es nicht, eine Demokratie um ihrer selbst Willen zu errichten. Mit HAYEK ausgedrückt „Nun kommt es uns ganz gewiß nicht darauf an, aus der Demokratie einen Fetisch zu machen. [...] Die Demokratie ist vielmehr wesentlich ein Mittel und ein von der Nützlichkeit diktiertes Instrument für die Wahrung des inneren Friedens und der individuellen Freiheit“. Hayek 1982/1971, 99. Siehe auch Boettke 1995, 21.

⁴⁹ Vgl. Krug 1991, 103; Kloten 1991, 21; Streit; Mummert 1996, 10; World Bank 1995 (Hg.), S. 5.

⁵⁰ Höhmann 1995, 8.

⁵¹ Wettbewerbliche Märkte kommen nicht spontan zustande, sondern sie sind bewußt zu gestalten. Vgl. hierzu Leipold, Helmut 1991, S. 34.

⁵² Vgl. Elster, Jon 1990, S. 309-316; Offe, Claus 1991, S. 279-292.

⁵³ Vgl. Krug, Barbara 1991, S. 106; Nelson, Joan 1989, S. 7/8; Apolte, Thomas 1992, S. 15.

die weitere Liberalisierung und schwächen die Akzeptanz der Reformer.⁵⁴ Die Folge sind Selbstblockaden und extrem hohe Transaktionskosten.⁵⁵

Mit zunehmender Dauer der Transformation gerät die Stabilitätspolitik unter erheblichen öffentlichen Druck.⁵⁶ Im Hinblick auf die nächsten Wahlen werden nicht selten inflationstreibende Zugeständnisse (Subventionen, Lohnversprechen, Anhebung der Mindestrenten) gemacht. Die Lockerung der stabilitätspolitischen Maßnahmen wiederum wirkt auf die Einführung marktwirtschaftlicher Institutionen zurück. Die Funktion der privaten Verfügungsrechte ist an eine Politik des stabilen Geldes gebunden.⁵⁷ Verfolgt die Regierung das Ziel der Wiederwahl, wird sie zumindest ansatzweise auf die Bedürfnisse und Bedenken der Bevölkerung eingehen. Eine Verschärfung der sozialen Konflikte könnte unter Umständen die weitere Durchführung von Reformen völlig blockieren.⁵⁸ Diese Situation hat in allen Transformationsökonomien Osteuropas zu einer Politik der Kompromisse geführt, deren Kosten und Nutzen kaum quantifizierbar sind.⁵⁹

2.3.2 Transformation und Pfadabhängigkeit

Der Kollaps des sozialistischen Systems hat kein institutionelles Vakuum hinterlassen.⁶⁰ Eine Gesellschaft kann nicht auf dem Reißbrett entworfen werden. Interdependenzen zwischen Institutionen, die Rückwirkungen alter auf neue Institutionen sowie das Verharren formloser Institutionen führen im Ergebnis zu einer pfadabhängigen Entwicklung, die durch die Elemente der Vergangenheit geprägt ist.⁶¹ Die Transformation der ehemals sozialistischen Gesellschaftssysteme ist ein kontinuierlicher Prozeß. Wobei sich die neuen Gesellschaften langsam durch Adaption, Reorganisation, Rekonfiguration und Permutation aus den alten Strukturen herausbilden.⁶² Die Anerkennung von Institutionen als beschränkende Faktoren impliziert nicht die Auffassung des historischen Determinismus. Politische und ökonomische Akteure nehmen durch die Gestaltung der Reformprogramme Einfluß auf die Gestaltung der

⁵⁴ Krug, Barbara 1991, S. 110; Streit, Manfred/Mummert, Uwe 1996, S. 14.

⁵⁵ Vgl. Wiesenthal, Helmut 1995; Klotten, Norbert 1991, S. 27.

⁵⁶ Die Akzeptanz, die einem Reformprozeß von seiten der Bevölkerung zuteil wird, hängt grundlegend mit den Wohlfahrtseffekten einer Reform zusammen. Während zu Beginn der Transformation die Liberalisierung der Preise begleitende restriktive Geld- und Finanzpolitik über die Beseitigung des Mangels zu einer positiven Rezeption durch die Bevölkerung führte hat eine solche Politik heute in den Augen großer Teile der Bevölkerung nur noch Nachteile. Die Ursache nachlassender Kaufkraft und steigende Arbeitslosigkeit werden zu einem erheblichen Teil in der Stabilisierungspolitik vermutet. Vgl. hierzu auch Krüsselberg, Hans-Günther 1994, S. 249; Sachs, Jeffrey 1995, S. 7; Nelson, Joan 1989, S. 7/8.

⁵⁷ Nur die Erwartung einer harten Budgetschränke und der Konkurrenz lassen Unternehmer gewinnorientiert kalkulieren. Vgl. Leipold, Helmut 1991, S. 33; Koop, Michael/Nunnenkamp, Peter 1994, S. 73-78.

⁵⁸ Vgl. Krug, Barbara 1991, S. 105; Höhmann, Hans-Hermann 1995, S. 9; Koop, Michael/Nunnenkamp, Peter 1994, S. 68/69; World Bank 1995(Hg.), S. 11.

⁵⁹ Vgl. Tatur 1995, 93; Nelson 1989, 7; Waterbury 1989, 39.

⁶⁰ Nielsen, Jessop und Hausner differenzieren zwischen systemischem und institutionellem Vakuum. „State socialism's collapse created what one can reasonably call term a 'systemic vacuum', a situation where there was no overall systemic logic, no dominant axis of socialization secured through the conduct of key societal agents in a regularized, elaborate, and interconnected set of institutions. As systemic vacuum should not be confused with an institutional vacuum, that is an absence of institutions“. Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 4.

⁶¹ Vgl. Crawford; Lijphart 1995, 173; Stark 1993, 11; Murrell 1991, 50.

⁶² Vgl. Stark 1994, 3; ders. 1995, 69.

Entwicklung, werden jedoch in ihren Wahlhandlungen durch die historisch gewachsenen und weiterhin existenten Institutionen beschränkt.⁶³

Zwei Analyseebenen der Pfadabhängigkeit können unterschieden werden: Erstens, die allgemeine Ebene struktureller Gemeinsamkeiten aller post-sozialistischen Staaten, die sich über die Zugehörigkeit zu der besonderen gesellschaftlichen Formation des Sozialismus erklären lassen, und zweitens, die individuelle Ebene eines Landes oder einer Region. Trotz der strukturellen Gemeinsamkeiten variieren die einzelnen Gesellschaften Mittel- und Osteuropas und die Ausformungen des sozialistischen Systems aufgrund der kulturellen und historischen Besonderheiten der jeweiligen Länder zu Beginn der Transformation erheblich.⁶⁴

Unterschiede bezüglich der konkreten institutionellen Ausgestaltung (ungarische Reformökonomie vs. klassische sozialistische Ökonomie der CSFR), des Entwicklungsstands (Agrarwirtschaft Albaniens vs. Überindustrialisierung der Sowjetunion) und der makroökonomischen Situation (Hyperinflation in Polen, ausgeglichener Haushalt und stabile Währung in der CSFR) sind wesentliche Bestimmungsfaktoren des weiteren Verlauf der Transformation.⁶⁵ So ist es nicht verwunderlich, daß sich bereits acht Jahre nach Transformationsbeginn große länder- und regionalspezifische Divergenzen bezüglich des Erfolgs der Umgestaltung erkennen lassen.⁶⁶ Hieraus wird deutlich, daß universelle Standardreformprogramme, die mangels tieferer Kenntnisse der sozialistischen Gesellschaften und deren länderspezifischen institutionellen Besonderheiten für alle Transformationsländer mehr oder weniger gleiche Politikempfehlungen abgeben und ein einheitliches wirtschaftspolitisches Instrumentarium zur Anwendung bringen, zum Scheitern verurteilt sind.⁶⁷

3 Privatisierung in den Transformationsökonomien Osteuropas

Die Schaffung privater Verfügungsrechte ist ein zentrales Element des Übergangs zum Markt in den Transformationsökonomien Osteuropas.⁶⁸ Neben der Privatisierung im engeren Sinne, d.h. der Übertragung staatlicher Eigentumsrechte an natürliche oder juristische Personen, ist die Entstehung eines neuen, privatwirtschaftlich organisierten Sektors von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung von *property rights*.⁶⁹ Im Zentrum dieser Arbeit steht die

⁶³ Vgl. Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 6-7.

⁶⁴ Vgl. Tatur 1995, 94; Chavance; Magnin 1995, 56; Pedersen; Ronit; Hausner 1994, 7; Midttun; Svindland 1996, 24; Stark 1995, 70.

⁶⁵ Vgl. Estrin 1994, 6; Tatur 1995, 112; North 1996, 36; Balcerowicz; Gelb 1995, 206-210; Kornai 1996.

⁶⁶ PETER HAVLIK unterscheidet anhand der Indikatoren Inflation, Rezession, strukturelle Anpassung und Wachstumsperspektiven in wesentlichen drei Gruppen. Zu den erfolgreichsten Transformationsländern zählt er Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien. Danach folgen Bulgarien und Rumänien. An letzter Stelle stehen Rußland, die Ukraine sowie alle weiteren GUS Staaten. Vgl. hierzu Havlik 1996, 31.

⁶⁷ Vgl. Winiecki 1995, 347; Stark 1993; Olson 1992, 55-75; Nove 1996, 49; Streit; Mummert 1996, 9; Murrell 1995, 164-178; Beyme 1995, 62-78.

⁶⁸ Vgl. Grosfeld 1991, 5.

⁶⁹ Die reine Übertragung von staatlichen Eigentumsrechten an private Personen wird als Privatisierung im engeren Sinne verstanden wird. Ein solcher enger Privatisierungsbegriff liegt beispielsweise der Analyse von ALBRECHT zugrunde. Vgl. Albrecht 1996, 116. Die weitere Fassung des Privatisierungsbegriffs schließt die Schaffung günstiger Möglichkeiten für die Entstehung und Entwicklung privater Unternehmen mit ein. So versteht BALCEROWICZ in Anlehnung an JÁNOS KORNAI unter Privatisierung „privatization of the economy [...] this concept denotes a transition from the less to more private economy, as measured by the share of the

Privatisierung im engeren Sinne, die von WINIECKI auch als „Privatisierung von oben“ bezeichnete Umwandlung staatlicher Großbetriebe.⁷⁰

Privatisierung kann allein niemals der Garant funktionierender Märkte sein.⁷¹ Die Etablierung eines Rechtssystems, das es ermöglicht, aus Verträgen und Handlungsrechten entstehende Rechte durchzusetzen, die Schaffung von Wettbewerb, der Aufbau von Kapitalmärkten sowie eine Politik des knappen Geldes und eine Reform des Steuersystems müssen die formale Privatisierung begleiten. Die Bankrottgefahr darf für unternehmerische Entscheidungen nicht länger vernachlässigbar sein. Zudem muß sich ein kulturelles Werteverständnis entwickeln, das im Einklang mit den neuen privatwirtschaftlichen Institutionen steht.⁷²

Die Privatisierung staatlicher Unternehmen hat gleichermaßen in beinahe allen Ländern der Welt an Bedeutung gewonnen. Zwischen den Zielen, Anforderungen und Ergebnissen der Privatisierung in West- und Osteuropa bestehen jedoch grundlegende Unterschiede.⁷³ Privatisierung in den Transformationsstaaten Osteuropas ist Teil eines sich gesamtgesellschaftlich vollziehenden Wandels. Privatisiert werden nicht einzelne Unternehmen, sondern eine gesamte Ökonomie. Die Privatisierung des ehemals staatlichen Eigentums etabliert eine der konstituierenden Institutionen der Marktwirtschaft, Privateigentum an Produktionsmitteln. Neben der Effizienzsteigerung durch die Schaffung adäquater betrieblicher Kontroll- und Lenkungsstrukturen ist die Depolitisierung der Ökonomie, die Rückführung des bislang allgegenwärtigen Staates auf die Wahrnehmung klassischer öffentlicher Aufgaben, ein zentrales Anliegen der Privatisierung in den ehemals sozialistischen Staaten.⁷⁴

Die Definition von Verfügungsrechten und auch die Durchsetzung konkreter Privatisierungsstrategien erfolgt auf dem politischen Markt, der noch stärker als der ökonomische Markt durch Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist. Die nicht zwangsweise an Effizienz- und Wohlfahrtsgesichtspunkten ausgerichteten Interessen der politischen und ökonomischen Akteure sind die Triebfedern dieses Wandels. Verhandlungsstärke und Anreize der einzelnen Akteure werden durch das institutionelle (länderspezifische) Umfeld und die sich darin bewegenden Organisationen bestimmt.⁷⁵ In einer Gesellschaft, in der sich das institutionelle Umfeld selbst im Wandel befindet, wirken alte und neue Institutionen gleichermaßen auf die Akteure ein. Die zur Anwendung kommenden Privatisierungsverfahren sind selten das Produkt rein ökonomischer Überlegungen, sondern das Resultat institutionell bedingter politischer Kompromisse und Möglichkeiten. Die gewählten Privatisierungsverfahren

private sector.“ Siehe hierzu Balcerowicz 1995, 186; Kornai 1991, 2-3. Zur Unterscheidung des Privatisierungsbegriffes siehe außerdem Bohnet; Reichardt 1993, 136.

⁷⁰ Vgl. Winiecki 1993, 174.

⁷¹ „Ownership structure is an important element in modern capitalism, but it is only one of many institutions which influence corporate behavior and performance.“ Cohen; Schwartz 1992, 16.

⁷² Vgl. Anderson; Hill 1996, xii; Kornai 1991, 4-13; Ash; Hare; Canning 1994, 217; Grosfeld 1991, 9; Yarrow 1985-86, 325; Stiglitz 1993, 181.

⁷³ Vgl. North 1996, 33; Winiecki 1992, 73; Nuti 1992, 22; Blumenstein; Geiger; Hare 1993, 12.

⁷⁴ Vgl. United Nations 1992, 213.

⁷⁵ Vgl. Sachs 1991, 1

wiederum haben lang anhaltende Auswirkungen auf die Kosten der Allokation und Reallokation der Verfügungsrechte.⁷⁶

3.1 Die Ziele der Privatisierung

Eine wahre Privatisierungswelle erfaßt seit beinahe zwei Jahrzehnten die ganze Welt. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Transaktionen als auch die Höhe der Einnahmen. Während die Mehrheit der Privatisierungen (85 Prozent aller Transaktionen) in den ehemaligen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas sowie in den klassischen Entwicklungsländern stattfanden, erzielten die Industrienationen die deutlich höheren Einnahmen.⁷⁷ Den Blick auf die Einnahmenseite gerichtet, kann der Schluß gezogen werden, daß sich die Privatisierung um so erfolgreicher gestaltet, je kleiner der Staatsanteil an der Gesamtproduktion und je besser entwickelt die marktwirtschaftliche Infrastruktur eines Landes ist.⁷⁸

Die Privatisierung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas, so MARSHALL GOLDMAN (1992), hat weder zu erwähnenswerten Einnahmen noch zu einer wesentlichen Verbesserung der betrieblichen Kontroll- und Lenkungsstrukturen geführt.⁷⁹ Kann aus dieser Feststellung die Aussage abgeleitet werden, daß sich die Privatisierung in den ehemaligen Ostblockstaaten weniger erfolgreich darstellt? Wohl kaum! Die Privatisierung in den post-sozialistischen Staaten vollzieht sich in einem von einer Marktwirtschaft westlichen Typs weit entfernten institutionellen Kontext. Während in einer Marktwirtschaft⁸⁰ einzelne Unternehmen teilweise über Jahre privatisiert werden, geht es in den Transformationsstaaten um die Privatisierung der gesamten Ökonomie in einer verhältnismäßig kurzen Zeit.⁸¹ Die Privatisierung ist ein konstituierendes Element des gesamtgesellschaftlichen Wandels.⁸² Die Privatisierungspolitik muß zusammen mit anderen Reformmaßnahmen die Voraussetzungen für die Funktion marktwirtschaftlicher Institutionen schaffen. PIOTR JASINSKI spricht in diesem Zusammenhang von „transformational privatisations“.⁸³

„Instead of transferring individual enterprises from a public into an existing dominant private domain, with operating market institutions long habituated to such operations by the society - the process of transformation in post-communist countries consists of privatization of the entire economy accompanied by its marketization.“⁸⁴

Damit unterscheiden sich die Anforderungen, die an eine Politik der Privatisierung in West und Ost gestellt werden, fundamental voneinander.⁸⁵ Während die Privatisierung einzelner staatlicher, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen operierender Unternehmen in

⁷⁶ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 141-142; Grosfeld 1991, 7.

⁷⁷ Zwischen 1988 und 1993 wurden insgesamt 2655 Transaktionen (ohne Voucher) in 95 Ländern durchgeführt. Von den Gesamteinnahmen (US\$ 271 Mrd.) aus der Privatisierung entfallen US\$ 175 Mrd. auf die Industrienationen und nur US\$ 96 Mrd. auf die Entwicklungsländer. Vgl. IFC 1995, 8; Rosa 1996, 1.

⁷⁸ Vgl. Rosa 1996, 1.

⁷⁹ Vgl. Goldman 1992.

⁸⁰ Vgl. z.B. die Privatisierung in Großbritannien, Clarke 1994, 205-233.

⁸¹ Vgl. Łslund 1991, 1; Kornai 1991.

⁸² Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 47; Balcerowicz 1995, 193; Łslund 1991, 1; Ash; Hare; Canning 1994, 217; Zecchini 1993, 75.

⁸³ Vgl. Jasinski 1992, 174.

⁸⁴ Jasinski 1992.

⁸⁵ JAN WINIECKI stellt die typischen Entwicklungsländer in dieser Hinsicht mit den entwickelten Industrienationen gleich. Auch sie verfügen, zwar in einer sehr viel unvollkommeneren Form, über die wesentlichen Institutionen einer Marktwirtschaft. Vgl. Winiecki 1992, 74; Siehe auch Bornstein 1992, 283.

westlichen Ökonomien unmittelbar auf die Steigerung deren Effizienz abzielt⁸⁶, richtet sich die Privatisierung in den post-sozialistischen Staaten zunächst auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft. Private Verfügungsrechte an Produktionsmitteln als eine der konstituierenden Institutionen der Marktwirtschaft müssen als dominante Eigentumsform etabliert werden.⁸⁷ Zu mikroökonomischen Effizienzeffekten der Privatisierung einzelner Unternehmen kommen makroökonomische Effizienzeffekte der Institutionenbildung.⁸⁸ FRYDMAN und RAPACZYNSKI subsumieren beide Aspekte unter „aggregierte Effizienzeffekte der Privatisierung“ in den Transformationsgesellschaften.⁸⁹

Für die ehemals sozialistischen Staaten können unter Berücksichtigung des besonderen historischen Kontextes zwei zentrale Aufgaben der Privatisierung unterschieden werden: Depolitisierung der Ökonomie und die Schaffung adäquater *corporate governance*-Strukturen.⁹⁰ Mit der Depolitisierung ökonomischer Entscheidungen wird auf eine Trennung von Staat und Ökonomie abgezielt. Staat und Politik sind aus unternehmerischen Entscheidungen zurückzudrängen. Die Etablierung von Institutionen, die effiziente Unternehmenskontroll- und lenkungsstrukturen herbeiführen, sollen die Revitalisierung und Reorientierung der Ökonomie begünstigen. Effiziente betriebliche Kontroll- und Lenkungsstrukturen sind Voraussetzung für die Restrukturierung der Unternehmen.⁹¹

3.1.1 Depolitisierung

Aufgrund der ehemals engen Verflechtung von Politik und Ökonomie kommt der Depolitisierung ökonomischer Entscheidungen in den post-sozialistischen Staaten eine zentrale Bedeutung zu. „The case for privatization“, so STIGLITZ, „is a political one“.⁹² Für BOYCKO, SHLEIFER und VISHNY liegt in der politischen Einflußnahme auf Unternehmensentscheidungen die Hauptursache der Ineffizienz sozialistischer Ökonomien begründet.⁹³ Auch STANISZKIS betont den politischen Charakter der Eigentumsverhältnisse und JASINSKI geht soweit zu behaupten „economics is abolished and everything becomes politics.“⁹⁴

„Property relations are par excellence political and not economic and ownership is collective. ‘Political’ is opposed to ‘economic’ because the state plays a special role not only by substituting itself for economic mechanisms – but also by systematically redistributing costs and profits of production by administrative measures“.⁹⁵

Die Depolitisierung ökonomischer Entscheidungen geht zwangsweise mit der Reform der Eigentumsverhältnisse einher. Durch die Liberalisierung der Preise werden Politiker zwar der Möglichkeit beraubt, weiterhin an der zentralen Allokation von Gütern festzuhalten. Solange

⁸⁶ Vgl. Vickers; Yarrow 1988; Vuylsteke 1988; Veljanovski 1987; Yarrow 1986, 324-377.

⁸⁷ Vgl. Dini 1993, 10.

⁸⁸ Vgl. Jasinski 1992, 163; Kornai 1990, 34-101; Estrin 1994, 3-4; Welfens 1994, 481-498; Ash; Hare; Canning 1994, 214.

⁸⁹ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1993, 65.

⁹⁰ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 141-142; Boyko; Shleifer; Vishny 1995, 11-13; Boyko; Shleifer; Vishny 1994; Horvat 1995, 120.

⁹¹ Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 68.

⁹² Vgl. Stiglitz 1993, 187.

⁹³ Vgl. Boyko; Shleifer; Vishny 1995, 11.

⁹⁴ Vgl. Jasinski 1992, 174; Staniszkis 1987; Siehe hierzu auch Major 1993, 14.

⁹⁵ Jasinski 1992, 174 in Anlehnung an Staniszkis 1988, S. 145-174.

der Staat aber Eigentümer der Unternehmen bleibt, wird Unternehmenspolitik trotz freier Preise nicht durch den Markt bestimmt, sondern mit dem Blick auf Politik.⁹⁶ Das Management von Unternehmen wird weiterhin versuchen, in Verhandlungen Subventionen, Steuervergünstigungen, billige Kredite oder protektionistische Maßnahmen durchzusetzen und sich erst an zweiter Stelle am Markt orientieren. Die Politiker behalten Spielräume, die sie für *rent seeking*-Aktivitäten und Eingriffe in die Unternehmensautonomie nutzen können. Durch die Privatisierung wird die Möglichkeit der politischen Einflußnahme auf unternehmerische Entscheidungen eingegrenzt.⁹⁷

Langfristig ist auch die makroökonomische Stabilität an die Depolitisierung der Ökonomie gekoppelt.⁹⁸ Mit der Privatisierung werden auf dem politischen Markt die Grundlagen für die Verhärtung der Budgetschränke gelegt, der Druck auf das Haushaltsbudget vermindert. Die unmittelbaren Verbindungen zwischen Ökonomie und Politik kappend, erhöhen sich die Markteintrittsbarrieren für die ökonomischen Akteure. Zwar wird es Unternehmen mit „strategischer“ Bedeutung auch weiterhin gelingen, auf dem politischen Markt Sonderkonditionen zu erstreiten.⁹⁹ Für einen großen Teil der Betriebe steigen die Kosten des Marktzutrittes aber in einer Weise, daß es für sie vorteilhafter ist, sich an den neuen Bedingungen des ökonomischen Marktes auszurichten. Die Privatisierung ist kein Allheilmittel gegen Protektion und die Vergabe von Subventionen, sie erhöht jedoch die Transaktionskosten für Lobbyaktivitäten. Privatisierung allein ist kein Garant für Depolitisierung. FRYDMAN und RAPACZYNSKI streichen neben der Privatisierung und der Liberalisierung die Bedeutung der Durchsetzung einer neuen Wirtschaftsverfassung heraus. Die Rechte ökonomischer Akteure gegenüber dem Staat müssen klar definiert und durchsetzbar sein.¹⁰⁰

3.1.2 Betriebliche Kontroll- und Lenkungsstrukturen

Die Depolitisierung der Ökonomie wird langfristig gesehen nur gelingen, wenn durch die Privatisierung private, vom Staat unabhängige Unternehmer geschaffen werden. Die Institutionalisierung effizienter betrieblicher Kontroll- und Lenkungsstrukturen (*corporate governance*) ist die Voraussetzung für das Wachstum neuer, sich staatsinterventionistischen Versuchen entgegengesetzter Interessen. Von der Ausgestaltung der Kontrollstrukturen hängt es ab, ob und welche Anreize zur Restrukturierung der Unternehmen gesetzt werden. Effiziente *corporate governance*-Strukturen sind ebenso wenig wie die Depolitisierung eine zwangsläufige Folge der Privatisierung. Neben den allgemeinen wirtschaftspolitischen und

⁹⁶ Vgl. Shleifer; Vishny 1994, 995-1025.

⁹⁷ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 142; Łslund 1991, 3; Nuti 1992, 22; Zecchini 1993, 73.

⁹⁸ Vgl. Ash; Hare; Canning 1994, 215-217; Brücker 1993, 20; Jasinski 1992, 183; Łslund 1991, 6; Major 1993, 47.

⁹⁹ Die strategische Bedeutung kann sich in diesem Zusammenhang z.B. auf Unternehmen mit einer für das Land als strategisch eingeschätzten Produktion (Rüstung, Energie) beziehen oder auf Unternehmen, die einen Ort dominieren, so daß von ihnen die gesamte Infrastruktur der Stadt abhängt. Die Schließung von Großunternehmen und der Abbau von Arbeitskräften kann zu einer politisch gefährlichen Situation führen, die dem Unternehmensmanagement Verhandlungsspielräume einräumt.

¹⁰⁰ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 143; Horvat 1995, 120.

institutionellen Rahmenbedingungen hat die Wahl der Privatisierungsstrategie zentralen Einfluß auf die Herausbildung der neuen Kontrollstrukturen.¹⁰¹

Zieht sich der Staat aus den Unternehmen zurück, müssen neue Akteure und Interessen seine Stelle einnehmen. Wer aber wird zu dem neuen Eigentümer? Was bedeutet Unternehmenseigentum unter den Bedingungen der Transformationsstaaten? Ist es von Belang, ob das Unternehmen denen gehört, die ihr Kapital darin angelegt haben?¹⁰² Die Struktur der Verfügungsrechte beeinflußt Transaktionskosten wie Anreize und damit das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmen. Sind die Rechte an einem Unternehmen auf verschiedene Personen aufgeteilt, ist die Gestaltung der Verfügungsrechtsstruktur und die Minimierung der Konflikte zwischen den einzelnen Interessen von zentraler Bedeutung.¹⁰³ Die Massenprivatisierungen haben zumindest anfänglich eine große Streuung der Eigentümer zur Folge, weshalb die Transformationsökonomien bei der Schaffung neuer Kontroll- und Lenkungsstrukturen in besonderer Weise mit der *agency*-Problematik zu kämpfen haben.¹⁰⁴

In den modernen Industriegesellschaften sind Eigentum und Management immer seltener in einer Person vereinigt. Die Trennung von Eigentum und Management führt unter asymmetrischer Information und unvollkommener Voraussicht zu dem in der *principal agent*-Theorie diskutierten Kontrollproblem. Die Interessen von Eigentümern (Prinzipale) und Management (Agenten) sind nicht zwangsläufig identisch, wobei das Management über diskretionäre Handlungsspielräume verfügt. In einer Welt mit positiven Transaktionskosten vermindern die Vertretungskosten¹⁰⁵ das Residualeinkommen der Eigentümer. Um diese Kosten so gering wie möglich zu halten, haben sich in den westlichen Marktwirtschaften eine Reihe von Disziplinierungsmechanismen entwickelt, mit deren Hilfe die Handlungsspielräume des Managements eingeschränkt werden. HOLMSTROM und TIROLE¹⁰⁶ unterscheiden vier Arten von Lösungen des Kontrollproblems 1) Interne Disziplinierung¹⁰⁷ über die Gestaltung des Entlohnungsschemas der Manager, 2) Arbeitsmarktdisziplinierung¹⁰⁸, 3) Kapitalmarktdisziplinierung¹⁰⁹ und 4) Produktmarktdisziplinierung¹¹⁰.

Selbst in den entwickelten westlichen Marktwirtschaften funktioniert keiner dieser Märkte und Kontrollmechanismen perfekt, so daß für das Management stets ein diskretionärer

¹⁰¹ Vgl. Cohen; Schwartz 1992, 16; Estrin 1994, 3; Frydman; Rapaczynski 1994, 144.

¹⁰² Vgl. Perotti 1994, 55; Richter; Furubotn 1996, 372; Albrecht 1996, 63; Andreff 1996, S. 61-74.

¹⁰³ Vgl. Richter; Furubotn 1996, 373; Andreff 1996, 62-65.

¹⁰⁴ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 145; Blommenstein; Geiger; Hare 1993; Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 69.

¹⁰⁵ Unter die auch als *agency cost* bezeichneten Vertretungskosten fallen Überwachungskosten des Prinzipals, Kautionskosten des Agenten und der Residualverlust. Vgl. Jensen; Meckling 1976, 308.

¹⁰⁶ Vgl. Holstrom; Tirole 1989, 86-106.

¹⁰⁷ Vgl. zur internen Disziplinierung weiterführend Holmstrom; Milgrom 1991, 24-52; Hart; Holmstrom 1987, 71-155.

¹⁰⁸ Unter Arbeitsmarktdisziplinierung wird die Kontrolle der Manager über den Wert ihres Humanvermögens am Arbeitsmarkt verstanden. Vgl. Richter; Furubotn 1996, 382; Fama 1980, 288-307; Holmstrom 1982, 74-91.

¹⁰⁹ Die Kapitalmarktdisziplinierung kann unterschiedliche Formen annehmen. Zum einen können über die gezielte Mischung von Eigen- zu Fremdkapital die Vertretungskosten beeinflußt werden und zum anderen kann die Übernahmehandrohung disziplinierend wirken. Siehe Manne 1965; Richter; Furubotn 1996, 384.

¹¹⁰ Zu Produktmarktdisziplinierung vgl. Leibenstein 1966, Hart 1983, 366-382; Holstrom; Tirole 1989.

Handlungsspielraum bestehen bleibt.¹¹¹ Aufgrund der fehlenden bzw. sich erst herausbildenden marktwirtschaftlichen institutionellen Infrastruktur sowie der Schwierigkeit der rechtlichen Durchsetzung von Eigentumsrechten ist die *agency* Problematik in den Transformationsstaaten besonders akut.¹¹² Das Management hat hier eine sehr starke, kaum kontrollierbare Stellung.¹¹³ Gerade in Krisenzeiten ist die externe Kontrolle des Managements von enormer Bedeutung. Unzureichende Rechnungslegungsmethoden und im Laufe der Jahre perfektionierte *shirking*-Mechanismen komplizieren in besonderer Weise die Kontrolle des Managements in den Transformationsgesellschaften.¹¹⁴ Der Zeithorizont des Managements hängt mit den Erwartungen bezüglich der zukünftigen eigenen Position im Unternehmen zusammen. Wird mit dem Verlust der Position gerechnet, sind trotz langfristig positiver Unternehmensperspektiven kurzfristige persönliche Gewinnüberlegungen bestimmend. Die Ausgliederung einzelner Unternehmensteile und Überführung in den persönlichen Besitz (*asset-stripping*) ist eine mögliche Reaktion. Eine andere Strategie des Managements ist die künstliche Drückung des Unternehmenswertes, um das Unternehmen später selbst günstig erwerben zu können.¹¹⁵

Da die Kapitalmärkte erst im Aufbau begriffen sind, bislang keine glaubwürdigen Bankrottdrohungen existieren und von Wettbewerb auf Produktmärkten ebenfalls nicht ausgegangen werden kann, ist von dieser Seite keine Disziplinierung des Managements zu erwarten.¹¹⁶ Zusätzlich erschwert werden die *agency*-Probleme in Polen und Rußland durch die starke Stellung der Belegschaften in den Unternehmen. Die von FILATOTČEV als *management-led-employee buy-outs* bezeichneten Koalitionen zwischen Management und Belegschaften behindern die Restrukturierung der Betriebe, indem sie sich dem Abbau von Arbeitsplätzen entgegenstellen.¹¹⁷

Der obsoletere Kapitalstock und die jahrzehntelange Fehlallokation von Kapital erfordern einen starken Zufluß neuen Kapitals, aber auch Know-hows und moderner Technologien in die Unternehmen Mittel- und Osteuropas.¹¹⁸ Dieser objektiven Notwendigkeit steht eine akute Kapitalknappheit als Fakt gegenüber. Die inländische Ersparnis ist gemessen an den Unternehmenswerten gering, das Bankensystem und der Kapitalmarkt erst im Aufbau begriffen. Der Zustrom ausländischen Kapitals wird durch ökonomische und politische Risiken eingeschränkt. Damit einhergehende hohe Transaktionskosten führen zu einer hohen Realverzinsung und machen Kapitalimporte teuer. Unter diesen Bedingungen erhält die konkrete Ausgestaltung des Privatisierungsprogramms, vor allem in der Hinsicht auf die

¹¹¹ Vgl. Vickers; Yarrow 1988; Stiglitz 1993, 182; ders. 1972, 458-482; Akerlof 1991, 1-19; Simon 1991, 25-44.

¹¹² Vgl. Albrecht, Barthold 1996, 63; Perotti, Enrico 1994, 57; Frydman; Rapaczynski 1994, 145; Estrin, Saul 1994, 6; Cohen; Schwartz 1992, 31-36; Acs; FitzRoy 1994, 85.

¹¹³ Vgl. Aghion; Blanchard; Burgess 1993; Ners 1995, 111; Andreff 1996, 65.

¹¹⁴ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 146; United Nations 1992, 192; Blommenstein; Geiger; Hare 1993, 16.

¹¹⁵ Vgl. Aghion; Blanchard; Burgess 1993, 7; Perotti 1994, 55; Estrin 1994, 16; Frydman; Rapaczynski 1994, 146-147; Albrecht 1996, 50; Stiglitz 1993, 184; Andreff 1996, 68.

¹¹⁶ Vgl. Aghion; Blanchard; Carlin 1994, 12-20; Cohen; Schwartz 1992, 31-36; Perotti 1994, 57; Albrecht 1996, 82; United Nations 1992, 219-220; Grosfeld 1991, 10; Frydman; Rapaczynski 1993, 73-74.

¹¹⁷ Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 68; Estrin 1994, 15; Frydman; Rapaczynski 1994, 147; Perotti 1994, 56; Kornai 1991; Andreff 1996, 67.

¹¹⁸ Vgl. Richet 1993, 229-231; Frydman; Rapaczynski 1993, 81-87; Salvatore 1993, 241.

Regelung der Kontrollstrukturen eine zentrale Bedeutung.¹¹⁹ Die Berücksichtigung von *corporate governance*-Gesichtspunkten muß deshalb ein zentraler Aspekt bei der Wahl der Privatisierungsstrategie sein.

Sind Eigentumsrechte erst einmal neu verteilt, können zukünftige (staatliche) Korrekturen nur noch sehr schwer und unter hohen Kosten durchgeführt werden. Das Vertrauen in die Unantastbarkeit der Eigentumsrechte wird durch eine erneute staatliche Umverteilung empfindlich gestört. Nach der Primärallokation der Eigentumstitel findet in Abhängigkeit von der gewählten Privatisierungsmethode aber auch eine mehr oder weniger starke Umverteilung der Verfügungsrechte auf dem Markt statt. Bei der Gestaltung des Privatisierungsprogramms müssen sowohl die Kosten der Übertragung der Eigentumsrechte (Primärallokation) als auch die Kosten der Reallokation berücksichtigt werden.¹²⁰

3.2 Public Choice-Aspekte der Privatisierung

Die Privatisierung in den Transformationsgesellschaften kann nicht als rein technisches (Koordinations-) Problem der Eigentumsübertragung betrachtet werden, sondern ist, wie BRABANT formulierte, „Politische-Ökonomie par excellence“.¹²¹ Indem Privatisierung zur Umverteilung von Ressourcen und Macht in den Transformationsgesellschaften führt, bringt sie neben Gewinnern auch Verlierer hervor. Die Auseinandersetzung um die Eigentumsverteilung sowie deren Formalisierung (Legalisierung) ist ein typischer Verteilungskonflikt. Der Prozeß der politischen Koordination und die Aktivität des Staates müssen explizit in die Analyse aufgenommen werden.¹²²

Initiator (Anbieter) der Privatisierung ist der Staat bzw. die ihn vertretende Regierung. Die eigenen Interessen des Machterhalts verfolgend, führt die Regierung unter Ausnutzung ihres staatlichen Gewaltmonopols die Redistribution der Eigentumsrechte durch.¹²³ Um politischen Konsens bemüht, ist es das Ziel der Regierung, eine Balance der auf dem politischen Markt durch die Wähler und Interessengruppen determinierte Nachfrage zu erzielen. Grundsätzlich hat sie dabei zwei Möglichkeiten: die Bildung einer Koalition mit den jeweils einflußreichsten Interessengruppen, oder aber die Zahlung von Kompensationen an die potentiell benachteiligten Gruppen.¹²⁴ Aufgrund fehlender demokratischer Traditionen kann davon ausgegangen werden, daß informelle Verhandlungen mit Interessengruppen der dominante Koordinationsmechanismus sind. Wahlanalysen zeigen, daß die Privatisierungspolitik für Wahlentscheidungen kaum relevant ist.¹²⁵ Demgegenüber existieren als Erbe des sowjetischen Systems einflußreiche Interessengruppen, die durch die Privatisierung viel zu gewinnen oder zu verlieren haben.¹²⁶

¹¹⁹ Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 83; Frydman; Rapaczynski 1994, 148; Brücker 1993, 55.

¹²⁰ Vgl. Demsetz 1966, 66; Brücker 1993, 52; Stiglitz 1993, 200; Weitzman 1993, 255.

¹²¹ Vgl. Van Brabant 1994, 62, Vgl. auch Libecap 1989, 214; Mihály 1994, 29; United Nations 1992, 193.

¹²² Vgl. Batt 1994, 81; Segbers 1994, 18; Leopold 1991, 35.

¹²³ Vgl. Rosa 1996, 4.

¹²⁴ Vgl. Schiavo-Campo 1994, 15; Libecap 1993, 32; ders. 1989, 8; North 1989a, 665; Nelson 1989, 13; Waterbury 1989, 38.

¹²⁵ Vgl. Batt 1994, 85; Libecap 1993, 32; Rosa 1994, 9; Buchanan; Tullock 1992; McCormick; Tollison 1981.

¹²⁶ Vgl. Lepechin 1996; Expert Institute 1995, 77-123; Rosa 1994, 9.

3.2.1 Die Angebotsseite: Die besondere Rolle des Staates

Aufgabe des Staates in einer Gesellschaft ist neben der Bereitstellung von Kollektivgütern die Umverteilung von Einkommen und Vermögen entsprechend der von Wählern und Interessengruppen geäußerten Nachfrage. Seinen eigenen Optimierungsstrategien folgend hat der Staat (*state-as-firm*) drei verschiedene Möglichkeiten der Umverteilung:¹²⁷ 1) Steuern, Subventionen oder billige Kredite (t), 2) Regulierung (r) und 3) staatliche Unternehmen (soe). Die Transfer Produktionsfunktion des Staates kann damit beschrieben werden als $f = f(t,r,soe)$. In seinen Maximierungsbemühungen wird der Staat bei der Bereitstellung von Transfers die relativen Kosten der einzelnen Maßnahmen gegeneinander abwägen und eine für ihn optimale Zusammensetzung anbieten.¹²⁸

Die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist eine mögliche Redistributionspolitik des Staates. Zwei auslösende Faktoren einer solchen Politik können unterschieden werden. Zum einen kann eine Veränderung der Kostenrelation von privatem zu staatlichem Kapital zu einer Umgruppierung der einzelnen Faktoren innerhalb der Transfer Produktionsfunktion führen. In diesem Fall ist die Privatisierung Folge des auf die Produktionsfunktion gerichteten staatlichen Optimierungskalküls. Zum anderen kann der Staat durch eine Veränderung der Nachfrage auf dem politischen Markt zu einer Politik der Privatisierung oder Nationalisierung gezwungen werden.¹²⁹

Bei gegebenem politischen Gleichgewicht bestimmen die Kosten der Umverteilung, d.h. die Angebotsfunktion des Staates, das Ausmaß der Eigentumsumverteilung und die Wahl der angewandten Maßnahmen. Eine verhältnismäßig geringe Veränderung der Kostenrelationen ruft unter diesen Voraussetzungen eine in ihren Auswirkungen von ROSA als „marginal“ bezeichnete Privatisierung hervor. Es wird sich keine nennenswerte Opposition formieren, das politische Gleichgewicht einer Gesellschaft nicht gestört.¹³⁰

„This gives a partial equilibrium on the supply side of redistribution, with a remix of the utilizations of the various instruments of redistribution employed by the state, and probably a change in the level of redistribution.“¹³¹

In den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas kann die Politik der Privatisierung nicht allein über die Veränderung der Produktionskosten der Transferleistungen begründet werden. Die Erschöpfung der Ressourcen, die eine weitere extensive Entwicklungsstrategie nicht mehr zuließ, führte zu einem derartigen Substanzverzehr produktiver und sozialintegrativer Potentiale, daß das alte, in jeder Hinsicht dysfunktional gewordene System in sich zusammenbrach.¹³² Nach dem Kollaps der alten Wirtschafts- und

¹²⁷ Vgl. North 1979, 249-259; ders. 1981; Leipold 1991, 27; Stigler 1971, 137-146; Peltzman, 1989.

¹²⁸ Vgl. Rosa 1996, 14; Benjamin; Anderson 1996, 40.

¹²⁹ Vgl. Benjamin; Anderson 1996, 41-42; Rosa 1996, 4.

¹³⁰ In den Ökonomien Westeuropas wurde die Privatisierung durch eine Veränderung der Kostenrelation von staatlichem zu privatem Kapital hervorgerufen. Vgl. Rosa 1996, 16.

¹³¹ Rosa 1996, 16.

¹³² Diese Erklärung und auch die folgenden Ausführungen beziehen sich in erster Linie auf die Sowjetunion. Der (nahende) Zusammenbruch des sowjetischen Systems machte den Weg für die Transformation in den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes frei. Bis dahin wurde jeder Versuch dieser Staaten, sich aus dem Bund der sozialistischen Staaten zu lösen, mit politischer und militärischer Gewalt von der Sowjetunion unterdrückt. Vgl. Wiesenthal 1995, 2; Ellman; Kontorovich 1995; Kornai 1992, 29-30; Kordonsky 1992, 86.

Gesellschaftsordnung befinden sich diese Länder in einem tiefen Prozeß des Wandels. Durch die Einführung der Demokratie und die Öffnung der Ökonomie nach Außen wurde das existierende politische Gleichgewicht zerstört.

Die Erschöpfung der Ressourcen zog eine grundlegende Veränderung der Redistributionskosten nach sich. Umfang der Transferleistungen und Zusammenstellung des optimalen Maßnahmenmixes wurden gleichermaßen zur Disposition gestellt.¹³³ Die Öffnung der Gesellschaftssysteme hatte mittelfristig auch Einwirkungen auf die Nachfrageseite. Auf der Suche nach einem neuen politischen und ökonomischen Gleichgewicht mußten die Regierungen der Transformationsstaaten die Reaktionen der Nachfrager auf die Privatisierung berücksichtigen.

„A major shift in costs implies a major change in the level of redistribution as well as in the optimum mix of the instruments of redistribution, one of which is the extent of the public sector. The political equilibrium is disturbed. The change in the political equilibrium may give rise to greater demand for privatization, or on the contrary, stimulate opposition to it. It is no longer possible to achieve partial equilibrium on the supply side of redistribution (its cost). Changes in demand for redistribution must also be taken into account.“¹³⁴

Zu Beginn der Transformation stehen die Regierungen der ehemals sozialistischen Staaten einer wenig veränderten Balance der Interessengruppen gegenüber.¹³⁵ Mit der Durchführung der Massenprivatisierung ignorieren sie zumindest zeitweise das zugrundeliegende politische Gleichgewicht. Unzufriedenheit und Opposition gegen eine solche Politik sind die Folge.¹³⁶ Da monetäre Kompensationen der Verlierer unter den Bedingungen der Transformation nicht möglich sind, ist die Massenprivatisierung ein stetiger Kampf um die Bildung neuer Koalitionen zur Unterstützung der Regierungspolitik.¹³⁷

3.2.2 Die Nachfrageseite: Definition der beteiligten Akteure

Indem Privatisierung eine Umverteilung von Vermögen und Macht impliziert, ist sie zwangsweise ein Objekt politischer Auseinandersetzungen. Initiator der Privatisierung ist nicht der wohlmeinende, gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsaspekte verfolgende Diktator, sondern eine Regierung, die, um ihre Macht zu konsolidieren, Kompromisse und Koalitionen mit verschiedenen Interessengruppen eingeht. Das Privatisierungsprogramm spiegelt als Resultat eines solchen Kompromisses die Interessen der einflußreichsten Akteure wieder. Das Verständnis der Entstehung und Entwicklung von *property rights* ist damit an die Identifikation der beteiligten Akteure, deren Interessen und Einflußmöglichkeiten

¹³³ Vgl. Rosa 1996, 16; Batt 1994, 84.

¹³⁴ Rosa 1996, 16.

¹³⁵ Die Perestrojka in Rußland und auch die Transformation war ein durch Teile der Partei selbst initiiertes Prozeß. Weder wurde er durch eine Breite Basis der Bevölkerung noch durch die alten Interessengruppen getragen. Siehe hierzu Lepechin 1996; ders. 1995, 69; Ellman; Kontorovich 1995; Ikenberry 1990.

¹³⁶ Mit der Privatisierung wird eine neue Gruppe von Eigentümern geschaffen, die ihre eigenen Interessen verfolgend, eine Umkehrbarkeit der Reformen unmöglich macht. Die Regierung steht damit vor dem Problem, daß sie zumindest zu Beginn der Privatisierung noch nicht auf eine breite Unterstützung rechnen kann. Die Privatisierung wird um so problematischer je weniger die Regierung die Gunst der Anfangsperiode der Transformation nutzt. Je mehr Zeit bis zur Implementierung des Privatisierungsprogramms verstreicht, desto besser können sich die alten Interessengruppen formieren. Vgl. Leipold 1993, 736; Čubajs 1994, 6.

¹³⁷ Vgl. Segbers 1994, 16; Rosa 1996, 16; Batt 1994, 85-87; Estrin 1994, 20-27; Libecap 1989, 16.

gebunden.¹³⁸ Generalisierend kann davon ausgegangen werden, daß sich all die Gruppen in der Opposition zur Privatisierung befinden, die erwartungsgemäß an Einfluß, Macht oder Vermögen verlieren. Die sich zu den Gewinnern zählenden Akteure werden versuchen, die Privatisierung zu forcieren. Annahme gemäß verhalten sich die Wähler in den Transformationsstaaten weitgehend ignorant gegenüber der jeweils verfolgten Privatisierungspolitik. Die Analyse kann deshalb auf die an der Privatisierung beteiligten Interessengruppen beschränkt werden.

Zu Beginn der Transformationsphase sind neben der Regierung vor allem die Interessenvertreter der Sozialstruktur des alten Systems, das Management von Unternehmen sowie die ehemaligen Ministerien und Verwaltungseinheiten, an der Aushandlung des Privatisierungsprogramms beteiligt. Mit dem Fortschreiten des Transformationsprozesses spielen verstärkt auch neue Akteure (Banken, Investmentfonds, ausländische Investoren) eine Rolle.¹³⁹ Auf welcher Seite sich einzelne Personen innerhalb dieser Gruppen wiederfinden, hängt von vielerlei Faktoren ab. Ob ein Unternehmer sich „für“ oder „gegen“ die Privatisierung seines Betriebs ausspricht, hängt von der Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Unternehmens, der Erwartungshaltung gegenüber den Kontrollmöglichkeiten des staatlichen bzw. privaten Eigentümers, der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes oder seiner Position auf dem politischen Markt ab.¹⁴⁰ In ähnlicher Weise werden die Angestellten der Ministerien ihre Chancen auf dem privaten Markt gegen eine weitere staatliche Kontrolle abwägen.

Die akteurstheoretische Analyse von MELANIE TATUR bietet erste Anhaltsmöglichkeiten der Zuordnung einzelner Interessengruppen (Management, Wirtschaftsverwaltung, Arbeitskollektive) zu übergeordneten Akteursklassen. Aufgrund der Sozialstruktur des alten Systems sowie unter Berücksichtigung der Etablierung neuer marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen können im wesentlichen vier Klassen von Akteuren unterschieden werden:¹⁴¹

1. Die sich über den sozialistischen Produktionsstaat artikulierenden korporativen Interessen¹⁴² der Verwaltungselemente, die die krisenhafte Reproduktion der sozialistischen Gesellschaften getragen haben.
2. Die sich verbürgerlichende Nomenklatura, d.h. einzelne Individuen oder Clan-Netzwerke, die ihr politisches (administratives) Kapital¹⁴³ in ökonomische Macht transferieren, um

¹³⁸ Vgl. Libecap 1989; Segbers 1994, 16; De Spiegeleire 1995, 43-82.

¹³⁹ Vgl. Segbers 1994, 16; Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 28.

¹⁴⁰ Vgl. Rosa 1996, 11.

¹⁴¹ Die Darstellung der Akteursgruppen lehnt sich an die Klassifizierung TATUR's an, fügt jedoch eine weitere, von ihr in dieser Form nicht eingeführte vierte Gruppe von Akteuren hinzu. Vgl. Tatur 1995, 95.

¹⁴² Der von MELANIE TATUR verwendete Begriff des Staatskorporatismus entspricht dem administrativen Markt KORDONSKIJ'S oder dem Begriff des bürokratischen Marktes von NAIŠUL'. Alle drei heben die Aushandlungsprozesse innerhalb der Wirtschaftsadministration und die Einflußnahme unterschiedlicher *pressure groups* (Segmente der Wirtschaftsverwaltung) auf die Politik hervor. Die Organisationsinteressen der administrativen Wirtschaftsverwaltung reproduzierten das strukturelle Ungleichgewicht der Ökonomie. Aufgrund der Unfähigkeit der Wirtschaftsorganisationen zur Selbstkorrektur mußte die Partei mit ad hoc-Eingriffen von oben korrigierend eingreifen. Vgl. Tatur 1995, 96; Kordonsky 1992, 88; ders. 1995, 175.

ihren privilegierten sozialen Status auf eine neue und sicherere, weil rechtlich garantierte Basis zu stellen. Die Mechanismen der Umwandlung politischen Kapitals in ökonomische Macht bezeichnet JADWIGA STANISZKIS als politischen Kapitalismus.¹⁴⁴ Darunter zu subsumieren ist die spontane Privatisierung, d.h. der unkontrollierte Zugriff auf Ressourcen und Funktionen des Staates durch Einzel- oder Claninteressen mit der Folge der Segmentierung und Anarchisierung administrativer Machtstrukturen. Die Akkumulation von Kapital in dem neu entstehenden Privatsektor vollzieht sich in erster Linie auf Kosten des traditionellen sozialistischen Sektors.¹⁴⁵

3. Die sich neu konstituierenden, das Gemeinwohl repräsentierenden politischen Subjekte. In der Regel beziehen sich diese nicht auf Interessen, sondern auf Wissen, moralisch-politische Werte und kulturelle Symbole. Die wesentlich größere Schwierigkeit der Rekonstitution des Staates in Rußland im Vergleich zu den anderen post-sozialistischen Gesellschaften kann durch das weitgehende Fehlen dieser neuen politischen Subjekte begründet werden.¹⁴⁶ Die Ineffizienz des polit-ökonomischen Systems und der daraus hervorgehenden Krise erkennend wurde der Prozeß der Transformation in Rußland durch die Elite selbst eingeleitet. Eine Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten, wie durch die *Solidarność* in Polen, hat nicht stattgefunden, eine Zivilgesellschaft sich nicht entwickelt. SONJA MARGOLINA spricht in diesem Zusammenhang von einer „zivilisatorischen Lücke“¹⁴⁷.
4. Die sich im Laufe der Transformation mit der Entwicklung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen herausbildenden neuen ökonomischen Akteure.

Diese Klassifikation der Akteursgruppen ergibt sich aus der inneren Logik des sozialistischen Systems und gehört zu den strukturellen Gemeinsamkeiten aller Transformationsstaaten. Aufgrund der spezifischen kulturellen Traditionen haben sich in den einzelnen Ländern jedoch unterschiedliche Ausformungen der sozialistischen Ordnung etabliert, die das konkrete Kräfteverhältnis der einzelnen Individuen und Akteursgruppen zueinander bestimmen. Die Zuordnung einzelner Manager oder Wirtschaftsadministrationen zu der jeweils relevanten Akteursklasse kann nur in einzelnen Länderstudien unter Berücksichtigung des institutionellen Umfelds erfolgen.¹⁴⁸

¹⁴³ Die Ineffizienz der Staatsökonomie hatte schon früh die Entstehung der (illegalen) Schattenwirtschaft zur Folge. Ab Mitte der achtziger Jahre entwickelten sich neue (legale) Formen privater, eng an den Staatssektor gekoppelter Wirtschaftstätigkeiten. Die enge Anbindung an den Staatssektor sicherte den Zugang zu Gütern, administrativen Märkten und Informationen. Einzelne Akteure und Clan-Netzwerke nützten Mitte/Ende der achtziger Jahre die Chance ihren gesellschaftlichen Status auf eine andere und sicherere, weil rechtlich garantierte Basis zu stellen.

¹⁴⁴ Vgl. Staniszkis 1991, 326-347; Siehe hierzu auch Kordonsky 1995, 168; Levitas; Strzalkowski 1990, 413.

¹⁴⁵ Vgl. Midttun; Svindland 1996, 28-29; Hausner; Jessop; Klaus 1995, 29.

¹⁴⁶ Vgl. Tatur 1995, 99-103.

¹⁴⁷ Vgl. Margolina 1994.

¹⁴⁸ Vgl. North 1996, 36; Tatur 1995, 94; Rosa 1996, 11; Stark 1993, 13-14; Wiesenthal 1995, 16; Olson 1992, 72.

3.3 Restriktionen der Privatisierung

Die Herausbildung von Nationalstaat, Kapitalismus und Demokratie erstreckte sich in Westeuropa über einen langen Zeitraum. Die konstituierenden Elemente der bürgerlichen Gesellschaft, das staatliche Gewaltmonopol, private Eigentumsrechte und ein sozialisiertes Individuum entwickelten sich sukzessive. Den post-sozialistischen Gesellschaftssystemen in Mittel- und Osteuropa fehlen zu Beginn der Transformation die wichtigsten institutionellen Voraussetzungen und Ansatzpunkte: weder existieren exklusive Eigentumsrechte, noch ein staatliches Gewaltmonopol oder sozialisierte Individuen im Sinne von NORBERT ELIAS.¹⁴⁹ Während in Mitteleuropa bestimmte legalistische und libertäre Traditionen existierten und auch über die Zugehörigkeit zum westlichen Christentum gewisse kulturelle Voraussetzungen für die Entwicklung einer bürgerlichen Gesellschaft gegeben waren, kann Rußland nicht einmal auf eine solche Tradition zurückgreifen.¹⁵⁰ Die Analyse der Privatisierung in den Transformationsstaaten kann sich nicht auf die ökonomische Umwandlung beschränken, sondern muß die Interdependenz der verschiedenen Transformationsprojekte, den Einfluß politischer, rechtlicher und sozio-kultureller Reformen und Wandlungsprozesse berücksichtigen.¹⁵¹ Da die Reformen nicht unter *Tabula rasa*-Bedingungen durchgeführt werden, spielen die Charakteristika der historisch gewachsenen Institutionen und Organisationen eine wichtige Rolle bei der Herausbildung neuer Institutionen.¹⁵²

3.3.1 Ökonomische Rahmenbedingungen

Das über Jahre durch die Organisationsinteressen der administrativen Wirtschaftsstruktur reproduzierte strukturelle Ungleichgewicht der Wirtschaft hinterläßt den Reformen eine überindustrialisierte und stark konzentrierte Ökonomie mit der charakteristischen Dominanz der Schwerindustrie und des Militärisch-Industriellen Sektors (MIK), hoch verschuldeten, nicht wettbewerbsfähigen, vertikal integrierten und personell überbesetzten Großbetrieben mit veralteten Technologien und Kapitalstock sowie einem völlig unterentwickelten Dienstleistungsbereich.¹⁵³ Die Infrastruktur, das Telekommunikationsnetz, Straßen- und Bahnverbindungen sind unzureichend ausgebaut und befinden sich in einem katastrophalen Zustand.¹⁵⁴

Die Liberalisierung der Preise wird in allen Ländern von einer restriktiven Geld- und Finanzpolitik begleitet.¹⁵⁵ Als Folge dieser Politik steigt die zwischenbetriebliche Verschuldung der Unternehmen, was die Privatisierung und Bewertung der Unternehmen kompliziert.¹⁵⁶ Zudem behindert die rigide Geld- und Haushaltspolitik Investitions- und

¹⁴⁹ Vgl. Elias 1977; North; Thomas 1973; Tatur 1995, 112; Tilly 1985, 169-191; Pedersen; Ronit; Hausner 1994, 8.

¹⁵⁰ Vgl. Tatur 1995, 112; Grosfeld 1991, 2; Gray 1993, 1.

¹⁵¹ Vgl. Olson 1992, 74; Grosfeld 1991, 2; Tatur 1995, 94.; Wiesenthal 1995, 5; Cohen; Schwartz 1992, 16.

¹⁵² North 1996, 36; United Nations 1992, 193-194.

¹⁵³ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1993, 65-71; Kordonsky 1990, 86; Tatur 1995, 95; Peters 1993, 198; Richet 1993, 239; Estrin 1994, 7; Balcerowicz; Gelb 1995, 204.

¹⁵⁴ Vgl. Nove 1996, 50-51; Cave; Valentiny 1994, 69; Frydman; Rapaczynski 1993, 64; Segbers 1994, 24.

¹⁵⁵ Vgl. Jasinski 1992, 183; Van Wijnbergen 1993, 22; Kornai 1990, 105-138; Balcerowicz; Gelb 1995, 206-209.

¹⁵⁶ Vgl. Stiglitz 1993, 188; Kornai 1990, 140-142; Nuti 1996, 11.

Restrukturierungsaktivitäten und verstärkt damit den transformationsbedingten rezessiven Produktionsrückgang.¹⁵⁷ Die fehlende Infrastruktur des Marktes, erst im Aufbau begriffene, in ihren Strukturen noch rudimentäre Kapitalmärkte¹⁵⁸ und Finanzinstitutionen sowie die besonderen Schwierigkeiten bei der Umstrukturierung und Rekapitalisierung des Bankensektors stellen eine weitere Restriktion der Privatisierung dar.¹⁵⁹ Mangelnde buchhalterische Kenntnisse sowie die unzureichende Bewertung der Unternehmen durch den Kapitalmarkt machen die Beurteilung der Ertragskraft von Unternehmen zu einem zentralen Problem. Dazu kommen allgemeine Probleme der Informationsbeschaffung und anhaltende Preisverzerrungen.¹⁶⁰

Die Privatisierung und anschließende Restrukturierung der Unternehmen erfordert Kapital. Da das Kapitalangebot auf den inländischen Kapitalmärkten stark begrenzt ist, sind die Transformationsstaaten an dem Zufluß ausländischen Kapitals in die Unternehmen interessiert. Die in allen Ökonomien Mittel- und Osteuropas beinahe zur gleichen Zeit steigende Nachfrage nach Kapital und das vergleichsweise hohe politische Risiko beschränkt den Zufluß internationalen Kapitals in die einzelnen Länder und erhöht durch den Zinsanstieg die Preise für Kapital. Für die Transformationsstaaten heißt dies, daß der Kapitalzufluß in zweierlei Hinsicht beschränkt ist, zum einen durch das makroökonomische Kapitalangebot an den Kapitalmärkten und zum anderen durch die begrenzte Vermögensausstattung der einzelnen Akteure (mikroökonomische Begrenzung).¹⁶¹

Mit der Integration der Ökonomie in den Weltmarkt werden zwar ausländische Investitionen, die Entstehung des privaten Sektors und Wettbewerb stimuliert. Die dazu notwendige Schaffung einer konvertiblen Währung und die Liberalisierung des Außenhandels führen aber auch zu einer Bedrohung für die Existenz vieler einheimischer, ehemals staatlicher Großbetriebe, die ohne eine Zeit der Anpassung auf den Weltmärkten nicht konkurrieren können und deren Situation zusätzlich durch das Wegbrechen des RGW-Marktes erschwert wird.¹⁶²

Die Privatisierung der staatlichen Unternehmen erfordert den Umbau des staatlichen Einnahmen- und Ausgabensystems. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, der Aufbau eines

¹⁵⁷ Vgl. Knell 1996, 8; Kornai 1993, 182-227; Havlik 1996, 33-35; Nove 1996, 52-56; Laski 1996, 91-110.

¹⁵⁸ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1993, 73-74; The Role of Capital Market in the Privatisation Process, in: Trends and Policies in Privatisation 1993, Vol. 1, No. 1, 71-77; Zecchini 1993, 75; Bornstein 1993, 308; Estrin 1994, 14; Perotti 1994, 62-66.

¹⁵⁹ Die besondere Problematik der Privatisierung des Bankensektors liegt in den alten „schlechten“ Krediten und der Problematik des Kreuzeigentums begründet. Wird keine Lösung für dieses Problem gefunden und findet keine Rekapitalisierung der Banken statt, besteht über die Bildung strategischer Allianzen mit den alten „bankrotten“ Staatsunternehmen die Gefahr der *adverse selection* bei der Kreditvergabe. Die Banken werden, um sich vor ihrem eigenen Bankrott zu schützen, die staatlichen Unternehmen lange mit billigen Krediten versorgen. Der Privatsektor dagegen, der hohe Zinsen zahlen muß, wird in seiner Entwicklung behindert. Vgl. Aghion; Blanchard; Carlin 1994, 12-19; The Role of Commercial Banks in the Privatisation Process, in: Trends and Policies in Privatisation 1993, Vol. 1, No. 1, 65-70; The Privatisation of Commercial Banks in Central and Eastern Europe, in: Trends and Policies in Privatisation 1993, Vol. 1, No. 2, 57-64. Van Wijnbergen 1993, 31-32; Kornai 1991, 24.

¹⁶⁰ Vgl. Blommenstein; Geiger; Hare 1993, 19; United Nations 1992, 220-223; Estrin 1994, 14; Frydman; Rapaczynski 1993, 71-73; Balcerowicz; Gelb 1995, 204-205.

¹⁶¹ Vgl. Schmieding 1991, 104; Brücker 1993, 54; Zecchini 1993, 75; Aghion; Blanchard; Carlin 1994, 4.

¹⁶² Vgl. Bornstein 1993, 313; Kornai 1990, 155-158; Havlik 1996, 35-40; Nove 1996, 60-62.

sozialen Netzes sowie grundlegende Maßnahmen des Umweltschutzes fallen in den Aufgabenbereich des Staates und bedingen ein gut funktionierendes Steuersystem. Bislang von Unternehmen geführte soziale Einrichtungen wie Kindergärten oder Krankenhäuser müssen zunächst vom Staat übernommen werden.¹⁶³ Mit dem Steuersystem können zudem Anreize für die Entwicklung des privaten Sektors gesetzt werden. Die Zukunft des Staatssektors muß geklärt und eine Lösung für solche Unternehmen gefunden werden, die bis zur Privatisierung noch einige Zeit in Staatshand verbleiben.¹⁶⁴

3.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Fundierung der Marktwirtschaft sind in keinem der Länder vollständig entwickelt und implementiert.¹⁶⁵ Hektische gesetzgeberische Aktivitäten haben in einzelnen Teilbereichen zu Überregulierung und Widersprüchen geführt. Für andere Teilgebiete gibt es bis dato keine eindeutig gesetzlich verbindlichen Grundlagen. Dies gilt auch für die Definition der Verfügungsrechte.¹⁶⁶ Zudem bedeutet die Existenz eindeutiger Gesetzesvorschriften noch lange nicht deren Einhaltung bzw. eine ausreichende Sanktionierung von Rechtsverstößen.¹⁶⁷

Eine klare Trennung der legislativen und exekutiven Staatsgewalt existiert weder in Polen noch in Rußland. Zu vermissen ist zudem eine verlässlich arbeitende und von politischen Entscheidungen unabhängige Justiz. Entsprechend gibt es auch weiterhin Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Organen.¹⁶⁸ Dem Entwurf und der Einführung einer neuen Verfassung wurde zu Beginn der Transformation häufig nicht die gebührende Stellung eingeräumt, so daß heute die Exekutive eine an den Maßstäben der Demokratie gemessene unmäßige Machtfülle besitzt. Wichtige Regelungen werden von der Exekutive, und dies nicht selten gegen den Widerstand der Legislative, *ad hoc* mit der Hilfe von Erlassen, anstatt mit Gesetzen durchgesetzt.¹⁶⁹ JAN WINIECKI charakterisiert die Situation für Polen folgendermaßen:

„[...] the present ruling coalition creates laws in a manner not different from that characteristic of the old communist regime. Namely, they draft laws in such a way to leave the unlimited discretion in the hands of the executive apparatus. Thus, the protection of citizen's rights, normally offered by acts of parliament (that is by the legislature), is next to non-existent as laws passed by parliament are but empty shells, while all the burdens borne by citizens as taxpayers, entrepreneurs, etc., are decided at the level of the executive.“¹⁷⁰

¹⁶³ Vgl. Åslund 1991, 7; Bornstein 1993, 307; Bhaduri 1996, 124-125.

¹⁶⁴ Vgl. Kornai 1990, 59; Grosfeld 1991, 10.

¹⁶⁵ „The legal framework in a market economy has at a minimum four basic economic functions: to define the universe of property rights in the system, to set a framework for exchanging those rights, to set the rules for the entry and exit of actors into and out of productive activities and to advise market structure and behaviour to promote competition.“ Gray 1993, 1.

¹⁶⁶ Die Abgrenzung staatlichen Eigentums zu kommunalen, regionalen und föderalen bzw. republikanischen Körperschaften ist weder in Polen noch in Rußland bislang eindeutig geklärt. Vgl. Kaminski; Stefanowicz 1996, 19; Rubin 1996, 59.

¹⁶⁷ Vgl. Bornstein 1993, 307; Roggemann 1994; Blumenstein; Geiger; Hare 1993, 20; o.V. 1997: Immer mehr Wirtschaftskriminalität in Rußland, 11.2.1997.

¹⁶⁸ Vgl. Roggemann 1994, 1; Zecchini 1993, 75; Blumenstein; Geiger; Hare 1993, 20; Kaminski; Stefanowicz 1996, 14; Merkel; Sandschneider; Segert 1996, 29; Merkel 1996, 103; Nuti 1996, 11.

¹⁶⁹ Vgl. Winiecki 1996a, 6; Merkel; Sandschneider; Segert 1996, 29; Rüb 1996, 61; Midttun; Svindland 1996, 27.

¹⁷⁰ Winiecki 1996a, 5-6.

Die Regierungssysteme Ungarns und Tschechiens beruhen auf einer vergleichsweise klaren Kompetenzzuschreibung der Verfassungsorgane. Sie sind stabiler und handlungsfähiger als die Transformationsgesellschaften Rußlands und Polens, die noch weit von dem Ideal der Rechtsstaatlichkeit entfernt sind.¹⁷¹ Hier wurde bislang weder eine eindeutige Trennung der Gewalten erreicht, noch ein Vorrang der Verfassung über Verwaltung und Gesetzgebung. Auch das Postulat der Rechtssicherheit wird durch rückwirkende Gesetzesänderungen immer wieder verletzt. Dies betrifft fortwährend auch Eigentumsrechte regelnde Gesetze oder Verordnungen. Die Garantie von Privateigentum in all seinen Dimensionen und die Durchsetzung der aus den Verfügungsrechten entstehenden Rechte und Verpflichtungen ist bis heute nicht völlig gewährleistet.

3.3.3 Politische Rahmenbedingungen

Die Rolle des Staates in der Transformationsperiode ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Einerseits muß sich der Staat aus der Ökonomie zurückziehen, andererseits aber den Entwurf und die Durchsetzung der neuen Regeln, wie die aus der Definition von *property rights* entstehenden Rechte und Pflichten, gewähren. Die Etablierung des Marktes setzt auch die Rekonstitution des Staates als normative Regel- und Regelungsinstanz voraus.¹⁷²

„The post-socialist state must divest itself of state property, the regulative capacities of the plan-state, and control over the entire banking system. However, in order that the new market-oriented system be regularized, the state must be rolled forward in new directions and allowed to acquire new powers. It must provide itself the capacities to create and maintain the core institutional framework [...].“¹⁷³

Der Rekonstitution und Konsolidierung des Staates voran geht eine Phase der anhaltenden politischen Instabilitäten, die durch die Existenz eines schwachen Staates gekennzeichnet ist.¹⁷⁴ Die Konsolidierung des Staates erfordert zumindest einen gewissen nationalen Konsens bezüglich der Ziele und auch der Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Enorme soziale Spannungen und Verteilungskonflikte machen gerade in der Transformationsperiode einen dauerhaften politischen Konsens unmöglich. Regierungen haben selten eindeutig definierte Interessen und lassen sich vielfach von tagespolitischen Erwägungen und sich aufzeigenden Koalitionsoptionen leiten. Regierungsbeschlüsse sind häufig nicht mehr als Formelkompromisse auf Zeit.¹⁷⁵ Zusätzlich erschwert wird die Reformpolitik der Regierung durch das fehlende Know-how der im Verwaltungsapparat beschäftigten Personen.¹⁷⁶

Von zentraler Bedeutung für die Analyse der Privatisierung ist die Frage, wer sich zu Beginn der Privatisierung *de facto* als Eigentümer der Unternehmen betrachtet. Der Staat ist keineswegs in allen Ländern zu Beginn der Transformation noch *de jure* und *de facto* Eigentümer der zu privatisierenden Unternehmen.¹⁷⁷ Die zunehmende Komplexität der Ökonomien machte die direkte Planbarkeit und Kontrolle der Wirtschaft unmöglich. Immer größere Entscheidungen wurden auf die Ebene der Unternehmen verlagert und vergrößerten

¹⁷¹ Vgl. Merkel 1996, 103.

¹⁷² Vgl. Tatur 1995, 94; Frydman; Rapaczynski 1994, 96.

¹⁷³ Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 12.

¹⁷⁴ Vgl. Nuti 1996, 11; De Spiegeleire 1995, 62-63; Eggertsson 1995, 25.

¹⁷⁵ Vgl. Wagoner 1994, 655; Apolte; Cassel 1994, 663; Segbers 1994, 14; Midttun; Svindland 1996, 27.

¹⁷⁶ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 85; Balcerowicz 1995, 248-249.

¹⁷⁷ Vgl. United Nations 1992, S. 203

damit die Handlungsspielräume des Managements. Zusätzlich erweitert wurden Autonomie und Entscheidungsbefugnisse des Managements durch die marktsozialistischen Reformen in Ungarn, Polen und später auch in Rußland (Perestrojka). Mit den Reformen einher ging außerdem eine Stärkung der Arbeitskollektive in den Betrieben. Dies gilt in besonderem Maße für Polen und Jugoslawien, abgeschwächt aber auch für die beiden anderen genannten Staaten. Allein in der Tschechoslowakei und Rumänien bestand das klassische sozialistische System bis zur Transformation beinahe unverändert fort.¹⁷⁸ Die Ignorierung der Interessen der Unternehmensinsider als den *De facto*-Eigentümern in Polen, Rußland und Ungarn verschärft die Gefahr des *asset-stripping* und verzögert den Reformprozess.¹⁷⁹

2.3.4 Sozio-kulturelle Rahmenbedingungen

Formlose Beschränkungen wie Normen oder gesellschaftliche Verhaltenskodizes besitzen ein größeres Beharrungsvermögen als formgebundene Institutionen (z.B. Gesetze oder Verordnungen). Während formgebundene Institutionen verhältnismäßig leicht ausgetauscht werden können, sind formlose Restriktionen einer Änderung nicht so einfach zugänglich. Nur in ihrem komplementären Zusammenwirken können formlose und formgebundene Institutionen Unsicherheit reduzieren und Erwartungen stabilisieren.¹⁸⁰

Für die meisten Menschen der Transformationsgesellschaften wurden über Jahre erlernte Verhaltensweisen und Denkmodelle mit einem Schlag durch den Kollaps des sozialistischen Gesellschaftssystems entwertet. Entscheidungen müssen in einer durch extreme Unsicherheit und Informationsunvollkommenheiten gekennzeichneten Umwelt getroffen werden. Die Veränderung der formalen Regeln führt nicht unmittelbar zu einer Veränderung des Verhaltens der Akteure. Diese benötigen Zeit zum Erlernen der Verhaltensweisen, die den neuen Institutionen angepaßt sind.¹⁸¹ Die Aneignung des neuen Wissens braucht Zeit. Fehlendes Wissen über die Funktionsweise von Marktwirtschaften sowie Mangel an unternehmerischer Erfahrung und Know-how bestimmen zunächst die Verhaltensweisen der Menschen in den Transformationsgesellschaften.¹⁸²

Auf jahrelangen Erfahrungen beruhende Erwartungshaltungen können nur durch Vorgaben eindeutiger neuer Regeln durchbrochen werden. Eine klare Formulierung der formalen Regeln ist Voraussetzung für das Erlernen neuer Denkmodelle. Solange sich, wie in Rußland, Manager oder Arbeitskollektive von Unternehmen, seien sie nun bereits privatisiert oder nicht, im Falle von Schwierigkeiten weiterhin erfolgreich um Hilfe suchend an die Regierung wenden können, werden alte Verhaltensmuster nicht zerstört. Je mehr Zugeständnisse die Regierung macht, um so weniger werden alte Erfahrungen gebrochen und durch neue ersetzt. Eigentumsrechte verlieren in einer solchen Situation ihre Funktion.¹⁸³

¹⁷⁸ Vgl. Blommenstein; Geiger; Hare 1993, 20; Aghion; Blanchard; Carlin 1994, 1; United Nations 1992, 201; Jasinski 1992, 181.

¹⁷⁹ Vgl. Heinrich 1993; Sachs 1991, 4; Schmieding 1991, 104; Hausner; Jessop; Nielson 1995, 25.

¹⁸⁰ Vgl. Kiwit; Voigt 1995, 29.

¹⁸¹ Vgl. Balcerowicz 1995, 239-242; North 1996, 33; Dosi 1994; Chavance; Magnin 1995, 65; Offe 1995, 47-66.

¹⁸² Vgl. Van de Mortel 1996, 37; Kornai 1991, 26; Wiesenthal 1995, 16; Frydman; Rapaczynski 1993, 78; Schiavo-Campo 1995, 4.

¹⁸³ Vgl. Grosfeld 1991, 13; Van de Mortel 1996, 42; North 1994, 362; Eggertsson 1995, 21.

Unter den spezifischen historischen Ausformungen der verschiedenen sozialistischen Ordnungen haben sich unterschiedliche informelle Regelsysteme in den einzelnen Ländern herausgebildet. Die Phase der langen Öffnung Ungarns und Polens hat auch das Verhalten der Menschen geprägt. Der Lernprozeß hat nicht erst mit dem Beginn der Transformation begonnen. Marktwirtschaftliche Institutionen und Anreize konnten sich hier langsamer und über die Zeit entwickeln.¹⁸⁴

3.4 Die Wahl des Privatisierungsverfahrens

Die Wahl der Privatisierungsmethode ist sowohl für die entsprechende Gestaltung der betrieblichen Kontroll- und Lenkungsstrukturen als auch für die Depolitisierung der Ökonomie von entscheidender Bedeutung.¹⁸⁵ Neben den ökonomischen, politischen, rechtlichen und sozio-kulturellen institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt die Wahl der Privatisierungsstrategie den Verlauf der Privatisierung und den Erfolg der Unternehmensrestrukturierung. Die spezifische Privatisierungsstrategie eines Landes wird auf dem politischen Markt ausgehandelt und hängt von den zugrundeliegenden Kräfteverhältnissen der jeweiligen Akteure ab. Wie gezeigt werden konnte, haben die Reformer nur begrenzten Einfluß auf das Ergebnis des Privatisierungskompromisses. In Abhängigkeit von den institutionellen Rahmenbedingungen weisen aber selbst gleiche Privatisierungsstrategien unterschiedliche Resultate auf. Die Analyse von Privatisierungsstrategien kann von daher nur unter Berücksichtigung der länderspezifischen Voraussetzungen erfolgen.¹⁸⁶

Je nach der zugrundeliegenden Fragestellung können Privatisierungsmethoden nach unterschiedlichen Gesichtspunkten klassifiziert werden: 1) Wie wird privatisiert? Welche Verfahren – Auktionen, Investmentausschreibungen, Tender, Restitution, *Management-buyout* (MBO) oder *Employee-buyin* (EBO) der Privatisierung – werden zur Übertragung der Eigentumsrechte angewendet? 2) Wer kann im Verlauf der Privatisierung Eigentum erwerben? *Insider* (Management und Arbeitnehmer), die gesamte Bevölkerung oder Strategische Investoren (Ausländer, Inländer)? 3) Erfolgt die Privatisierung gegen Einnahmen (Verkauf) oder aber über die kostenlose Distribution des Eigentums (Voucher)? 4) Wer führt die Privatisierung durch? Ist der Prozeß der Privatisierung zentralisiert oder dezentralisiert? Abbildung 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten in der Literatur diskutierten Privatisierungsmethoden. In der Realität werden zur Privatisierung eines Unternehmens meist verschiedene Privatisierungsverfahren miteinander kombiniert.¹⁸⁷

Abbildung 1: Alternative Privatisierungsmethoden: Verkaufsverfahren vs. freie Distribution

	Insider	Bevölkerung	Frühere Eigentümer	Strategische Inländer	Ausländische Investoren
--	----------------	--------------------	---------------------------	------------------------------	--------------------------------

¹⁸⁴ Vgl. United Nations 1992, 217.

¹⁸⁵ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 148.

¹⁸⁶ Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 67; IFC 1995, 8.

¹⁸⁷ Vgl. Brücker 1993, 61; Estrin, 20; Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 67; Aoki 1995, 3; Winiiecki 1993, 174.

Verkauf	MBO/EBO	Börse		Auktionen, informelle Verhandlungen
Freie Distribution	Spontane Privatisierung	Voucher- privatisierung	Restitution	

Quelle: In Anlehnung an Estrin; Saul (1994), 21.

Bei den Verkaufsverfahren bieten Auktionen¹⁸⁸ den Vorteil, daß der Preis von Unternehmen nicht zuvor festgelegt werden muß und damit das Problem der Bewertung umgangen werden kann.¹⁸⁹ Allokationseffizienz und Erlöseffizienz von Auktionen nehmen jedoch mit zunehmender Komplexität (Faktorspezifität) und Größe der Unternehmen ab, was einerseits darauf zurückzuführen ist, daß außer dem Preis keine weiteren Informationen berücksichtigt werden können. Der Preis aber verliert gerade unter Marktunvollkommenheiten seine Allokationsfunktion.¹⁹⁰ Andererseits kann bei gegebenen Vermögensrestriktionen in Transformationsgesellschaften bei großen Unternehmen nicht mehr von hinreichendem Bieterwettbewerb ausgegangen werden.¹⁹¹

Unter der Annahme beschränkter und ungleich verteilter individueller Rationalität ist nicht davon auszugehen, daß der Bieter mit dem höchsten Gebot auch den optimalen Plan für die Ressourcenverwendung hat. Informelle Verhandlungen¹⁹² ermöglichen die Berücksichtigung multidimensionaler Information und können deshalb gegenüber den Auktionen eine höhere Allokationseffizienz erreichen. Zudem besteht die Möglichkeit, komplexe Verträge¹⁹³ zu

¹⁸⁸ Auktionen sind standardisierte Verkaufsverfahren, bei denen der Preis als einziger Aktionsparameter zugelassen ist. In der Auktionstheorie werden vier Standardverfahren unterschieden: 1) die englische Auktion, bei der in einem öffentlichen Bietverfahren der Preis solange erhöht wird, bis nur noch ein Bieter übrig bleibt; 2) die niederländische Auktion beginnt mit dem Höchstpreis, der solange gesenkt wird bis der erste Bieter den Preis akzeptiert; 3) die versiegelte Höchstgebots-Auktion ermittelt unter nicht-öffentlichen Geboten den Bieter mit dem höchsten Gebot sowie 4) die versiegelte Zweitgebotsauktion, die dem Bieter mit dem zweithöchsten Gebot den Zuschlag gibt. Vgl. Schmidt; Schnitzer 1996, 4-5; Brücker 1993, 70-71.

¹⁸⁹ Einen guten Überblick über die Theorie der Auktionen geben Schmidt; Schnitzer 1996; McAfee; McMillan 1987, 699-788; Milgrom; Weber 1982, 1081-1122; Maskin 1992, 115-136.

¹⁹⁰ Gibt man die Annahme der vollkommenen Rationalität auf und kommen Vermögensrestriktionen hinzu, kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß auch der Bieter mit dem höchsten Reservepreis zugleich die produktivste Verwendung für ein Unternehmen findet. Siehe auch Brücker 1993, 73; Schmidt; Schnitzer 1996, 16-18.

¹⁹¹ Die Ertragseffizienz von Auktionen nimmt mit sinkender Anzahl an Bietern ab. Mit zunehmender Komplexität und Größe von Unternehmen steigen die Anforderungen an die ökonomische Kompetenz und Vermögensausstattungen der Bieter, wodurch sich die Anzahl der Bieter verringert. Auktionsverfahren sind deshalb vor allem für den Verkauf kleiner oder auch mittlerer Unternehmen sinnvoll. Hier ist davon auszugehen, daß größerer Bieterwettbewerb besteht und die Berücksichtigung multipler Informationen nicht eine so große Rolle spielt. Vgl. Albrecht 1996, 215; Brücker 1993, 69-76.

¹⁹² Bei informellen Verhandlungen werden neben dem Preis andere Allokationskriterien, wie Investitionszusagen, die Reputation eines Bieters, Beschäftigungsgarantien oder Sanierungskonzepte berücksichtigt. Die Investitionsausschreibung in Rußland ist damit eine spezielle Form der informellen Verhandlungen, bei der die Investitionszusage neben dem Preis das Hauptkriterium der Allokation ist. Vgl. auch Brücker 1993, 62; Schmidt; Schnitzer 1996, 23.

¹⁹³ Komplexe Verträge sind sachlich und zeitlich nicht abgeschlossen um eine flexible Anpassung an Ereignisse zu ermöglichen, die bei Vertragsabschluß noch nicht vollkommen antizipiert werden konnten. Komplexe Verträge sind deshalb immer unvollständig und bergen das Risiko opportunistischen Verhaltens, wodurch die Identität des Partners von zentraler Bedeutung wird. Vgl. Williamson 1985-1990, 78; Richter; Furubotn 1996, 160-161.

schließen und das Angebotspaket flexibler zu gestalten, womit jedoch auch die Transparenz der Transaktionen sinkt und der Verhandlungsaufwand steigt. Die gestiegenen diskreten Handlungsspielräume der Privatisierungsorganisationen begünstigen Korruptionsversuche und erfordern eine mit Kosten verbundene erhöhte Kontrolle und Überwachung.¹⁹⁴ Um sich vor Opportunismus zu schützen, werden Verträge zwischen Vertragspartnern abgeschlossen, die bereits in der Vergangenheit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut haben. Für die alten Eliten schafft diese Art der Vertragsgestaltung besonders günstige Bedingungen, ihre politische Macht in ökonomisches Kapital zu transformieren. Informelle Verhandlungen sind außerdem anfällig für politischen Druck der verschiedensten Interessengruppen (Arbeitskollektive, regionale Regierungen) und damit auch zeitintensiv.¹⁹⁵

Das *Management-buyout* kann als Spezialfall der informellen Verhandlungen betrachtet werden. Durch die Stundung des Verkaufspreises oder die Einräumung von Krediten zu Vorzugskonditionen kann für Personen mit besonderer ökonomischer Kompetenz die Vermögensrestriktion gelockert werden. Aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Management und Privatisierungsagentur besteht jedoch eine gestiegene Gefahr opportunistischen Verhaltens von Seiten der Manager, die nur durch die Existenz einer entsprechend hohen Eigenkapitalquote gemindert werden kann.¹⁹⁶ Die Privatisierung über die Börse spielt in den Transformationsstaaten aufgrund der unterentwickelten Kapitalmärkte und der hohen Anforderungen an die Bonität der Unternehmen, keine Rolle.¹⁹⁷

Die Alternative zu den Verkaufsverfahren besteht in der freien Distribution von Eigentumsrechten durch Voucher¹⁹⁸ an die Bevölkerung. Mit den Vouchern können direkt Unternehmensanteile ersteigert oder aber Beteiligungen in Investitionsfonds erworben werden. Als Argumente für die Voucherprivatisierung werden die Aufhebung der mikro- wie makroökonomischen Vermögensrestriktion, die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses, die Beseitigung politischer Hindernisse und Gerechtigkeitsaspekte angeführt.¹⁹⁹ Gegen die Privatisierung via Voucher sprechen die Trennung von Eigentümern und Management, die breite Streuung von Eigentumstiteln sowie die nicht vorhandene Kontrolle über Kapitalmärkte, die zu enormen diskretionären Handlungsspielräumen der Agenten und damit zu hohen *agency*-Kosten führen.²⁰⁰ Werden außerdem, wie in Rußland, für Investmentfonds die Möglichkeiten des Erwerbs von Aktienpaketen an einzelnen Unternehmen eingeschränkt,

¹⁹⁴ Vgl. Williamson 1985-1990, 85-88; Richter; Furuboten 1996, 173-175; Brücker 1993, 61-67; Schmidt; Schnitzer 1996, 26-27.

¹⁹⁵ Schmidt; Schnitzer 1996, 26-27.

¹⁹⁶ Vgl. Brücker 1993, 67-69; Management and Employee Buy-outs in Central and Eastern Europe - an Introduction, Working Paper der EBRD und CEEP, London 1993; Frydman; Rapaczynski 1994, 165.

¹⁹⁷ Vgl. Williamson 1992, 27-55; Leipold 1993, 22; Estrin 1994, 21; Brücker 1993, 84; Frydman; Rapaczynski 1994, 60.

¹⁹⁸ Die Darstellung bezieht sich auf die einfachste Form der Voucherprivatisierung wie sie annähernd in der Tschechoslowakei und in Rußland durchgeführt wurde. Das polnische Modell führt, um das Problem der zu starken Streuung von Aktien zu vermeiden, Investmentfonds als Intermediäre ein. Die Bevölkerung kann mit ihren Vouchern nur Anteile an diesen Fonds erwerben. Allein die Investmentfonds haben das Recht, Unternehmensanteile zu ersteigern. Vgl. hierzu Frydman; Rapaczynski; Earle 1993, 79-90; 194-197; United Nations 1992, 235-238.

¹⁹⁹ Vgl. Schmieding 1992, 97-109; Schmidt; Schnitzer 1996, 29-30.

²⁰⁰ Vgl. Brücker 1993, 86-89; United Nations 1992, 240.

erhält das bisherige Management beinahe unbeschränkte Machtbefugnisse, ohne daß sich dessen Anreizstruktur wesentlich verändert hätte.²⁰¹ Da die freie Distribution von Eigentum den Unternehmen weder neues Kapital noch das benötigte Know-how bringt, wird die Restrukturierung der Unternehmen erschwert.²⁰² Allein unter dem *corporate governance*-Aspekt betrachtet, ist der Verkauf von Unternehmen gegen Bargeld die sicherere Methode „wirkliche“ Eigentümer zu finden und eine effektive Unternehmenskontrolle zu etablieren.

Bei der Abwägung der Kosten und Nutzen der Privatisierungsmethoden müssen die Kosten der möglichen politischen Destabilisierung bei Nichtbeachtung gesellschaftlicher Interessen und die Kosten des möglichen Scheiterns des Reformprogramms berücksichtigt werden.²⁰³ Es sind vor allem politische Gründe, die sehr wohl für eine Voucherprivatisierung sprechen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Privatisierung von einer schwachen Reformregierung gegen große politische Widerstände durchgeführt wird. Mit der Ausgabe von Vouchern zielt die Reformregierung darauf ab, die Zustimmung von breiten Teilen der Bevölkerung, des Managements und der Arbeitskollektive zu gewinnen. Voucher sind ein Instrument der Koalitionspolitik der Regierung.²⁰⁴

Auch bei der Privatisierung via *Employee-buyout*, die häufig als eine Mischform zwischen Verkaufs- und Verteilungsverfahren ausgestaltet ist, steht zunächst der Aspekt der Depolitisierung im Mittelpunkt.²⁰⁵ Allgemein bestehen für arbeitnehmerdominierte Unternehmen die für Kollektiveigentum geltenden Anreizprobleme. Aufgrund der erhöhten Neigung Anteile des Unternehmensgewinns zugunsten persönlicher Einkommen auszuschütten, sind weniger Mittel für Investitionen verfügbar, der Substanzverzehr des Kapitalstocks ist die Folge.²⁰⁶ Die vor allem an Beschäftigung und Lohnzahlungen interessierten Arbeitnehmer werden versuchen, die ökonomisch dringend erforderliche Restrukturierung der Unternehmen so lange wie möglich hinauszuschieben. Durch die individuelle Zuweisung und Transferierbarkeit der Eigentumsrechte können die beschriebenen Anreizdefekte gemindert werden. Dies setzt jedoch voraus, daß die Stammebelegschaft nicht weiterhin die Kontrolle behält, und ein neuer strategischer Investor gefunden wird.²⁰⁷

Für die Einbeziehung der Belegschaften und auch des Managements trotz dem implizierten *corporate governance*-Probleme in die Privatisierung spricht vor allem deren starke Position in den Unternehmen. In Polen, und abgeschwächt auch in Rußland und Ungarn, verfügten Unternehmensinsider zu Beginn der Transformation faktisch über einen Teil der betrieblichen

²⁰¹ Investmentfonds war es zu Beginn der Privatisierung in Rußland nur erlaubt, 10% der Anteile eines Unternehmens zu erwerben. Später wurde dieser Satz auf 25% erhöht. Im Gegensatz zu Tschechien spielen als Resultat dieser Politik heute Investmentfonds in Rußland kaum eine Rolle. Vgl. hierzu Mejstrik 1996.

²⁰² Vgl. Lieberman 1995, 30; Leipold 1993, 25; Schmidt; Schnitzer 1996, 29-30.

²⁰³ „The costs of decades of dominance of state ownership will certainly be higher than those resulting from unavoidable problems associated with the free distribution of state assets to citizens.“ Winiecki 1993, 172.

²⁰⁴ Vgl. Albrecht 1996, 214; Schmidt; Schnitzer 1996, 29-30; Schmieding 1992, 106-107; Balcerowicz 1995, 198; Siegmund 1997, 58; Roland 1995, 36-40; Winiecki 1993, 172.

²⁰⁵ *Employee-buyout* kann die Übertragung des gesamten Unternehmensvermögens an die Belegschaft oder aber auch eine prozentuale (Minderheits- oder Mehrheits) Belegschaftsbeteiligung bedeuten. Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 66.

²⁰⁶ Vgl. Leipold, Helmut 1983, S. 185-217; Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej 1994, S. 23;

²⁰⁷ Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 25

Kontrollrechte.²⁰⁸ Eine gegen die Interessen der Belegschaften und des Managements erzwungene Privatisierung verstärkt einerseits die Opposition und erschwert damit weitere Schritte der Wirtschaftsreformen. Andererseits wird durch eine solche Politik die Gefahr unkontrollierten *asset strippings* weiter verschärft.²⁰⁹ Die Berücksichtigung der Insider bei der Privatisierung ist wie bei der Voucherprivatisierung ein Instrument der Koalitionspolitik der Regierung. Der Kräfteausgleich der Akteure ist Voraussetzung für die Durchsetzung des Reformprogramms. Die konkrete Ausgestaltung der Vergünstigungen für Belegschaften und Management wird durch die politischen und institutionellen Gegebenheiten des jeweiligen Landes bestimmt.²¹⁰

„The differences among various mass privatization programs are not just a question of design – the basic variations can be seen as flowing from the differences in political situation. The primary factor is, again, the relation between the state and the corporate insiders.“²¹¹

Sowohl die Voucherprivatisierung als auch die Berücksichtigung von Insiderinteressen über *Empolyee-* und *Management-buyout* haben Auswirkungen auf die Herausbildung von *corporate governance*-Strukturen.²¹² Alle drei Verfahren können als eine Art Initialverteilung betrachtet werden. Erst die sich anschließende Reallokation der Eigentumstitel läßt eine neue, an der Restrukturierung der Unternehmen interessierte Eigentümerstruktur entstehen.²¹³ Von zentraler Bedeutung sind unter diesen Annahmen die Reallokationskosten der anschließenden Umverteilung.

4 Schlußfolgerungen

Unsicherheit, asymmetrisch verteilte und unvollständige Informationen, fehlende marktwirtschaftliche Institutionen sowie ein hoher Grad an Marktunvollkommenheiten bedingen extrem hohe Transaktionskosten der Transformation in Mittel- und Osteuropa. Privatisierungsprogramme, als Ergebnis politischer Koalitionen und Kompromisse, sind komplexe Gebilde und ein Gemisch der verschiedensten Verfahren. Die Entstehung und Entwicklung privater Verfügungsrechte in den Umbruchsökonomien hängen von der Höhe der Transaktionskosten bei der Durchsetzung von *property rights* sowie den bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen ab. Die Neuordnung der Verfügungsrechte ist ein zeitintensiver, durch die Erwartungen der verschiedenen Interessen geprägter pfadabhängiger Prozeß. Am Ende eines institutionellen Wandlungsprozesses steht nicht zwangsweise ein optimales Gleichgewicht. Politisch effizient, weil die einzig durchsetzbare Alternative, kann

²⁰⁸ Vgl. Aoki 1995, 8; Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 69; Management and employee buy-outs in central and eastern Europe – an introduction, A Technical Note by EBRD and CEEP, London 1993; Frydman; Rapaczynski 1994, 120.

²⁰⁹ Vgl. Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 25.

²¹⁰ Vgl. Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 68; Albrecht 1996, 215; Frydman; Rapaczynski 1994, 24; Leipold 1993, 28; Siegmund 1997, 58; Aoki 1995, 7; Hausner; Jessop; Nielsen 1995, 25.

²¹¹ Frydman; Rapaczynski 1994, 161.

²¹² Erhält die Belegschaft nur Minderheitsbeteiligungen oder eingeschränkte Stimmrechte können Anreizdefizite bei der Privatisierung über *Employee-buyout* beinahe ganz vermindert werden. Ist dies politisch nicht durchsetzbar, ist auf die freie Transferierbarkeit von Eigentumstiteln zu achten. Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 26; Bogetic 1993, 463-481. Bei der Voucherprivatisierung spielt die Ausgestaltung der Auktionen, die Rolle der Finanzintermediäre sowie die freie Transferierbarkeit der Voucher eine Rolle. Vgl. Frydman; Rapaczynski 1994, 36; IFC 1995, 30.

²¹³ „[...] voucher privatization played a role of temporary intermediary that opened the space for finding out the new ownership structures. In no case it can be considered as a final ownership distribution.“ Mejstrik 1996, 14, Vgl. auch Filatotchev; Grosfeld; Karsai; Wright; Buck 1996, 68; Winiacki 1993, 173.

das Privatisierungsprogramm weit vom ökonomischen Effizienzkalkül entfernt sein. Gesamtgesellschaftlich effizientere Lösungen sind dann zwar theoretisch denkbar, sie können aufgrund der hohen politischen Transaktionskosten und sich gegenseitig blockierender Machtgruppen jedoch nicht durchgesetzt werden. Die neue Struktur der Verfügungsrechte kann aufgrund der politischen Konstellation der Interessen ein suboptimales Gleichgewicht sein.

5 Literatur

Acs, Zoltan/FitzRoy, Felix (1994): A Constitution for Privatizing Large Enterprise, in: *Economics of Transition*, 2.1, S. 83-94.

Aghion, Philippe/Blanchard, Olivier/Burgess, Robin (1993): The Behaviour of State Firms in Eastern Europe: pre-privatisation, Working paper No. 12, EBRD, London.

Aghion, Phillippe/Blanchard, Olivier Jean/Carlin, Wendy (1994): The Economics of Enterprise Restructuring in Central and Eastern Europe, Discussion Paper Series, No. 1058, CEPR, London.

Akerlof, George (1991): Procrastination and Obedience, in: *AER*, 81.2, S.1-19.

Albrecht, Barthold (1996): Transformation durch Partizipation: Die Bedeutung alternativer Privatisierungsmethoden für den Erfolg der Reformen in Osteuropa, Frankfurt/New York.

Alson, Lee/Eggerstsson, Thráinn/North, Douglass (1996)(Hg.): Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge.

Anderson, Gary/Boettke, Peter (1994): Soviet Venality: The USSR as a Rent Seeking Society, Working Paper.

Anderson, Terry/Hill, Peter (1996)(Hg.): The Privatization Process: A Worldwide Perspective, Boston/London

Anderson, Terry/Hill, Peter (1996): Introduction: The Political Economy of Privatization, in: ders (Hg.), S. xi-xiii.

Andreff, Wladimir (1996): Three Theoretical Analyses of Corporate Governance in Privatized Enterprises, in: *EMERGO*, 3.4, S. 61-74.

Aoki, Masahiko/Kim, Hyung-Ki (1995)(Hg.): Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks, Washington D.C..

Aoki, Mashiko (1995): Controlling Insider Control: Issues of Corporate Governance in Transition Economies, in: Aoki, Masahiko/Kim, Hyung-Ki (Hg.), S. 3-29.

Apolte, Thomas (1992): Politische Ökonomie der Systemtransformation, Hamburg.

Apolte, Thomas/Cassel, Dieter (1994): Systemtransformation und Politikvertrauen, in: Hermann-Pillath, Carsten/Schlecht, Otto/Wünsche, Horst Friedrich (Hg.), S. 657-681.

Ash, Timothy/Hare, Paul/Canning, Anna (1994): Privatisation in the former centrally planned economies, in: Jackson, Peter/Price, Catherine M. (Hg.), S. 213-236.

Áslund, Anders (1991): Principles of Privatisation for Formerly Socialist Countries, Working Paper No. 18, Stockholm Institute of Soviet and East European Economics.

Backhaus, Jürgen (1991)(Hg.): Systemwandel und Reform in östlichen Wirtschaften, Marburg.

Balcerowicz, Leszek (1995): Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest et. al..

Balcerowicz, Leszek/Gelb, Alan (1995), Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective, in: Balcerowicz, Leszek (Hg.), S. 202-231.

- Baldassarri, Mario/Pagnetto, Luigi/Phelps, Edmund (1993)(Hg.): Privatization Process in Eastern Europe, Rome.
- Batt, Judy (1994): Political dimensions of privatization in Eastern Europe, in: Estrin, Saul (Hg.).
- Bauer, Tamás (1983): The Hungarian Alternative to Soviet Type Planning, in: *Journal of Comparative Economics*, 7.3, S. 304-316.
- Bauer, Tamás (1984): The Second Economic Reform and Ownership Relations, in: *Eastern European Economics*, Spring-Summer, S. 33-87.
- Bauer, Tamás (1988): Hungarian Economic Reform in East European Perspective, in: *Eastern European Politics and Societies*, 2.3, S. 418-432.
- Bauer, Tamás (1991): The Microeconomics of Inflation under Economic Reform: Enterprises and their Environment, in: Commander, Simon (Hg.), S. 107-119.
- Bauer, Tamás (Winter 1987-88): Perfecting or Reforming the Economic Mechanism?, in: *Eastern European Economics*, S. 5-34.
- Benjamin, Daniel/Anderson, Terry (1996): Taxation, Enforcement Costs, and the Incentives to Privatize, in: Anderson, Terry/Hill, Peter (Hg.), S. 39-56.
- Bewley, T. (1987)(Hg.): *Advances in Economic Theory*, Cambridge.
- Bhaduri, Amit (1996): Patterns of Economic Transition and Structural Adjustments, in: Knell, Mark (Hg.), S. 116-133.
- Blommenstein, Hans/Geiger, Rainer/Hare, Paul (1993): Privatising Large Enterprises: Overview of Issues and Case-Studies, in: *Methods of Privatising Large Enterprises*, OECD, Paris, S. 11-38.
- Boettke, Peter (1995): Hayek's The Road to Serfdom Revisited: Government Failure in the Argument Against Socialism, in: *Eastern Economic Journal*, 21.1, S. 7-26.
- Bogetic, Zeljko (1993): The Role of Employee Ownership in Privatisation of State Enterprises in Eastern and Central Europe, in: *Europe-Asia Studies*, 45.3, S. 463-481.
- Bohnet, Armin/Reichardt, Michael (1993): Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten - Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen, in: Thieme, Jörg (Hg.), S. 127-150.
- Bornstein, Morris (1992): Privatisation in Eastern Europe, in: *Communist Economies and Economic Transformation*, 4.3, S. 283-320.
- Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1994): A Theory of Privatization, Working Paper No. 1689, Harvard Institute of Economic Research.
- Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995): *Privatizing Russia*, Cambridge Mass./London.
- Brücker, Herbert (1994): *Privatisierung in Ostdeutschland: Eine institutionenökonomische Analyse*, Frankfurt.
- Brus, Wlodzimierz (1971): *Funktionsprobleme der sozialistischen Wirtschaft*, Frankfurt.
- Bucharin, Nikolaj (1920): *Ekonomika perechnodnogo perioda (Die Ökonomie der Übergangswirtschaft)*, Moskva.

- Cave, Martin/Valentiny, Pal (1994): Privatization and Regulation of Utilities in Economies in Transition, in: Estrin, Saul (Hg.), S. 69-82.
- Chavance, Bernard/Magnin, Eric (1995): The Emergence of Various Path-dependent Mixed Economies in Post-Socialist Central Europe, in: *EMERGO*, 2.4, S. 55-75.
- Clague, Christopher/Rausser, Gordon (1992)(Hg.): The Emergence of Market Economies in Eastern Europe, New York.
- Clarke, Thomas (1994): The Political Economy of the UK Privatization Programme, in: Clarke, Thomas/Pitelis, Christos (Hg.), S. 205-233.
- Clarke, Thomas/Pitelis, Christos (1994)(Hg.): Political Economy of Privatization, London/New York.
- Cohen, Stephan/Schwartz, Andrew (1992): The Tunnel at the End of the Light: Privatization in Eastern Europe, BRIE, Berkeley.
- Commander, Simon (1991) (Hg.): Managing Inflation in Socialist Economies in Transition, Economic Development Institute of the World Bank, Washington D.C..
- Crawford, Beverly/Lijphart, Arend (1995): Explaining Political And Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and Institutional Pressures, in: *Comparative Political Studies*, 28.2, S. 171-199.
- Čubajs, Anatolij (1994): Legko li byt' v Rossii otcom vau čera? (Ist es leicht der Vater der Voucher in Rußland zu sein?), in: Ni žegorodskie Novosti, 16.7.1994.
- De Spiegeleire, Stephan (1995): Levels and Units of Analysis in Post-Soviet Studies, in: Segbers, Klaus/ders. (Hg.), Vol. 1, S. 43-82.
- Demsetz, Harold (1966): Some Aspects of Property Rights, in: *Journal of Law and Economics*, 9, S. 61-70.
- Deppe, Rainer/Dubiel, Helmut/Röderl, Ulrich (1991)(Hg.): Demokratischer Umbruch in Osteuropa, Frankfurt.
- Dini, Lamberto (1993): Privatization Process in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results, in: Baldassarri, Mario/Pagnetto, Luigi/Phelps, Edmund (Hg.), S. 9-14.
- Dosi, Giovanni (1994): Microfoundations of Macroeconomic Competitiveness, in: Hodgson, Geoffrey/Samuels/Tool, Marc (Hg.), Vol. 2.
- Eggertsson, Thráinn (1995): The Economics of Institutions in Transition Economies, in: Schiavo-Campo, Salvatore (Hg.), S. 19-50.
- Elias, Norbert (1977): Über den Prozeß der Zivilisation, Frankfurt am Main.
- Ellman, Michael/Kontorovich, Vladimir (1995): The End of the Soviet System: What We Learn From The Insiders, Paper presented at the V World Congress ov ICCEES, Warsaw.
- Elster, Jon (1990): The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: Plozajski, Piotr (Hg.), S. 309-316.
- Estrin, Saul (1994)(Hg.): Privatization in Central & Eastern Europe, London/New York.
- Estrin, Saul (1994): Economic transition and privatization: the issues, in: ders. (Hg.), S. 3-30.

Eucken, Walter (1965, 1952): Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin et. al..

Evans, Peter/Rueschemeyer, Dietrich/Dkocpol, Theda (1985)(Hg.): Bringing the State Back In, Cambridge, U.K..

Expert Institute (1995): Lobbyism in Russia: Stages of a Long Road, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hg.), Vol. 3, S. 77-123.

Fama, Eugene (1980): Agency Problems and the Theory of the Firm, in: *Journal of Political Economy*, No. 88, S. 288-307.

Filatotchev, Igor/Grosfeld, Irena/Karsai, Judit/Wright, Mike/Buck, Trevor (1996): Buy-outs in Hungary, Poland and Russia: governance and finance issues, in: *Economics of Transition*, 4.1, S. 67-88.

Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1993): Evolution and Design in the East European Transition, in: Baldassarri, Mario/Pagnetto, Luigi/Phelps, Edmund, S. (Hg.), S. 63-103.

Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1994): Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?, Budapest et. al..

Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej/Earle, John (1993): The Privatization Process in Central Europe, London/Budapest/New York.

Goldman, M. (1992): Needed: A Russian economic revolution, in: *Current History*, October.

Gray, Cheryl (1993)(Hg.): Evolving Legal Frameworks for Private Sector Development in Central and Eastern Europe, World Bank Discussion Paper No. 209, Washington D.C..

Gray, Cheryl (1993): Legal Frameworks in Emerging Market Economies, in: ders. (Hg.), S. 1-22.

Gregory, Paul/Stuart, Robert (1994): Soviet and Post-Soviet Economic Structure and Performance, New York, 5. Aufl..

Grosfeld, Irena (1991): Privatization in Eastern Europe: An Evolutionary Perspective, Paper prepared for Conference on the East European Transformation, Princeton, New Jersey, May 3-4.

Hart, O. (1983): The Market Mechanism as an Incentive Scheme, in: *Bell Journal of Economics*, 14, S. 366-382.

Hart, O./Holmstrom, B. (1987): The Theory of Contracts, in: Bewley, T. (Hg.), S. 71-155.

Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (1995)(Hg.): Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism, Aldershot/Brookfield.

Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (1995): Institutional Change in Post-Socialism, in: ders. (Hg.), S. 3-44.

Havlik, Peter (1996): Stabilization and Prospects for Sustainable Growth in the Transition Economies, in: Knell, Mark (Hg.), S. 25-48.

Hayek, Friedrich (1982/1971): Der Weg zur Knechtschaft, Landsberg am Lech, 5. Aufl..

Heinrich, Ralph (1993): The Merits of Insider Privatization: What Russia Can Learn from Eastern Central Europe, Kieler Diskussionsbeiträge des Instituts für Weltwirtschaft, No. 201.

- Herr, Hansjörg/Westphal, Andreas (1991): Die Inkohärenzen der Planwirtschaft und der Transformationsprozeß zur Geldwirtschaft, in: Backhaus, Jürgen (Hg.), S. 139-168.
- Herrmann-Pillath, Carsten/Schlecht, Otto/Wünsche, Horst Friedrich (1994) (Hg.): Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart, et al..
- Hewett, Ed.(1988): Der neue Markt Sowjetunion, Landsberg am Lech.
- Hodgson, Geoffrey/Samuels/Tool, Marc (1994) (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, Aldershot, Vol. 2.
- Höhmman, Hans-Hermann (1995): Ökonomie, Gesellschaft, Politik: Interdependenzen und Konflikte in der Transition Osteuropas, Bericht des BIOst, No. 38.
- Holmstrom, Bengt (1982): Moral Hazard in Teams, in: *Bell Journal of Economics*, No. 10, S. 74-91.
- Holstrom, Bengt/Tirole, Jean (1989): The Theory of the Firm, in: Schmalensee, Richard/Willig, Robert (Hg.), S. 63-133.
- Horvat, Branko (1995): Privatization vs De-etatization, in: *EMERGO*, 2.4, S. 119-125.
- Ickes, Barry (1990): Obstacles to Economic Reform of Socialism: An Institutional-Choice Approach, in: *Annals*, AAPSS, No. 507, S. 53-64.
- IFC (1995)(Hg.): Privatization: Principles and Practice, The World Bank, Washington D.C.
- Ikenberry, G. (1990): The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and Policy Bandwagoning, in: Suleiman, E./Waterbury, J. (Hg.).
- Jackson, Peter/Price, Catherine (1994)(Hg.): Privatisation and Regulation: A Review of the Issues, London/New York.
- Jasinski, Piotr (1992): The Transfer and Redefinition of Property Rights: Theoretical Analysis of Transferring Property Rights and Transformational Privatisation in the Post-STE, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 4.2, S. 163-189.
- Jensen, Michael/Meckling, William (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3, S. 305-360.
- Kaminski, Antoni/Stefanowicz, Jan (1996): Building Institutions in the Third Republic: Distorted Rule-Making Process, in: Winiecki, Jan (Hg.), S. 13-24.
- Kiwit, Daniel/Voigt, Stefan (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, Diskussionsbeitrag No. 2 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena, S. 29.
- Kloten, Norbert (1991): Die Transformation von Wirtschaftsordnungen: Theoretische, phänotypische und politische Aspekte, Tübingen, S. 9.
- Knell, Mark (1996) (Hg.): Economics of Transition: Structural Adjustments and Growth Prospects in Eastern Europe, Cheltenham/Brookfield.
- Knell, Mark (1996): Structural Adjustments and Growth: Is Eastern Europe Catching Up?, In: ders. (Hg.), S. 1-24.

Koop, Michael/Nunnenkamp, Peter (1994): Die Transformationskrise in Mittel- und Osteuropa: Ursachen und Auswege, in: *Die Weltwirtschaft*, 1, S. 67-92.

Koralewicz/Bialecki/Watson (1987) (Hg.): Crisis and Transition, Polish Society in the 1980s, Oxford.

Kordonsky, Simon (1992): Pressure Groups in the Social Structure of Reforming Society, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 4.1.

Kordonsky, Simon (1995): The Structure of Economic Space in Post-Perestrojka Society and the Transformation of the Administrative Market, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hg.), Vol. 1, S. 157-204.

Kornai, János (1980): Economics of Shortage, 2 Bde., Amsterdam et. al..

Kornai, János (1986): The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos*, 39.1, S. 3-30.

Kornai, János (1990): The Road to a Free Economy, New York, London.

Kornai, János (1991): The Principles of Privatization in Eastern Europe, Discussion Paper No. 1567, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge (Mass.).

Kornai, János (1992): The Socialist System: The Political Economy of Communism, Princeton, New Jersey.

Kornai, János (1993): Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development, in: *Economie Appliquée*, 2, S. 182-227.

Kornai, János (1996): Paying the Bill for Goulash-Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political-Economy Perspective, Discussion Paper No. 1748, Harvard Institute for Economic Research, Cambridge, (Mass.).

Kosta, Jirí (1984): Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus: Probleme und Alternativen, Köln.

Kromphardt, Jürgen (1987): Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, München et. al., 2. Aufl..

Krug, Barbara (1991): Die politische Ökonomie der Wirtschaftstransformation - Überlegungen aus der Sicht der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: Backhaus, Jürgen (Hg.), S. 102-122.

Krüsselberg, Hans-Günther (1994): Enttäuschungspotentiale, Motivationen und Mentalitäten als Transformationsbarrieren, in: Herrmann-Pillath, Carsten/Wünsche, Horst Friedrich (Hg.), S. 245-262.

Kuznetsov, Evgenii (1993): Simultaneous Market and Government Failure, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 5.4, S. 473-497.

Lange, Oskar (1977) (Hg.): Ökonomisch-theoretische Studien, Frankfurt.

Lange, Oskar (1977): Zur ökonomischen Theorie des Sozialismus, in: ders. (Hg.).

Laski, Kazimierz (1996): An Alternative Economic Policy for Central and Eastern Europe, in: Knell, Mark (Hg.), S.87-115.

Leipold, Helmut (1983): Der Einfluß von Property Rights auf hierarchische und marktliche Transaktionen, in: Schüller, Alfred (Hg.), S. 185-217.

- Leipold, Helmut (1988): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, München et. al., 5. Aufl.
- Leipold, Helmut (1991): Institutioneller Wandel und Systemtransformation: Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen, in: Wagener, Hans-Jürgen (Hg.), S. 17-38.
- Leipold, Helmut (1993): Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa, in: Thieme, Jörg (Hg.), S. 13-40.
- Lepechin, Vladimir (1995): Interest Groups in Present Day Russia and Their Role in the Political Process, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hg.), Vol. 3, S. 59-76.
- Lepechin, Vladimir (1996): Predprinimatel'stvo v Rossii (Unternehmertum in Rußland), Moskva.
- Levitas, Anthony/Strzałkowski, Piotr (1990): What Does „uwłaszczenie nomenklatury“ (Propertisation of the nomenklatura) Really Mean?, in: *Communist Economies*, 2.3, S. 413-416.
- Libecap, Gary (1989): Distributional Issues in Contracting for Property Rights, in: *JITE*, 145.1, S. 6-24.
- Libecap, Gary (1993): Politics, Institutions, and Institutional Change, in: *JITE*, 149.1, S. 29-35.
- Lieberman, Ira (1995): Mass Privatisation in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: An Comparative Analysis, in: OECD (Hg.), S. 13-38.
- MacAvoy/Stanbury/Yarrow/Zeckhauser (1989)(Hg.): Privatization and State-Owned Enterprise. Lessons from the United States, Great Britain and Canada.
- Macneil, I. (1994), The Many Futures of Contracts, in: *Southern California Law Review*, Vol. 47, S. 854-816, hier S. 753.
- Major, Iván (1993): Privatization in Eastern Europe: A Critical Approach, Aldershot/Brookfield, S. 14.
- Management and Employee Buy-outs in Central and Eastern Europe - An Introduction, Working Paper der EBRD und CEEP, London 1993.
- Margolina, Sonja (1994): Rußland: Die nichtzivile Gesellschaft, Reinbek.
- Maskin, Eric (1992): Auctions and Privatization, in: Siebert, Horst (Hg.), S. 115-136.
- McAfee, Preston/McMillan, John(1987): Auctions and Bidding, in: *Journal of Economic Literature*, 25, S. 699-788.
- Mejstrik, Michal (1996): Country Experiences: the Voucher Model: The Czech Republic and Russia, Draft of paper for Egon-Sohmen-Symposium „Privatization at the Turn of the Century“, Budapest, Sep. 6-7.
- Merkel, Wolfgang (1996)(Hg.): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1996): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Osteuropa, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hg.), S. 73-112.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (1996)(Hg.): Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen.

- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (1996): Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie, in: ders. (Hg.), S. 9-36.
- Midttun, Atle/Svindland, Eirik (1996): The Political Economy of Economic Transition, in: *EMERGO*, 3.1, S. 16-33.
- Mihály, Peter (1994): Common Patterns and Particularities in Privatisation: A Progress Report on the Transition Economies, in: *Acta Oeconomica*, 46.1-2, S. 27-62.
- Milgrom, Peter/Weber, Robert (1982): A Theory of Auctions and Competitive Bidding, in: *Econometrica*, 50, S. 1081-1122.
- Mises, Ludvig von (1922): Die Gemeinwirtschaft, Jena.
- Murrell, Peter (1991): Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies, IRIS Working Paper No. 19.
- Murrell, Peter (1995): The Transition According to Cambridge, (Mass.), in: the *Journal of Economic Literature*, 33.1, S. 164-178.
- Najshul, Vitalii (1993): Liberalism, Customary Rights and Reform, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 5.1, S. 29-44.
- Nelson, Joan (1989) (Hg.): Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Washington, S. 3-26.
- Nelson, Joan (1989): Overview: The Politics of Long-Haul Economic Reform, in: ders (Hg.), S. 3-26.
- Ners, Krzysztof (1995): Privatisation (from Above, Below, or Mass Privatisation) versus Generic Private Enterprise Building, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 7.1, S. 105-116.
- North, Douglas (1994): Economic Performance Through Time, in: *AER*, 83.3, S. 359-368.
- North, Douglas (1996): Privatization, Incentives and Economic Performance, in: Anderson, Terry/Hill, Peter (Hg.), S. 25-37.
- North, Douglass (1989a): A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies, in: *JITE*, 145.4, S. 661-668
- Nove, Alec (1978): An Economic History of the U.S.S.R., Middlesex et. al., 5. Aufl..
- Nove, Alec (1980): Das sowjetische Wirtschaftssystem, Baden-Baden.
- Nove, Alec (1992): An economic History of the U.S.S.R., 1917-1991, London et. al., 3. Aufl..
- Nove, Alec (1996): Economics of Transition: Some Gaps and Illusions, in: Knell, Mark (Hg.), S. 49-69.
- Nuti, Mario (1992): Privatization of Socialist Economies: General Issues, in: Privatization in Eastern Europe, Proceedings of the Conference „Privatization: How to Use this Instrument for Economic Reform in Eastern Europe“, Wien, S. 21-35.
- Nuti, Mario (1996): Post-Communist Mutations, in: *EMERGO*, 3.1, S. 7-15.
- o.V. (1997) Immer mehr Wirtschaftskriminalität in Rußland, 11.2.1997.

Offe, Claus (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur*, 45.4, S. 279-292.

Offe, Claus (1995): Designing Institutions for East European Transitions, in: Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (Hg.), S. 47-66.

Olson, Mancur (1992): The Hidden Path To A Successful Economy, in: Clague, Christopher/Rausser, Gordon (Hg.), S. 55-75.

Pedersen, Ove/Ronit, Karsten/Hausner, Jerzy (1994): Emergence of New Forms of Associability and Collective Bargaining in Post-Socialist Countries, in: *EMERGO*, 1.2, S. 6-33.

Peltzman, S. (1989): The Control and Performance of State-Owned Enterprises: Comment, in: MacAvoy/Stanbury/Yarrow/Zeckhauser (Hg.).

Perotti, Enrico (1994): Corporate governance in mass privatization, in: Estrin, Saul (Hg.), S. 54-68.

Peters, Hans-Rudolf (1993): Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien, in: Thieme; Jörg (Hg.), S. 183-214.

Plozajski, Piotr (1990)(Hg.): Philosophy of Social Change, Warsaw.

Popkova-Pijasheva, Larissa (1990): Why is the Plan Incompatible with the Market?, in: *Annals*, AAPSS, No. 507, S. 80-90.

Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

Riese, Hajo (1990): Geld im Sozialismus: Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen des Sozialismus, Regensburg.

Riese, Hajo (1991): Geld und Systemfrage, in: Backhaus, Jürgen (Hg.), S. 125-138.

Roggemann, Herwig (1994): Privatisierungsinsitutionen in Ost und West - Ansätze zu einem Systemvergleich, in: *Recht in Ost- und West*, 3, S. 1-6.

Rosa, Jean-Jacques (1996): Public Choice Aspects of Privatization Policies: Driving Forces and Obstacles, Paper presented at the Egon-Sohmen-Symposium 1996 „Privatization at the Turn of the Century“, September 6-7, Budapest.

Rüb, Friedbert (1996): Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hg.), S. 37-72.

Rubin, Paul (1996): Growing a Post-Communist Legal System, in: Anderson, Terry/Hill, Peter (Hg.), S. 57-80.

Rudolph, Hedwig (1995)(Hg.): Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen: Handlungslogiken und -ressourcen im Prozess der Transformation, Berlin.

Sachs, Jeffrey (1991): Accelerating Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, Paper prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, Washington D.C..

Sachs, Jeffrey (1995): The Transition at Mid Decade, Working Paper.

Salvatore, Dominick (1993): Foreign Trade, Foreign Direct Investments and Privatization in Eastern Europe, in: Baldassarri, Mario/Paganetto, Luigi/Phelps, Edmund (Hg.), S. 223-245.

- Sandschneider, Eberhard (1996): Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, in: Merkel, Wolfgang (Hg.), S. 23-45.
- Schiavo-Campo, Salvatore (1994): Institutional Change and the Public Sector: Towards a Strategic Framework, in: ders. (Hg.), S. 3-18.
- Schiavo-Campo, Salvatore (1995)(Hg.): Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies, Working Paper No. 241, World Bank, Washington D.C..
- Schmalensee, Richard/Willig, Robert (1989)(Hg.): Handbook of Industrial Organization, Bd. 1, Amsterdam et. al..
- Schmidt, Klaus/Schnitzer, Monika (1996): Methods of Privatization: Auctions, Bargaining, and Give-Aways, Paper presented at the Egon-Sohmen-Symposium „Privatization at the Turn of the Century“, Budapest, Sept. 6-7.
- Schmieding, Holger (1991): Issues in Privatisation, in: *Intereconomics*, 26, Mai/Juni, S. 103-107.
- Schmieding, Holger (1992): Alternative Approaches to Privatization: Some Notes on the Debate, in: Siebert, Horst (Hg.), S. 97-109.
- Schüller, Alfred (1983)(Hg.): Property Rights und ökonomische Theorie, München.
- Schwarz, Rainer (1995): Chaos oder Ordnung? Einsichten in die ökonomische Literatur zur Transformationsforschung, Marburg.
- Segbers, Klaus (1994): Systemwechsel in Rußland: Eine kritische Revision von Fragestellungen und Methoden, SWP-IP 2857.
- Segbers, Klaus (1995): A Critical Revision of Methods, in: ders./De Spiegeleire, Stephan (Hg.): Vol. 1, S. 11-42.
- Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (1995)(Hg.): Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Vol. 1-4.
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1994): Politicians and Firms, in: *Quarterly Journal of Economics*, CIX, S. 995-1025.
- Siebert, Horst (1992)(Hg.): Privatization, Symposium in Honor of Herbert Giersch, Kiel.
- Siegmund, Uwe (1997): Warum Privatisierung? Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien, Kieler Arbeitspapiere des Instituts für Weltwirtschaft No. 785.
- Simon, H. (1991): Organizations and Markets, in: *Journal of Economic Perspectives*, 5.2, S. 25-44.
- Staniszki, Jadwiga (1987): The Political Articulation of Property Rights: Some Reflections on the „Inert Structure“, in: Koralewicz/Bialecki/Watson (Hg.).
- Staniszki, Jadwiga (1988): Socjalistyczny sposob produkcji (Sozialistische Produktionsweise), in: *Colloquia Communia*, 4-5, S. 145-174.
- Staniszki, Jadwiga (1991): Dilemmata der Demokratie in Osteuropa, in: Deppe, Rainer/Dubiel, Helmut/Röderl, Ulrich (Hg.), S. 326-347.

Stark, David (1993): Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, in: Transformation der Wirtschaftssysteme in Ostmitteleuropa, Südosteuropa-Studie 51, München, S. 11-39.

Stark, David (1994): Recombinant Property in East European Capitalism, IRIS Workingpaper No. 133, College Park.

Stark, David (1995): Not by Design: The Myth of Designer Capitalism in Eastern Europe, in: Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (Hg.).

Stigler, G. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, S. 137-146.

Stiglitz, Joseph (1972): Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Take-Overs, in: *Bell Journal of Economics*, 3.2, S. 458-482.

Stiglitz, Joseph (1993): Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe in: Baldassarri, Mario/Paganetto, Luigi/Phelps, Edmund (Hg.), S. 179-204.

Streit, Manfred/Mummert, Uwe (1996): Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Perspektive, Diskussionsbeitrag No. 9 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.

Suleiman, E./Waterbury, J. (1990)(Hg.): The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press.

Tatur, Melanie (1995): Interessen und Norm: Politischer Kapitalismus und die Transformation des Staates in Polen und Rußland, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hg.), S. 93-116.

The Privatisation of Commercial Banks in Central and Eastern Europe, in: *Trends and Policies in Privatisation (1993)*, 1.2, S. 57-64.

The Role of Capital Market in the Privatisation Process, in: *Trends and Policies in Privatisation (1993)*, 1.1, S. 71-77.

The Role of Commercial Banks in the Privatisation Process, in: *Trends and Policies in Privatisation (1993)*, 1.1, S. 65-70.

Thieme, Jörg (1993)(Hg.): Privatisierungsstrategien im Systemvergleich, Berlin.

Tilly, Charles (1985): War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Dkocpol, Theda (Hg.), S. 169-191.

United Nations (1992)(Hg.): Economic Survey of Europe in 1991-1992, New York 1992.

Van Brabant, Josef (1994): The Hobbled Transition - Mined Privatization Paths in the East, in: UNCTAD and Kopint-Datarg, Privatization in the Transition Process, Recent Experiences in Eastern Europe, Geneva.

Van de Mortel, Elma (1996): Decision-Making in Transition Economies: Coping with Uncertainty, in: *EMERGO*, 3.1, S. 34-47.

Van Wijnbergen, Sveder (1993): Enterprise reform in Eastern Europe (1993), in: *Economics of Transition*, 1.1, S. 21-38.

- Veljanovski, Cento (1987): *Selling the State. Privatisation in Britain*, London.
- Vickers, John/Yarrow, George (1988): *Privatization: An Economic Analysis*, Boston (Mass.).
- Von Beyme, Klaus (1995): Die Grenzen der Steuerungstheorie. Transformationsprozesse in Osteuropa, in: Rudolph, Hedwig (Hg.), S. 62-78.
- Vuylsteke, Charles (1988): *Techniques of Privatisation, Methods and Implementation*, Vol. 1, World Bank Technical Paper No. 88-90.
- Wagener, Hans-Jürgen (1991)(Hg.): *Anpassung durch Wandel*, Berlin.
- Wagener, Hans-Jürgen (1994): Zur politischen Ökonomie der Transformation, in: Hermann-Pillath, Carsten/Schlecht, Otto/Wünsche, Horst Friedrich (Hg.), S. 643-656.
- Waterbury, John (1989): The Political Management of Economic Adjustment, in: Nelson, Joan (Hg.), S. 39-56.
- Weitzman, Martin (1993): How to Privatize, in: Baldassarri, Mario/Paganetto, Luigi/Phelps, Edmund (Hg.), S. 249-269.
- Welfens, Paul (1994): Probleme, Effekte und wirtschaftspolitische Grundsätze der Privatisierung, in: Herrmann-Pillath, Carsten/Wünsche, Horst Friedrich (Hg.), S. 481-498.
- Wiesenthal, Helmut (1995): Preemptive Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovation im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten, Arbeitspapier No. 4 der AG TRAP, Humboldt-Universität Berlin.
- Williamson, Oliver (1992): Private Ownership and the Capital Market, in: Siebert, Horst (Hg.), S. 27-55.
- Winiacki, Jan (1990): Obstacles to Economic Reform of Socialism: A Property-Rights Approach, in: *Annals*, AAPSS, No. 507, S. 65-71.
- Winiacki, Jan (1992): The Political Economy of Privatization, in: Siebert, Horst (Hg.), S. 71-90.
- Winiacki, Jan (1993): *Post-Soviet-Type Economies in Transition*, Aldershot et. al..
- Winiacki, Jan (1995): The Applicability of Standard Reform Packages to Eastern Europe, in: *Journal of Comparative Economics*, 20, S. 347-367.
- Winiacki, Jan (1996) (Hg.): *Institutional Barriers to Economic Development: Poland's Incomplete Transition*, Warsaw.
- Winiacki, Jan (1996a): Introduction: Seven Years' Experience, in: ders. (Hg.), S. 3-12.
- Winiacki, Jan (1996b): Impediments to Institutional Change in the Former Soviet System, in: Alson, Lee/Egerstsson, Thráinn/North, Douglass (Hg.), S. 59-91.
- Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (1995)(Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen.
- World Bank (1995)(Hg.): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, A World Bank Policy Research Report, Oxford et. al..

Yarrow, George (1985/86): Privatization in Theory and Practice, in: *Economic Policy*, Vol. 1, No. 2, S. 324-377.

Zecchini, Salvatore (1993): Critical Issues in Privatisation, in: *Methods of Privatising Large Enterprises*, OECD, Paris, S. 71-84.