

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Siegmund, Uwe

Working Paper

Wie privatisieren und wer privatisiert? Zur Erklärung der Wahl der Privatisierungsmethode und -organisation

Kiel Working Papers, No. 812

Provided in cooperation with:
Institut für Weltwirtschaft (IfW)



Suggested citation: Siegmund, Uwe (1997) : Wie privatisieren und wer privatisiert? Zur Erklärung der Wahl der Privatisierungsmethode und -organisation, Kiel Working Papers, No. 812, <http://hdl.handle.net/10419/47080>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 812

Wie privatisieren und Wer privatisiert?

— Zur Erklärung der Wahl der

Privatisierungsmethode und -organisation —

von

Uwe Siegmund

Mai 1997



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 812

Wie privatisieren und Wer privatisiert?

— Zur Erklärung der Wahl der
Privatisierungsmethode und -organisation —

von
Uwe Siegmund
Mai 1997

756707

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

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

Abstract

Mit diesem theoretischen Überblick wird die These vertreten, daß sowohl die Methode als auch die Organisation der Privatisierung aus polit-ökonomischen Erwägungen von den jeweiligen Politikern ausgewählt bzw. strukturiert wird, und nicht aus transaktionskostenökonomischen oder ideologischen Erwägungen. Es wird diejenige Privatisierungsmethode (Versteigerung, Verhandlung, Verschenkung) gewählt, die den Politikern den Machterhalt sichert. Und es wird die Privatisierungsorganisation so strukturiert, daß sie der Stärke und Struktur des jeweiligen Rechtsstaates entspricht.

JEL Klassifikation: H11, L33, P50

Schlüsselwörter: Privatisierung, Privatisierungsmethode, Privatisierungsorganisation

Abstract

With this theoretical survey the thesis is put forward that the method of privatization as well as the structure of the privatization agency is chosen by the politicians for politico-economic reasons, and not for reasons of saving transaction costs or for reasons of ideological preferences. The method of privatization (auction, bargaining, giveaway) is the one that is chosen which secures power for the politician. And the agency of privatization is structured according to the juridical power and political structure of the state.

JEL Classification: H11, L33, P50

Keywords: Privatization, Method of Privatization, Agency of Privatization

Gliederung

I.	Die polit-ökonomische Natur der Methoden- und Organisationswahl der Privatisierung.....	4
II.	Wie privatisieren?.....	6
	1. Die logische Tendenz zur diskretionären Privatisierungsmethode.....	6
	2. Weitere Logiken der Wahl einer Privatisierungsmethode.....	8
	a. Die transaktionskostenökonomische Logik: Minimierung der Organisations- und Reallokationskosten.....	8
	b. Die polit-ökonomische Logik: Maximierung der Wählerstimmen.....	9
	c. Die ideologische Logik: Überzeugung und Lernen.....	11
	3. Probleme.....	13
	a. Umkehrung der Polarität einer Privatisierungsmethode.....	13
	b. Konstanz der Privatisierungsmethode.....	14
	c. Unwichtigkeit der Privatisierungsmethode.....	16
	d. Rechtmäßigkeit und Sicherheit der Privatisierungsmethode.....	17
III.	Wer privatisiert?.....	19
	1. Keine Privatisierungsorganisation: Spontane Privatisierung.....	19
	a. Okkupation—Kein Rechtsstaat.....	19
	b. Korruption, Nomenklatura- und Insiderprivatisierung—Schwacher Rechtsstaat.....	20
	c. Spontane Privatisierung mit einem starken Rechtsstaat?.....	22
	2. Eine Privatisierungsorganisation: Staatliches Privatisierungsmonopol.....	23
	a. Zur Kritik des ökonomischen Monopolcharakters.....	23
	b. Träger der Privatisierungspolitik: Ein ordnungspolitischer Zwitter.....	26
	c. Zentrale und dezentrale Privatisierungsorganisation—Zentraler und föderaler Staat.....	27
	3. Mehrere Privatisierungsorganisationen: Privatisierungswettbewerb.....	28
	4. Privatisierungsbürokratie und Lebenszyklus einer Privatisierungsorganisation..	30
IV.	Transaktionskostenökonomischer versus polit-ökonomischer Ansatz	32
	Bibliographie.....	34

Darstellungen

Tabelle 1.	Privatisierungsmethoden.....	5
Bild 1.	Privatisierungsorganisation und Privatisierungsgesetz.....	26

I. Die polit-ökonomische Natur der Methoden- und Organisationswahl der Privatisierung¹

Nachdem in Siegmund (1997a) das **Warum** der Privatisierung analysiert wurde, wird mit hier analysiert, **Wie** privatisiert wird und **Wer** privatisiert. Die zentrale These ist — wiederum —, daß sowohl die Wahl der Privatisierungsmethode als auch die Strukturierung der Privatisierungsorganisation polit-ökonomischen Gründen folgt, da die Privatisierung von ihrer Natur aus ein polit-ökonomisches Phänomen ist. Privatisierung ist weder eine rein informations- und finanztechnische Transaktion der Regierung noch eine bloße ideologische Präferenz von Bürgern oder Politikern.

Im folgenden zweiten Kapitel wird die Wahl der Privatisierungsmethode durch eine Regierung untersucht. Es werden nur drei prinzipielle Privatisierungsmethoden unterschieden: das Versteigern (Auktionieren), das Verhandeln und das Verschenken von Staatseigentum, die jeweils diskretionär und nichtdiskretionär aus Sicht der Regierung sein können (siehe Tabelle 1).² Anlaß des Kapitels ist die Beobachtung, daß nur wenige Regierungen bei der Privatisierung zum Höchstpreis auktionieren, obwohl die ökonomischen Vorteile groß wären. Die Vorgehensweise im Kapitel ist positiv und soll die Frage beantworten: Welche Methode wird eine Regierung bei der Privatisierung wählen? Sie unterscheidet sich von der bisher weitgehend normativen Vorgehensweise, die die Frage stellt: Welche Methode soll ein Staat wählen, wenn er die höchsten Einnahmen und die effizienteste Allokation der Unternehmen (Schmidt und Schnitzer 1997), die geringste Eigentumsstreuung (Wieners 1994) oder andere multiple Ziele (andeutungsweise Komai 1992) erreichen will? Die Logik der Wahl beruht auf einem Privatisierungsparadoxon, das besagt, daß die Regierung bei vollständiger Privatisierung — ohne folgende Re-regulierung oder Verstaatlichung — einen wesentlichen Teil ihrer Funktion aufgibt. Demzufolge ist die Privatisierung selbst die "letzte Chance" der Intervention und die Regierung verfolgt deshalb überhaupt eine Privatisierungspolitik. In der

¹ Ich danke insbesondere Dieter Bös, Herbert Giersch, Rolf Hasse, Ralph Heinrich, Birgit Sander, Klaus-Dieter Schmidt, Klaus M. Schmidt und Klaus Schrader für frühere anregende Diskussionen und Hinweise zu einzelnen Abschnitten oder Gedanken. Der Egon-Sohmen-Foundation und der Flick-Stiftung danke ich für finanzielle Unterstützung.

² Die Abschaffung (Liquidation) von Staatseigentum wird nicht betrachtet, weil man sie so sehen könnte, als wenn es nichts mehr zu privatisieren gäbe; dann braucht auch nicht weiter über die Privatisierungsmethode nachgedacht zu werden. Oder aber man könnte sie so sehen, als wenn bei der Liquidation staatlicher Unternehmen Produktionsfaktoren durch den Staat neuzugeteilt werden. Damit käme man wieder zu obigen Privatisierungsmethoden. Teilprivatisierungen werden in diesem Kapitel nicht als besondere Privatisierungsmethode behandelt, weil auch sie in ihrem privatisierenden Teil einer der drei obigen Privatisierungsmethoden zuordenbar sind. Die Ausführungen im zweiten Kapitel basieren auf Siegmund (1997b).

Privatisierungspolitik wählt die Regierung die Privatisierungsmethode aufgrund der Minimierung der Transaktionskosten, der Maximierung der Wählerstimmen und der Durchsetzung ihrer Wirtschaftsideologie.

Tabelle 1. Privatisierungsmethoden

	nichtdiskretionär	diskretionär
<i>Privatisierung mit Privatisierungspolitik:</i>		
Auktion	Höchstpreisauktion Börsenprivatisierung "Auktion des politischen Ziels"	Tender und Ausschreibungen mit Bedingungen
Verschenken	Volksaktienprivatisierung Voucherprivatisierung	Einzelfallschenkung Restitution und Kompensation
Verhandlung	standardisierte Verfahren mit klaren Zielen oder Schattenpreisen	bi-/multilaterale Verhandlungen mit ein/mehreren Kriterien MBO/MBI
<i>Privatisierung ohne Privatisierungspolitik: Spontane Privatisierung</i>		

In dritten Kapitel werden die Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen der Privatisierung untersucht. Eine Privatisierungsorganisation ist der Träger der Privatisierungspolitik und setzt die Privatisierungsmethoden um. Der Anlaß für das Kapitel waren zwei Beobachtungen: erstens gab es viele spontane Privatisierungen und oft erst später Privatisierungsorganisationen; zweitens entstanden mit Massenprivatisierungen gleichzeitig Privatisierungsministerien, -agenturen, etc. als neue politische Institutionen. Es wird wiederum die These vertreten, daß sich die Wahl der Privatisierungsorganisation hauptsächlich nach polit-ökonomischen Interessen bestimmt, insbesondere der Ausgeprägtheit des Rechtsstaates. Es wird zuerst die Privatisierung ohne Privatisierungsorganisation behandelt, die spontane Privatisierung. Die Neuzuteilung der Verfügungsrechte ergibt sich aus den jeweiligen okkupatorischen Stärken der Privateigentümer und Staatseigentümer. Dann wird die Privatisierung mit einer Privatisierungsorganisation behandelt. Dabei muß die Regierung klären, wer im Staat über die Rechte zur Privatisierung verfügt und ob es eine zentrale oder dezentrale Organisationsform geben soll. Anschließend wird die Privatisierung mit mehreren Privatisierungsorganisationen betrachtet, der Privatisierungswettbewerb. Und, wenn mindestens eine Privatisierungsorganisation über einen längeren Zeitraum besteht, dann ist zu vermuten, daß es auch eine Privatisierungsbürokratie gibt. Aussagen zu ihr erlauben auch Aussagen zum Lebenszyklus einer Privatisierungsorganisation.

Am Ende wird resümierend der transaktionskostenökonomische und der polit-ökonomische Ansatz verglichen.

II. Wie privatisieren?

1. Die logische Tendenz zur diskretionären Privatisierungsmethode

Wenn eine der wesentlichsten Funktionen der Regierung die Intervention in die Entscheidungen der Individuen ist, ergibt sich, daß mit einer Privatisierung gerade diese Funktion zum großen Teil hinfällig wird. Privatisierung ist Entpolitisierung und De-Intervention. Die Regierung gibt Verfügungsrechte an die Individuen ab und läßt diese selbst entscheiden. Bei einer vollständigen Privatisierung, d.h. ohne folgende Re-regulierung, senkt die Regierung das Interventionsniveau. Die privatisierten Verfügungsrechte unterliegen keinen anderen Beschränkungen als denen, die für bereits existierende private Verfügungsrechte gelten. Wenn die Regierung also in Zukunft nicht weiter interveniert, und somit die Privatisierung glaubhaft macht, dann ist die Privatisierung selbst die "letzte Chance" der Intervention. Da die Existenz der Regierung von polit-ökonomischen Bedingungen abhängt, die die Regierung selbst durch verschiedene Politiken zu beeinflussen versucht, folgt auch die Notwendigkeit einer Politik der Privatisierung. Eine Regierung, die sich für die Privatisierung entschieden hat, wird versuchen, in der Privatisierung "ihre" Interessen durchzusetzen. Die Alternative dazu wäre keine Privatisierungspolitik, d.h. eine spontane Privatisierung stattfinden zu lassen (siehe auch nächstes Kapitel). Es gilt zu beachten, daß unter einer Privatisierungspolitik lediglich eine Politik der Neuzuteilung staatlicher Verfügungsrechte an Privateigentümer mittels eines Zuteilungsmechanismus' verstanden wird. Das ist die wirtschaftspolitische Zuordnungsregel (*assignment*), denn eine Privatisierungspolitik ist keine Struktur-, Wettbewerbs- oder Sozialpolitik, obwohl die Regierung diese auch dazu machen kann.

Eine Privatisierungspolitik kann entweder marktkonform oder staatskonform sein. Bei einer marktkonformen Privatisierungspolitik akzeptiert die Regierung die Präferenzen der Individuen für die zu privatisierenden Verfügungsrechte und zieht sich auf eine effiziente Allokation der Verfügungsrechte zurück. Bei einer staatskonformen Privatisierungspolitik versucht die Regierung ihre politischen Ziele über die Privatisierung hinaus fortzuschreiben. Eine staatskonforme Privatisierungspolitik senkt also das Interventionsniveau weniger als eine marktkonforme. Die Regierung kann die Verfügungsrechte entweder mittels Preisen auf Märkten allozieren oder mittels politischen Kriterien und langfristigen Vertragsbindungen verteilen. Die Regierung kann somit zwischen einer **ex-ante marktlichen Allokation** oder einer **ex-post politischen Verteilung** der Verfügungsrechte wählen.

Ist die Privatisierungspolitik pro-marktlich dann wird die Regierung die Verfügungsrechte zum höchsten Preis versteigern. Die Höchstpreisauktion hat drei entscheidende Vorteile bei der Privatisierung:

- Erstens gelangen die Verfügungsrechte zu den Individuen, die sie am höchsten bewerten. Die Bieter sind bereit ihr Vermögen für diese Verfügungsrechte einzusetzen und nicht anderen Verwendungen zuzuführen. Sie versprechen sich davon einen Gewinn.
- Zweitens erfolgt die Zuteilung der Verfügungsrechte regelgebunden. Die persönlichen Präferenzen der Regierung und staatlichen Agenten spielen nur eine untergeordnete Rolle. Einfache Regeln erleichtern die Aufsicht und sind transparent für alle Beteiligten. Sie verringern so erheblich die Transaktionskosten und sind im hohen Grade demokratisch. Massenprivatisierungen sind möglich.
- Drittens erhält die Regierung die höchstmöglichen pekuniären Einkommen, die sie relativ frei und unkompliziert für andere Aufgaben verwenden kann (im Gegensatz zu nichtpekuniären Einkommen). Die Käufer haben mit dem Bezahlen des Preises alle Verpflichtungen aus den Verfügungsrechten abgegolten und sind ebenfalls frei in deren Verwendung.

Der entscheidende polit-ökonomische Nachteil der Höchstpreisauktion ist, daß die Regierung ein klares politisches Ziel der Privatisierung festlegen muß: die bestmögliche Allokation der Verfügungsrechte. Weitere politische Ziele können nur indirekt als Auktionsbedingungen, begleitend zur Auktion oder im nachhinein berücksichtigt werden.

Ist die Privatisierungspolitik pro-staatlich, dann wird die Regierung die Verfügungsrechte verschenken oder über deren Zuteilung verhandeln. Das Verschenken wird vom Verhandeln nur dadurch unterschieden, daß beim Verschenken die Regierung kein pekuniäres Einkommen bezieht sondern ausschließlich nichtpekuniäres Einkommen, z.B. Loyalität oder Unterstützung durch die Beschenkten oder soziale Sicherheit. Beim Verhandeln erzielt die Regierung pekuniäre und nichtpekuniäre Einkommen. Die Verhandlung und die Schenkung sind also nicht (nur) marktpreisliche Zuteilungsmechanismen, sondern (auch) implizitpreisliche bzw. schattenpreisliche Zuteilungsmechanismen. Legt die Regierung größten Wert auf nichtpekuniäre Einkommen, dann verwendet sie Schenkungen; legt sie großen aber nicht ausschließlichen Wert darauf, dann verwendet sie Verhandlungen bei der Privatisierung. Die nichtpekuniären Einkommen sind im weiteren Verlauf jedoch ungewiß und die Käufer und Beschenkten haben weitere Verpflichtungen gegenüber der Regierung zu erbringen. Beide Privatisierungsmethoden sind prinzipiell diskretionär und erlauben der Regierung, ihre politischen Ziele, bzw. dem staatlichen Agenten seine persönlichen Ziele, durchzusetzen. Die

Überwachungskosten sind verglichen zur Auktion hoch. Deshalb wird es Institutionen zu ihrer Senkung geben, die Substitute für eine Regelbindung sind. Beim Privatisieren staatlicher Verfügungsrechte durch Verhandeln oder Verschenken kann nicht sichergestellt werden, daß die Verfügungsrechte zu den Individuen gelangen, die sie am höchsten bewerten. Es bekommen die Käufer oder Beschenkten die Verfügungsrechte, die den politischen Zielen am besten entsprechen. Beim Verhandeln oder Verschenken hat die Regierung jedoch den Vorteil, multiple und wechselnde politische Ziele durchsetzen zu können. Das umso mehr, je mehr Privatisierungsentscheidungen zu Einzelfallentscheidungen gemacht werden.

Aus diesen Überlegungen wird die These aufgestellt, daß **jede** Regierung aufgrund ihrer polit-ökonomischen Natur tendenziell zu einer pro-staatlichen diskretionären Verteilung der Verfügungsrechte neigt. Der Staat ist ein Umverteilungsinstrument, so auch bei Verfügungsrechten. Eine Regierung bevorzugt bei der Privatisierung das Verschenken oder Verhandeln vor der Auktion staatlicher Verfügungsrechte. In der Realität gibt es obige These unterstützende wie widersprechende Beobachtungen. Unterstützend kann angeführt werden, daß nur wenige Privatisierungen in der Geschichte reine Höchstpreisauktionen oder über die Börse getätigte Verkäufe ohne besondere staatliche Auflagen waren. Sehr viele Privatisierungen waren Verhandlungen oder kamen einem Verschenken gleich. Widersprechend ist jedoch, daß man vielfältige Mischformen beobachten kann. Das beste Beispiel sind Voucherprivatisierungen bei der die staatlichen Verfügungsrechte verschenkt und versteigert werden. Widersprechend ist auch die Tendenz, daß immer mehr Regierungen zu Auktionen bzw. zur Anreicherung von Verhandlungen oder Schenkungen mit auktionären Elementen übergehen. Das bedarf dann der Erklärung.

2. Weitere Logiken der Wahl einer Privatisierungsmethode

a. Die transaktionskostenökonomische Logik: Minimierung der Organisations- und Reallokationskosten

Zuerst einmal kann davon ausgegangen werden, daß eine Regierung — bei gegebenen politischen Ziel(en) — die Privatisierungsmethode mit den geringsten Kosten wählt, genauso wie ein Unternehmer die Produktionstechnik mit den geringsten Kosten wählt. Die Regierung sucht dann die transaktionskostengünstigste Privatisierungsmethode, gemessen an den Organisationskosten der Erstallokation oder Erstverteilung und den Kosten der Reallokation der Verfügungsrechte (von einer Umverteilung wird abgesehen). Die grundlegende These der

transaktionskostenökonomischen Logik ist: Eine auf Effizienz der Transaktionen bedachte Regierung auktioniert.

Die Privatisierungsmethode mit den geringsten Organisationskosten wäre ein einfaches Gesetz bei dem jeder Wähler den gleichen (wertmäßigen) Anteil an den Staatsunternehmen geschenkt bekommt.³ Um die Verteilung auf die Unternehmen "streitsicher" vorzunehmen, eignet sich eine Lotterie. Nach der Erstverteilung allerdings würden sich hohe Reallokationskosten ergeben, weil die Individuen die Verfügungsrechte entsprechend den neuen Bedingungen und Präferenzen tauschen würden. Die Regierung hätte keine weitere Aufgabe als die Gesetzgebung, Überwachung der Lotterie und Regulierung der Börsen u.a. Mechanismen der Reallokation von Verfügungsrechten. Im Prinzip wälzt die Regierung die Kosten auf den Markt für Verfügungsrechte ab. Diese Privatisierungsmethode könnte durch eine wohlstrukturierte staatliche Auktion in der Kosteneffizienz übertroffen werden. Diese würde zwar etwas höhere Organisationskosten erfordern, da eine Auktionsbehörde notwendig ist, könnte aber einen Teil der späteren Reallokationskosten sparen (z.B. bei Durchführung mehrerer Auktionsrunden), da sie spätere Reallokationen für eine gewisse Zeit bereits vorwegnimmt. Eine Verhandlung dagegen hätte höhere Organisationskosten, da die Privatisierungsbehörde einzelfallbezogen arbeitet und die Verhandlungen Zeit benötigen. Es würden dazu noch Reallokationskosten kommen, da in der Erstverteilung nicht die Präferenzen der Individuen, sondern die Präferenzen der Regierung ausschlaggebend waren. Es folgt also, daß die Auktion als transaktionskostengünstigste Methode von der Regierung gewählt werden würde. Vielleicht optimieren bereits viele Regierungen ihre Privatisierungsmethoden.

b. Die polit-ökonomische Logik: Maximierung der Wählerstimmen

Sodann kann — die Hauptthese präzisierend — davon ausgegangen werden, daß die Wahl der Privatisierungsmethode vom Staatsmodell und den darin vorherrschenden polit-ökonomischen Kräfteverhältnissen entscheidend abhängt. Es werden drei Staatsmodelle unterschieden: die direkte Demokratie, die repräsentative Demokratie und die Diktatur (Mueller 1989). Prinzipiell wählt eine Regierung die Privatisierungsmethode aus einem politischen Selbsterhaltungskalkül heraus, welches in Demokratien mit Wahlen bisher am besten durch eine Maximierung der

³ Die Bestimmung der Werte ist keine triviale Aufgabe, weil der Wert subjektiv ist. Er ist das Ergebnis aus Nachfrage und Angebot an Unternehmen. Substanz- oder Buchwerte sind vergangenheitsorientiert und haben bei der Privatisierung mit ihren folgenden neuen Bedingungen nur geringe Aussagekraft. Vergleichbare Verkehrswerte ähnlicher Eigentumsobjekte orientieren sich zwar an der Zukunft, sind aber nur hypothetische Werte für den konkreten Privatisierungsfall. Nur real getauschte Verfügungsrechte geben einen ökonomischen Wert.

Wählerstimmen beschrieben wird. Die grundlegende These der polit-ökonomischen Logik ist: Der demokratische Staat auktioniert nie rein.

In der direkten Demokratie bestimmen die Präferenzen der Individuen die Wahl der Privatisierungsmethode. Obwohl die Regierung die politische Wahlprozedur beeinflussen kann, z.B. welche Mehrheitsregel gewählt wird, ob die einfache, qualifizierte oder etwa Zwei-Drittel-Mehrheit, stellt sie in der Regel ein Datum dar.⁴ Letztendlich wählt die Regierung die Privatisierungsmethode, die ihr die meisten Wählerstimmen einbringt, d.h. die den Präferenzen der Wähler am nächsten kommt. Das kann die Auktion, die Verhandlung oder die Schenkung sein. Wenn aber die Bürger in der direkten Demokratie der Regierung möglichst wenig Spielraum gewähren, dann ist zu vermuten, daß sie die Regierung auch keine diskretionäre Privatisierungsmethode wählen lassen. Die Wähler plädieren daher für eine regelgebundene Privatisierungsmethode, bei der die Höchstpreisauktion die einfachste und bewährteste ist. Wenn bei einer homogen verteilten Bevölkerung der Durchschnittswähler den Wahlausgang bestimmt, dann wird er sich selbst bevorzugen, d.h. die Mehrheit oder alle Individuen zu gleichen Teilen. Das wiederum geht (bei unterstellter Einkommensungleichheit) nur mittels Schenkung und nicht mittels Auktion. Es folgt, daß die direkte Demokratie mit Mehrheitswahlrecht zu einer gleichverteilten regelgebundenen Schenkung tendiert.

In der repräsentativen Demokratie werden die Präferenzen der Wähler durch Parteien und Interessengruppen modifiziert. Sie als Vertreter der Bürger bestimmen die Wahl der Privatisierungsmethode. Die Regierung, die an der Macht bleiben oder an die Macht kommen will, wird zuerst "ihre" Interessengruppen, Partei(en) und Wähler bei der Privatisierung bevorzugen bzw. umgekehrt werden Wähler, Interessengruppen und Partei(en) bei "ihrer" Regierung nach Privatisierungsrenten suchen. In einer repräsentativen Demokratie wird die Regierung durch die Opposition herausgefordert und geprüft. Die Regierung benötigt also einen Ermessensspielraum bei der Neuordnung des Staatseigentums, um sich so die notwendigen Stimmen zu Wiederwahl zu erkaufen. Das kann sie am besten durch Verhandeln oder Verschenken erreichen. Da die Regierung mit dem Verschenken keine pekuniären Einnahmen erzielt, geht ihr eine wichtige und flexible Möglichkeit zusätzlichen Stimmenkaufs verloren. Sie wird also die Verhandlung bevorzugen, die sie je nach Nachfrage der eigenen Wähler und Interessengruppen oder der Opposition mit Schenkungen oder Auktionen kombiniert. Es folgt, daß die repräsentative Demokratie zur Verhandlung oder zumindest zur Pluralität der Privatisierungsmethoden tendiert.

⁴ Die Präferenzen der Bürger können auch anders offenbart werden, z.B. über "Abstimmungen mit den Füßen" (Tibout) oder Befragungen.

In einer Diktatur bestimmt die Präferenz des Diktators die Privatisierungsmethode. Man kann einen wohlwollenden Diktator annehmen, der die Wohlfahrt seiner Bürger fördern will oder einen Leviathan, der nur seinen Eigennutz vertritt. Beiden ist gemein, daß sie das Gewaltmonopol besitzen und nicht auf politische Wahlprozeduren angewiesen sind. Der Diktator kann also prinzipiell jede Privatisierungsmethode wählen. Wenn man annimmt, daß der Diktator keine Vorliebe für eine bestimmte Methode hat, dann wählt er vermutlich die Auktion. Der wohlwollende Diktator steigert die Wohlfahrt durch eine effiziente Allokation der Verfügungsrechte und der Leviathan hat so die höchsten Einnahmen zu seinen Gunsten.⁵ Es folgt, daß eine Diktatur zur Auktion tendiert.

Es zeigt sich, daß die Auktion eine geringe Chance hat als Privatisierungsmethode von demokratischen Regierungen gewählt zu werden. Das liegt in der Logik der Politik, die auf Mehrheitsentscheidungen und dem Prinzip der Gleichheit bei Wahlen, d.h. eine Stimme pro Person, beruht. Trotzdem kann es Auktionen in Demokratien geben, insbesondere dann wenn die Wähler, die die Interessengruppen/Parteien oder die Regierung eine ideologische Präferenz für diese Privatisierungsmethode haben.

c. Die ideologische Logik: Überzeugung und Lernen

Und schließlich soll davon ausgegangen werden, daß die Wahl der Privatisierungsmethode aus einer sich ändernden Vorstellung von der Welt erfolgt. So können Mitglieder der Regierung Staatsmänner sein und sich von Ideen anstatt von Wählerstimmen leiten lassen oder Wähler können transaktionskostenökonomische und politische Vorteile aufgrund ihrer Überzeugung ausschlagen. Wenn also Ideen einen großen Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung und Wähler haben, dann ist zu fragen welches "Welt- bzw. Staatsbild" der Regierungsherrschaft zugrunde liegt. Privatisierungsmethoden können also aus Einsicht, Überzeugung und Erfahrung gewählt werden (siehe Siegmund 1997c). Die grundlegende These der ideologischen Logik ist: Je de-interventionistischer (liberaler) die Individuen denken, umso eher entscheidet sich die Regierung für eine Versteigerung.

Die Aufgaben des Staates sind umstritten. Die Regierung und die Bürger müssen sie definieren. Dabei stützen sie sich u.a. auf verschiedene ökonomische Theorien, die

⁵ Es könnte eingewendet werden, daß gerade Diktaturen in Form eines Leviathan nicht auktionieren, sondern Staatseigentum an enge politische Verbündete verschenken oder "verscharrern". Dabei gilt es aber zu bedenken, daß diese Diktaturen (i) sich nicht für eine Privatisierung entschlossen haben, sondern für eine andere Form der Staatskontrolle, und (ii) in ihrem diktatorischen Charakter angezweifelt werden müssen, wenn sie diese "Privatisierungsmethode" wählen.

unterschiedliche Grade der Intervention des Staates für notwendig halten. Man kann vereinfachend Sozialstaats- und Rechtsstaatstheorien unterscheiden. In den Sozialstaatstheorien wird der Staat als Umverteiler von Einkommen, Stabilisator zyklischer Produktionsschwankungen und Produzent öffentlicher Güter (Musgrave 1959) oder als Restversicherer und Regulator von Marktversagen bei der Erstellung öffentlicher Güter, der Zuordnung von Externalitäten und den Effizienzverlusten von Monopolen (Stiglitz 1988; Sinn 1995) gesehen. In Rechtsstaatstheorien wird der Staat als Beschützer und Definierer von Eigentumsrechten (Mises 1922, 1929), als Rahmensetzer und Regelgeber für das friedliche und produktive Zusammenleben der Individuen (Eucken 1952; Hayek 1960) oder als Schiedsrichter ökonomisch und politisch widerstreitender Parteien (Buchanan 1975) gesehen. Die Hervorhebung dieser Theorien ist deshalb so bedeutungsvoll, weil sie als grundlegende Ideologien (*ideologies* nach North 1980) bzw. Politikmodelle (*policy models* nach Eggertsson 1997) zur Gestaltung jeglicher Wirtschaftspolitik dienen und somit auch zur Gestaltung der Privatisierungspolitik. Die Sozialstaatstheoretiker gehen grundlegend von einer stärkeren Intervention der Regierung in die wirtschaftliche Tätigkeit der Individuen aus als die Rechtsstaatstheorien. Demzufolge dürften sie eher eine pro-staatliche Privatisierungspolitik befürworten und bei der Wahl der Privatisierungsmethoden Verhandlungen und Schenkungen bevorzugen. Rechtsstaatstheoretiker, die dem Staat und seiner Interventionstätigkeit kritischer und ablehnender gegenüberstehen, dürften Auktionen bevorzugen. So können sich Individuen für eine der Ideologien aufgrund von Überzeugungen entscheiden, und damit für eine Privatisierungsmethode.

Die Individuen können aber auch durch Erfahrungslernen ihre Präferenzen ändern und sich für eine Privatisierungsmethode entscheiden. So waren die Erfahrungen mit Staatseigentum im ersten Quartal dieses Jahrhunderts, in dem massenhaft und weltweit verstaatlicht wurde, verschieden von denen in letzten Quartal dieses Jahrhunderts, in dem massenhaft und weltweit privatisiert wird. Wenn es aber Präferenzen für Privateigentum gibt, dann kann es auch Präferenzen für die Privatisierungsmethode geben. Und, diese Präferenzen können sich durch Erfahrungen ändern. Man stelle sich z.B. ein Land vor in dem Schenkungen (z.B. Volksaktienprivatisierungen) vorgenommen wurden, um eine breite Streuung von Vermögen mit Hilfe von breit gestreutem Kapitaleigentum zu erreichen. Im nachhinein stellen die Regierung und Wähler fest, daß das Ziel nicht erreicht wurde. Sofern die Individuen lernen, kann man schlußfolgern, daß sie diese Privatisierungsmethode — *ceteris paribus* — nicht nocheinmal verwenden würden. Sie würden Verhandeln oder Versteigern.

Vielleicht sind immer mehr Individuen von der Versteigerung als bester Privatisierungsmethode überzeugt, sei es aus theoretischer Überzeugung oder aus persönlicher Erfahrung.

3. Probleme

Die Wahl einer Privatisierungsmethode durch den Staat ist aber komplizierter als bisher ausgeführt und wirft eine Reihe weiterer Erklärungsprobleme auf. Im folgenden sollen vier Probleme diskutiert werden: die "Polaritätsumkehrung", die Dynamik, die relative Unwichtigkeit der Privatisierungsmethode und der Umfang und die Rechtmäßigkeit staatlicher Verfügungsrechte.

a. Umkehrung der Polarität einer Privatisierungsmethode

Auktionen sind ökonomisch vorteilhaft, politisch jedoch nur bedingt vorteilhaft. Die ökonomische Vorteilhaftigkeit kann aber politisch zunichte gemacht werden. Das wesentlichste Instrument dazu ist die Auktionsordnung (*auction design*). In der Auktionsordnung kann der Staat politisch motivierte Bedingungen festschreiben. So können bestimmte nicht erwünschte Bietergruppen ausgeschlossen werden, Mindestpreise beliebig oder nach Ansicht der Regierung festgesetzt werden, zeitliche Folgen oder Sequenzen festgelegt werden, die politischen Terminen folgen, etc. Wenn dann die Auktionsbedingungen immer wieder geändert werden, wird letztendlich die Auktion selbst verhandelt. Es ist also keinesfalls mit der Wahl der Auktion als Privatisierungsmethode gegeben, daß sie ökonomisch effizient durchgeführt wird.

Umgekehrt sind Verhandlungen bei der Privatisierung ökonomisch unvorteilhaft und politisch vorteilhaft. Aber auch das muß nicht so bleiben. Verhandlungen können mit "auktionären Elementen" angereichert werden. So können z.B. ein klares Ziel oder eine Hierarchie von Zielen festgelegt werden, die Zeitpläne und zu verhandelnden Kriterien standardisiert werden, die potentiellen Käufergruppen erweitert werden, oder aber die staatlichen Agenten öffentlich- oder privatrechtlichen Verantwortungen unterworfen werden, etc. Die Verhandlung kann einen auktionären Charakter bekommen.

Also nicht jede Regierung die auktioniert, muß auch wirklich die ökonomisch effiziente Lösung im Auge haben und nicht jede Regierung die verhandelt, muß ökonomisch ineffizient sein. Es können sowohl Täuschungsmanöver der Regierung als auch äußere Umstände sein, die sie zur "Umkehrung der Polarität" einer Privatisierungsmethode veranlassen. Eine liberale

Regierung mit kleiner Wählerbasis kann gezwungen sein, die reine Höchstpreisauktion zu verwässern, um sich für die Wiederwahl Stimmen von der Opposition, die interventionistisch veranlagt ist, zu erkaufen. Und eine interventionistische Regierung mit kleiner Wählerbasis kann zwar eine Höchstpreisauktion politisch anpreisen um Wählerstimmen der Opposition für die Wiederwahl zu gewinnen, kann aber den Bietern in den Auktionsbedingungen so viele Restriktionen auferlegen, daß diese von Angeboten abschen.

Und, eine Regierung kann ihr politisches Ziel an sich Versteigern. Man stelle sich eine Regierung vor, die zwar privatisieren will, aber der die Anzahl und Sicherheit der Arbeitsplätze in den nächsten Jahren wichtiger sind. Sie könnte dann ein staatliches Unternehmen an denjenigen auktionieren, der z.B. die meisten Arbeitsplätze verspricht oder bei konstanter Zahl an Arbeitsplätzen für die nächsten fünf Jahre, den höchsten Preis bietet. Diese Form der Privatisierung wird immer bedeutungsvoller, so etwa bei der Privatisierung von Monopolen oder der Auslagerung staatlicher Dienstleistungen und Aufgaben. Die Regierung hat ein weiteres Interventionsinteresse als Voraussetzung und die Privatisierung ist somit höchstens eine temporäre Teilprivatisierung. Das größte Problem dabei ist das, was Williamson (1985) "die fundamentale Transformation" nannte: eine ex-ante wettbewerbliche Auktion wird ex-post aufgrund mittel- bis langfristiger Vertragsbeziehungen zur bilateralen Verhandlung zwischen Monopolisten, hier zwischen Regierung und Privateigentümer. Sie bringt hohe Kosten mit sich, weil der Opportunismus der Vertragsparteien kontrolliert werden muß. Der Privateigentümer ist nicht frei in der Verwendung der Produktionsfaktoren, z.B. Arbeit, und die Regierung kann nicht sicher sein, ob der Privateigentümer wirklich sein Versprechen hält oder halten kann. Es werden dann Aufsichtssysteme entwickelt, die wiederum Transaktionskosten haben — zusätzlich zur Privatisierung. Der große Vorteil (und Fortschritt) dieser "Auktion politischer Ziele" ist jedoch, daß sie ökonomische Preise und öffentliche Informationen über politische Ziele liefert. Diese können helfen die Politik insgesamt zu effektivieren.

b. Konstanz der Privatisierungsmethode

Die Auktion und die Schenkung sind die schnellsten Privatisierungsmethoden; die Verhandlung ist die langsamste. Wenn also Zeit Kosten verursacht, dann wird eine Regierung zu beiden erst genannten Privatisierungsmethoden tendieren, umso mehr als zeitaufwendige Verhandlungen nicht nur Opportunitätskosten der Zeit, sondern auch Verhandlungskosten haben, einen Reallokations- und Restrukturierungsstau bewirken und bei verlustbringenden Unternehmen die Verluste weiterhin getragen werden müssen (bei gewinnbringenden Unternehmen sind das

die Opportunitätskosten höherer Gewinne durch Privateigentümer). Die Dynamik der Privatisierung wird insbesondere bestimmt durch Veränderungen in der Politik und der Wirtschaft.⁶

Es wird oft angenommen, daß Veränderungen in den wirtschaftlichen Bedingungen einen wesentlichen Einfluß auf die Wahl der Privatisierungsmethode durch die Regierung haben. Wenn mit der Privatisierung aber nur die Verfügungsrechte effizient auf die Privateigentümer alloziert werden sollen, dann ist die Wahl der Privatisierungsmethode davon relativ unbeeinflusst. Es ändert sich "nur" der Wert des zu privatisierenden Eigentums. Beim Versteigern hat das nur dann einen Einfluß, wenn die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dazu führen, daß kein Bieter mehr bietet. Doch selbst dann könnte man zu negativen Preisen auktionieren. Beim Verschenken wird dann mehr oder weniger verschenkt oder es werden anstatt Gewinne Verluste verschenkt. (Verluste aus veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen müßten sowieso von den Individuen als Steuerzahler getragen werden.) Beim Verhandeln verändern sich die relativen Preise für pekuniäre und nichtpekuniäre Einnahmen für die Regierung, doch Verhandeln kann sie nach wie vor. Daraus folgt: Regierungen können privatisieren solange sich auch nur ein Privateigentümer findet, der bereit ist, das Eigentum zu nehmen bzw. zu kaufen.

Es sind also Änderungen in den politischen Bedingungen, die Veränderungen der Privatisierungsmethode erzwingen. Diese Unsicherheit über den Wechsel der Privatisierungspolitik hat Kosten für die Privateigentümer. Es sind Gewohnheiten (interne) oder Regeln (externe Institutionen), die die Privateigentümer bei der Privatisierungspolitik folgen. Deshalb ist eine einfache, konsistente und transparente Privatisierungsmethode, die im Verlaufe der Privatisierung beibehalten wird, transaktionskostensparend. Eine Umstellung der Privatisierungsmethode bringt Umstellungskosten mit sich, die aufgewogen werden müssen durch die Transaktionskosteneinsparungen. Zum einen bringt somit jede gewählte und akzeptierte Privatisierungsmethode Kalkulationssicherheit für die Privateigentümer und jeder Wechsel Kalkulationsunsicherheit. Zum anderen bringt der Wechsel von einer Privatisierungsmethode mit hohen Transaktionskosten zu einer mit niedrigen Effizienzgewinne. Unter anderem deshalb ist es auch besser sich überhaupt für eine Privatisierungsmethode zu entscheiden, als für gar keine oder sie laufend zu ändern.

Eine Privatisierungspolitik in einer sich ständig ändernden Welt bringt Vorteile, wenn sie stabilisierend auf die Erwartungen der Marktteilnehmer wirkt. Sie soll nicht eine "zweite"

⁶ Da bisher bekannte bedeutungsvolle Privatisierungsprogramme max. 10 Jahre dauerten, dürften Ideologieänderungen nur eine untergeordnete Bedeutung spielen.

Unsicherheit der Politik einer "ersten" Unsicherheit des Marktprozesses hinzufügen. Das ist der Vorteil der "Konstanz der Wirtschaftspolitik" (Eucken 1952).

c. Unwichtigkeit der Privatisierungsmethode

Die Unwichtigkeit der Privatisierungsmethode ergibt sich aus dem Coase Theorem. Die Grundthese ist, daß je effektiver die Reallokation ist, umso unwichtiger ist es, welche Erstallokation oder Erstverteilung gewählt wird. Wichtig ist nur, daß die staatlichen Verfügungsrechte an Privateigentümer zugeteilt werden.

Eine Regierung kann ihr Gewicht entweder auf die Wahl der Privatisierungsmethode oder auf die Entwicklung und Förderung der Reallokationsinstitutionen legen, wie die allgemeine bürgerliche Gesetzgebung und die besondere Wirtschaftsgesetzgebung; Märkte für Unternehmensgründung, -beherrschung, und -konkurs; alle Arten von Börsen und Tauschplätzen; das Banken-, Kredit- und Finanzwesen; jegliche Informations- und Bewertungssysteme. Entscheidet sich eine Regierung für die Entwicklung der Reallokationsinstitutionen zuerst, um dann später "geräuschlos" privatisieren zu können, unterliegt sie zwei Schwierigkeiten. Es besteht das Problem, daß die Reallokationsinstitutionen auch für Staatseigentum gelten müßten. Z.B. müßten auch staatliche Unternehmen in Konkurs gehen können, an Börsen gehandelt werden können oder den gleichen Kreditbedingungen ausgesetzt sein können wie private Unternehmen. Das wäre aber schon De-Intervention und reichte bis an die Grenze der de facto Privatisierung heran. Und, es besteht das Problem, daß sich Reallokationsinstitutionen nicht ohne vorherige Allokation oder Verteilung entwickeln können. Privateigentum entsteht nicht aus dem Nichts. Es kann zwar gebildet werden, z.B. durch Unternehmensgründung oder eine ausländische Direktinvestition, doch setzt das immer die Verfügbarkeit von privaten Produktionsfaktoren und eine freie Vertragsgestaltung voraus. Die Schaffung von Privateigentum ist einer Privatisierung verfügungsrechtlich gleichzusetzen. Eine Entwicklung der Reallokationsinstitutionen ohne vorherige Privatisierung staatlicher Unternehmen bewirkt dann weiter nichts, als daß staatliche Unternehmen "ausgehöhlt", "ausgetrocknet" oder "dem Wettbewerb ausgesetzt" werden. Wiederum kommt das einer De-Intervention gleich, die bis an die Grenze der de facto Privatisierung reicht. Deshalb kann sich eine Regierung in einem Land mit unterentwickelten Reallokationsinstitutionen auch gleich für eine Privatisierung entscheiden und sich für kurze Zeit auf die Wahl der Privatisierungsmethode konzentrieren. In der Tat haben das viele Regierungen in Transformationsländern auch getan. Sie haben sich in der historischen kurzen Zeitspanne von

ca. fünf Jahren nach einer politischen Revolution für die Bevorzugung der Privatisierung zuungunsten der Reallokationsinstitutionen entscheiden. Viele Transformationsländer hatten eine intensive Diskussion zur Wahl der Privatisierungsmethode, die viele andere Politikfelder zeitweise vollkommen überdeckte, auch diejenigen zur Entwicklung der Reallokationsinstitutionen. Eine Regierung, die schnell privatisiert und bei der dann die Reallokationsinstitutionen vergleichsweise schnell entstehen und entwickelt werden, kann sich wieder anderen Politikfeldern zuwenden.

d. Rechtmäßigkeit und Sicherheit der Privatisierungsmethode

Bisher wurde angenommen, daß die staatlichen Verfügungsrechte, die privatisiert werden, eindeutig definiert sind. Das ist häufig nicht der Fall. Vor der Privatisierung gilt es zu klären, welche Verfügungsrechte dem Staat gehören und wem sie im Staat gehören. Erstens wird die juristische Zuordnung der Verfügungsrechte zum Staat insbesondere durch — sofern erfolgt — früher enteignete Privateigentümer (Alteigentümer) bestritten. Damit ist die Rechtmäßigkeit der Privatisierung nicht mehr sichergestellt. Es kann zu juristischen und politischen Auseinandersetzungen kommen. Da die Justiz aber selbst Teil des Staates ist und Gesetze vom Parlament beschlossen werden, kommt es zum Verhandeln zwischen privaten Alteigentümern und Staat. Die Alteigentümer werden für eine Schenkung (Rückgabe, Restitution) plädieren und der Staat wird dem mehr oder weniger zustimmen, evtl. bereichert um Verkaufs- und Verhandlungselemente.⁷ Die Schenkung an Alteigentümer ist dann besonders schwer, wenn der Staat nach der Enteignung das Eigentum bereits wieder privatisiert hatte. Denn dann stehen sich zwei Privateigentümer gegenüber und der Staat, als Verursacher des Dilemmas, muß zwischen beiden Ansprüchen abwägen. Letztendlich wird es eine politische Entscheidung. Zweitens müssen die Verfügungsrechte im Staat zugeordnet sein. Es gibt also eine staatliche Instanz die entscheidet, wer was privatisieren darf und was nicht. Auch und vielleicht gerade im Staat kommt es zur juristischen und politischen Infragestellung der Privatisierung, weil die staatliche Bürokratie sich als Interessengruppe dagegen wehren wird. Mit der Privatisierung verringert sich in der Regel deren Einfluß, weil das Privateigentum nicht mehr oder zumindest weniger kontrolliert und beaufsichtigt werden braucht. Die Privatisierung führt aber nicht nur zu horizontalen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ministerien, sondern auch zu vertikalen Auseinandersetzungen zwischen Zentralstaat und Kommunen. Ja es kann sogar

⁷ Teilweise Kompensationen bei Wertverlusten des früheren Eigentums oder Abgaben bei Wertgewinnen; Natural- oder Geldkompensationsgeschäfte.

staatliche Alteigentümer geben, d.h. eine dezentrale staatliche Verwaltungseinheit, die früher durch den Zentralstaat "enteignet" wurde. Diese dezentrale Verwaltungseinheit widersetzt sich unter Umständen einer Privatisierung durch den Zentralstaat. Und wenn eine Privatisierungsorganisation neu eingerichtet wird, wird im Staat ihre Verfügungsgewalt zu klären sein (siehe nächstes Kapitel).

Während der Privatisierung muß der Staat entscheiden, was in welcher Reihenfolge privatisiert wird, da auch die Privatisierung Zeit bedarf. Der Staat entscheidet auch, ob er das Staatseigentum in der bisherigen Form und Größe privatisiert. In der Regel wandelt er zuerst staatliche in private Rechtsformen um, wobei typische Unternehmensformen die GmbH und AG sind. Das ist die bloß formale oder juristische Privatisierung. Der Staat kann die staatlichen Unternehmen zerlegen (entflechten), neu bündeln oder so belassen wie sie sind. Insbesondere kann der Staat sich auch dazu entschließen die Privatisierung zu verzögern, um Unternehmen erst zu sanieren und dann zu privatisieren. Allerdings muß der Staat dabei den politischen Nutzen und die ökonomischen Kosten der Sanierung abwägen gegen den ökonomischen Nutzen und die politischen Kosten der sofortigen Privatisierung. All diese Verteilungen der Verfügungsrechte während der Privatisierung im Staat beruhen dann entweder auf pro-staatlichen oder pro-marktlichen Entscheidungen.

Nach der Privatisierung muß der Staat zeigen, daß die Privatisierung dauerhaft sein soll. Die Privatisierungsentscheidungen können sowohl juristisch angefochten als auch politisch zurückgenommen werden. Der Privateigentümer unterliegt also einem Wiederverstaatlichungsrisiko, welches er bereits bei der Privatisierung berücksichtigt. Die Verminderung des Wiederverstaatlichungsrisikos durch den Staat hat also überwiegend positive Auswirkungen auf die Privatisierung. Insbesondere dieser Zusammenhang hat zu einer positiveren Einschätzung der Voucherprivatisierungen geführt, weil man vermutet, daß mit einer breiteren und gleichmäßigeren Streuung von Privateigentum (im Vergleich z.B. zum Verkauf) auch die Wähler zugunsten von Privateigentum votieren werden und somit das Wiederverstaatlichungsrisiko mindern (Schmidt 1996, Bös 1997, Vickers 1995).

Die politische und juristische Definierung und Verteilung der Verfügungsrechte vor, während und nach der Privatisierung im Staat und zwischen Staat und Privateigentümer bringt also positive nichttriviale Transaktionskosten mit sich. Aus Sicht von privaten Investoren ist das größte Problem die Unsicherheit der Verfügungsrechte. Deshalb bedarf die Privatisierung selbst eines juristischen Rechtsrahmens, der von den Individuen anerkannt ist.

III. Wer privatisiert?

1. Keine Privatisierungsorganisation: Spontane Privatisierung

a. Okkupation—Kein Rechtsstaat

Es sieht ersteinmal widersprüchlich aus, daß eine Privatisierung ohne Rechtsstaat stattfinden kann. Staatliche Verfügungsrechte würden gar nicht existieren können. Trotzdem kann es sein, daß es einen Staat gab, der sich aufgelöst hat. Die Verfügungsrechte sind dann nicht mehr in Staatseigentum, aber auch noch nicht in Privateigentum. Es gibt ein eigentumsrechtliches, allgemeiner ausgedrückt, ein institutionelles Vakuum (*institutional void*, Schmieding 1991). Wer wird sich die ehemaligen staatlichen Eigentumsrechte aneignen?

Es wird einfach eine private Okkupation des ehemaligen Staatseigentums geben. Jede Bildung von Eigentum ist ursprünglich eine Inbesitznahme.⁸ Das wird im Kern unter spontaner Privatisierung verstanden. Ohne jeglichen Rechtsstaat kann man mit Umbeck (1981) argumentieren, daß es zu einem Gewaltgleichgewicht zwischen verschiedenen privaten Okkupanten kommen wird. Dabei wägen sie ab, wieviel Ressourcen sie für die produktive Verwendung des Eigentums einsetzen und wieviel für die Eroberung und Durchsetzung ihrer neuen Eigentumsrechte. Es wird ausschließlich privates Recht geben, welches je nach Privateigentümer variiert; ebenso werden Privatpolizei und Privatarmeen die Gewalt durchsetzen, da sich mehrere Privateigentümer zu Eigentümergruppen aufgrund von Transaktionskostensparnissen zusammenschließen. Gleiche gemeinsam akzeptierte Normen unterstützen und beschleunigen diesen Prozeß (Eggertsson 1991). Die private Okkupation ehemaligen Staatseigentums ist keine kriminelle Handlung, da es keinen Rechtsstaat gibt, der definiert, was erlaubt und was nicht erlaubt ist. Bei Nichtexistenz eines Rechtsstaates ist das die bestmögliche Alternative.

Man kann sich aber auch eine staatliche Okkupation vorstellen, bei dem ein fremder Rechtsstaat die staatlichen (und eventuell auch einige private) Verfügungsrechte des aufgelösten Rechtsstaates aneignet. Je nach Zielsetzung der Okkupation und Art des fremden Rechtsstaates wird das Staatseigentum verwandt. So kann es in Staatseigentum des fremden

⁸ Hier wird der Okkupationstheorie zur Entstehung von Eigentum gefolgt, die auch die Österreichische Schule vertritt (Rothbard, 1962). Daneben gibt es noch Arbeitswerttheorien, bei der der Anteil am Eigentum durch die Menge an Arbeit bestimmt ist und naturrechtliche Theorien, bei denen Eigentum entweder jemand "schon immer bzw. göttlich" besessen hat oder bei denen Eigentum sich aus einem allgemeinen Rechtsgedanken herleitet. Siehe Richter (1995), Waldron (1988), Frankel et al. (1994).

Rechtsstaates bleiben, an Privateigentümer des fremden oder auch des aufgelösten Rechtsstaates privatisiert werden. Das Rechtssystem wird einfach übernommen, gegebenenfalls etwas modifiziert. Ist der fremde Rechtsstaat effizienter als der aufgelöste Rechtsstaat und bevorzugen die Individuen einen Okkupationsstaat gegenüber einem staatslosen Zustand ist das die bestmögliche Alternative.

Man kann sich weder die private noch die staatliche Okkupation als "Privatisierungsorganisation" für ein ganzes Land vorstellen. Doch innerhalb einzelner Länder gab es durchaus Okkupationsperioden. So haben Privatisierungen in vielen Transformationsländern im Anfangsstadium spontanen Charakter gehabt. Als Beispiel privater Okkupation wird immer wieder Rußland angeführt (für bestimmte Perioden, bestimmte Regionen, oder bestimmte Eigentumsobjekte). Die Privatisierung in Ostdeutschland, z.B., hat Elemente einer freiwilligen staatlichen Okkupation.

b. Korruption, Nomenklatura- und Insiderprivatisierung—Schwacher Rechtsstaat

Typischerweise existiert aber ein Rechtsstaat. Hat er nur ein unterentwickeltes Rechtssystem und begrenzte Möglichkeiten seine Gewaltmittel einzusetzen, soll er als schwacher Rechtsstaat bezeichnet werden (was nicht verwechselt werden darf mit einem Minimalstaat, der durchaus ein starker Rechtsstaat sein kann). Der schwache Rechtsstaat ist selbst wenig durch das (eigene schwache) Rechtssystem kontrolliert bzw. kontrollierbar. Daher handeln viele Staatseigentümer de facto bereits wie Privateigentümer, obwohl sie de jure Staatseigentümer sind. Viele Individuen wollen gleichzeitig über die Privatisierung bzw. Neuzuteilung des Staatseigentums bestimmen. Daraus folgt, daß die Staatseigentümer keine einheitliche Privatisierungspolitik durchsetzen wollen und können, die Privateigentümer aber einen großen Einfluß auf die Privatisierungspolitik haben. Es mischen sich Merkmale der Okkupation von Staatseigentum durch Privateigentümer und Merkmale einer staatlichen Privatisierungspolitik. Privatisierungsorganisationen sind in einem schwachen Rechtsstaat nicht existent oder selbst schwach. Im folgenden werden drei Fälle unterschieden:

(i) *Korruption*. Bei der Korruption befinden sich die Verfügungsrechte offiziell im Staatseigentum, werden aber gegen Bestechungszahlungen von Privateigentümern abgekauft. Mit der Bestechungszahlung werden die Verfügungsrechte an jemanden alloziert, der bereit ist, dafür zu zahlen. Man könnte also vermuten, daß es sich um eine pro-marktliche Allokation von Verfügungsrechten handelt. Da aber die Bestechungszahlung nicht in einem offenen Wettbewerb erfolgen kann und da der Staatseigentümer seine eigenen privaten Präferenzen in

die Neuzuteilung einbringt, ist es nur eine quasi-marktliche Allokation von Verfügungsrechten. Die Korruption zeigt aber an, wo eine große private Nachfrage nach den Verfügungsrechten besteht. Sie kann als Substitut für eine **Nichtprivatisierung** verstanden werden. Wenn der Staat also nicht privatisieren will oder kann, ist die Korruption die bestmögliche Privatisierungsalternative (Boycko, Shleifer, Vishny 1996). Eine Privatisierungsorganisation gibt es nicht bzw. sie selbst wird korrumpiert. Allerdings müssen sich die Privateigentümer bzw. Staatseigentümer darüber im klaren sein, daß die erhaltenen bzw. vergebenen Verfügungsrechte nicht sicher sind und damit zu erhebliche Folgekosten führen. Deshalb gibt es sowohl von seiten der Staatseigentümer als auch von seiten der Privateigentümer oft Bemühungen, massenhaft auftretende Korruption letztendlich zu legalisieren.

(ii) *Nomenklaturprivatisierung*. Bei der Nomenklaturprivatisierung werden die staatlichen Verfügungsrechte zuerst an die Staatseigentümer privatisiert. Diese werden damit zu Privateigentümern. Die Politiker und Bürokraten des schwachen Rechtsstaates nutzen die noch vorhandenen Vorteile ihrer Stellung, um selbst Privateigentümer zu werden. Sie teilen sich selbst das Staatseigentum zu. Eine Privatisierungsorganisation ist überflüssig oder diesem Zweck untergeordnet. Wenn andere Privateigentümer zur Verfügung stehen und ebenfalls das Staatseigentum erwerben wollen, um es produktiver zu verwenden, so ist die Nomenklaturprivatisierung allokativ ineffizient. Wenn aber keine anderen Privateigentümer verfügbar sind, dann ist die Neuzuteilung der staatlichen Verfügungsrechte an Staatseigentümer, die freiwillig zu Privateigentümern werden wollen, die bestmögliche Privatisierungsalternative. Wichtig ist nur, daß die Nomenklaturprivatisierung zu einer vollkommenen Trennung zwischen der Tätigkeit für den Staat und der Tätigkeit in der Wirtschaft führt.

(iii) *Insiderprivatisierung*. Bei der Insiderprivatisierung werden die staatlichen Verfügungsrechte an diejenigen privatisiert, die bisher die Verfügungsrechte ausgeübt haben. Es werden einfach die privaten Gewohnheitsrechte im Staatseigentum umgewandelt in private Verfügungsrechte. Insbesondere Manager und Beschäftigte eignen sich die Verfügungsrechte an "ihren" Unternehmen an. Es verhält sich ähnlich wie bei der Nomenklaturprivatisierung, bloß das es nicht Politiker und Bürokraten sind, die die Erstverteilung vornehmen, sondern Manager und Beschäftigte, die die Unternehmen okkupieren. Auch hier kann die Insiderprivatisierung die bestmögliche Privatisierungsalternative sein, wenn keine anderen (externen) Privateigentümer verfügbar sind (Heinrich 1993).

Die Nomenklatura- und Insiderprivatisierung sind die Okkupation des Staatseigentums von innen heraus.⁹

c. Spontane Privatisierung mit einem starken Rechtsstaat?

Auch diese Frage erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, da doch die spontane Privatisierung als Inbesitznahme von Staatseigentum verstanden wurde, bei der es keine Gegenleistung für den Rechtsstaat (als Vertreter aller Bürger) gibt. Wie sollen dann aber Eigentumsrechte spontan zugeordnet werden können, wenn die Regierung eines starken Rechtsstaates eine Privatisierungspolitik durchführen will? Wie kann also ohne staatliche Privatisierungsorganisation privatisiert werden?

Eine möglich Alternative wäre, die Privatisierungsorganisation durch ein Privatisierungsgesetz zu ersetzen. Dabei könnten die bestehenden Verfügungsrechte einfach anerkannt werden, d.h. die Insiderprivatisierung legal sein. Die zur Privatisierung vorgesehenen Unternehmen werden **per Gesetz** für privat erklärt. Der starke Rechtsstaat kann garantieren, daß die Verfügungsrechte nach normalen geschäftlichen Gepflogenheiten handelbar sind und somit Reallokationen relativ friktionslos erfolgen können. Die aus historischen Zufälligkeiten entstandene Erstverteilung der Verfügungsrechte ist dann vergleichsweise unbedeutend.

Diese Privatisierung ist polit-ökonomisch gesehen unwahrscheinlich, außer für den einzigen Fall, wo die Interessenlage der per Gesetz Bevorteilten genau mit den polit-ökonomischen Kräfteverhältnissen übereinstimmt. Die Privatisierungsorganisation als Träger der Privatisierungspolitik wird jedoch nicht vollkommen ersetzt. Erstens werden im Vorfeld des Privatisierungsgesetzes die genauen Modalitäten polit-ökonomisch ausgehandelt, denn das Gesetz wird durch ein Parlament verabschiedet. Zweitens übernimmt die Justiz einen Teil der Aufgaben der Privatisierungsorganisation. In allen Streitfällen entscheidet die Justiz über die Verteilung des Eigentums. Die Justiz muß tendenziell polit-ökonomisch entscheiden, weil sie das Gesetz befolgen muß (welches polit-ökonomisch entstanden ist). Die unabhängige Justiz bietet aber den Vorteil einer polit-ökonomischen Konstanz bei den Privatisierungsentscheidungen. Sie birgt aber die Gefahr der Inflexibilität bzw. Festschreibung ursprünglicher polit-ökonomischer Verhältnisse.

Auch die Organisation der Privatisierung per Gesetz bzw. durch die Justiz ist für ein ganzes Land schwer vorstellbar. Doch gibt es auch hier ökonomisch bedeutsame empirische

⁹ Nomenklatura- und Insiderprivatisierungen kann es auch bei einem starken Rechtsstaat geben, wenn Politiker, Bürokraten, Manager, Beschäftigte selbst die politisch stärksten Interessengruppen sind.

Belege, wenn man z.B. bedenkt, daß in kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaften der Genossenschaftssektor (insbesondere in der Landwirtschaft, im Handwerk und im Wohnungswesen) zwar de jure noch privat existierte, aber de facto verstaatlicht war. Mit der Transformation wurde der Genossenschaftssektor per Gesetz durch viele Regierungen als privat erklärt. Es gab keine Privatisierungsorganisation für den Genossenschaftssektor, sondern nur spezielle Gesetze und juristische Auseinandersetzungen. Vereinfacht gesehen, mußten sich die Genosschafter selbst helfen und ihre Verfügungsrechte neu definieren und reallozieren.

2. Eine Privatisierungsorganisation: Staatliches Privatisierungsmonopol

Nachdem die Privatisierung ohne explizite Privatisierungsorganisationen betrachtet wurde, wird nun die Privatisierung mit nur einer Organisation betrachtet. In einem starken Rechtsstaat wird es zumindest eine Privatisierungsinstitution geben. Das es nur eine Privatisierungsorganisation gibt, könnte auf dem Vorteil eines staatlichen Monopols bei Unternehmensverkäufen oder Verhandlungen und der Senkung von Transaktionskosten beruhen. Zuerst werden beide Argumente einer Kritik unterzogen und dann wird eine polit-ökonomische Erklärung der Privatisierungsorganisation im Rechtsstaat gegeben.

a. Zur Kritik des ökonomischen Monopolcharakters

Das wichtigste Argument für nur eine Privatisierungsorganisation ist, daß sie als Privatisierungsmonopol dem Staat den größtmöglichen Vorteil liefert. Der Staat handele wie ein Kaufmann und versuche den höchstmöglichen pekuniären und nichtpekuniären Gewinn aus dem Verkauf seiner Unternehmen zu erzielen. Er wird also konsequenterweise ein Monopol auf dem Markt für Unternehmen und Investitionen oder bei Verhandlungen aufbauen.

Das Unternehmensmonopol-Argument unterstellt, daß der Privateigentümer keine Alternative zum Erwerb des staatlichen Unternehmens hat. Das trifft nicht zu. Erstens kann man den Fall der geschlossenen Wirtschaft betrachten bei dem ein Privateigentümer das staatliche Unternehmen kaufen möchte. Der Privateigentümer hat mindestens die Alternative, das staatliche Unternehmen nicht zu kaufen, wenn es ihm nicht der erhoffte Rendite erbringt. Damit wird eine Mindestprivatisierungsabsicht des Staates erzwungen. Der Privateigentümer hat weiterhin die Alternativen (i) in bestehende eigene Unternehmungen zu investieren, (ii) sich an fremden privaten Unternehmen zu beteiligen oder diese zu erwerben oder (iii) neue private Unternehmen zu gründen. Die staatliche Privatisierungsorganisation hat also als Konkurrenz

bestehende und neue private Unternehmen. Insofern könnte eine Regierung sogar versucht sein, die Gründung oder das Wachstum privater Unternehmen zu bremsen solange sie nicht alles privatisiert hat. Die staatliche Privatisierungsorganisation hat aber nicht nur private Konkurrenten, sondern auch staatliche Konkurrenten. Gebietskörperschaften, insbesondere Kommunen, werden ebenfalls versuchen Privateigentümer als Investoren zu attrahieren. Auch hier könnte die Regierung der Versuchung unterliegen diese Art von Wettbewerb zu verhindern, um "ersteinmal" zu privatisieren. Zweitens kann man den Fall der offenen Wirtschaft betrachten, bei dem sich die Alternativen für Privateigentümer erweitern. Eine staatliche Privatisierungsorganisation hat aus internationaler Sicht nie ein Unternehmensmonopol. Es gibt nicht nur weitere staatliche Privatisierungsorganisationen, sondern auch andere lohnende Investitions- und Kaufobjekte. Somit trifft das Unternehmensmonopol-Argument nicht zu. Allenfalls am Anfang einer Systemtransformation, bei der die Privatisierungsorganisation eines starken Rechtsstaates die Mehrheit aller Produktionsfaktoren besitzt, kann man von einem temporären Monopol sprechen. Doch mit jedem Privatisierungsfall erodiert sich das staatliche Unternehmensmonopol selbst.

Das Verhandlungsmonopol-Argument soll im Falle einer bilateralen und im Falle einer trilateralen Verhandlung betrachtet werden. Angenommen die Privatisierungsorganisation hat nur einen Privateigentümer ausgesucht, dem sie das Unternehmen verkaufen will, oder angenommen, es gibt von vornherein nur einen privaten Interessenten und es soll verhandelt werden. Dann kommt es darauf an, was der Privateigentümer von der Privatisierungsorganisation erwartet, wenn er das Unternehmen **nicht** erwirbt (Schmidt und Schnitzer 1997). Was wird die Privatisierungsorganisation tun, wenn der einzige Interessent die Verhandlung abbricht und das staatliche Unternehmen nicht erwerben will? Nur wenn die Privatisierungsorganisation eine glaubhafte Alternative hat, hat sie Verhandlungsstärke. Die glaubhaftesten Alternativen für die Privatisierungsorganisation wäre die Liquidation oder die Weiterführung des Unternehmens. In der Liquidation hätte der Privateigentümer die Chance das Unternehmen billigst zu erwerben oder gar geschenkt zu bekommen. Die Weiterführung des Unternehmens widerspricht aber der Privatisierungsabsicht einer Privatisierungsorganisation und könnte also allenfalls temporär sein. Die monopolistische Verhandlungsmacht der Privatisierungsorganisation im bilateralen Falle stützt sich im Prinzip auf den unbedingten Willen des Privateigentümers dieses und nur dieses Unternehmen jetzt erwerben zu wollen, zu fast jedem Preis. Das ist unwahrscheinlich.¹⁰ Die trilaterale

¹⁰ Die bilaterale Verhandlung ist aber nicht notwendigerweise von vornherein gegeben. Legt sich die Privatisierungsorganisation nicht auf einen Interessenten fest, kann es mehrere Verhandlungspartner geben und

Verhandlung, bei der der Staat mit zwei Privateigentümern verhandelt ist als Verhandlung instabil. Zum einen kann sie leicht zu einer bilateralen Verhandlung werden, wenn sich die beiden Privateigentümer zuungunsten der Privatisierungsorganisation einigen. Zum anderen kann sie ebenso leicht zu einem Bieterwettbewerb werden, wenn die beiden Privateigentümer rivalisieren. Das wäre dann wirklich ein Fall bei dem nur eine Privatisierungsorganisation zu Verhandlungsmacht führt. Doch auch im trilateralen Fall können beide Privateigentümer vom Erwerb absehen.

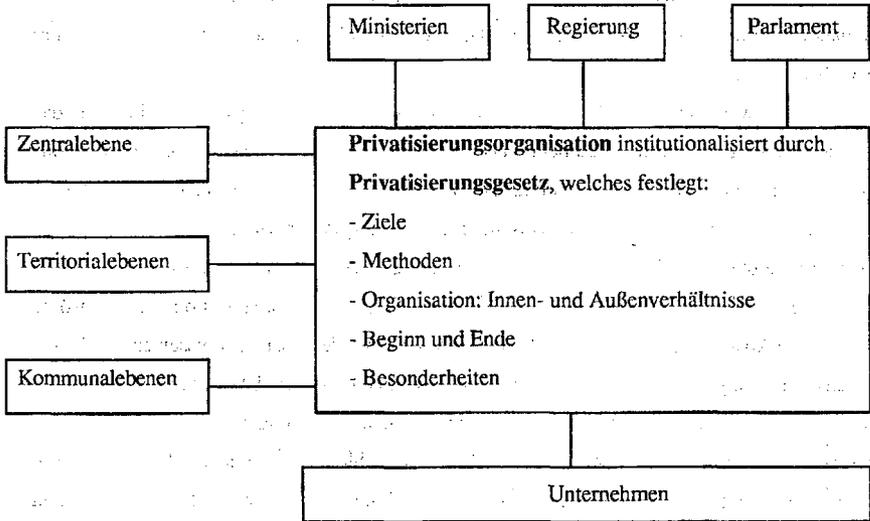
Das zweitwichtigste Argument für nur eine Privatisierungsorganisation ist das Transaktionskostensparnis-Argument (*economies of scale; economies of scope*). Das Problem der Transaktionskostensenkung ist, daß der starke Rechtsstaat nicht im vornherein wissen kann, ob nur eine monopolistische Privatisierungsorganisation die beste Ersparnis bringt. Er müßte also mit mehreren Privatisierungsorganisationen die Privatisierung beginnen, um sehen zu können, daß nur eine Privatisierungsorganisation die größte Transaktionskostensparnis bringt. Das wiederum würde aber voraussetzen, daß die Privatisierungsorganisationen relativ frei über Zusammenschlüsse, Übernahmen, Spaltungen etc. entscheiden können, was wiederum unwahrscheinlich ist (und auch noch nicht beobachtet wurde). Es kann aber prinzipiell nicht ausgeschlossen werden, daß nur eine Privatisierungsorganisation zu Transaktionskostensenkungen führt, verglichen mit dem Fall mehrerer Privatisierungsorganisationen. Immer dann, wenn Änderungen — von oben — notwendig sind, kann man sie in nur einer Privatisierungsorganisation kostengünstiger durchsetzen und kontrollieren als in mehreren. Es kann jedoch genauso nicht ausgeschlossen werden, daß es zu *diseconomies of scale and scope* kommt, zu hohen Bürokratiekosten.

Wenn nur eine Privatisierungsorganisation kein Monopol auf dem Markt der Unternehmen und Investitionen und auch nur sehr bedingt ein Verhandlungsmonopol besitzt, und wenn die Transaktionskostensparnis nicht notwendigerweise eintreten muß, dann ist die Begründung für ein staatliches Privatisierungsmonopol vielleicht eher polit-ökonomisch (siehe auch Bild 1 für das weitere Vorgehen). In der Tat wurden dann Privatisierungsorganisationen errichtet, um spontane Privatisierungen zu verhindern oder zu beenden und staatliche Verfügungsrechte wieder herzustellen. Die Errichtung einer oder mehrerer Privatisierungsorganisationen zeigt also eine Wiederverstaatlichung an (Hinds 1990). Denn erst mit gefestigten staatlichen Verfügungsrechten kann die Regierung eines starken Rechtsstaates

sie kann versteigern. Oder weiß die Privatisierungsorganisation vor der Privatisierung nicht, ob es nur einen Interessenten geben wird (was der Normalfall sein dürfte), kann sie ebenfalls versteigern. Wenn sich erst im Ergebnis einer Versteigerung herausstellt, daß es nur einen Interessenten gibt, dann ist nicht einzusehen, warum die Privatisierungsorganisation verhandeln muß und nicht das Angebot des privaten Bieters akzeptiert.

überhaupt ihre Privatisierungspolitik durchsetzen. Und wenn sie dazu nur einen Agenten einsetzt, fällt es ihr leichter ihre diskretionäre Privatisierungspolitik durchzusetzen.

Bild 1. Privatisierungsorganisation und Privatisierungsgesetz.



b. Träger der Privatisierungspolitik: Ein ordnungspolitischer Zwitter.

Der Träger der Privatisierungspolitik im starken Rechtsstaat bestimmt sich nach zwei Prinzipien: Macht und Kompetenz (siehe allgemeiner für die Wirtschaftspolitik Giersch 1961, Streit 1979). Beim Machtprinzip verhandeln das Parlament und die Regierung (Politiker) und Ministerien und Behörden (Bürokraten) darum, wer über die Ausführung der Privatisierungspolitik entscheiden darf. Da selbst die Ausführung einer regelgebundenen Privatisierungspolitik minimale Ermessensspielräume ermöglicht, bringt das Recht über die Detailentscheidung bei Privatisierungen die Möglichkeit der Durchsetzung eigener politökonomischer determinierter Interessen mit sich. Es lohnt sich also zu verhandeln. Oft wird dann ein Privatisierungsvertrag zwischen den Politikern und Bürokraten geschlossen, der in das Privatisierungsgesetz eingeht.

Beim Kompetenzprinzip wird derjenige im Staat Träger der Privatisierungspolitik, der über die höchste Fachkompetenz verfügt. Es ist schwierig die Fachkompetenz zu benennen, da

sie von der Privatisierungspolitik abhängt. Da aber eine Privatisierung an der Schnittstelle zwischen Staatseigentum und Privateigentum liegt und das Endziel Privateigentum ist, muß die Privatisierungsorganisation Fachwissen über beide Eigentumsformen haben und sich in der gewünschten Privatisierungsmethode auskennen. Es ist deshalb zu vermuten, daß in einer Privatisierungsorganisation sowohl Staatseigentümer zu finden sind, wie etwa Parlaments- und Regierungsabgeordnete, Verwaltungsfachleute und Manager staatlicher Unternehmen und evtl. sogar Lobbyisten, als auch Privateigentümer, wie etwa Manager privater Unternehmen, Rechtsanwälte oder andere Spezialisten.

Die Privatisierungsorganisationen wird aus Sicht des Machtprinzips von den höchstrangigsten Politikern selbst kontrolliert werden. Das ergibt sich aufgrund ihrer polit-ökonomischen Wichtigkeit, weil es um die Selbstauflösung des Staates geht (Privatisierungsparadoxon). Die Privatisierungsorganisation kann dann entweder eher der Regierung oder dem Parlament unterstellt sein. Allerdings wird die Privatisierungsorganisation keinen Verfassungsrang haben, denn sie hat einen transitorischen Charakter. Aus Sicht des Kompetenzprinzips wird die Privatisierungsorganisation bei den staatlichen Institutionen angesiedelt sein, die die meiste ökonomische und politische Kompetenz besitzen. Das sind vermutlich Finanz-, Wirtschafts- oder mächtige Industriebranchenministerien. Unwahrscheinlich sind "rein" politische Ministerien, wie etwa Sozial- oder Innenministerien.

Die Privatisierungsorganisation wird also sehr wahrscheinlich zu einem *ordnungspolitischen Zwitter*, und unterliegt zwei Rechtskreisen: dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht.

c. Zentrale und dezentrale Privatisierungsorganisation—Zentraler und föderaler Staat.

Die Privatisierungsorganisation wird aber nicht nur horizontal im Staat nach polit-ökonomischen Interessen strukturiert, sondern auch vertikal.

In einem Zentralstaat wird es auch nur eine zentrale Privatisierungsorganisation geben, weil auch über das Staatseigentum zentral verfügt wird. Dabei muß der Zentralstaat entscheiden, wie groß der Einfluß auf die Privatisierungsorganisation sein soll. Man kann dabei eine Privatisierungsorganisationen nach ihrem Politisierungsgrad unterscheiden. Sie kann vollkommen in die bestehende staatliche Hierarchie eingeordnet sein, sie kann autonom innerhalb der staatlichen Hierarchie sein oder sie kann außerhalb der staatlichen Hierarchie eine besondere Organisationsform sein. Man findet dann auch vereinfachend gesehen

Privatisierungsorganisation als Teil eines Ministerium, als eigenes Privatisierungsministerium oder als Privatisierungsagentur.

In einem föderal aufgebauten Staat wird auch die Privatisierungsorganisation "föderal" sein. Sie wird sich aus politischen Gründen dezentralisieren bzw. von vornherein dezentral aufgebaut sein. Die staatliche Privatisierungsorganisation ist insofern nur eine Spiegelbild des Staatsaufbaus und gewährleistet die politische Einflußnahme auf allen Hierarchieebenen.

Eine Privatisierungsorganisation kann sich auch aus Transaktionskostengründen funktional dezentralisieren, wenn Privatisierungen als transaktionskostenspezifische Einzelfälle behandelt werden (Brücker 1995). Man findet dann Organisationen für die Privatisierung verschiedener Eigentumsobjekte, wie Gesellschaften zur Privatisierung von Immobilien oder von Großunternehmen, oder verschiedener Vertragstypen, wie Gesellschaften für die kleine Privatisierung und für die große Privatisierung. Doch ist weder klar wie spezifisch die einzelnen Eigentumsobjekte wirklich sind, denn z.B. könnten sowohl Immobilien als auch Großunternehmen durch eine Organisation unter den gleichen Bedingungen versteigert werden. Noch ist klar, warum überhaupt verschiedene Verträge gemacht werden sollen. Vermutlich hat sogar die funktionale Dezentralisierung polit-ökonomische Gründe.

Verallgemeinernd ergibt sich, daß nur eine Privatisierungsorganisation nicht bzw. kaum aus ökonomischen Gründen konstituiert wird, sondern entweder eher aus dem Glauben der Staatseigentümer an diese ökonomischen Gründe oder aus polit-ökonomischen Gründen. Die Privatisierungsorganisation dehnt sich in zwei Dimensionen mehr oder weniger aus. Sie selbst wird (i) mehr oder weniger privat und (ii) mehr oder weniger dezentral sein. Wenn sich aber eine Privatisierungsorganisation schon dezentralisiert und intern differenziert, dann ist der Schritt zu mehreren Privatisierungsorganisationen nur noch minimal.

3. Mehrere Privatisierungsorganisationen: Privatisierungswettbewerb

Mehrere Privatisierungsorganisationen dezentralisieren die Privatisierungsentscheidungen. Das vollkommen dezentrale Modell, bei dem die Manager und Beschäftigte über ihrer eigene Privatisierung entscheiden würden, wurde oben bei der spontanen Privatisierung behandelt. Hier geht es also um mehrere Privatisierungsorganisationen, die eher großen Kapitalgesellschaften oder mittelgroßen staatlichen Behörden gleichen.

Prinzipiell wäre zu vermuten, daß mehrere Privatisierungsorganisationen einen Wettbewerb um die Privateigentümer auslösen würde. Die Regierung und Opposition eines

starken Rechtsstaates hätte damit die Vorteile, das Staatseigentum schnell privatisieren zu können, Innovationen bei den Privatisierungsmethoden oder deren Ausführung wahrscheinlicher werden zu lassen und verschiedene Kontrollsysteme gegenüber der Privatisierungsorganisationen ausprobieren zu können. Insgesamt würden mehr Informationen über die Privatisierung verfügbar sein und transparent werden können. Es könnte zu Lerneffekten zwischen den Privatisierungsorganisationen kommen. Probleme der Zuordnung von Unternehmen könnten per Los entschieden werden. Der größte Nachteil für den starken Rechtsstaat ist eine gegenseitige Unterbietung der Privatisierungsorganisationen. Der Nachteil für die Staatseigentümer wäre jedoch der Vorteil für die Privateigentümer, die dorthin gehen würden, wo sie ihren höchsten pekuniären Nutzen ziehen könnten. Die Staatseigentümer müßten also zweierlei Nachteile in Kauf nehmen, erstens den Verzicht auf nichtpekuniäre Gewinne, z.B. Nachprivatisierungsaufgaben, und zweitens geringere Einnahmen. Ist das einem starken Rechtsstaat nicht wichtig, kann er auch zum Privatisierungswettbewerb übergehen. Privatisierungswettbewerb kann sich aber auch aus verschiedenen Interessen und Auffassungen zur Privatisierungspolitik im Staat ergeben. So können starke Gebietskörperschaften oder Ministerien die Lösung des Konflikts in mehreren Privatisierungsorganisationen suchen. Anders ausgedrückt; eine pluralistische Privatisierungspolitik hat die Tendenz zum Privatisierungswettbewerb.

Die Privatisierungsorganisationen können relativ politisch autonom und quasi-privat arbeiten, wobei man dann von Privatisierungsagenturen sprechen kann, die nur im Auftrag des starken Rechtsstaates privatisieren. Das ist das Konzept einer optimalen Privatisierungsorganisation von Schmieding und Koop (1991). Die Privatisierungsagenturen sollen innerhalb einer (politisch festgelegten) kurzen Frist unter harten Budgetbeschränkungen über die Verwendung der Unternehmen entscheiden mit der Rangfolge: 1. Privatisierung als Höchstpreisauktion, 2. Sanierung bis zur Privatisierung und 3. Liquidierung. Die Anreize und Kontrolle der Privatisierungsagenturen kann sowohl interne marktliche Mechanismen haben, z.B. die erlösorientierte Bezahlung der Manager, als auch externe, z.B. handelbare Anteilsscheine an den Privatisierungsagenturen und öffentliche Bieterverfahren.

Der große Vorteil von Privatisierungsagenturen und einem Privatisierungswettbewerb ist, daß er bereits die künftige marktliche Allokation von dann privatisierten Verfügungsrechten soweit wie möglich vorwegnimmt. Der große Nachteil ist, daß die Staatseigentümer in ihrem Drang nach einer diskretionären Privatisierungspolitik beschnitten werden. Privatisierungswettbewerb wäre dann nur eine Variante des allgemeineren Standortwettbewerbs.

4. Privatisierungsbürokratie und Lebenszyklus einer Privatisierungsorganisation

Privatisierungsorganisationen haben einen Lebenszyklus, weil die Privatisierung selbst nur transitorisch ist. Auch der Lebenszyklus der Privatisierungsorganisation bestimmt sich politökonomisch. Das soll im folgenden anhand der Privatisierungsbürokratie beschrieben werden.

Entstehen. Wenn die Privatisierungspolitik mittels einer Privatisierungsorganisation umgesetzt werden soll und diese Umsetzung Zeit braucht, dann wird eine Privatisierungsbürokratie entstehen. Die Privatisierungsbürokratie ist — konterintuitiv — erstmalig von großem Nutzen, denn sie ist der Vertreter der Privatisierung im Staat. Solange sie existiert, ist zumindest mit weiteren Privatisierungen zu rechnen, seien sie auch noch so verzögert oder minimal. Eine Privatisierungsbürokratie die nicht privatisiert, würde in einem demokratischen und starken Rechtsstaat nicht bestehen können. Die Privatisierungsbürokratie sorgt für die Konstanz der Privatisierung, auch für den Fall, daß sich die Privatisierungspolitik ändert. Eine Privatisierungsbürokratie wird darauf drängen, ihre eigenen Verfügungsrechte zu sichern. Es wird in einem starken Rechtsstaat deshalb Gesetze geben, die die Privatisierungsorganisation und ihre Innen- und Außenverhältnisse beschreiben.

Wachsen. Das Wachsen der Privatisierungsbürokratie kann gut mit dem Prinzip der Maximierung des Privatisierungsbudgets beschrieben werden (Niskanen, 1971). Wie jede andere Bürokratie versucht sie ihren Einfluß zu vergrößern, insbesondere durch das Wachstum des Budgets; jedoch nicht nur; deshalb umfaßt die Privatisierungsbürokratie auch mehr Individuen als diejenigen in der Privatisierungsorganisation. Sie umfaßt alle an der Privatisierung im Staat interessierten oder dazu bestellten Bürokraten.

Das Wachstum kann zwei Formen annehmen. Zum einen kann die Privatisierungsbürokratie wachsen, indem sie immer mehr oder größere staatliche Unternehmen privatisiert. Das hat den Effekt, daß sich die Privatisierung im Staat ausweitet. Es kann sich für den Staat aber der "Zauberlehrlingeffect" ergeben: Jeder Staat, der privatisieren will und dazu eine Privatisierungsorganisation über einen gewissen Zeitraum installiert, somit eine Privatisierungsbürokratie schafft, läuft Gefahr der Ausdehnung der Privatisierung nicht mehr Herr zu werden. Die Privatisierungsbürokratie kann ihr Eigenleben entwickeln. Deshalb wird jeder Rechtsstaat Kontrollmittel einsetzen, insbesondere das öffentliche Recht. Zum anderen kann die Privatisierungsbürokratie wachsen, indem sie zwar ihr Finanzbudget vergrößert, aber immer weniger privatisiert. Das hätte den Effekt, daß die Privatisierung immer teurer würde. Insbesondere je weniger Staatseigentum im Portfolio ist, umso eher wird die Privatisierungsbürokratie zu dieser Art Wachstum neigen, da die

Alternative ihre Abschaffung ist. Es besteht die Gefahr, daß die Privatisierungsbürokratie zu einer Staatsholding mutiert, die die zu privatisierenden Unternehmen zwar im Portfolio hält und verwaltet, aber nicht gleich, teilweise oder kaum privatisiert. Das wurde auch beschrieben mit dem Gesetz der abnehmenden Privatisierungstätigkeit oder der verringerten Privatisierungsgeschwindigkeit (Wächter 1994). Bei einer fixen Menge an Staatseigentum oder Privatisierungszeit, scheint das Gesetz selbstredend zu sein; doch nur unter der Voraussetzung, daß am Anfang in relativ kurzer Zeit relativ viel privatisiert wurde. Prinzipiell kann sich selbst bei fixer Menge an Staatseigentum und Privatisierungszeit, die Privatisierungstätigkeit und -geschwindigkeit immer wieder ändern. Bei einer variablen Menge an Staatseigentum und Privatisierungszeit und bei deren sogar endogenen Beeinflussung durch die Privatisierungsbürokratie ist das noch wahrscheinlicher.

Die Privatisierungsbürokratie wächst aber nicht nur nach außen, sondern auch nach innen. Die interne Organisation ändert sich. So führt der Charakter eines ordnungspolitischen Zitters zu Interessenkonflikten in der Privatisierungsorganisation. Erstens wird es einen Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Gruppierungen geben. Zweitens wird es den individuellen Interessenkonflikt geben, bei dem das Individuum zwischen der Erfüllung der Aufgabe im Sinne der Privatisierungsorganisation (des Prinzipals) und der persönlichen Vorteilnahme steht. Das ist das Problem des Opportunismus. Auch eine Privatisierungsorganisation muß Konfliktlösungsmechanismen (z.B. ein juristisches Gesetz, einen Schiedsrichter, interne freiwillige Verträge und Regeln, etc.) und Kontrollapparate aufbauen. Das umso mehr, je diskretionärer die Privatisierungspolitik ist.

Die Privatisierungsbürokratie hat eine endogene Wachstumsbremse: Die Privatisierung ist nicht unendlich. Die äußerste Grenze wäre das Verschwinden des Staates; die Untergrenze wäre zumindest die Bereitsstellung der öffentlichen Güter durch den Staat. Deshalb wird die Privatisierungsbürokratie und -organisation Probleme haben, Individuen mit lang- oder mittelfristigen Interesse an sich zu binden. Eine hohe Personalfuktuation und wenig spezifisches Privatisierungshumankapital sind zu erwarten.

Vergehen. Ist die Privatisierungszeit vorüber, die größte Menge an (vorgesehenem) Staatseigentum privatisiert oder wird die Privatisierungspolitik abgebrochen, kann die Privatisierungsorganisation aufgelöst werden. Hier zeigen sich nun die Kosten der Privatisierungsbürokratie. Ist beim Entstehen und Wachsen das Beharrungsvermögen der Privatisierungsbürokratie von Vorteil, ist es bei der Auflösung von Nachteil. Prinzipiell gibt es zwei Lösungen: die kurz- oder längerfristige Auflösung oder die Umwidmung. Wenn die Regierung kein abruptes Ende möchte oder wenn die Privatisierungstätigkeit abnehmen soll,

dann kann man entsprechend nach einigen Faustregeln (z.B. privatisierte Unternehmen pro Angestellter) auch das Personal kürzen. Es ist aber auch möglich die Privatisierungsorganisation umzuwidmen. Welche Umwidmung die Privatisierungsorganisation erfährt, ist wiederum eine polit-ökonomische Entscheidung. Es ist aber zu vermuten, daß aufgrund von (wenn auch nur geringem) spezifischen Humankapital die Privatisierungsorganisation in verwandte Bereiche umgewidmet wird. So kann eine frühere Privatisierungsorganisation eingesetzt werden zur Lösung aller bestehenden Nachprivatisierungsprobleme, einschließlich der Mutierung zu Regulierungsorganisationen; zum Management bestehender staatlicher Unternehmen; zur Beratung oder Ausführung von Privatisierungen anderer Staaten bzw. staatlichen Institutionen. Eine interessante dritte Lösung ist die Privatisierung der Privatisierungsorganisation bzw. -aufgaben. Sie wäre die logische Konsequenz der Privatisierungsgedankens.

IV. Transaktionskostenökonomischer versus polit-ökonomischer Ansatz?

Mit obigen Überblick wurde im wesentlichen der polit-ökonomische dem transaktionskostenökonomischen Ansatz zur Erklärung der Wahl der Privatisierungsmethode und Struktur der Privatisierungsorganisation gegenübergestellt.¹¹ Doch ursprünglich erscheinen beide Ansätze erst einmal komplementär: der polit-ökonomische Ansatz erklärt die Zielsetzung der Privatisierung und der transaktionskostenökonomische Ansatz erklärt die informations- und kosteneffiziente Umsetzung der Ziele. Privatisierungsmethoden und -organisationen würden von der Regierung institutionell so gestaltet, wie Produktionsmethoden und -organisationen von einem privaten Unternehmer gestalten werden würden. Die Prinzipal-Agenten und Vertragsprobleme scheinen formal die gleichen zu sein. Doch genau diese Analogie wird hier hinterfragt, denn eine Regierung handelt nicht wie ein Unternehmer.

Deshalb ist der polit-ökonomische Ansatz auch substitutiv zum transaktionskostenökonomischen Ansatz. Während der transaktionskostenökonomische Ansatz gut erklären kann, welche Variante der Privatisierungsmethode durch eine Regierung gewählt wird, z.B. ob eine englische oder holländische Auktion, eine Höchstpreis- oder Zweitpreisauktion, eine Auktion mit Mindestgebot oder ohne gewählt wird (Schmidt und

¹¹ Der ideologische Ansatz ist demgegenüber unterrepräsentiert, da er noch sehr neu ist (siehe Siegmund 1997c).

Schnitzer 1997), so kann er nicht erklären, warum eine Privatisierungsmethode bevorzugt oder gar eine Methodenvielfalt gewählt wird. Und selbst die Wahl einer Variante einer Privatisierungsmethode kann er nicht immer zufriedenstellend erklären. Warum z.B. wählt eine Regierung eine Voucherprivatisierung und eine andere bilaterale Verhandlungen als grundsätzliche Privatisierungsmethode? Oder warum sind bei Ausschreibungen einzelne Bietergruppen ausgeschlossen? Ähnlich ist es bei der Erklärung der Struktur der Privatisierungsorganisation. Während der transaktionskostenökonomische Ansatz einzelne Details von Privatisierungsorganisationen erklären hilft, z.B. die Tendenz zur Dezentralisierung (siehe Brücker 1995 für die Treuhandanstalt), so kann er nicht erklären, warum eine bestimmtes Organisationsparadigma gewählt wird und er kann nicht befriedigend die Organisationsvielfalt erklären. Wieso z.B. sind die Privatisierungsorganisationen personelle, rechtliche und organisatorische "Zwitter" zwischen Privat- und Staatseigentum? Oder warum gibt es die vielen besonderen Gesellschaften zur Privatisierung in der Landwirtschaft oder zur Privatisierung und Restrukturierung von "sensiblen" Unternehmen?

Letztendlich wird mit obigen Überblick die These vertreten, daß sowohl die gewählte Privatisierungsmethode als auch die gewählte Struktur der Privatisierungsorganisation der Lösung von Interessengegensätzen dient und nicht der Senkung von Organisationskosten und Überwindung von Informationsasymmetrien. Es sind jeweils polit-ökonomische Kompromißlösungen der Regierung, die nicht notwendigerweise die allokativ und X-effizienten Lösungen sein müssen. Nicht nur das Ziel, sondern auch die Methode und Organisation der Privatisierung sind polit-ökonomisch determiniert.

Bibliographie

- Bös, D. 1997. "Privatization and Popular Capitalism." Bonn: Universität Bonn, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften (mimeo).
- Boycko, M., Shleifer, A. und R.W. Vishny. 1996. "A Theory of Privatisation." *Economic Journal* 106:309-319.
- Brücker, H. 1995 *Privatisierung in Ostdeutschland: Eine institutionenökonomische Analyse*. Frankfurt/M.: Campus.
- Buchanan, J.M. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eggertsson, T. 1997. "When the State Changes Its Mind: The Puzzle of Discontinuity in Government Control of Economic Activity." In: H. Giersch (Hrsg.), *Privatization at the Turn of the Century*. Berlin: Springer (in Vorbereitung).
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eucken, W. 1952. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: Mohr.
- Frankel, P.E., Miller, F.D.Jr. und J. Paul (Hrsg.). 1994. *Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giersch, H. 1961. *Allgemeine Wirtschaftspolitik: Grundlagen*. Wiesbaden: Gabler.
- Hayek, F.A. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heinrich, R. 1993. "The Merits of Insider Privatization: What Russia Can Learn from Eastern Central Europe." Kiel Discussion Paper No. 201. Kiel: Institute of World Economics.
- Hinds, M. 1990. "Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies." Internal Discussion Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: Clarendon.
- Mises, L. 1922. *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. Jena: Fischer.
- Mises, L. 1929. *Kritik des Interventionismus: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslehre der Gegenwart*. Jena: Fischer.
- Mueller, D.C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R.A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: Mc Graw-Hill.
- Niskanen, W.A.Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Richter, R. 1992. *Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie*. Saarbrücken: Landeszentralbank.
- Rothbard, M.N. 1962. *Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles*. 2 Bd. Princeton: Nostrand.
- Schmidt, K.M. 1996. "The Political Economy of Mass Privatization." CEPR Discussion Paper No. 1542. London: CEPR.
- Schmidt, K.M. und M. Schnitzer. 1997. "Methods of Privatization: Auctions, Bargaining, and Giveaways." In: H. Giersch (Hrsg.), *Privatization at the Turn of the Century*. Berlin: Springer (in Vorbereitung).
- Schmieding, H. 1991. "From Socialism to an Institutional Void: Notes on the Nature of Transformation Crisis." Kiel Working Paper No. 480. Kiel: Institute of World Economics.
- Schmieding, H. und M.J. Koop. 1991. "Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft." Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 165. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Siegmund, U. 1997a. "Warum Privatisierung?: Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien." Kieler Arbeitspapiere Nr. 785. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

- Siegmund, U. 1997b. "Comment on the Methods of Privatization." In: H. Giersch (Hrsg.), *Privatization at the Turn of the Century*. Berlin: Springer (in Vorbereitung).
- Siegmund, U. 1997c. "Ein ideologischer Ansatz zur Erklärung von Privatisierungen und Verstaatlichungen." Kiel: Institut für Weltwirtschaft (mimeo).
- Sinn, H.-W. 1995. "A Theory of the Welfare State." *Scandinavian Journal of Economics* 97:495–526.
- Stiglitz, J.E. 1988. *The Economics of the Public Sector*. 2nd ed. New York: Norton.
- Streit, M.E. 1979. *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Düsseldorf: Werner.
- Umbeck, J. 1981. "Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights" *Economic Inquiry* 19:38–59.
- Vickers, J. 1991. "Privatization and the Risk of Expropriation." *Rivista di Politica Economica* 81:129–165.
- Waldron, J. 1988. *The Right to Private Property*. Oxford: Claredon.
- Wiener, J. 1994. *Privatisierung und Unternehmenskontrolle beim Übergang zur Marktwirtschaft: Ein Beitrag zur Debatte über die Systemtransformation in Osteuropa*. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.