

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 223

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich

Von

Armin Bohnet, Raimund Dietz, Karl-Hans Hartwig,
Helmut Leipold, Spiridon Paraskewopoulos,
Hans-Rudolf Peters, Michael Reichhardt,
Werner Schenzer, Bruno Schönfelder und
Ernst Schraufstätter

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 223

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 223

**Privatisierungsstrategien
im Systemvergleich**



Duncker & Humblot · Berlin

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich

Von

**Armin Bohnet, Raimund Dietz, Karl-Hans Hartwig,
Helmut Leipold, Spiridon Paraskewopoulos,
Hans-Rudolf Peters, Michael Reichhardt,
Werner Schenzer, Bruno Schönfelder und
Ernst Schraufstätter**

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich / von Armin

Bohnet . . . Hrsg. von H. Jörg Thieme. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 223)

ISBN 3-428-07773-3

NE: Bohnet, Armin; Thieme, Hans Jörg [Hrsg.]; Gesellschaft für

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07773-3

Vorwort

Von *H. Jörg Thieme*, Düsseldorf

Die ehemals sozialistischen Länder Ost- und Mitteleuropas stehen in einem Prozeß radikaler ordnungspolitischer Veränderungen. Die administrativen Wirtschaftssysteme waren über vierzig bzw. siebenzig Jahre geprägt durch eine rigorose zentrale Planung des Wirtschaftsprozesses; sie umzusetzen, setzte die weitestgehende Zentralisierung, also „Verstaatlichung“, der Verfügungsrechte an den Produktionsmitteln voraus. Die negativen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen dieser unheilvollen Kombination von zentraler Wirtschaftsplanung einerseits und staatlichen Eigentumsrechten andererseits sind nach dem Zusammenbruch des Sozialismus hinreichend deutlich geworden.

Es war deshalb klar, daß eine angestrebte Transformation der administrativen Zentralplanwirtschaft in eine Marktwirtschaft nur dann gelingen wird, wenn die Entscheidungs-, Handlungs- und Nutzungsrechte am Produktionsmitteleigentum möglichst rasch dezentralisiert und privatisiert werden. Dies ist in den theoretischen Vorschlägen und Konzeptionen der Systemtransformation postuliert und hinreichend begründet worden. Gleichwohl zeigen die ersten Erfahrungen in den Transformationsländern und insbesondere auch in Ostdeutschland, daß es äußerst problematisch ist, diese gewaltige Privatisierungsaufgabe in der Praxis zügig zu lösen. Die Schwierigkeiten bestehen nicht nur rein quantitativ darin, daß nahezu die gesamte Volkswirtschaft in staatlichen oder genossenschaftlichen Unternehmen organisiert war, die nunmehr zur Disposition stehen. Hinzu kommen die beobachtbaren wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der Transformationsphase (drastischer Rückgang von Produktion und Beschäftigung, Marktzusammenbrüche, Preissteigerungen, politische Unsicherheiten, Nationalitätenstreitigkeiten, Wanderungsprozesse usw.), Unklarheiten bei der Übernahme ökologischer Altlasten, ungeklärte Rechtsansprüche ehemaliger Eigentümer, nicht existierende oder nicht funktionierende Kredit- und Eigenkapitalmärkte, fehlende Bewertungskriterien für vorhandenes Realkapital in den Unternehmen sowie – und dies ist für den Prozeß der Privatisierung besonders gravierend – fehlende rechtliche, administrative und personelle Voraussetzungen für die konkreten Privatisierungsverfahren.

Diesen Privatisierungsproblemen war die Tagung des Ausschusses zum Vergleich von Wirtschaftssystemen des Vereins für Socialpolitik gewidmet, die vom 27. bis 29. September 1992 in Horumersiel/Schillig stattfand. In acht

Referaten und Koreferaten wurden unterschiedliche theoretische, aber auch sehr praxisbezogene Aspekte der Privatisierungspolitik in den Transformationsprozessen angesprochen und diskutiert.

Einen ersten Schwerpunkt bildeten dabei die Begründung der Notwendigkeit von Privatisierungen sowie die Analyse der in Ostdeutschland und anderen europäischen Transformationsländern angewendeten Privatisierungs- und Sanierungsmethoden. Ein Vergleich der verschiedenen praktizierten Verfahren zeigt, daß Zeitbedarf und gesamtwirtschaftliche Dimension des Sanierungsproblems im Privatisierungsprozeß häufig unterschätzt und ökonomische sowie soziale Ziele der Transformation unterschiedlich gut verwirklicht werden (*Leipold*). Die Notwendigkeit zur Privatisierung ist nicht nur für die ehemals sozialistischen Planwirtschaften evident, sondern in abgeschwächter Form auch für die Marktwirtschaften Westeuropas. Am Einigungsprozeß in Deutschland wird sichtbar, daß die Chancen einer notwendigen Zurückdrängung staatlicher Produktions- und Unternehmenstätigkeit in den alten Bundesländern weitgehend nicht genutzt wurden und die unter Allokationsaspekten erforderliche marktwirtschaftliche Erneuerung ausblieb (*Hartwig*).

Ein zweiter Diskussionsschwerpunkt waren die Privatisierungserfahrungen in den neuen Bundesländern in Deutschland: Ziele, Hemmnisse und Strategien der Privatisierung wurden einmal am Beispiel einer ostdeutschen Schlüsselindustrie, der chemischen Industrie, aus der Sicht der staatlichen Privatisierungsagentur (*Treuhandanstalt*) dargestellt und keineswegs pessimistische Zukunftserwartungen formuliert (*Schraufstätter*). Sodann wurde die Ausgangssituation der Wohnungswirtschaft in den postsozialistischen Ländern kritisch gewürdigt und am Beispiel der ostdeutschen Wohnungswirtschaft gezeigt, wie durch die Übernahme der westdeutschen Regulierungssysteme die notwendigen Anpassungsprozesse verzögert und die Besitzstände der kommunalen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern gesichert werden (*Schönfelder*). Schließlich wurden Privatisierung und Reorganisation der Volkseigenen Betriebe aus ordnungstheoretischer Sicht analysiert, wobei die *Treuhandanstalt* selbst bei strikter Beschränkung auf die Rolle des Unternehmensverkäufers wegen finanzieller und ökologischer Altlasten, ungeklärter Eigentumsfragen und arbeitsrechtlicher Verpflichtungen nur bedingt erfolgreich sein kann (*Paraskewopoulos*).

In dem dritten Schwerpunkt wurden Privatisierungs- und Transformationsprobleme aus transaktions- und systemtheoretischer sowie ordnungspolitischer Sicht beurteilt: Dazu wurde ein Transformationsmodell unter Einschluß gesamtwirtschaftlicher Koordinationskosten vorgestellt und am Beispiel der Privatisierung seine Leistungsfähigkeit bei der Lösung praktischer Transformationsprobleme geprüft (*Bohnet / Reichhardt*). In einem in systemtheoretischer Tradition stehenden Beitrag zu einer evolutionären Theorie der Wirtschaftsprozesse wird nicht der Transfer von Staats- in Privateigentum als zen-

trales Transformationsproblem gesehen. Da in den ehemaligen Zentralplanwirtschaften keine wohldefinierten Eigentumsrechte existierten, sind im Transformationsprozeß Wirtschaftsweise und Eigentumsrechte erst neu zu konstituieren (*Dietz*). Aus ordnungs- und strukturpolitischer Sicht wurde kritisiert, daß die Privatisierungsdebatte und -strategien primär betriebswirtschaftliche und nicht gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen. Bei den vorgeschlagenen strukturpolitischen Privatisierungsstrategien ist das Ausmaß ordnungspolitischer Probleme allerdings abhängig von der Ausgestaltung der sektoralen Strukturpolitik (*Peters*).

Der vorliegende Band erhebt keinen Anspruch auf umfassende und erschöpfende Analyse des Privatisierungsproblems in Transformationsprozessen. Die Kürze der verfügbaren Tagungszeit, die geringen empirischen Privatisierungserfahrungen sowie Interessen und Neigungen der Autoren sind Gründe genug, keine allgemeine Privatisierungstheorie zu erwarten. Gleichwohl können interessante Einsichten in einzelne Aspekte der dramatischen Dezentralisierungsprozesse in den Transformationsländern gewonnen werden. Dafür danke ich den Referenten (Autoren), Koreferenten und Diskussionsteilnehmern, die die Ausschußsitzung in nordischer Einsamkeit zu einem erinnerungswürdigen Ereignis gestaltet haben. Meinen Mitarbeitern, Herrn Dr. Albrecht Michler, Herrn Dipl.-Ök. Henning Eckermann und Herrn Dipl.-Ök. Karlheinz Kratz, danke ich für die umfangreiche Unterstützung nicht nur bei der Organisation der Tagung, sondern auch bei der Herausgabe dieses Bandes.

Düsseldorf, im Frühjahr 1993

Prof. Dr. H. Jörg Thieme

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Notwendigkeit und Strategien der Privatisierung in Europa

- Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa
Von *Helmut Leipold*, Marburg 13
- Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung
Von *Karl-Hans Hartwig*, Bochum 41

Zweiter Teil

Privatisierung in den neuen Bundesländern Deutschlands

- Die Privatisierung der ostdeutschen chemischen Industrie
Von *Ernst Schraufstätter*, Wuppertal 67
- Das Privatisierungsproblem im Bereich der Wohnungswirtschaft
Von *Bruno Schönfelder*, Freiberg 77
- Problemfelder der Privatisierung und Reorganisation von volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR aus ordnungspolitischer Sicht
Von *Spiridon Paraskewopoulos*, Leipzig, und *Werner Schenzer*, Köln 101

Dritter Teil

Privatisierung und Transformation unter theoretischen und ordnungspolitischen Aspekten

- Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten – Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen
Von *Armin Bohnet* und *Michael Reichhardt*, Gießen 127

Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht. Ein Beitrag zur Theorie der Transformation	
Von <i>Raimund Dietz</i> , Wien	151
Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien	
Von <i>Hans-Rudolf Peters</i> , Oldenburg	183

Erster Teil

**Notwendigkeit und Strategien der
Privatisierung in Europa**

Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa

Von *Helmut Leipold*, Marburg

A. Einleitung

Die mittel- und osteuropäischen Länder sind auf dem mühsamen Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft. In Theorie und Praxis dominiert dabei die Einsicht, daß eine funktionierende Marktwirtschaft auch privates Eigentum verlangt. Die Privatisierungspolitik erweist sich jedoch als außerordentlich schwieriges Unterfangen, das allein aufgrund der Größenordnung historisch einmalig ist. Noch Ende der 80er Jahre erwirtschaftete der sozialistische, also der staatlich oder genossenschaftlich organisierte Sektor in allen Reformländern mehr als 90 vH des Volkseinkommens. In der Industrie beliefen sich die entsprechenden Anteile auf nahezu 100 vH. Folglich steht nun die Privatisierung gesamter Volkswirtschaften an. Bei dieser umfassenden Neuverteilung der Vermögens- und Verfügungsrechte sind unvermeidlich auch beträchtliche Interessenkonflikte involviert. Daher verwundert es nicht, daß Tempo, Umfang und Methoden der Privatisierung in den einzelnen Ländern umstritten sind und auch außerordentlich unterschiedlich ausfallen (als Überblick vgl. *United Nations Economic Commission for Europe* 1992; *Dehesa* 1991; *Grosfeld / Hare* 1991; *Leipold* 1992a; *Roggemann* 1992).

In diesem Beitrag können die länderspezifischen Detailregelungen und die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der Privatisierungspolitik nicht behandelt werden. Vielmehr sollen die wichtigsten Methoden dargestellt und knapp bewertet werden. Dies geschieht unter dem Gliederungspunkt B., wobei vereinfacht zwischen den Methoden des Verkaufs und der Gratisvergabe unterschieden wird. Die Ausführungen befassen sich vorrangig mit den Varianten der Gratisvergabe, und zwar aus zwei Gründen. Erstens existieren dazu vergleichsweise zur Verkaufsmethode nur wenig Untersuchungen. Zweitens gibt es zu dem Vorhaben, einen beträchtlichen Teil des ehemals sozialistischen Produktivvermögens gratis oder gegen einen symbolischen Preis an die Bevölkerung oder die Belegschaften zu verteilen, keine historischen Parallelen und demgemäß auch keine Erfahrungen. Deshalb überrascht es auch nicht, daß mit Ausnahme Deutschlands die Regelungen zur Massenprivatisierung in allen Reformländern umstritten waren und die Verabschiedung der Privatisierungsgesetze maßgeblich verzögerten.

Daneben war und ist strittig, ob und inwieweit Ausländer gleiche Erwerbschancen wie Inländer erhalten sollen und ob und inwieweit enteignetes Vermögen an die Alteigentümer zurückgegeben oder entschädigt werden soll. Die Auseinandersetzungen basieren offensichtlich auf der Annahme, daß das hinterlassene sozialistische Vermögenserbe hinreichend attraktive Erwerbs- und Beteiligungsobjekte enthält. Die auf diese Annahme gegründeten Erwartungen deuten wiederum eine Überschätzung des vorhandenen Vermögensstocks und eine Unterschätzung des gesamtwirtschaftlichen Sanierungsbedarfs an. Für diese Vermutung spricht auch die Tatsache, daß das Sanierungsproblem in den Reformländern bisher kaum öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Die Frage, was mit den Vermögensobjekten und speziell den Betrieben geschehen soll, die sich kurzfristig nicht privatisieren lassen, wird sich jedoch früher oder später überall stellen. Von daher scheint es geboten, das Sanierungsproblem aufzugreifen und einige in Frage kommende Methoden zu dessen Bewältigung aufzuzeigen, was unter dem Gliederungspunkt C. geschehen soll.

B. Alternative Privatisierungsmethoden

I. Regelungsbedürftige Tatbestände der Privatisierungsmethoden

Das prägende Merkmal der sozialistischen Eigentumsverhältnisse bestand und besteht in der Zuordnung der wirtschaftlichen Verfügungsrechte zu kollektiv verfaßten Organen wie zu staatlichen Organen, Beschäftigten- oder Genossenschaftskollektiven. Die Defekte des staatlichen wie auch des sog. gesellschaftlichen Eigentums sind bekannt und wurzeln maßgeblich in der Trennung zwischen Verfügung und Verantwortung sowie in der Beschränkung selbständiger unternehmerischer Initiativen (*Leipold* 1983). Privatisierung des sozialistischen Eigentums bezweckt Entstaatlichung und Entkollektivierung der Wirtschaft und bedeutet demnach die Übertragung der Eigentumsrechte von staatlichen oder sonstigen kollektiv verfaßten Organen an selbständige und selbstverantwortliche natürliche oder juristische Personen. Mit der Regelung, von wem welche Objekte für wen zu welchen Preisen und Konditionen übertragen werden sollen, ist zugleich die Frage nach der Privatisierungsmethode angesprochen.

Bezüglich der Frage, wem die Zuständigkeit für die Durchführung der Privatisierungsgesetze übertragen werden soll, bieten sich folgende Möglichkeiten an. Träger der Privatisierungspolitik können erstens staatliche Agenturen, zweitens unabhängige und kommerziell wirtschaftende Agenturen und drittens die zur Privatisierung anstehenden Wirtschaftseinheiten selber sein.

Als staatliche Agenturen kommen etablierte oder neu einzurichtende Ministerien, ferner Anstalten des öffentlichen Rechts wie z. B. die *Treuhandanstalt*

bis hin zu dezentralen von Bezirken oder Kommunen kontrollierten Privatisierungsfonds in Frage. Für unabhängige Privatisierungsagenturen bieten sich ebenfalls verschiedene Organisationsformen an. Sie können als private Aktiengesellschaften (Investmentgesellschaften, mutual funds, Holding AG) verfaßt sein, wobei der Staat neben Privatpersonen Anteilsrechte halten kann. Die Agenturen handeln im staatlichen Auftrag, wirtschaften aber selbständig und rentabilitätsorientiert (*Borensztein / Kumar* 1991). Schließlich kann die Zuständigkeit für die Privatisierung auch dem Management und den Belegschaftsorganen (Arbeiterrat, Versammlung der Genossenschaftsmitglieder) übertragen werden, die dann im Rahmen der gesetzlichen Regelungen initiativ werden. Diese dezentrale Lösung weist Schwächen auf. Für das Management eröffnen sich Gelegenheiten zur persönlichen Bereicherung, die durch die bekanntgewordenen Fälle der wilden oder spontanen Privatisierung belegt werden (*Johnson / Kroll* 1991). Seitens der Belegschaftsorgane sind Widerstände gegen externe Erwerber und unternehmerisch gebotene Sanierungskonzepte zu befürchten (*Gruszecki / Winiiecki* 1991).

Bezüglich der Frage, welche Objekte für wen privatisiert werden sollen oder können, gilt es im ersten Schritt, die Objekte zu benennen, deren Privatisierung verboten ist. Dazu gehören in den meisten Reformländern Bodenschätze, Waldflächen, Kulturgüter, Straßen- und Wasserwege, öffentliche Versorgungsunternehmen und andere Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur (vgl. beispielhaft dafür die russischen Regelungen bei *Peterhoff / Schneider* 1992, S. 107). Für die zur Privatisierung vorgesehenen Objekte ist dann zu klären, von wem sie erworben werden können. Eine wichtige Differenzierung bezieht sich dabei auf in- und ausländische Personen. So existieren in den meisten Ländern Sonderregelungen für den Erwerb von Immobilien und besonders von Grund und Boden durch Ausländer. Mit Ausnahme Deutschlands ist der Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen durch Ausländer nahezu überall entweder verboten oder nur in begrenztem Umfang zulässig (vgl. Tabelle 1 und 2).

Unterschiedliche Regelungen findet man auch für das gewerbliche Vermögen im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Beispielhaft dazu sind die Gesetze zur kleinen und großen Privatisierung in der Tschechoslowakei (*Dyba* 1991; *Kupka* 1992). Die kleine Privatisierung betrifft die Betriebseinheiten des Handwerks-, Handels-, Gaststätten- und sonstigen Dienstleistungsberreichs. Die Regelungen der großen Privatisierung gelten für Industriebetriebe, Geldinstitute und Versicherungsanstalten. Der Erwerb von Objekten im Bereich der kleinen Privatisierung ist auf natürliche und juristische Personen der CSFR begrenzt und wird hauptsächlich über öffentliche Versteigerungen organisiert. Ausländer können nur an wiederholten Versteigerungen teilnehmen (vgl. unten B.II.2.). Dagegen können Ausländer Objekte im Bereich der großen Privatisierung von Anfang an erwerben. Ausgenommen davon sind