



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Hansmeyer, K.-H.: Grundsätze einer Privatisierungspolitik. In: von Alvensleben, R.;
Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in
Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.3-13.

GRUNDSÄTZE EINER PRIVATISIERUNGSPOLITIK

von

K.-H. HANSMEYER*

1 Vorbemerkung

In den alten Bundesländern hat die Privatisierungsdebatte eine lange Tradition. Sie entstammt unterschiedlichen Anlässen und ist an wechselnden Zielen ausgerichtet. So dienten die ersten Schritte zur Privatisierung von Bundesvermögen (Preußag) der breiten Eigentumsstreuung von Produktivvermögen; im kommunalen Bereich steht bei der Privatisierung öffentlicher Dienste wie der Müllabfuhr die Frage der Effizienzsteigerung im Vordergrund. In jüngster Zeit schließlich prägen angesichts der bedrohlich angestiegenen Staatsverschuldung Fragen privater Finanzierung bisher öffentlicher Aufgaben die Debatte. Alles dies ist nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Hier geht es vielmehr um Privatisierung als Instrument der Systemtransformation und damit um eine Problematik, die mit dem Zusammenbruch des Ostblocks untrennbar verbunden ist.

2 Ausgangslage

Jahrzehnte der Organisation des gesellschaftlichen Produktionsprozesses durch eine Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs haben in der ehemaligen DDR, ebenso wie in den anderen Ostblockstaaten, deutliche Spuren in der wirtschaftlichen Leistungskraft hinterlassen. Als die Mauer fiel, war die volkswirtschaftliche Situation in der damaligen DDR gekennzeichnet durch einen aufgrund veralteter Technologien zum größten Teil überholten Kapitalstock, eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der meisten Produkte, eine geringe Arbeitsproduktivität¹, eine sektorale Wirtschaftsstruktur, die derjenigen der Bundesrepublik Deutschland von 1965 entsprach², einen Rückstand von fünf bis zehn Jahren im Hinblick auf den Stand der Produktionstechnik³, einen im Vergleich zu westlichen Industrieländern erheblichen Rückstand in der Versorgungslage der Bevölkerung vor allem in bezug auf Produktvielfalt und -qualität, verdeckte Arbeitslosigkeit in Form eines überhöhten Personalbestands vieler Unternehmen, eine veraltete öffentliche Infrastruktur und ein hohes Maß an Umweltverschmutzung.⁴

¹ Die Arbeitsproduktivität in der Industrie lag mehr als 50% unterhalb derjenigen in der Bundesrepublik Deutschland. SVR (1990a) TZ 14.

² iwd (30.8.1991) S. 4 f. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland verfügte die damalige DDR über eine Überbesetzung im land- und forstwirtschaftlichen Sektor und in der Industrie sowie eine Unterversorgung mit Dienstleistungen.

³ GERSTENBERGER (1990) S. 15.

⁴ SVR (1990a) TZ 11 ff., SCHNABEL (1991) S. 232 ff.

Diese Mängel waren systembedingt. Aufgrund begrenzter und verzerrter Informationen konnten die zentralen Entscheidungsträger lediglich mit Hilfe mengenmäßiger Bilanzierung die Abläufe einer komplexen modernen Volkswirtschaft nicht bis ins Detail planen.⁵ Folglich standen einem Überangebot in einigen Bereichen Versorgungslücken und Lieferengpässe in anderen Bereichen gegenüber. Die damit einhergehende Unsicherheit im Hinblick auf Vorlieferungen induzierte eine Politik der vertikalen Integration in großem Ausmaß, so daß die wohlfahrtssteigernde Nutzung von Spezialisierungsvorteilen weitgehend unterblieb.⁶ Darüber hinaus führten Planungsungenauigkeiten dazu, daß die Verantwortung für Planabweichungen den einzelnen Betrieben nicht genau zugerechnet werden konnte.⁷ Das System von Planaufträgen und Prämienzahlungen entfaltete daher nur unzureichende Anreizwirkungen. Dieser Mangel wurde zusätzlich verstärkt durch das Bestreben der Betriebe, leicht erfüllbare, "weiche" Pläne durchzusetzen sowie durch das fehlende Interesse der mittleren und oberen Planungsinstanzen an einer effizienten Kontrolle.⁸

Anreizprobleme einer sozialistischen Planwirtschaft sind auf das engste verknüpft mit dem fast vollständigen Fehlen privaten Eigentums und dem damit einhergehenden Verzicht auf die leistungsstimulierende Wirkung privater Gewinnerzielung. Bei staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln besteht auf allen Hierarchieebenen ein stark abgeschwächter Zusammenhang zwischen individuellem Handeln und der Verantwortlichkeit für die Handlungsfolgen.⁹ Ein solches System führt daher zwangsläufig zu betrieblichen Ineffizienzen und zu kaum ausgeprägten Innovationsanreizen. Diese Tendenzen wurden zusätzlich verstärkt durch die Monopolstellung der Kombinate im Binnenhandel sowie durch fehlenden Wettbewerb im Außenhandel, der sich auf die RGW-Staaten konzentrierte.¹⁰ Die Abschottung von den Weltmärkten bedeutete darüber hinaus den Verzicht auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und hatte die Verfestigung veralteter Wirtschaftsstrukturen zur Folge.

Das Ausmaß der Mißwirtschaft, zu dem das System der sozialistischen Planwirtschaft geführt hatte, wurde mit Beginn des Umwandlungsprozesses in eine Marktwirtschaft schlagartig deutlich.¹¹ Zwar befand sich die ehemalige DDR im Vergleich zu den anderen Reformländern Osteuropas in einer privilegierten Position, weil durch die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 und den Beitritt zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG am 3. Oktober 1990 wichtige Elemente der Systemtransformation¹² (Preisbildungsreform, Reform des Geld- und Kreditsystems, Liberalisierung des Außenhandels, Reform des Rechts- und Verwaltungssystems) in einem Streich durch die Übernahme der westdeutschen Regelungen vollzogen wurde. Außerdem konnte auf finanzielle Unterstützung aus der Bundesrepublik sowie den Transfer menschlichen und technologischen Know-hows zurückgegriffen werden.

⁵ PETERS (1990) S. 384, WIENERT (1991) S. 14 ff.

⁶ SVR (1990a) TZ 15.

⁷ GUTMANN (1982) S. 613.

⁸ GUTMANN (1982) S. 613 f.

⁹ Zu den mit sozialistischem Eigentum verbundenen Anreizproblemen siehe z. B. LEIPOLD (1991) S. 30 ff.

¹⁰ WIENERT (1991) S. 17 f.

¹¹ SVR (1991a) TZ 18.

¹² Zu den Elementen einer Systemtransformation siehe APOLTE, CASSEL (1991) S. 48.

Gleichzeitig aber wurden die Staatsunternehmen schockartig und ohne Möglichkeit der Abfederung durch Wechselkursanpassungen dem Wettbewerb westlicher Konkurrenten ausgesetzt. Die sich hieraus ergebenden veränderten Rahmenbedingungen in Form eines Verfalls der Produzentenpreise, eines Anstiegs vorher subventionierter Faktorpreise sowie der plötzlich gewachsenen Bedeutung der Produktqualität als einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor führte dazu, daß der Gegenwartswert eines Großteils der Unternehmen der ehemaligen DDR negativ geworden ist.¹³ Eine Überlebenschance besteht für diese somit nur, wenn eine Anpassung an die Erfordernisse des Marktes gelingt. Die Notwendigkeit zur Umstrukturierung des Unternehmenssektors gilt ebenso für die osteuropäischen Reformländer, wenn mittelfristig ein Anschluß an westliche Standards gelingen soll.

3 Notwendigkeit der Privatisierung und Grundsätze einer erfolgreichen Durchführung

Heute besteht in den sich transformierenden Ländern weitgehende Einigkeit darüber, daß eine erfolgreiche Anpassung der Angebotsseite der Wirtschaft der zügigen Durchführung der materiellen Privatisierung¹⁴ bedarf.¹⁵ Für die Unvereinbarkeit von Kollektiveigentum und funktionierender Wettbewerbsordnung¹⁶ spricht neben der Gefahr des Fortbestehens staatlicher Lenkungsmacht¹⁷, verbunden mit den dargelegten Funktionsmängeln, der Effizienznachteil staatlicher im Vergleich zu privaten Unternehmen.

Mit Hilfe des Property-Rights-Ansatzes¹⁸ läßt sich dieser vielfach immer noch angezweifelte Sachverhalt auf die differierenden Anreizwirkungen unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltungen von Unternehmen zurückführen.¹⁹ Die Handlungsrechte an einem Unternehmen lassen sich unterteilen in das Koordinationsrecht, das Aneignungsrecht des Gewinns bzw. des Verlustes sowie das Veräußerungsrecht.²⁰ Im Falle der klassischen Eigentümerunternehmung liegen alle drei Rechtebündel in einer Hand. Aufgrund der weitestgehenden Deckung von Kompetenz und Verantwortung für Handlungsfolgen entstehen die erforderlichen Anreize für einen effizienten Einsatz der Ressourcen und die Suche nach Innovationen. Zu einer Abschwächung des Eigentümerrechts kommt es bei der privatrecht-

¹³ SIEBERT (1991) S. 291 f., SIEBERT (1992) S. 134 f.

¹⁴ Materielle Privatisierung: Übertragung von Eigentumsrechten auf Private; vorgeschaltet ist zumeist die Entflechtung der Monopole und die formale Privatisierung in Form der Umwandlung der Staatsbetriebe in die Rechtsform einer privatrechtlichen Gesellschaft. Siehe hierzu COX (1990), CORNELSEN (1992) S. 102 ff.

¹⁵ WAGNER (1991) S. 255, BOHNET, OHLY (1992) S. 33. In bezug auf die neuen Länder siehe etwa WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1873, SVR (1990a) TZ 27, SVR (1991a) TZ 20 ff. In einem frühen Beitrag zur Transformation von Wirtschaftssystemen bezweifelt PROPP (1964) S. 130 f. dagegen die unbedingte Notwendigkeit der Privatisierung für einen erfolgreichen Umwandlungsprozeß.

¹⁶ EUCKEN (1990) S. 270 ff.

¹⁷ EUCKEN (1990) S. 271.

¹⁸ Property Rights bzw. Handlungsrechte regeln die Beziehung zwischen Personen im Hinblick auf knappe Güter. Sie legen die Kompetenzen der Wirtschaftssubjekte fest und teilen Handlungsalternativen in erlaubte und unerlaubte ein. Die so entstehende Anreizstruktur beeinflußt den Nutzen, der aus bestimmten Handlungen gezogen wird, und somit das Verhalten. Zum Begriff "Property Rights" siehe FURUBOTN, PEJOVICH (1974) S. 3. Als Überblick zum Property-Rights-Ansatz siehe etwa TIETZEL (1981).

¹⁹ EUCKEN (1990) S. 271 begründet die Effizienz Nachteile von Unternehmen im Staatseigentum mit dem fehlenden unternehmerischen "Fingerspitzengefühl" staatlicher Beamter.

²⁰ PICOT (1981) S. 162 f.

lichen Publikumsgesellschaft, die das Koordinationsrecht beauftragten Managern und das Aneignungsrecht sowie das Veräußerungsrecht in der Regel einer Vielzahl von Eigentümern zuordnet. Die aus dieser Trennung von Eigentum und Verfügungsmacht resultierende Gefahr einer eigennutzorientierten Nutzung diskretionärer Spielräume durch das Management zu Lasten der Eigentümerinteressen wird jedoch - zumindest bei hinreichend großem Wettbewerbsdruck - durch indirekte Kontrollen über den Kapitalmarkt, den Absatzmarkt sowie den Markt für Manager weitgehend ausgeschaltet.²¹

Unternehmen im Staatseigentum sind eigentumsrechtlich dadurch gekennzeichnet, daß das Koordinationsrecht in den Händen von Managern, Aneignungs- und Veräußerungsrecht prinzipiell in den Händen der Staatsbürger, faktisch jedoch in den Händen von Staatsorganen liegen.²² Mangels handelbarer Anteile und anteilsgebundener Stimmrechte sowie direkter Vorteile aus hohen Gewinnen von Staatsunternehmen besteht für den einzelnen so gut wie kein Interesse an einer effizienten Kontrolle. Die Politiker haben ebenfalls kein individuelles Aneignungsrecht am Gewinn und somit auch keinen ausgeprägten Kontrollanreiz. Manager öffentlicher Unternehmen besitzen somit einen großen Handlungsspielraum²³, den sie gemäß ihren Präferenzen nutzen werden. Hierbei kann allerdings ein Interesse an größtmöglicher Kosteneffizienz und einem vorausschauenden, innovativen Verhalten kaum vermutet werden. Auch die bei der privaten Aktiengesellschaft wirksamen indirekten Kontrollmechanismen versagen in diesem Fall.²⁴ Eine Bewertung der Unternehmen am Kapitalmarkt mit ihren positiven Anreizwirkungen entfällt ebenso. Besonders leistungshemmend wirkt die weitgehend fehlende Notwendigkeit, sich in angemessener Weise den Erfordernissen des Absatzmarktes anzupassen, weil entstehende Verluste von der Allgemeinheit getragen werden.²⁵ Leistungsschwächen werden ferner dadurch verursacht, daß Managerposten nicht nur nach fachlicher Eignung, sondern auch nach parteipolitischen Kriterien vergeben werden.

Die sich aus dem Property-Rights-Ansatz ergebende Schlußfolgerung einer geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit staatlicher Unternehmen konnte empirisch bestätigt werden.²⁶ Die Umwandlung von Staatseigentum in Privateigentum ist somit unerlässlich für nachhaltige Effizienzsteigerungen.²⁷

Die Privatisierungsaufgabe in den sich im Transformationsprozeß befindlichen Ländern gewinnt noch zusätzlich an Dringlichkeit, wenn die Sanierungsbedürftigkeit der meisten Staatsbetriebe berücksichtigt wird. Um dauerhaft am Markt bestehen zu können, müssen diese Unternehmen nicht nur passive Anpassungsstrategien in Form eines Beschäftigungsabbaus, einer Auslagerung von Zwischenlieferanten und einer Straffung der Produktpalette

²¹ Siehe hierzu z. B. KAULMANN (1987) S. 33 ff. und S. 65 ff.

²² PICOT, KAULMANN (1985) S. 963, SCHÜLLER (1988) S. 176.

²³ Siehe hierzu PICOT, KAULMANN (1985) S. 963 f., SCHÜLLER (1988) S.176.

²⁴ PICOT, KAULMANN (1985) S. 964 ff.

²⁵ Siehe hierzu auch KLEIN (1990) S. 7, WATRIN (1990a) S. 36.

²⁶ PICOT, KAULMANN (1985), PICOT, KAULMANN (1989). Diese Untersuchungen beziehen sich auf staatliche Unternehmen, die in unregulierten Märkten tätig und nationalem sowie internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind.

²⁷ Zu der Frage, ob bestimmte Güter aus ökonomischen Gründen (z.B. natürliche Monopole oder externe Effekte) auch in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften von öffentlichen Unternehmen produziert werden sollen, siehe etwa WIRL (1991) S. 24 ff., NISKANEN (1992).

durchführen, sie müssen insbesondere ein neues unternehmerisches Konzept entwerfen.²⁸ Die Einführung neuer Produkte und einer modernen Produktionstechnologie, der Aufbau neuer Unternehmensbereiche wie Marketing und Distribution sowie die Aufbringung der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel sind für die erfolgreiche Überwindung des Anpassungsschocks unerlässlich. Den alten Betriebsleitern fehlt es jedoch in der Regel an den Kenntnissen und Erfahrungen für derartige aktive Anpassungsstrategien.²⁹ Die Privatisierung stellt deshalb eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung erfolgversprechender Sanierungskonzepte dar.³⁰ Sie wird als geeignetes Mittel angesehen, um "die Produktivität der Wirtschaft zu steigern, die Anpassungsfähigkeit der Betriebe an Marktsignale zu erhöhen, die marktorientierte Umstrukturierung der Betriebe zu fördern, neues Kapital zu attrahieren, Innovationen anzuregen und das Auswechseln eines Teils des Managements zu erleichtern"³¹. Je schneller überlebensfähige Unternehmen von privater Hand übernommen werden, desto eher ist mit einer Gesundung der Wirtschaft zu rechnen.³²

Vielfach wird gefragt, ob der Privatisierung nicht eine Sanierung vorausgehen müsse. Aus ökonomischer Sicht ist die Antwort eindeutig:

Eine der Privatisierung vorausgehende Sanierung durch staatliche Stellen ist unter Effizienzkriterien abzulehnen. Personelle und finanzielle Engpässe machen eine Sanierung aller Unternehmen unmöglich, so daß eine mehr oder weniger willkürliche Auswahl getroffen werden müßte.³³ Darüber hinaus dürfte bei staatlichen Bediensteten das Eigeninteresse am Auffinden des bestmöglichen Sanierungskonzeptes wesentlich schwächer ausgeprägt sein als bei einem privaten Investor, weil im Falle des Mißerfolgs letztlich die Steuerzahler haften. Gerade in Zeiten, in denen die kurzfristig unvermeidbaren Kosten der Systemtransformation, z. B. in Form von Arbeitslosigkeit, die Bevölkerung merklich treffen, wird wahrscheinlich häufig kurzsichtigen politischen Erwägungen zu Lasten betriebswirtschaftlicher Rentabilitätsüberlegungen nachgegeben.³⁴ Als Folge sind Erhaltungssubventionen für nicht wettbewerbsfähige Unternehmen zu befürchten.³⁵

Die zügige Stillegung nicht überlebensfähiger Unternehmen³⁶ gehört ebenfalls zu den

²⁸ HAX (1992) S. 150. Zur Unterscheidung zwischen passiven und aktiven Anpassungsmaßnahmen siehe SIEBERT (1992) S. 136.

²⁹ MOLITOR (1991) S. 22, ähnlich SVR (1991b) TZ 74. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern bestätigen dies. Die ostdeutschen Unternehmen konzentrierten sich auf defensive Anpassungsstrategien, nämlich Personalabbau und eine Straffung der Produktpalette. Siehe hierzu NUNNENKAMP (1992) S. 9 f.

³⁰ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1873.

³¹ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 4.

³² Dies gilt allerdings nur, wenn die privatisierten Betriebe der Konkurrenz ausgesetzt sind. Die Privatisierung muß daher die Herbeiführung wettbewerbsfähiger Marktstrukturen anstreben. Siehe hierzu WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1873, SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 5.

³³ SVR (1990b) TZ 517, WAGNER (1991) S. 260.

³⁴ Diese Gefahr betonen z. B. WATRIN (1991) S. 170, HAX (1992) S.147.

³⁵ SVR (1990b) TZ 517.

³⁶ Fehlende Überlebensfähigkeit kann dann vermutet werden, wenn sich innerhalb einer angemessenen Zeitspanne kein privater Käufer für ein Unternehmen findet.

Richtlinien einer erfolgreichen Privatisierungspolitik.³⁷ Durch das Ausscheiden nicht rentabler Produktionen werden Ressourcen - vor allem Gewerbeflächen und Arbeitskräfte - für den Aufbau neuer effizienter Produktionen frei.³⁸ Die Verhinderung von Liquidationen aus beschäftigungs- und/oder regionalpolitischen Gründen führt dagegen zu einer Festschreibung veralteter Wirtschaftsstrukturen und zu einer Beibehaltung betriebswirtschaftlicher Ineffizienz. Eine derartige Politik hemmt den gesamtwirtschaftlichen Gesundungsprozeß und ist langfristig nicht geeignet, die Arbeitslosensituation und die regionale Entwicklung positiv zu beeinflussen.

4 Privatisierungskonzepte³⁹

Die Wahl eines geeigneten Privatisierungskonzeptes ist von entscheidender Bedeutung für die Realisierung der aufgezeigten Vorteile eines Übergangs zum Privateigentum.⁴⁰ Aus den obigen Ausführungen ergeben sich als wichtige Anforderungen an ein solches Konzept, daß es Anreize für eine effiziente Unternehmensleitung und Managementkontrolle schafft und eine schnelle Privatisierung ermöglicht.⁴¹ Je besser diese beiden Punkte verwirklicht sind, desto größere Chancen bestehen für einen baldigen Aufschwung der Wirtschaft. Das Ausmaß der sozialen Akzeptanz ist ein weiteres Beurteilungskriterium.⁴² Da die Kosten des Transformationsprozesses schneller fühlbar werden als die Erträge⁴³, ist es für die Durchsetzbarkeit der Reformpolitik von Bedeutung, daß sie von einer Bevölkerungsmehrheit getragen wird.⁴⁴

Die Vorschläge für Privatisierungskonzepte lassen sich drei Grundformen zuordnen:

- (a) Verschenken
- (b) Verkaufen
- (c) Mischkonzeptionen

³⁷ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1873.

³⁸ WATRIN (1991) S. 170.

³⁹ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf die Privatisierung größerer Betriebe. Zu der wesentlich unproblematischeren Privatisierung von kleinen Geschäften, Werkstätten und Servicebetrieben siehe etwa SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 11.

⁴⁰ Auf die bereits umfassend diskutierte Möglichkeit der Rückgabe von Staatseigentum an die ehemaligen Eigentümer (Restitution) soll hier nicht eingegangen werden. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß unter ökonomischen Effizienzkriterien eine Entschädigungslösung vorzuziehen ist, um langwierige Rechtsstreitigkeiten, die den Privatisierungsprozeß verzögern, zu verhindern. Siehe hierzu etwa WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874, SIEBERT (1991) S. 296 ff., WATRIN (1991) S. 169, CORNELSEN (1992) S. 104 ff.

⁴¹ Siehe hierzu auch LEIPOLD (1992) S. 54.

⁴² LEIPOLD (1992) S. 55.

⁴³ LEIPOLD (1991) S. 34.

⁴⁴ Im vereinten Deutschland ist eine grundlegende Umkehr des die neuen Länder betreffenden Reformprozesses nicht zu befürchten. Die soziale Akzeptanz des Privatisierungsprozesses kann hier vor allem dazu dienen, sozialen Unfrieden zu verhindern und das Zusammenwachsen der Bevölkerung der beiden Landesteile zu fördern.

Ad (a): Die Varianten der Verschenkungslösung⁴⁵ sehen vor, daß Eigentumsanteile oder Gutscheine (auch Coupons oder Vouchers genannt), die zu einem späteren Zeitpunkt in Eigentumsanteile umgetauscht werden können, kostenlos oder gegen ein symbolisches Entgelt der erwachsenen inländischen Bevölkerung zugeteilt werden.⁴⁶ Dieses Privatisierungskonzept besitzt den Vorzug, das in den meisten Reformländern bestehende Problem des mangelnden inländischen Geldvermögens zu lösen⁴⁷ und somit eine Beschleunigung der Umwandlung von Staats- in Privateigentum zu erlauben.⁴⁸ Zudem gewährleistet es eine egalitäre Primärallokation der Eigentumsansprüche und kommt damit gewissen Gerechtigkeitsansprüchen entgegen.⁴⁹ Die Kriterien Schnelligkeit und soziale Akzeptanz scheinen somit erfüllt zu sein. Aus der zumindest anfangs sehr breiten Streuung des Produktionsmitteleigentums erwachsen jedoch auch gravierende Nachteile. Die unerfahrenen Kleinaktionäre sind weder in der Lage, die dringend benötigten Sanierungskonzepte zu entwickeln, noch das Management effektiv zu kontrollieren.⁵⁰ Ebenso wenig wird das Problem der Aufbringung der für die Sanierung notwendigen Finanzmittel gelöst.⁵¹ Eine hundertprozentige Gutscheinlösung ist folglich ungeeignet, zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von sanierungsbedürftigen Unternehmen und damit zum gesamtwirtschaftlichen Erholungsprozess beizutragen.⁵² Erfolg verspricht diese Methode allenfalls für gut florierende Unternehmen⁵³ oder für die Vergabe von kleinen Geschäften, Grundstücken und Wohnungen⁵⁴. Auch die egalitäre Vermögensverteilung wird nur von kurzer Dauer sein.⁵⁵ Aufgrund der mit der Wahl der Aktien, gegen die die Gutscheine eingetauscht werden, verbundenen Kurschancen und -risiken und wegen des einsetzenden Aktienhandels wird es gerade in der Anfangsphase Anleger mit großen Gewinnen geben, aber auch Anleger, die leer ausgehen. Als Folge könnte die Akzeptanz der Privatisierung in der Bevölkerung rapide zurückgehen.⁵⁶

⁴⁵ Der Begriff "Verschenken" könnte eine automatische Verbesserung der Nettovermögensposition der Bürger vermuten lassen. Diese tritt - bei unveränderten Staatsausgaben und unverändertem Budgetdefizit - im Vergleich zu anderen Privatisierungskonzepten jedoch nur dann ein, wenn durch die unentgeltliche Privatisierung ein rascheres Wirtschaftswachstum angeregt wird. Die wegfallenden Privatisierungserlöse müssen nämlich durch höhere Steuereinnahmen ersetzt werden.

⁴⁶ In der CSFR wird seit Oktober 1991 ein derartiges Konzept angewandt.

⁴⁷ Aus politischen Gründen soll meistens der Anteil des Staatseigentums, der an Ausländer verkauft wird, limitiert werden. Zum "Ausverkaufsargument": WATRIN (1990b) S. 125.

⁴⁸ Für die ehemalige DDR ist die Gutscheinlösung vor allem deshalb nicht in Erwägung gezogen worden, weil das Problem des Kapitalmangels von den meisten als nicht relevant angesehen wird; siehe etwa SIEBERT (1991) S. 300. Außerdem verweist das Restitutionsprinzip darauf, daß die Bevölkerung der ehemaligen DDR nicht als legitimer Eigentümer der staatlichen Unternehmen angesehen wird; ausführlich hierzu BÖS (1991) S. 6 ff.

⁴⁹ BÖS (1991) S. 6.

⁵⁰ WAGNER (1991) S. 264, LEIPOLD (1992) S. 58.

⁵¹ Hierzu insbesondere WATRIN (1990b) S. 126.

⁵² Eine bessere Managementkontrolle könnte dadurch erreicht werden, daß das Eigentum an den Unternehmen unentgeltlich an die Finanzintermediäre transferiert wird und daß die Anteile an den Finanzintermediären an die Bevölkerung verteilt werden. Siehe hierzu Bös (1991) S. 5 f. Fraglich bleibt allerdings, ob diese Methode die Entwicklung eines geeigneten Sanierungskonzeptes verspricht.

⁵³ WAGNER (1991) S. 264.

⁵⁴ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 14 f.

⁵⁵ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 14, BÖS (1991) S. 6.

⁵⁶ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 14.

Ad (b): Der Weg, der bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmen in westlichen Industrieländern zumeist beschritten wird, ist der Verkauf über Aktienmärkte. Für die Umwandlung sanierungsbedürftiger Unternehmen eignet sich dieses Konzept jedoch nicht.⁵⁷ Die meisten der Staatsbetriebe erfüllen die Voraussetzungen der Börsenzulassung nicht. Darüber hinaus resultiert, wie bereits erwähnt, aus der breiten Streuung der Eigentumsanteile der Nachteil, daß keine Sanierungskonzeption eingebracht wird und keine effiziente Managerkontrolle erfolgt. Auch das Kriterium der Schnelligkeit ist nicht erfüllt, weil die Börsenplazierung viel Zeit in Anspruch nimmt.⁵⁸ Die Veräußerung an einzelne Interessenten besitzt dagegen die Vorteile, Investoren mit Eigentümerinteresse zu finden und sich schneller durchführen zu lassen.⁵⁹

Als geeignete Verkaufsmethode bietet sich der Weg über ein anonymes Bietverfahren an.⁶⁰ Die zu privatisierenden Unternehmen werden öffentlich ausgeschrieben und Kaufinteressenten zur Abgabe von Geboten aufgefordert. Der Bieter mit dem höchsten Gebot erhält den Zuschlag. Im Vergleich zu informelleren Verkaufsmethoden weist dieses Verfahren zwar eventuell eine etwas geringere Geschwindigkeit auf⁶¹, zeichnet sich aber durch ein höheres Maß an Effektivität und Transparenz⁶² aus. Das wettbewerblich organisierte Verfahren zwingt die Kaufinteressenten, ihre Zahlungsbereitschaft und damit den von ihnen erwarteten Zukunftserfolgswert des Unternehmens zu offenbaren. Auf diese Weise läßt sich das schwierige Problem der Unternehmensbewertung lösen. In der Regel dürften mit dem höchsten Gebot auch das beste Sanierungskonzept⁶³ gefunden und somit die Weichen für eine erfolgreiche Anpassung der Unternehmung gestellt werden. Um Effizienz und Schnelligkeit des Verfahrens weiter zu steigern, sollte außer der Privatisierungsstelle auch Kaufinteressenten und den zu privatisierenden Unternehmen ein Initiativrecht eingeräumt werden.⁶⁴ Auch in diesen Fällen ist auf dem Wege der öffentlichen Ausschreibung der ausgehandelten Verträge anderen Investoren die Möglichkeit zur Abgabe von Geboten zu gewähren.⁶⁵

Eine Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung des Bietverfahrens ist die Erfüllung der Informationsanfordernisse der Kaufinteressenten. Zu diesem Zweck könnte die Privatisierungsstelle unabhängige Wirtschaftsprüfer mit Expertisen beauftragen.⁶⁶ Viele Faktoren für die künftigen Erfolgsaussichten lassen sich jedoch nur schwer bewerten und dürften von jedem potentiellen Käufer unterschiedlich eingeschätzt werden. Daher wird vorgeschlagen, Kaufinteressenten selber Zutritt zu den Unternehmen und den gewünschten Daten zu

⁵⁷ Zu den nachfolgenden Argumenten siehe insbesondere SVR (1990b) TZ 519, WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874.

⁵⁸ WINIECKI (1990) S.98.

⁵⁹ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874.

⁶⁰ Ausführlich zum Bietverfahren SCHMIEDING, KOOP (1991) S.23ff.

⁶¹ SIEBERT (1991) S. 301.

⁶² Die Transparenz des Verfahrens verhindert mißbräuchliche Insiderpraktiken. Zusätzlich ist sie von großer Bedeutung, wenn der Markt über Fortbestehen oder Stilllegung des Unternehmens entscheiden soll.

⁶³ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874.

⁶⁴ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 23. Aufgrund der Vielzahl der zu privatisierenden Unternehmen kann die Privatisierungsstelle nicht alle Unternehmen gleichzeitig ausschreiben.

⁶⁵ SCHNABEL (1992) S. 251.

⁶⁶ WAGNER (1991) S. 267.

gewähren.⁶⁷ Ein weiteres Problem besteht in der Behandlung der schwer abwägbaren Umwelt- und Enteignungsrisiken sowie der wahrscheinlich anfallenden Entlassungskosten. Deren Aufteilung zwischen Käufer und Staat kann Gegenstand der Verhandlungen mit entsprechenden Preiswirkungen sein. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß der Staat besser in der Lage ist, diese Risiken zu tragen. Zum einen besitzt er die Möglichkeit zum Risikopooling, und zum anderen beeinflusst er durch sein Handeln die Risikohöhe.⁶⁸

Neben der Verkaufsmethode ist auch über die geeignete Verkaufsorganisation zu entscheiden. Die Aufgabe der Privatisierung kann entweder einer monopolistischen staatlichen Stelle oder aber mehreren unabhängigen, erwerbswirtschaftlich tätigen Agenturen übertragen werden.⁶⁹ Als grundsätzliche Nachteile der staatlichen Monopollösung werden die Gefahr der politischen Einflußnahme sowie die Tendenz von Organisationen, ihre Existenzgrundlage nicht selber zu zerstören, genannt.⁷⁰ Beide Vorbehalte relativieren sich allerdings im Falle eines transparenten Bietverfahrens. Außerdem besteht die Möglichkeit, von vornherein eine Befristung der Privatisierungsaufgabe festzusetzen.⁷¹ Dennoch könnte der Wettbewerb um Käufer zwischen den Privatisierungsstellen das Verfahren noch effizienter gestalten. Dies gilt allerdings nur, wenn nennenswerte Erlöse zu erwarten sind⁷² und somit ein Anreiz zur Übernahme der Privatisierungstätigkeit besteht. Als weiterer Einwand gegen ein wettbewerblich organisiertes Privatisierungsverfahren wird die fehlende soziale Akzeptanz genannt.⁷³ Dieser Mangel ließe sich jedoch durch eine geeignete Informationspolitik gegenüber der Bevölkerung zumindest abmildern.

Prinzipiell kann die Privatisierung über Verkauf also so ausgestaltet werden, daß den Anforderungskriterien weitestgehend Genüge getan wird. Problematisch ist die ausschließliche Anwendung dieses Konzeptes allerdings, wenn in einem Land Kapitalmangel herrscht.⁷⁴ Zahlungskräftige Käufer rekrutieren sich in der Regel aus der früheren Nomenklatura sowie Leuten aus dem Umkreis des Schwarzmarktes.⁷⁵ Der Versuch, alle Unternehmen einer Volkswirtschaft innerhalb kurzer Zeit zu verkaufen, führt zu politisch unerwünschten Verteilungswirkungen und zu einem Preisverfall der Unternehmen⁷⁶. Überdies kann es zu einer Verzögerung der Umwandlung kommen.

⁶⁷ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 24 f.

⁶⁸ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 25 f.

⁶⁹ Zu einem detaillierten Vorschlag für die Einrichtung konkurrierender Privatisierungsagenturen siehe SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 18 ff.

⁷⁰ SIEBERT (1991) S. 300.

⁷¹ SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 30 schlagen für die Treuhandanstalt eine Frist von deutlich weniger als fünf Jahren vor.

⁷² LEIPOLD (1992) S. 56 f.

⁷³ LEIPOLD (1992) S. 56.

⁷⁴ WELTBANK (1991) TZ 77. Dieses Problem wird verstärkt, wenn das Interesse ausländischer Käufer gering ist oder aus politischen Gründen Ausländerengagements limitiert werden.

⁷⁵ WELTBANK (1991) TZ 77, CORNELSEN (1992) S. 107.

⁷⁶ Dieses Problem wird in der Regel nur für die osteuropäischen Staaten, nicht aber für die ehemalige DDR gesehen; siehe SIEBERT (1991) S. 302, NEUMANN (1992) S. 169 f. Anderer Ansicht sind SINN, SINN (1991) S. 97 ff.

Eine Abmilderung des Finanzierungsproblems ist allerdings möglich, wenn nicht nur komplette Unternehmen, sondern auch Beteiligungen zum Kauf angeboten werden.⁷⁷ Der Rest der Anteile wird breit gestreut. In diesem Fall muß der Käufer einen geringeren Preis bezahlen, ist allerdings auch verpflichtet, die Sanierungsprämie mit den Kleinaktionären zu teilen.

Ad (c): Das Ziel der Mischkonzeptionen besteht darin, die Vorteile der beiden Grundformen "Verschenken" und "Verkaufen" zu vereinen und ihre Nachteile zu vermeiden. Einige dieser Vorschläge sehen vor, den Verkauf der Unternehmen an einzelne Interessenten mit einer Ausschüttung der Privatisierungserlöse an die Bevölkerung zu kombinieren.⁷⁸ Auf diese Weise wird einerseits eine effiziente Unternehmensleitung und Managementkontrolle sichergestellt und andererseits das Problem des fehlenden Geldvermögens der Bevölkerung gelöst. Die Aussicht auf eine hohe Ausschüttung stärkt das Interesse der Bürger an einer erfolgreichen Privatisierung und baut darüber hinaus Vorbehalte gegen ausländische Investoren ab. Sinnvoll ist dieser Vorschlag allerdings nur dann, wenn realistischerweise mit der Erzielung von Privatisierungserlösen gerechnet werden kann.

Im Zusammenhang mit der Privatisierung in den neuen Bundesländern wird als Alternative zur praktizierten Verkaufslösung ein Beteiligungsmodell diskutiert.⁷⁹ Derjenige Investor, dessen Sanierungspläne die höchsten Erträge erwarten lassen, bekommt eine Beteiligung in Höhe des von ihm eingebrachten technischen Know-hows und des für die Sanierung bereitgestellten Eigenkapitals.⁸⁰ Statt einen Kaufpreis zu zahlen, überläßt er der Privatisierungsstelle eine Restbeteiligung, deren Höhe Verhandlungssache ist und die in etwa den Wert des vorhandenen Altkapitals widerspiegeln soll. Die zurückbehaltenen Anteile werden kostenlos an die Bevölkerung⁸¹ und zum Teil an die Belegschaften verteilt. Die Vorteile dieses Modells werden darin gesehen, daß es die von SINN auch für Deutschland als relevant erachteten Finanzierungsprobleme vermeidet und auf schnelle Art und Weise die Vergabe der Unternehmen an Interessenten mit erfolgversprechenden Sanierungskonzeptionen erlaubt.⁸² Darüber hinaus kann der in Art. 25 Abs. 6 des Einigungsvertrages verankerte Auftrag, den Sparern der ehemaligen DDR für die 2:1 umgestellten Sparbeträge ein verbrieftes Anteilrecht am volkseigenen Vermögen einzuräumen, erfüllt werden. Auf diese Weise ließe sich die soziale Akzeptanz der Privatisierungspolitik erhöhen. Grundsätzlich eignet sich dieses Modell für Volkswirtschaften, auf die die Diagnose des Kapitalmangels

⁷⁷ WAGNER (1991) S. 265 f. schlägt den Verkauf von Mehrheitsbeteiligungen vor. SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 28 wollen auch Minderheitenbeteiligungen zulassen, die allerdings groß genug sein müssen, um die Bestimmung der Geschäftspolitik zu erlauben.

⁷⁸ Siehe hierzu insbesondere SCHMIEDING, KOOP (1991) S. 15 f., S.18 und S. 18 FN 2.

⁷⁹ Dieser Vorschlag wurde von Hans-Werner Sinn entwickelt. Siehe SINN (1991), SINN, SINN (1991) S. 110 ff., SINN (1992) S. 20 f. Präferiert wird dieses Modell auch von einer Minderheit der Mitglieder des Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft; siehe WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDEMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874 f. Das Beteiligungsmodell läßt sich grundsätzlich auch in anderen Reformländern anwenden.

⁸⁰ Wenn möglich sofort, zumindest aber langfristig wird eine Mehrheitsbeteiligung angestrebt: SINN, SINN (1991) S. 112.

⁸¹ Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der Vergabe der Restbeteiligungen an die Bevölkerung siehe SINN, SINN (1991) S. 114.

⁸² BÖS (1991) S. 10 ff. weist auf die technischen Probleme hin, die mit der Bewertung der Unternehmenskonzeption verbunden sind und den Prozeß verzögern können. Als Modifizierung schlägt er deshalb vor, nur die beiden Optionen einer Aufteilung von 75:25 oder 51:49 zwischen Investor und Privatisierungsstelle zuzulassen.

zutrifft und in denen das vorhandene Altkapital, das die Höhe der Restbeteiligung bestimmt, einen gewissen Wert besitzt.⁸³

5 Ein Blick auf den Agrarsektor

In den Koalitionsvereinbarungen für die 12. Legislaturperiode vom 16. Januar 1991 heißt es unter Pkt. 12 lapidar: "Die Treuhandanstalt wird die Privatisierung so rasch und so weit wie möglich vorantreiben." Auf diesem Wege hat sie beachtliche Erfolge erzielt, allerdings auch viel Kritik geerntet. Hinter dieser ambivalenten Einstellung in Politik und Öffentlichkeit steckt ein doppeltes Dilemma:⁸⁴

- die Treuhandanstalt ist nicht unabhängig; im Verwaltungsrat wirken Staat und gesellschaftliche Gruppen weit in den operativen Bereich hinein.
- die Treuhandanstalt hat sich an einem komplizierten Zielsystem zu orientieren, ein Tatbestand, der den politischen Druck zusätzlich verstärkt.

Am größten sind die Schwierigkeiten der Privatisierung wohl im land- und forstwirtschaftlichen Bereich. Das beginnt bereits bei der Zielformulierung. Nach § 1 Abs. 6 Treuhandgesetz ist die Treuhandanstalt so zu gestalten, daß den ökonomischen, strukturellen und eigentumsrechtlichen Verhältnissen des land- und forstwirtschaftlichen Bereichs Rechnung getragen wird. Damit ist die Anstalt auf diesem Gebiet automatisch Gestalter der Agrarpolitik und nicht nur Privatisierer.

Betrachten wir den Stand der Privatisierung im Agrarsektor näher, so ist die Privatisierung der Ernährungswirtschaft (1. Verarbeitungsstufe) weit fortgeschritten, so daß nach Äußerungen der Treuhandanstalt ein Abschluß im Jahre 1993 nicht ausgeschlossen erscheint. Damit dürfte auch die Verarbeitung der landwirtschaftlichen Produkte nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten gesichert sein.

Ein ganz anderes Bild bietet sich bei den ehemals volkseigenen Flächen. Hier werden nach der Erfüllung von Rückübertragungsansprüchen ca. 1,5 Mio. ha land- und forstwirtschaftlicher Fläche zu privatisieren sein. Im Gegensatz zur Industrie handelt es sich hier jedoch nur zum Teil um Betriebe, zum Teil sind es verstreut liegende Flurstücke, die erst noch sinnvoll zugeordnet werden müssen. Dabei sind mehrere Aufgaben zu lösen, wie die flurstückgenaue Erfassung der Flächen, die Aussonderungen von Flächen mit Erstattungsanspruch und ein Verfügungsverbot für Flächen mit ungeklärten Ansprüchen.

Der hier wohl zu Recht gewählte Ausweg ist die Verpachtung. Das bedeutet zweifellos einen langen Privatisierungsprozeß, in dessen Verlauf sich eine neue Agrarstruktur bilden wird, deren Gestalt sich derzeit nur ungenau abzeichnet.

⁸³ Im Hinblick auf das vereinigte Deutschland werden beide Punkte bestritten. Siehe hierzu WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1991) S. 1874 sowie KRÜGER, DLUHOSCH (1992). Die Beiratsmehrheit verweist darüber hinaus auf den Einnahmenbedarf der Treuhandanstalt, um unabwiesbare Ausgaben tätigen zu können, ohne Kredite aufnehmen und somit den Markt für Schuldtitel zusätzlich belasten zu müssen.

⁸⁴ Siehe hierzu: MAUER, R., SANDER, B., SCHMIDT, K.D. (1991), S. 63.