

General Editor: Andreas Umland,
Kyiv-Mohyla Academy, umland@stanfordalumni.org

Editorial Assistant: Olena Sivuda, *Drahomanov Pedagogical University of Kyiv, SLS6255@ku-eichstaett.de*

EDITORIAL COMMITTEE*

DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*
Dr. **Ingmar Bredies**, *University of Regensburg*
Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Dr. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*
Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*
Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*
Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *"Journal of Slavic Military Studies"*
Dr. **Marlène Laruelle**, *Johns Hopkins University*
Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*
Prof. **Stefan Troebst**, *University of Leipzig*

POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*
Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*
Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*
Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*
Dr. **Carol Leonard**, *University of Oxford*
Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

ADVISORY BOARD*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*
Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*
Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*
Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*
Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*
Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*
Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*
Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*
Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*
Prof. **Paul D'Anieri**, *University of Florida*
Dr. **Heike Dörrenbächer**, *Naumann Foundation Kyiv*
Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*
Dr. **Sabine Fischer**, *EU Institute for Security Studies*
Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*
Dr. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*
Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*
Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*
Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*
Dr. **Guido Hausmann**, *University of Freiburg i.Br.*
Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*
Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*
Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*
Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*
Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*
Dr. **Iris Kempe**, *Heinrich Boell Foundation Tbilisi*
Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*
Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*
Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*
Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*
Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*
Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*
Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*
Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*
Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*

HISTORY, CULTURE & THOUGHT

Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*
Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*
Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*
Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*
Dr. **Gasán Gusejnov**, *Moscow State University*
Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*
Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*
Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*
Dr. **Andrei Rogatchevski**, *University of Glasgow*
Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*
Dr. **Stefan Wiederkehr**, *BBAW, Berlin*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*
Prof. **Michael McFaul**, *US National Security Council*
Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*
Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*
Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*
Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*
Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*
Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*
Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*
Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*
Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*
Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*
Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*
Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*
Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*
Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*
Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*
Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*
Prof. **Hans-Henning Schröder**, *University of Bremen*
Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*
Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*
Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*
Dr. **Philip Walters**, *"Religion, State and Society," Oxford*
Prof. **Zenon Wasyliw**, *Ithaca College, New York State*
Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*
Dr. **Markus Wehner**, *"Frankfurter Allgemeine Zeitung"*
Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*
Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*
Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

SOVIET AND POST-SOVIET POLITICS AND SOCIETY

ISSN 1614-3515

Edited by Dr. Andreas Umland

Ileana Petroniu

PRIVATISIERUNG IN TRANSFORMATIONSÖKONOMIEN

Determinanten der Restrukturierungs-Bereitschaft am Beispiel Polens,
Rumäniens und der Ukraine

Mit einem Vorwort von Rainer W. Schäfer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverbild: www.radugrozescu.com/fotografie-industrie.html. Abdruck mit der freundlichen Genehmigung von Radu Grozescu.

Dissertation der Technischen Universität Darmstadt
D 17

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel
oder direkt bei *ibidem* (www.ibidem-verlag.de) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-790-3.

∞

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-5790-7

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

*Meinen Eltern
Viorica und Mihai*

INHALT

<i>Abstract</i>	13
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	15
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	17
<i>Tabellenverzeichnis</i>	19
<i>Vorwort</i>	23
I Einleitung	25
II Einführung in die Problematik der Privatisierung in Transformationsökonomien	33
II.1 Zum Wesen der Systemtransformation	33
II.2 Privatisierung als Instrument der Eigentumsumwandlung	37
II.2.1 Bedeutung privater Eigentumsrechte	37
II.2.2 Einschränkungen der Property Rights Theorie	40
II.2.3 Besonderheiten der Privatisierungsgestaltung in Transformationsökonomien	41
II.2.3.1 Einschränkung der Privatisierung durch die Ausgangsbedingungen	42
II.2.3.1.1 Wirtschaftliche Lage	42
II.2.3.1.2 Soziale Gegebenheiten	45
II.2.3.2 Einfluss der gewählten Transformationsstrategie	48
II.2.3.2.1 Schocktherapie versus Gradualismus	48
II.2.3.2.2 Implikationen für die Theorie und Praxis der Privatisierung	51
II.2.3.2.3 Aktueller Stand der Transformationsdebatte	54

II.2.3.3	Schlussfolgerungen	56
II.3	Bisherige Privatisierungsergebnisse und resultierende Erkenntnisse	58
II.3.1	Formelle versus de facto Privatisierung	58
II.3.2	Effekte unterschiedlicher Eigentumsstrukturen	60
II.4	Darstellung der Forschungshypothese und der weiteren Untersuchungsschritte	67
III	Restrukturierung der entstaatlichten Unternehmen	73
III.1	Begriff und wirtschaftliche Bedeutung der Restrukturierung	73
III.2	Theoretische Determinanten der Restrukturierungs-Bereitschaft	76
III.2.1	Motivation der Eigentümer	76
III.2.2	Principal Agent Problematik	79
III.2.3	Corporate Governance Begriff	82
III.2.4	Corporate Governance Instrumente zur Motivierung der Unternehmensleitung	85
III.2.4.1	Anreizsysteme	86
III.2.4.2	Interne Kontrolle	91
III.2.4.3	Externe Kontrolle	96
III.2.4.3.1	Kontrolle durch den Arbeitsmarkt für Führungskräfte	97
III.2.4.3.2	Kontrolle durch den Wettbewerb auf den Produktmärkten	99
III.2.4.3.3	Kontrolle durch den Kapitalmarkt	104
III.2.4.3.4	Kontrolle seitens der Gläubiger	108
III.3	Anmerkungen zur Corporate Governance in der Praxis	114
III.4	Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Corporate Governance Instrumente	118
III.4.1	Budgetrestriktionen	119
III.4.2	Insolvenzgesetzgebung	124

IV	Aufbau eines Modells der Determinanten der Restrukturierungs-Bereitschaft	129
IV.1	Zielsetzungen des Modells	129
IV.2	Einschränkungen der Unternehmenskontrolle in Transformationsökonomien	131
IV.2.1	Schwache Entwicklung der Kapitalmärkte	132
IV.2.2	Mangelnde interne Kontrolle	135
IV.2.3	Mögliche Ersatzinstrumente	144
IV.3	Indikatoren zur Beurteilung des Wirkungsgrades des reduzierten Governance Modells	151
IV.3.1	Bankwesen	152
IV.3.2	Wettbewerb	165
IV.3.3	Budgetrestriktionen	175
IV.3.4	Insolvenzgesetzgebung	182
V	Darstellung der Entwicklungen in ausgewählten Transformationsländern	195
V.1	Polen	197
V.1.1	Landesspezifische Ausgangsbedingungen	197
V.1.2	Wichtige Entwicklungen in der Zeitspanne 1990-2004	199
V.1.3	Privatisierung der staatlichen Unternehmen	202
V.1.3.1	Verlauf der formellen Privatisierung	202
V.1.3.2	Resultierende Eigentumsstrukturen und interne Kontrolle	207
V.1.4	Etablierung und Entwicklung ausgewählter Rahmenbedingungen	209
V.1.4.1	Bankwesen	209
V.1.4.2	Wettbewerb	215
V.1.4.3	Budgetrestriktionen	219
V.1.4.4	Insolvenzgesetzgebung	222
V.1.5	Anmerkungen zu den externen Governance Mechanismen	226

V.2 Rumänien	230
V.2.1 Landesspezifische Ausgangsbedingungen	230
V.2.2 Wichtige Entwicklungen in der Zeitspanne 1990-2004	231
V.2.3 Privatisierung der staatlichen Unternehmen	235
V.2.3.1 Verlauf der formellen Privatisierung	235
V.2.3.2 Resultierende Eigentumsstrukturen und interne Kontrolle	239
V.2.4 Etablierung und Entwicklung ausgewählter Rahmenbedingungen	242
V.2.4.1 Bankwesen	242
V.2.4.2 Wettbewerb	247
V.2.4.3 Budgetrestriktionen	251
V.2.4.4 Insolvenzgesetzgebung	256
V.2.5 Anmerkungen zu den externen Governance Mechanismen	261
V.3 Ukraine	264
V.3.1 Landesspezifische Ausgangsbedingungen	264
V.3.2 Wichtige Entwicklungen in der Zeitspanne 1990-2004	266
V.3.3 Privatisierung der staatlichen Unternehmen	269
V.3.3.1 Verlauf der formellen Privatisierung	269
V.3.3.2 Resultierende Eigentumsstrukturen und interne Kontrolle	273
V.3.4 Etablierung und Entwicklung ausgewählter Rahmenbedingungen	275
V.3.4.1 Bankwesen	275
V.3.4.2 Wettbewerb	279
V.3.4.3 Budgetrestriktionen	284
V.3.4.4 Insolvenzgesetzgebung	288
V.3.5 Anmerkungen zu den externen Governance Mechanismen	293
VI Modellüberprüfung	296
VI.1 Erläuterungen zu den verwendeten Daten	298

VI.2	Positionierung der Transformationsländer unter Verwendung der Clusteranalyse	302
VI.2.1	Theoretische Grundlagen und Methodik der Clusteranalyse	302
VI.2.2	Ergebnisse der Clusteranalyse	310
VI.3	Weitere komparative Statistiken	325
VI.4	Stand der Restrukturierung in den ausgewählten Transformationsländern	329
VI.5	Resultierende Erkenntnisse	341
VII	Fazit	345
	<i>Anhang</i>	349
	<i>Literaturverzeichnis</i>	399

ABSTRACT

Raising the efficiency of the enterprise sector is a key task for attaining steady economic growth and enhancing social welfare in transition economies. For Central and Eastern European countries it is also an important prerequisite regarding their integration into an enlarged European market. This process involves, alongside with the promotion of de novo firms, the restructuring of former state-owned enterprises. Due to its complexity and magnitude, later objective proved to be especially difficult. In the course of transition it became more and more clear that privatisation is a necessary, but not sufficient condition for enterprise adjustment. Both historical and current data show that the level of enterprise restructuring has varied and still varies to a great degree throughout the transition economies. The main aim of this book is to offer an explanation for this phenomenon and, hence, to identify economic and legal measures which are essential in speeding up the restructuring process in transition latecomers.

As opposed to other studies on this topic, my approach focuses on the key role managers of former state-owned enterprises had (and still have) in the restructuring process. In developed countries different corporate governance mechanisms ensure a value-maximizing behaviour of managers. The effectiveness of these mechanisms depends on the existence of a specific economic and legal framework. Accordingly, the motivation of managers of former state-owned enterprises in transition economies is linked to the reform agenda (i.e. the type and the sequencing of the reforms chosen) of each of these countries. The absence of adequate constraints and/or incentives has led in many cases to the emergence of a so-called *managerial capitalism*. Following these considerations, I set up the hypothesis that the lack of manager commitment towards restructuring is one of the main causes for the observed differences across the transition economies.

The analysis follows a three-step approach. *First*, taking into account the particularities of the transition process I make a selection of factors with possible influence on manager motivation and build up a reduced corporate governance model for transition economies. *Second*, I describe each model factor via a group of quantitative and qualitative indicators, which allows me to capture their evolution during transition. *Third*, by means of a cluster analysis I determine the relative position of three transition economies (Poland, Romania, and Ukraine) to selected EU-countries with regard to these indicators. The analysis covers three moments in time: 1994, 1998 and 2002. The transition economies included in the study were chosen to have a comparable size and a comparable private sector share, as well as different levels of economic development.

The results of the empirical analysis, taken together with data on the level of enterprise restructuring in the different transition economies support my hypothesis. As expected, a less developed institutional framework leads to less effective corporate governance and gives managers leeway to gain high private rents at the cost of the enterprise's actual and future development. This fact results into a lower level of enterprise restructuring. Remarkably, the extent of budget constraints state-owned and private enterprises face and the effectiveness of insolvency legislation are the framework conditions with the most important impact on the willingness of managers to induce restructuring activities. The close linkage to the European Union has both in Poland and in Romania a long term positive impact on corporate governance.

In addition to the empirical analysis and a unique database, this book offers detailed insights into the transition process in Poland, Romania and the Ukraine in the period 1990-2004. I have especially outlined the developments with respect to the four factors of the corporate governance model.

A question which this book leaves open relates to the political dimension of the transition process. The implementation of economic and legal measures depends on the commitment of the ruling political forces. It still remains open whether those countries of the Former Soviet Union can escape the so-called *under-reform trap* they are caught in.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CDF	Comprehensive Development Framework
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
engl.	Englisch
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
IMF	International Monetary Fund
IPO	Initial Public Offering
KKP	Kaufkraftparitäten
Mio.	Million
MPP	Massenprivatisierungsprogramm
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSAL	Private Sector Adjustment Loans
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
USD	United States Dollars
WBR	Weiche Budgetrestriktionen
WEF	World Economic Forum
WTO	World Trade Organisation

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Komponenten der Privatisierung	60
Abb. 2:	Produktivität in der verarbeitenden Industrie im Jahr 2002	61
Abb. 3:	Veränderungen des pro Kopf Bruttoinlandsproduktes in KKP in der Zeitspanne 1992-2002	61
Abb. 4:	Regionale Variationen der Restrukturierungs-Effekte unterschiedlicher Eigentümer-Typen	63
Abb. 5:	Einfluss unterschiedlicher Eigentümer-Typen auf die Restrukturierung	63
Abb.6:	Determinanten der Restrukturierung	69
Abb. 7:	Umsatz der meist gehandelten fünf Aktien am gesamten Aktienumsatz, Dezember 2002 (in %)	134
Abb. 8:	Ein reduziertes Corporate Governance Modell für Transformationsökonomien	150
Abb.9:	Entwicklung direkter Subventionen in Polen, 1987-1993 (in % des BIPs)	220
Abb. 10:	Zahlungsrückstände rumänischer Unternehmen nach Gläubiger-Typen, 1995-2002 (in % des BIPs)	254
Abb. 11:	Entwicklung des Monopolisierungsgrades in verschiedenen Zweigen der verarbeitenden Industrie, Ukraine	281
Abb. 12:	Zahlungsrückstände ukrainischer Unternehmen nach Gläubiger-Typen, 1993-2003 (in % des BIPs)	286
Abb. 13:	Bartergeschäfte in der Ukraine 1997-2003 (als % des Umsatzes der Industrieunternehmen)	287
Abb. 14:	Beziehung zwischen den Clusterelementen bei unterschiedlichen Verfahren	308
Abb. 15:	Schematische Darstellung der Clusterbildung im Falle des Single-Linkage Verfahrens	309

Abb. 16:	Ergebnisse der Clusteranalyse über die Variablen Ba, W, Bu, K für 1994	312
Abb. 17:	Ergebnisse der Clusteranalyse über die Variablen Ba, W, Bu, K für 1998	314
Abb. 18:	Ergebnisse der Clusteranalyse über die Variablen Ba, W, Bu, K für 2002	316
Abb. 19:	Graphische Darstellung des Heterogenitätsmaßes	318
Abb. 20:	Effektivität des aufgestellten Corporate Governance Modells im Vergleich zu EU-Referenzwerten	327
Abb. 21:	Entwicklung der Effizienzmaße im Vergleich zu EU-Referenzwerten	327
Abb. 22:	Umsatzwachstum in den unterschiedlichen Transformationsregionen, 1996-2005	334
Abb. 23:	Strategische Restrukturierungs-Maßnahmen in Polen, 1996-2002	337
Abb. 24:	Strategische Restrukturierungs-Maßnahmen in Rumänien, 1996-2002	337
Abb. 25:	Strategische Restrukturierungs-Maßnahmen in der Ukraine, 1996-2002	337
Abb. 26:	Wachstum der Industrieproduktivität in Polen, Rumänien und der Ukraine, 1992-2003 (gleitende Dreijahresdurchschnitte)	340
Abb. I:	Ergebnisse der Clusteranalyse bei separater Betrachtung der Effizienzmaße, 1994	392
Abb. II:	Ergebnisse der Clusteranalyse bei separater Betrachtung der Effizienzmaße, 1998	394
Abb. III:	Ergebnisse der Clusteranalyse bei separater Betrachtung der Effizienzmaße, 2002	396
Abb. IV:	Graphische Darstellung des Heterogenitätsmaßes für die drei Analysezeitpunkte bei separater Betrachtung der Effizienzmaße	398

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Kapitalisierung der Aktienmärkte (in % des BIPs)	133
Tabelle 2:	Indikatoren mit Bezug auf das Bankwesen	165
Tabelle 3:	Indikatoren mit Bezug auf den Wettbewerb	174
Tabelle 4:	Indikatoren mit Bezug auf die Budgetrestriktionen	183
Tabelle 5:	Indikatoren mit Bezug auf die Insolvenzgesetzgebung	193
Tabelle 6:	Entwicklung des polnischen Bankwesens, 1994-2004	214
Tabelle 7:	Entwicklung des CR3-Indizes in ausgewählten Industriezweigen, Polen	216
Tabelle 8:	Höhe der staatlichen Beihilfen in Polen, 1996-2002 (in % des BIPs)	221
Tabelle 9:	Werte der Modellindikatoren für die Zeitpunkte 1994, 1998 und 2002, Polen	229
Tabelle 10:	Entwicklung des rumänischen Bankwesens, 1994-2004	246
Tabelle 11:	Entwicklung des CR5-Index in ausgewählten Zweigen der verarbeitenden Industrie, Rumänien	248
Tabelle 12:	Werte der Modellfaktoren für die Zeitpunkte 1994, 1998 und 2002, Rumänien	263
Tabelle 13:	Entwicklung des ukrainischen Bankwesens, 1994-2004	279
Tabelle 14:	Werte der Modellfaktoren für die Zeitpunkte 1994, 1998 und 2002, Ukraine	295
Tabelle 15:	F-Werte für die 5-Clusterlösung für alle Analysezeitpunkte	319
Tabelle 16:	Clusterzugehörigkeit für die drei Analysezeitpunkte	319

Tabelle 17:	Clusterzugehörigkeit für die drei Analysezeitpunkte, bei separater Betrachtung der Effizienzmaße	323
Tabelle 18:	Produktivitätskennzahlen der Unternehmen in Transformationsländern, 2005	335
Tabelle 19:	Entwicklung der pro Kopf Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie, 1990-2002	339
Tabelle I:	Etablierung der Aktienmärkte in den Transformationsländern	350
Tabelle II:	Indikatoren zur Einschätzung der Kreditoren-Rechte	352
Tabelle III:	Entwicklung wichtiger wirtschaftlicher Kennzahlen in der Zeitspanne 1990-2004, Polen	355
Tabelle IV:	Entwicklung wichtiger wirtschaftlicher Kennzahlen in der Zeitspanne 1990-2004, Rumänien	355
Tabelle V:	Entwicklung wichtiger wirtschaftlicher Kennzahlen in der Zeitspanne 1990-2004, Ukraine	356
Tabelle VI:	Anteil der Aktiva staatlicher Banken an den Aktiva des gesamten Bankensystems (in %)	358
Tabelle VII:	Eigenkapitalrentabilität des Bankensystems vor Steuern	360
Tabelle VIII:	Zeitpunkt der Eingliederung der Basel 1 Kapital-adäquanzrichtlinien in die nationale Bankgesetzgebung	361
Tabelle IX:	Kreditvolumen an den Privatsektor (in % des BIPs)	362
Tabelle X:	Inflation (Jahresmittelwerte)	363
Tabelle XI:	Anteil der Exporte an Industrieländer (in % des BIPs)	364
Tabelle XII:	Zeitpunkt der Eingliederung der EU-Bestimmungen in die nationale Wettbewerbsgesetzgebung	365
Tabelle XIII:	Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde	366
Tabelle XIV:	Funktionen der Wettbewerbsbehörde	367

Tabelle XV:	Staatliche Beihilfen (abzüglich der Beihilfen an die Landwirtschaft, Fischerei und den Transportsektor)	368
Tabelle XVI:	Anteil notleidender Kredite am gesamten Kreditvolumen der Banken	369
Tabelle XVII:	Gestaltung der Insolvenzgesetzgebung	371
Tabelle XVIII:	Corruption Perceptions Index	375
Tabelle XIX:	Zusammenfassung der Primärdaten, 1994	376
Tabelle XX:	Zusammenfassung der Primärdaten, 1998	377
Tabelle XXI:	Zusammenfassung der Primärdaten, 2002	378
Tabelle XXII:	Transformierte Daten, 1994	380
Tabelle XXIII:	Transformierte Daten, 1998	381
Tabelle XXIV:	Transformierte Daten, 2002	382
Tabelle XXV:	Variablen Ba, W, Bu, K und Total bei separater Berücksichtigung der Effizienzmaße, alle Analysezeitpunkte	383
Tabelle XXVI:	Überblick über die Emailkontakte	384
Tabelle XXVII:	F-Werte für die 5-Clusterlösung bei separater Betrachtung der Effizienzmaße	398

VORWORT

Privatisierung führt nicht automatisch zu mehr Wettbewerb und Effizienz im Unternehmenssektor. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen, darunter vor allem bindende Vorschriften zur Corporate Governance, klar niedergelegt und von den Firmen akzeptiert sein, damit die neuen Eigentumsverhältnisse zum unternehmerischen Erfolg und letztlich auch zu mehr Wirtschaftsdynamik führen.

Frau Ileana Petroniu hat diesen mikroökonomischen Zusammenhang in ihrer Dissertation empirischen Tests unterzogen und damit wissenschaftliches Neuland betreten. Sie leistete vor allem in Bezug der verwendeten Daten einen wichtigen Forschungsbeitrag. Informationen z.B. zum Staatsanteil im Bankenbereich sowie zum Wettbewerbs- und Insolvenzrecht waren in dieser Form zuvor nicht zugänglich.

Interessant ist ihre Auswahl der Länder, die sie zu ihrer Ausarbeitung heranzog. Polen, Rumänien und die Ukraine zeichneten sich vor allem durch unterschiedliche Nähe zur Europäischen Gemeinschaft aus. Polen trat bereits 2004 der EU bei, Rumänien folgte 2007, während sich Falle der Ukraine eine Mitgliedschaft noch nicht konkret abzeichnet. Indirekt verhalf die Nähe zur EU den Privatisierungen in Polen und, später, auch in Rumänien zum Erfolg, was nochmals die Wichtigkeit von festen Rahmenbedingungen und Institutionen, aber auch der sehr intensiven Beratertätigkeit seitens der Gemeinschaft unterstreicht. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, bleibt die Effizienz der Privatisierungsbemühungen und auch ihre Akzeptanz durch die Bevölkerung oft auf der Strecke. Ein negatives Beispiel hierzu war die in vielerlei Hinsicht fehlgeschlagene Privatisierung in der Russischen Fördera-

tion im vergangenen Jahrzehnt. Sie legte den Grundstein für viele bis heute noch nicht gelöste wirtschaftliche und politische Konflikte.

Insofern birgt die Dissertation nicht nur ökonomische, sondern auch politische Brisanz. Inzwischen sind zwar die meisten Privatisierungsvorhaben in Osteuropa abgeschlossen. Die Analyse von Frau Petroniu betont jedoch bewusst die Bedeutung der Corporate Governance Prinzipien, wie sie sich in dem Principal-Agent Problem, aber auch in anderen Bereichen darstellen. Dieser, über die Privatisierung hinaus reichende Komplex hat für viele Staaten nichts von seiner Aktualität einbüßt sondern wird, im Gegenteil, immer wichtiger. Stellvertretend für vieles sei an dieser Stelle nur an die gegenwärtig intensive Diskussionen über unzureichend formulierte und praktizierte Richtlinien zur Unternehmensführung in Russland und China erinnert. Bei der Auswahl dieser für ein erfolgreiches Firmenmanagement notwendigen Kriterien kann die vorliegende Diskussion wichtige Hilfestellung geben.

Dr. Rainer W. Schäfer

Frankfurt am Main

Mai 2007

I Einleitung

Im Anschluss an die Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre erfolgte politische Wende begann in den ehemaligen Ostblockstaaten ein komplexer, langwieriger Transformationsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft. Dieser Prozess setzte umfassende Veränderungen in allen Bereichen (Wirtschaft, Gesellschaft, Rechtssystem, Politik) und auf allen Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) voraus und konnte bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen werden.¹ Das Verstehen dieses historischen Phänomens stellt eine schwierige Herausforderung dar, der vor dem Hintergrund der neueren politischen Entwicklungen in Europa (d.h. der im Jahr 2004 stattgefundenen EU-Erweiterung und des bevorstehenden Beitritts Bulgariens und Rumäniens²) eine besondere Bedeutung zukommt.

Für die Wirtschaftsforschung bildete der Fall des Kommunismus eine einmalige Gelegenheit zur Überprüfung bestehender Theorien mit Bezug auf die grundlegenden Charakteristika und die Funktionsweise unterschiedlicher Wirtschaftssysteme. Ausgehend von den theoretischen Konzepten wurden zu Beginn der Transformation mehrere Ansätze für einen erfolgreichen Systemwandel formuliert, die sich hinsichtlich der Art, der Reihenfolge und der Geschwindigkeit der empfohlenen Reformen differenzierten. Trotz divergierender Meinungen der Forschungsgemeinschaft existierte eine Reihe von

¹ Gegenwärtig besteht in der Forschung keine einheitliche Meinung hinsichtlich der Kriterien, die zur Bestimmung des Endpunktes des Transformationsprozesses herangezogen werden sollten. Vgl. dazu BROWN (1999). Eine häufig vertretene Ansicht ist, dass die Transformation der mitteleuropäischen und baltischen Staaten zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts abgeschlossen wurde. Vgl. u.a. LAVIGNE (1999). Andere Forscher hingegen betonen die Wichtigkeit der Erreichung eines langfristigen Gleichgewichts in Bezug auf die Organisation produktiver Mittel. Vgl. BROWN (1999), S.8. Eine weitere Möglichkeit, die beispielsweise von GELB (1999) diskutiert wird, ist, dass es nicht einen, sondern mehrere (landesspezifische) Endpunkte gibt. Vgl. GELB (1999), S.39f. Die vorliegende Arbeit liefert keine direkte Antwort zu dieser Problematik, im Rahmen der Untersuchung werden jedoch alle ehemaligen Ostblockstaaten als Transformationsländer betrachtet.

² Die vorliegende Arbeit wurde im Oktober 2006 eingereicht; alle Angaben bzw. Daten spiegeln den damaligen Stand wider.

Maßnahmen, welche von allen Parteien als *sine qua non* Voraussetzungen für die Etablierung marktwirtschaftlicher Verhältnisse angesehen wurde. Zu diesen Maßnahmen zählte die Privatisierung des staatlichen Eigentums (vor allem der staatlichen Unternehmen).

Die zum Teil divergierenden wirtschaftlichen Leistungen der einzelnen Ostblockländer bestätigten im Laufe der Zeit die Richtigkeit der auf institutionenökonomischen Überlegungen gestützten Transformationsansätze. Entgegen einer ursprünglich weit verbreiteten Annahme wurde deutlich, dass nicht die rapide Zerstörung planwirtschaftlicher Strukturen, sondern der Aufbau geeigneter Rahmenbedingungen, welche die Effektivität formeller Regeln sichern, eine positive Wirkung auf die langfristige Entwicklung eines Landes aufweist. In diesem Zusammenhang fand in der Transformationsforschung eine stufenweise Verlagerung der Interessenschwerpunkte in Richtung der Untersuchung der Ausmaße und der Determinanten institutioneller Effizienz statt. Diese Veränderung war auch in Bezug auf die Privatisierung zu beobachten. Der Fokus der empirischen Studien wechselte vom Prozess der Eigentumssumwandlung (*formelle Privatisierung*) auf die Restrukturierung der veräußerten Unternehmen (*de facto Privatisierung*). Als wichtigstes Endziel der Privatisierung galt dabei die Einleitung innerbetrieblicher Maßnahmen, welche die Anpassung der ehemaligen staatlichen Einheiten an ein marktwirtschaftliches Umfeld sicherten.³

Die vorhandenen quantitativen und qualitativen Daten belegen, dass die Ergebnisse der *de facto* Privatisierung (sowohl historisch betrachtet, als auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt) im Ländervergleich stark divergieren.⁴ Besonders auffallend ist dabei der existierende Ost-West Abstand. Doch auch zwischen den Vertretern gleicher Ländergruppen⁵ lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Diese Unterschiede gestalten sich unabhängig von den Fortschritten der formellen Eigentumssumwandlung. Aufgrund des

³ Vgl. u.a. SHESHINSKI/LOPEZ-CALVA (1999), S.1f.

⁴ Vgl. BEEPS (1999), BEEPS (2002), EBRD (2005), S.87, UNIDO (2004), S.201f., UNIDO (2005), S.135 oder UNIDO (2006).

⁵ In der Transformationsforschung wird in der Regel zwischen Mittelosteuropa, Südosteuropa, dem Baltikum und den GUS-Staaten differenziert.

unmittelbaren Einflusses, den eine Veränderung der mikroökonomischen Effizienz auf das Wachstum einer Volkswirtschaft hat, entwickelte sich die Thematik der Unternehmens-Restrukturierung zu einem zentralen Anliegen aktueller Transformationsstudien. Die vorliegende Arbeit ist ebenfalls als ein Beitrag zur Erklärung der im Ländervergleich beobachteten Streuung des Restrukturierungsgrades entstaatlichter Unternehmen zu verstehen. Im Mittelpunkt der Untersuchung befindet sich der Anpassungsprozess mittlerer und großer Industriebetriebe, da sich dieser in der Praxis als besonders schwierig erwies.

Die empirischen Forschungsbeiträge, welche der Unternehmens-Restrukturierung in Transformationsökonomien gewidmet sind, können hauptsächlich in zwei Kategorien eingeteilt werden.⁶ Die Studien der ersten Kategorie vergleichen die Leistungen der Unternehmen, die sich im Besitz unterschiedlicher Eigentümer-Typen (Management, Belegschaft, institutionelle Anleger usw.) befinden. Die zweite Kategorie von Studien untersucht die Effekte einzelner Rahmenbedingungen (wie z.B. der Wettbewerb auf den Produktmärkten oder die Stärke der Finanzdisziplin) auf die Restrukturierung. Die Aussagekraft der vorhandenen Analysen ist vor allem dadurch, dass sie einen einseitigen Fokus besitzen und die existierenden Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Determinanten des unternehmerischen Anpassungsprozesses nicht berücksichtigen, stark eingeschränkt. Es mangelt an einer Untersuchung, die ein Mehrfaktorenmodell mit Bezug auf die Restrukturierung aufstellt und dieses anhand eines geeigneten Datenmaterials testet. In dieser Forschungslücke platziert sich die vorliegende Arbeit. Die Arbeit verfolgt einen bis zu diesem Zeitpunkt unzureichend explorierten Ansatz, indem sie die Entwicklung der entstaatlichten Unternehmen mit der Problematik der Motivation in Verbindung bringt.

Der Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens stellt die Überlegung dar, dass der Einsatz innerbetrieblicher Veränderungen in entscheidendem Maße

⁶ Eine Zusammenfassung der Beiträge zu diesem Thema bietet die Meta-Analyse von DJANKOV/MURRELL (2002). Es sei darauf hingewiesen, dass einige wenige Beiträge in beide Kategorien eingegliedert werden können. Vgl. beispielsweise BEVAN/ESTRIN/SCHAFFER (1999) oder AKIMOVA/SCHWÖDIAUER (2002).

von der Restrukturierungs-Bereitschaft der Manager der betreffenden Unternehmen abhängt. Im Hinblick auf die Motivation der Manager werden die Transformationsländer mit dem gleichen Problem wie die entwickelten Ökonomien konfrontiert: dem Problem der Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle. Sofern sie nicht durch entsprechende Anreiz- und/oder Zwangsmechanismen gefördert werden, die Maximierung des Wertes der geleiteten Unternehmen zu verfolgen, tendieren die Manager dazu, ihren Arbeitseinsatz zu minimieren bzw. Tätigkeiten durchzuführen, welche ihren eigenen Nutzen (zu Lasten der Eigentümer) steigern. Diese Tendenz gestaltet sich umso stärker, je höher die Instabilität des Unternehmensumfeldes ist. Dementsprechend besitzt die Frage der Motivation eine besondere Bedeutung für Transformationsökonomien.

Ein wichtiger Anreiz, welcher die Manager zu einem effizienten Verhalten motivieren kann, ist die Gestaltung der Manager-Vergütung. Die Zwangsmechanismen sind interner oder externer Natur. Im ersten Fall handelt es sich um Interventionen seitens der Eigentümer des Unternehmens, im zweiten um eine Kontrolle durch den Arbeitsmarkt für Führungskräfte, den Wettbewerb, den Kapitalmarkt oder seitens der Kreditoren. Die externen Mechanismen sind vor allem dann von Wichtigkeit, wenn die Beteiligungsverhältnisse eines Unternehmens die Interventionsmöglichkeiten der Eigentümer einschränken (so wie es z.B. bei Unternehmen, die im Rahmen von Massenprivatisierungs-Programmen veräußert werden, oder bei Publikums-gesellschaften der Fall ist). Die Gegebenheiten in den entwickelten Ökonomien belegen, dass die unterschiedlichen Anreiz- bzw. Zwangsmechanismen jedoch nur dann effektiv sind, wenn bestimmte wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen existieren. Aufgrund der Charakteristika der Planwirtschaft waren in den ehemaligen Ostblockstaaten diese Bedingungen nicht gegeben und mussten im Laufe der Transformation errichtet werden. Die in den jeweiligen Ländern eingesetzten Reformprogramme, die Gestaltung und die Reihenfolge der getroffenen Maßnahmen bestimmten folglich das Niveau der Manager-Motivation. In diesem Zusammenhang wird die Hypothese formuliert, dass die im Ländervergleich unterschiedliche Effektivität der Rahmenbedingungen zur Unternehmenskontrolle

eine wichtige Ursache der beobachteten Streuung des Restrukturierungsgrades entstaatlichter Unternehmen darstellt.

Die Überprüfung der Forschungshypothese findet im Rahmen der Arbeit in drei Schritten statt. *Erstens* wird ein theoretisches Modell aufgestellt, welches die Faktoren mit potenziellem Einfluss auf die Restrukturierungs-Bereitschaft der Manager in Transformationsökonomien vereint. Dieses Modell ermöglicht die Einschätzung der Ausmaße der Manager-Motivation in den einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Systemwandels. *Zweitens* werden die Modellfaktoren für ausgewählte osteuropäische Länder (Polen, Rumänien und Ukraine) und alle EU-Staaten (mit Ausnahme von Großbritannien und Luxemburg)⁷ für die Jahre 1994, 1998 und 2002 spezifiziert. Die Gegebenheiten in den EU-Staaten werden als Vergleichsbasis herangezogen, da einerseits davon ausgegangen werden kann, dass diese Länder ein funktionsfähiges System zur Unternehmenskontrolle besitzen und andererseits die Mehrheit der Transformationsländer eine EU-Annäherung bzw. einen EU-Beitritt anstrebte (bzw. weiterhin anstrebt). Die Auswertung des erhaltenen Datensatzes erfolgt unter Heranziehung der statistischen Methode der Clusteranalyse. Die relative Positionierung der Transformationsländer in Bezug zu den EU-Mitgliedern erlaubt für alle drei Analysezeitpunkte die Bestimmung einer Rangfolge im Hinblick auf die Effektivität des theoretischen Corporate Governance Modells. Den Ergebnissen der Modellierung werden *drittens* vorhandene Daten zur Unternehmens-Restrukturierung in Polen, Rumänien und der Ukraine gegenübergestellt.

Zur Erarbeitung des Forschungsmodells wird von einer allgemeinen Untersuchung der verschiedenen Instrumente, die zur Verringerung des Principal Agent Konfliktes beitragen, ausgegangen. Die theoretischen Überlegungen werden durch vorhandene empirische Befunde ergänzt. Die Untersuchung

⁷ Es handelt sich dabei um die Mitglieder der Europäischen Union vor der Erweiterung im Jahr 2004. Großbritannien wird in der Untersuchung nicht berücksichtigt, da die Unternehmenskontrolle in diesem Land mit Hilfe des markt-orientierten Corporate Governance Systems stattfindet (siehe dazu die Erläuterungen im weiteren Verlauf der Einleitung). Die Entscheidung für den Ausschluss Luxemburgs basiert hauptsächlich auf der geringen Größe des Landes und dem Mangel an geeignetem Datenmaterial.

zeigt, dass die Wirksamkeit der einzelnen Instrumente im Hinblick auf die Motivation der Manager begrenzt ist und eine geeignete Unternehmenskontrolle nur durch das Zusammenspiel mehrerer Mechanismen gesichert werden kann. In der Praxis haben sich im Laufe der Zeit zwei Corporate Governance Systeme als erfolgreich bewährt: das angelsächsische (*markt-orientierte*) und das deutsch-japanische (*bank-orientierte*) System. Diese Systeme unterscheiden sich aufgrund der Gewichtung der einzelnen Governance Instrumente.

Aufgrund der Besonderheiten des Transformationsprozesses weist die Unternehmenskontrolle in den ehemaligen Ostblockländern einige spezielle Züge auf. Die hohe, durch die Vielzahl der wirtschaftlichen und rechtlichen Veränderungen bedingte Unsicherheit bildete ein wichtiges Hemmnis für die Etablierung funktionaler Kapitalmärkte. In vielen Ländern kam es erst zu einem späteren Zeitpunkt der Transformation zur Eröffnung des Börsenhandels. Gegenwärtig bleiben die meisten Aktienmärkte Osteuropas und der GUS-Staaten weiterhin volatil und schwach kapitalisiert; entwickelte Anleihenmärkte existieren in den wenigsten Ländern. Diese Gegebenheiten führen zur Schlussfolgerung, dass die Transformationsländer zu einem bank-orientierten Corporate Governance System tendieren. Eine weitere Besonderheit besteht in Bezug auf die formelle Privatisierung. Ein beachtlicher Anteil der staatlichen Unternehmen in Transformationsökonomien wurde unter Einsatz verschiedener Formen von Abgabeverfahren (Massenprivatisierungsprogramme und/oder Privatisierungen an die Belegschaft) veräußert. Die resultierenden Eigentumsstrukturen hatten in der Regel eine starke Einschränkung der internen Kontrolle zur Folge. Aufgrund dieser Tatsachen wird in der vorliegenden Arbeit ein Corporate Governance Modell für Transformationsländer aufgestellt, bestehend aus vier Komponenten: Bankwesen, Wettbewerb, Budgetrestriktionen und Insolvenzgesetzgebung. Es handelt sich dabei nicht um ein drittes, unabhängiges Governance Modell, sondern um eine reduzierte, an die Besonderheiten der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft angepasste Variante des bank-orientierten Systems. Die genannten Modellfaktoren weisen eine komplementäre Wirkung im Hinblick auf die Motivation der Manager auf.

Um eine eindeutige Überprüfung der Forschungshypothese zu gewährleisten, müsste im Idealfall die historische Entwicklung der Modellfaktoren für alle ehemaligen Ostblockstaaten analysiert werden. Aufgrund des besonders hohen Aufwandes, der mit einer detaillierten, landespezifischen Untersuchung der Systemtransformation verbunden ist, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf drei Transformationsökonomien: Polen, Rumänien und die Ukraine. Zur Wahl dieser Länder trugen vor allem die gegenwärtig beobachtbaren, starken Unterschiede in Bezug auf die Effizienz des einheimischen Industriesektors bei. Diese Tatsache deutet auf einen unterschiedlichen Restrukturierungsgrad der entstaatlichten mittleren und großen Industrieunternehmen hin. Eine wichtige Rolle spielten ferner die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der drei Länder zur Europäischen Union. Es gestaltet sich von Interesse festzustellen, inwiefern diese Beziehungen die institutionellen Gegebenheiten und – damit verbunden – die Kontrolle der Unternehmen beeinflussten. Die vergleichbare Größe der drei Volkswirtschaften und die ähnlichen Ausmaße der formellen Privatisierung zum Zeitpunkt 2004 bilden weitere Argumente für die getroffene Wahl.

Für den praktischen Einsatz des erarbeiteten Modells ist es notwendig festzulegen, welche Ausprägungen der einzelnen Modellfaktoren zu einer effektiven Unternehmenskontrolle beitragen und wie diese Ausprägungen empirisch erfasst werden können. (So stellt sich z.B. die Frage, welche Maße für die Einschätzung der Stärke des Wettbewerbs auf den Produktmärkten geeignet sind oder welche Bestimmungen der Insolvenzgesetzgebung den Schutz der Gläubiger und somit ihre Motivation, die Kontrolle der Schuldner-Unternehmen durchzuführen, stärken.) Zu diesem Zweck werden in der vorliegenden Arbeit für jeden der Modellfaktoren eine Reihe quantitativer und qualitativer Indikatoren aufgestellt. Die Selektion der Indikatoren erfolgt in Anlehnung an vorhandene empirische Untersuchungen. Wie bereits erwähnt soll die Einschätzung der Effektivität des Corporate Governance Modells in den ausgewählten Transformationsländern nicht in Bezug auf ein „ideales“ System, sondern unter Berücksichtigung der entsprechenden Indikatorwerte in der EU erfolgen. Das unterschiedliche Skalenniveau der gewählten Indikatoren und die Notwendigkeit, eine Auswertung über alle Modellfaktoren zu realisieren, führten zur Entscheidung, auf das statistische Verfahren der

Clusteranalyse zurück zu greifen. Dieses Verfahren realisiert eine sukzessive Gruppierung der Länder mit ähnlichen Ausprägungen der Modellfaktoren. Das Fusionierungsschema lässt erkennen, in welcher Entfernung sich die Transformationsländer von der EU befinden und welchen der EU-Mitglieder sie sich nähern. Die Durchführung separater Clusteranalysen für jeden der drei Analysezeitpunkte (1994, 1998 und 2002) erlaubt Aussagen zur historischen Entwicklung der Ausmaße der Unternehmenskontrolle in den Transformationsländern. Die Ergebnisse der Clusteranalyse werden durch weitere komparative Statistiken ergänzt, welche die Positionierung der untersuchten Länder in Bezug auf EU-Referenzwerte (d.h. dem Mindest-, Mittel- und Maximalwert der Indikatoren im EU-Raum) hervorheben.

Der letzte Schritt zur Überprüfung der Forschungshypothese besteht in einem Vergleich der Ergebnisse der Modellierung mit historischen Daten, welche den Stand der Restrukturierung entstaatlichter Unternehmen in den ausgewählten Transformationsökonomien erfassen. Neben verschiedenen Leistungs- und Produktivitätskennzahlen werden auch qualitative Restrukturierungsdaten in Betracht gezogen. Bei der Formulierung der Schlussfolgerungen wird berücksichtigt, dass die Motivationsimpulse, welche von einer bestimmten Ausprägung der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ausgelöst werden, erst in einem gewissen zeitlichen Abstand zum Einsatz innerbetrieblicher Restrukturierungsmaßnahmen führen.

II Einführung in die Problematik der Privatisierung in Transformationsökonomien

II.1 Zum Wesen der Systemtransformation

Wie Joseph E. Stiglitz, ehemaliger Chefvolkswirt der Weltbank und Nobelpreisträger für Wirtschaft, in einem seiner Beiträge bemerkte⁸, war das 20. Jahrhundert durch zwei große ökonomische Experimente geprägt: einerseits das sozialistische Experiment und andererseits der im Anschluss an den Niedergang des Sozialismus folgende Systemwechsel.

Der in den Ostblockländern stattgefundenen Umbruch war in gewissem Maße voraussehbar, den Auftakt dazu bildeten die in der Sowjetunion durch Michail Gorbatschow eingeleitete *Perestroika* und die vertretene *Glasnost* Politik. Doch die ungewöhnliche Geschwindigkeit der Ereignisse und ihre Folgen übertrafen bei weitem jegliche Prognosen. Die Überraschung war umso größer im Falle der Länder, welche keine Reformversuche gekannt hatten und in denen eine starke Verankerung der kommunistischen Diktatur nicht auf eine unmittelbare Veränderung hoffen ließ (wie z.B. Rumänien).

Nach dem Verfliegen der anfänglichen Euphorie stellte sich die Frage, welche Wirtschaftsordnung die ehemaligen kommunistischen Länder weiterhin anstreben sollten. Drei verschiedene Alternativen wurden angesprochen. Zum einen gab es Nostalgiker, welche immer noch die Korrektheit sozialistischer Theorien behaupteten und nur deren Praxiseinsatz bemängelten. Gemäß ihrer Auffassung sollten die vom Umbruch betroffenen Staaten einen erneuten Versuch der Implementierung sozialistischer Grundprinzipien erwägen. Eine andere Strömung gruppierte diejenigen Wissenschaftler, welche für die Findung eines so genannten „dritten Weges“ (zwischen

⁸ Vgl. STIGLITZ (1999a), S.1.

Sozialismus und Kapitalismus) plädierten.⁹ Diese sahen als Ziel der Veränderungen ein gemischtes Wirtschaftssystem, in dem marktwirtschaftliche Elemente und staatlich koordinierte Mechanismen nebeneinander bestehen und sich effizient ergänzen. Dieser Weg sollte für die Vermeidung typischer Problemscheinungen des Kapitalismus (wie Verteilungsasymmetrien, Arbeitslosigkeit usw.) sorgen. Die dritte Alternative schließlich bestand in der Einführung der Marktwirtschaft.

Die zum Zeitpunkt 1989 existenten theoretischen Erkenntnisse und Praxiserfahrungen deuteten darauf hin, dass keine der ersten beiden Varianten eine brauchbare Lösung darstellte. Die prekäre wirtschaftliche Lage der kommunistischen Länder bezeugte die Korrektheit der von MISES und HAYEK schon in der Zwischenkriegszeit im Rahmen der *Socialist Calculation Debate*¹⁰ vertretenen Ansichten. Die bürokratische Planung der wirtschaftlichen Abläufe impliziert Allokationsprobleme, welche langfristig zu einem Kollaps des sozialistischen Systems führen. Andererseits wurde im Laufe der Zeit ersichtlich, dass auch jede Form von „Marktsozialismus“ mit Ineffizienzen verbunden ist. Wie KORNAI verdeutlicht¹¹, führt die Übernahme marktwirtschaftlicher Elemente nur in einer ersten Phase zu Leistungssteigerungen, anschließend werden wesentliche Veränderungen durch die Starrheit des sozialistischen Rahmens gehemmt, was ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen zur Folge hat. Entgegen der Hoffnungen der ersten sozialistischen Reformer entschieden sich deshalb alle Ostblockländer – zumindest auf rhetorischer Ebene – für die Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen.

⁹ Vgl. u.a. ONKEN (1990).

¹⁰ Die sogenannte *Socialist Calculation Debate* entfachte sich um die Frage nach der Effizienz der zwei gegensätzlichen Wirtschaftssysteme: ein System in dem Koordination durch den Markt vorherrscht bzw. eines in dem der Staat Produktionsmittel und Distribution kontrolliert. Neben den Hauptakteuren Oskar Lange (seitens der Marxisten und Sozialisten) bzw. Ludwig von Mises und Friedrich A. Hayek (als Vertreter des laissez-faire Standpunktes) beteiligten sich auch zahlreiche andere Wirtschaftswissenschaftler an dieser Kontroverse. Kurze Darstellungen der Kalkulationsdebatte sind in CALDWELL (1988), S.533ff, BLAUG (1998), S.6ff oder FARRANT (1996) zu finden; eine ausführliche Beschreibung bietet LAVOIE (1985).

¹¹ In KORNAI (1995), Kapitel 21 werden die Entwicklungen derjenigen kommunistischen Länder untersucht, welche zu einem früheren Zeitpunkt (vor 1989) vereinzelte marktwirtschaftliche Reformen eingeleitet hatten.

Um Inhalt, Ablauf und Dauer einer Systemtransformation präzisieren zu können, ist die Definition der wichtigsten Merkmale des Anfangs- bzw. Endzustandes erforderlich. Bei einer weltweit vorgenommenen Betrachtung fällt jedoch auf, dass unter der Bezeichnung „Marktwirtschaft“ sehr unterschiedliche Wirtschaftsformen fungieren. Welche grundlegenden Elemente verbinden z.B. die wirtschaftlichen Phänomene Schwedens, der Vereinigten Staaten und Japans? In seiner ausführlichen Analyse zur Planwirtschaft macht KORNAI darauf aufmerksam, dass die Entwicklung der ökonomischen Institutionen in entscheidendem Maße von der politischen Eben vorgegeben ist.¹² Ihre Gestaltung geschieht im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten, von den Führungsinstanzen befürworteten ideologischen Modells. Weiterhin determiniert die existente Ausprägung der politischen und ökonomischen Institutionen das Verhalten der Marktakteure, die gesamten wirtschaftlichen Abläufe und implizit die Leistungsfähigkeit der Ökonomie. In diesem Zusammenhang wird nach KORNAI eine Wirtschaftsordnung durch drei fundamentale Charakteristika beschrieben: die Verteilung der politischen Macht, die dominante Eigentumsform und der wirtschaftliche Koordinationsmechanismus.¹³ Sowohl das sozialistische als auch das kapitalistische System sind durch bestimmte Ausprägungen dieser Charakteristika gekennzeichnet. Im sozialistischen System konzentriert sich die Macht ausschließlich in den Händen der kommunistischen Partei, welche die Verwirklichung marxistisch-leninistischer Zielsetzungen verfolgt. Dementsprechend ist ein Großteil des Eigentums staatlich (oder quasi-staatlich), und die Koordinierung des Wirtschaftsgeschehens findet mit Hilfe eines bürokratischen Gebildes statt. Die politischen Kräfte im Kapitalismus dagegen favorisieren Privatinitiative und eine staatsfreie Gleichgewichtsbildung mittels der „unsichtbaren Hand“ des Marktes. Folglich dominieren im kapitalistischen System Privateigentum und Marktkoordination. Je nachdem wie stark diese beiden Merkmale ausgeprägt sind, entstehen Variationen dieses Systems wie sie in den oben genannten entwickelten Ländern beobachtet werden können. Schlussfolgernd kann also gesagt werden, dass die Grundlage eines System-

¹² Vgl. KORNAI (1995), S.408.

¹³ Vgl. KORNAI (2000), S.29.

wechsels in der Veränderung der jeweiligen systemkonstituierenden Charakteristika besteht.¹⁴

¹⁴ SIEHL beschreibt die Transformation als „(...) ein durch politischen Gestaltungswillen ausgelöster Prozeß mit dem Ziel der Substitution gegebener ordnungskonstituierender Merkmale eines alten Systems durch andere, ein neues System konstituierende Merkmale“. SIEHL (1997), S.8.

II.2 Privatisierung als Instrument der Eigentumsumwandlung

Die bisherigen Überlegungen legen nahe, dass in den Transformationsökonomien die Eigentumsproblematik eine zentrale Stellung im Rahmen der eingesetzten Reformprogramme einnahm (bzw. gegenwärtig weiterhin einnimmt). Sowohl in der Forschung, als auch zwischen den Vertretern der Praxis herrschten unterschiedliche Ansichten bzgl. der am besten geeigneten Vorgehensweise zur Eigentumsumwandlung und der zu empfehlenden Geschwindigkeit dieses Prozesses. Trotz der Meinungsverschiedenheiten waren sich alle Parteien einig, dass die Änderung der dominanten Eigentumsform eine *sine qua non* Bedingung zur Errichtung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung darstellt.

II.2.1 Bedeutung privater Eigentumsrechte

Die Notwendigkeit der Spezifizierung des Eigentums entstand als Folge der Knappheit von Ressourcen. Eigentum ist mit Exklusivität verbunden und aus diesem Grund kann eine Person (bzw. eine Gruppe von Personen) nur dann als Eigentümer betrachtet werden, wenn eine Reihe formalisierter oder impliziter Regeln die Anerkennung des Eigentums durch die anderen Mitglieder der betreffenden Gesellschaft (Nichteigentümer) sichert. Der Eigentumsbegriff beinhaltet also nicht nur die Beziehung einer Person (Gruppe von Personen) zu einer Ressource, sondern auch das gegenseitige Verhalten der Personen.¹⁵ Innerhalb der existenten Regeln darf ein Eigentümer ein Bündel allgemein akzeptierter Rechte in Bezug auf seine Ressource ausüben (so genannte *Eigentumsrechte* oder *Verfügungsrechte*)¹⁶, während sich Nichteigentümer von Übergriffen gegen diese Rechte zurückhalten. Die Ausprägung der Eigentumsrechte unterscheidet sich je nach der existenten Eigentumsform, weiterhin hat jedes System von

¹⁵ Vgl. KORNAI (1995), S.68.

¹⁶ ALCHIAN und DEMSETZ machen darauf aufmerksam, dass der Besitz einer Ressource eine Ermächtigung zur Ausübung bestimmter Rechte bedeutet. „What are owned are socially recognized rights of action.“, so ALCHIAN/DEMSETZ (1973), S.17. Allgemein gelten Eirik G. Furubotn und Svetozar Pejovich als Begründer der Property Rights Theorie, sie verwendeten zum ersten Mal diesen Ansatz zur Erläuterung des Verhaltens einer sozialistischen Firma. Vgl. FURUBOTN/PEJOVICH (1972).

Eigentumsrechten Auswirkungen auf das Verhalten der Individuen einer Gesellschaft und implizit auf das wirtschaftliche Geschehen im Allgemeinen.

Nach ALCHIAN gliedern sich die privaten Eigentumsrechte in drei Hauptkategorien.¹⁷ Unabhängig von der Art und Anzahl der Eigentümer genießen diese exklusive *Nutzungsrechte*, d.h. sie können sich für jede beliebige Verwendung ihres Eigentums entscheiden, welche nicht gegen übergeordnete Bestimmungen der betreffenden Gesellschaft verstößt. Im Gegensatz zu anderen Eigentumsformen bietet Privateigentum zwei zusätzliche Gruppen von Rechten: die *Anrechte auf Residualeinkommen* und die *Übertragungsrechte*. Die Eigentümer haben einerseits die Möglichkeit, über das aus dem Einsatz ihrer Ressource(n) resultierende wirtschaftliche Ergebnis frei zu verfügen. Andererseits können sie einen beliebigen Anteil ihrer Eigentumsrechte an Dritte delegieren, vermieten, verkaufen oder verschenken.¹⁸

Infolge der dargestellten Bündelung von Rechten löst Privateigentum eine Reihe spezifischer Effekte aus. Dadurch, dass der Eigentümer Anrechte auf das Residualeinkommen besitzt, ist er motiviert, die für ihn vorteilhafteste Variante der Eigentumsverwendung zu ermitteln. Bei einem gewinnmaximierenden Verhalten werden folglich die Ressourcen in denjenigen Bereichen mit einem momentanen Nachfrageüberhang eingesetzt, was gesamtwirtschaftlich zur Steigerung der Allokationseffizienz beiträgt. Ein weiterer Effekt steht in Verbindung mit der Nutzungsintensität des Privateigentums. Die Auslastung privater Ressourcen findet nur bis zu dem Punkt statt, an dem keine Vernichtungsgefahr besteht. Unter der Voraussetzung, dass private Eigentumsverhältnisse dominieren, führt die Übertragbarkeit der Ressourcen zu einer wachsenden Bedeutung der Marktmechanismen. Die Anonymität der Vertragspartner steigt, anstelle von persönlichen Eigenschaften entscheidet der Preis über die Abwicklung eines Geschäftes.

¹⁷ Vgl. ALCHIAN (2002), S.1.

¹⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass zahlreiche Autoren vier Kategorien von Eigentumsrechten (Verfügungsrechten) nennen. Basierend auf die römische Rechtstradition wird zwischen dem Recht, eine Ressource in ihrem ursprünglichen Zustand einzusetzen (*usus*) und dem Recht zur Veränderung der Ressource (*abusus*) unterschieden. Vgl. beispielsweise TIEZEL (1986), S.106 oder RICHTER (1990), S.575.

Infolgedessen wird eine Diskriminierung der Nichteigentümer durch Eigentümer zunehmend unrentabel.¹⁹ Ein weiterer Vorteil des Privateigentums ist, dass die Ressourcen einem bestimmten Eigentümer eindeutig zugeordnet werden können. Diese Tatsache bewirkt einerseits eine Senkung der Verhandlungskosten im Falle von Konfliktsituationen und schafft somit einen bedeutenden Anreiz zur Eingliederung von Externalitäten.²⁰ ALCHIAN/DEMSETZ bemerken diesbezüglich:

„Contrary to some popular notions, it can be seen that private rights can be socially useful precisely because they encourage persons to take account of social costs.“²¹

Andererseits bietet sich dem Eigentümer gesetzlich anerkannter Eigentumsrechte die Möglichkeit zur Verpfändung seiner Ressourcen. Am Beispiel der entwickelten Länder kann beobachtet werden, dass die Verwendung dieser Finanzierungsform eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Dynamisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten hat.²²

Aus wirtschaftlichem Standpunkt ist eine Feststellung von besonderem Interesse. Die durch vollständige private Eigentumsrechte ausgelösten Anreize kommen gewissen natürlichen Neigungen der Individuen nahe.²³ Sowohl die Anrechte auf Residualeinkommen, als auch die Möglichkeit der Eigentumsübertragung fördern das Interesse an der Maximierung des Eigentumswertes. Bei überwiegendem Privateigentum ist dadurch ein positiver Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinschaft (eines Landes) zu verzeichnen. Im Falle eingeschränkter privater Eigentums-

¹⁹ Vgl. ALCHIAN (2002), S.2.

²⁰ Der Begriff der Externalitäten summiert diejenigen negativen (Neben-)Effekte, welche infolge der Verwendung einer Ressource durch ihren Eigentümer (bzw. durch Vertreter des Eigentümers) resultieren und sich auch auf andere Mitglieder der Gesellschaft auswirken. DEMSETZ betrachtet die Eingliederung der Externalitäten als eine Hauptfunktion des Privateigentums. Vgl. DEMSETZ (1967), S.348.

²¹ ALCHIAN/DEMSETZ (1973), S.24.

²² Vgl. ENGERER (2001), S.164. Die Bedeutung privater, gesetzlich anerkannter Eigentumsrechte verdeutlicht auch DE SOTO (2000). Dieser erklärt die Entwicklungsunterschiede zwischen verschiedenen kapitalistischen Gesellschaften durch die Tatsache, dass in den ärmeren Ländern die meisten de facto Eigentümer ihre Ressourcen illegal besitzen und somit diese Ressourcen nicht zu Finanzierungszwecken einsetzen können.

²³ Vgl. KORNAI (1995), S.70f.

rechte oder anderer Eigentumsformen sind die gleichen wirtschaftlichen Effekte nur durch künstliche Anreize oder durch Zwangsmaßnahmen zu erreichen.

II.2.2 Einschränkungen der Property Rights Theorie

Im Hinblick auf die bisherigen Überlegungen bzgl. der Vorteile privater Eigentumsrechte ist eine wichtige Anmerkung angebracht. Eine effiziente Nutzung einer Ressource findet nur dann statt, falls alle Rechte an dieser Ressource eindeutig und uneingeschränkt einem Wirtschaftsakteur, welcher die Folgen seiner Handlungen vollständig trägt, zugeordnet sind. In der Praxis ist jedoch eine so genannte „Verdünnung“ der Eigentumsrechte zu beobachten.²⁴ Dieses Phänomen hat mehrere Ursachen. *Erstens* sind die mit einer Ressource in Verbindung stehenden Eigentumsrechte in der Regel unter mehreren Wirtschaftsakteuren verteilt, d.h. keiner der Akteure genießt vollständige Eigentumsrechte. In Verbindung mit der Regelung dieser Rechte entstehen eine Reihe von Kosten (Informations-, Vertrags- oder Überwachungskosten), welche als *Transaktionskosten* bezeichnet werden.²⁵ Je ausgeprägter die Verdünnung der Eigentumsrechte ist, desto höher gestalten sich die entsprechenden Transaktionskosten. Die Transaktionskosten bestimmen ferner den aus der Ressourcenverwendung erzielbaren Nettonutzen. Bei hohen Transaktionskosten erhält die betreffende Ressource einen kollektiven Charakter; aufgrund ihrer privaten Nutzung entstehen hohe soziale Kosten. In diesem Zusammenhang sinkt die Wahrscheinlichkeit der Eingliederung von Externalitäten. Zur Verdünnung der Eigentumsrechte tragen *zweitens* verschiedene gesetzlich festgelegte Nutzungseinschränkun-

²⁴ Von einer Verdünnung der Eigentumsrechte spricht man, wenn bestehende institutionelle Restriktionen eine volle Ausschöpfung der Verfügungsrechte an einem Gut verhindern. Vgl. beispielsweise TIEZEL (1986), S.106.

²⁵ Das Konzept der Transaktionskosten wurde von COASE (1937) eingeführt. Mit Hilfe dieses Konzeptes erläuterte COASE einerseits die Motivation für die Gründung von Unternehmen (d.h. weshalb ein Unternehmen effizienter ist als eine Reihe einzelner, selbstständiger Produzenten, welche untereinander durch Verträge gebunden sind) und andererseits die Größenunterschiede zwischen den existierenden Unternehmen. COASE (1960) weist zum ersten Mal auf die Verdünnung von Eigentumsrechten infolge bestehender Transaktionskosten hin.

gen. So darf z.B. ein Unternehmen seine Ressourcen nicht beliebig einsetzen, es muss unter anderem Umweltregelungen oder Regelungen zur Vermeidung der Monopolbildung beachten. Solche Nutzungsbeschränkungen sind dann notwendig, wenn die Verfügungsrechte an zwei (oder mehrere) unterschiedlichen Ressourcen miteinander kollidieren. Die Effektivität der Eigentumsrechte steht *drittens* in Zusammenhang mit dem tatsächlichen Schutz dieser Rechte in einem bestimmten Land. Das Fortdauern politischer Unsicherheit oder jede auftretende Krisensituation, welche Übergriffe durch Nicht-Eigentümer einer Ressource wahrscheinlich macht (z.B. eine Nationalisierung der Ressourcen, Plünderungen usw.), relativiert die Macht der bestehenden Eigentumsrechte. Dieser Problematik kommt im Falle der Transformationsländer eine besondere Relevanz zu. Vor allem in den ersten Jahren des Systemwandels erhöhten die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Veränderungen den empfundenen Unsicherheitsgrad.

Schlussfolgernd kann gesagt werden, dass die Verdünnung der Eigentumsrechte den Wirkungszusammenhang zwischen den Handlungen der Wirtschaftsakteure und den wirtschaftlichen Effekten dieser Handlungen schwächt bzw. verzerrt. Diese Tatsache beeinträchtigt die Anreizwirkung der Eigentumsrechte und führt zu einem ökonomisch weniger effizienten Verhalten der Eigentümer.

II.2.3 Besonderheiten der Privatisierungsgestaltung in Transformationsökonomien

In den ehemaligen kommunistischen Ländern standen für die Errichtung privater Eigentumsrechte zwei unterschiedliche Alternativen zur Verfügung: zum einen die Förderung von Neugründungen unter Verwendung von privatem Kapital, zum anderen der Transfer staatlichen Eigentums in private Hände. Letztere Methode repräsentierte – vor allem in den ersten Jahren des Transformationsprozesses – das Hauptinstrument zur Eigentumsumwandlung. Infolge des nahezu exklusiven staatlichen Besitzes an Produktionsmitteln handelte es sich in den Transformationsländern nicht um den Verkauf einzelner Unternehmen, sondern um die Privatisierung der gesamten Wirt-

schaft. Während die Privatisierung der kleinen, vor allem im Dienstleistungsbereich tätigen Unternehmen relativ einfach zu gestalten war, erwies sich dieser Prozess im Industriebereich als äußerst schwierig. Wie bereits in der Einleitung angedeutet, konzentriert sich diess Forschungsvorhaben auf die Problematik der Industrieprivatisierung. Im Weiteren werden deshalb die zwei Begriffe Privatisierung und Industrieprivatisierung äquivalent verwendet.

Aufgrund ihrer Einbettung in den komplexen Rahmen eines Systemwandels, entfernte sich die Privatisierung in Transformationsökonomien in entscheidendem Maße von den in entwickelten Ländern eher sporadisch durchgeführten Veräußerungen staatlichen Eigentums. Die Gestaltung der Privatisierung (im Sinne der Wahl der angewandten Verfahren, der Trägerinstitutionen usw.) wurde neben Effizienzüberlegungen auch von einer Vielzahl anderer Faktoren bestimmt. Diese Faktoren können hauptsächlich auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: die Ausgangssituation der ehemaligen Ostblockländer und die Transformationsstrategie der jeweiligen demokratischen Regierungen, welche im Anschluss an die Auflösung des kommunistischen Systems gebildet wurden.

II.2.3.1 Einschränkung der Privatisierung durch die Ausgangsbedingungen

II.2.3.1.1 Wirtschaftliche Lage

Eine erste Einschränkung der Privatisierung resultierte aus den ungewöhnlichen Ausmaßen dieses Prozesses. Seit Beginn der 90er Jahre versuchen 27 Transformationsländer ungefähr gleichzeitig mehrere Tausend Unternehmen zu privatisieren.²⁶ Bereits die große Anzahl der angebotenen Unternehmen stellte die Möglichkeit der ausschließlichen Verwendung wettbewerblicher, doch zeitaufwendiger Privatisierungsverfahren in Frage.

²⁶ Es wird geschätzt, dass die Transformationsländer bis im Jahre 1998 bereits ca. 60.000 mittlere und große Unternehmen veräußert hatten, vgl. NELLIS (1998), S.13. Die Unternehmensgröße berechtigt zur Annahme, dass die meisten in dieser Kalkulation enthaltenen Unternehmen im industriellen Bereich tätig sind.

Weiterhin eingegrenzt wurden die Privatisierungsalternativen durch die spezifischen Probleme der unter planwirtschaftlichen Verhältnissen agierenden staatlichen Unternehmen. Hintergrund dieser Probleme war die Rolle der Unternehmen im Rahmen des sozialistischen Systems.²⁷ Im Sozialismus repräsentierten die Wirtschaftseinheiten lediglich Instrumente zur Erfüllung eines bürokratisch festgelegten gesamtwirtschaftlichen Plans.²⁸ Über Eintritt und Austritt der Unternehmen, sowie auch über ihre einzelnen Aktivitäten entschied die nationale Planungsbehörde.²⁹ Der Produktionsbereich der Unternehmen wurde durch genaue Vorgaben gesteuert: das Produktsortiment, die Stückzahlen und sogar der Höchstverbrauch an Rohstoffen für die Herstellung eines bestimmten Gutes waren vorgegeben. Die Regelung der Beschaffungs- bzw. Absatztätigkeiten erfolgte durch die eindeutige Festlegung der Unternehmenspartner (sowohl Lieferanten, als auch Kunden). Auch die wichtigsten finanziellen Entscheidungen wurden außerhalb der Unternehmen getroffen. Der Staat erhielt die erwirtschafteten Gewinne und bestimmte über deren Verwendung; die für Investitionen notwendigen Finanzmittel mussten von der Planungsinstanz genehmigt werden.

Diese Gegebenheiten hatten eine Reihe negativer Auswirkungen. Die hergestellte Produktpalette war nicht den Möglichkeiten des Unternehmens angepasst und die Produkte entsprachen nicht den internationalen Standards. Viele Unternehmen setzten ihre Produkte hauptsächlich auf dem RGW-Markt ab.³⁰ Der Mangel an Investitionen führte zu einer veralteten

²⁷ Die folgenden Erläuterungen beziehen sich – in Anlehnung an KORNAI (1995) – auf ein theoretisches Modell der Planwirtschaft. In Abhängigkeit von den Ansichten der damaligen Regierungen der einzelnen kommunistischen Länder, waren in der Praxis unterschiedliche Abweichungen von diesem Modell zu beobachten. (Siehe dazu die Darstellung der länderspezifischen Ausgangsbedingungen in Kapitel V.)

²⁸ Der gesamtwirtschaftliche Plan wurde nach seiner Bestätigung durch das Zentralkomitee der Partei und der Regierung vom Parlament verabschiedet. Vgl. KORNAI (1995), S.122. Dementsprechend galt ein Verstoß gegen die Planungsvorgaben als gesetzeswidrig.

²⁹ Diese Entscheidungen entsprachen der Projektion des gesamtwirtschaftlichen Plans auf die mikroökonomische Ebene. Einzelheiten zum Aufbau des Plans und dessen sukzessive Dissaggregation auf den verschiedenen Hierarchiestufen sind in KORNAI (1995), S.122ff enthalten.

³⁰ In dem Versuch einer länderübergreifenden Koordinierung organisierten sich die Ostblockstaaten in dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (engl. *Council for*

technischen Ausstattung, welche langfristig mit gravierenden Umweltschäden verbunden war.³¹ Wegen der bestehenden gegenseitigen Abhängigkeit der Lieferanten und Kunden waren die Grenzen zwischen den Unternehmen schwer zu erkennen. Im Gegensatz zu den kapitalistischen Ökonomien, in denen sich die zwischenbetrieblichen Beziehungen netzwerkartig gestalten, näherten sich diese in den Planwirtschaften eher einfachen Ketten (engl. *business chains*).³² Dieser Effekt wurde durch die vom RGW verfolgte Spezialisierung zusätzlich verstärkt. Die Mitglieder einer Unternehmenskette verfügten über eine geringe Flexibilität und waren deshalb eventuellen Störungen entlang dieser Kette ausgeliefert. Um ein Versagen bestimmter Produktionsketten zu verhindern, mussten viele Unternehmen durch staatliche Interventionen am Leben erhalten werden. Infolge der Weiterführung unrentabler Aktivitäten bauten sich hohe zwischenbetriebliche Verschuldungen auf, welche auch erfolgreiche Unternehmen in einer Kette belasteten.

Alle bislang angeführten Tatsachen beeinträchtigten die Attraktivität der zum Verkauf stehenden Unternehmen, so dass manche von ihnen von der Anwendung wettbewerblicher Privatisierungsmethoden ausgeschlossen werden mussten. Ein weiteres Problem betraf die Einschätzung des Wertes der Unternehmen. In den Transformationsländern war ein Übernahmemarkt, der eine Unterstützung in dieser Hinsicht hätte bieten können, nicht vorhanden. Infolgedessen erwies sich die Bewertung der Unternehmen sowohl für die potenziellen Interessenten, als auch für die Privatisierungsbehörde als schwierig und zeitaufwändig. Auch dieser Umstand sprach für den Einsatz von Abgabeverfahren.

Mutual Economic Assistance). Eines der Hauptziele des RGW war die Implementierung einer Arbeitsteilung für den gesamten sozialistischen Wirtschaftsraum. Die beschlossene Spezialisierung der Länder auf gewisse Kernbereiche spiegelte sich zunehmend in den inländischen gesamtwirtschaftlichen Plänen wider. Dementsprechend orientierten sich manche Unternehmen exklusiv auf den RGW-Markt. Für eine ausführliche Darstellung des RGW siehe u.a. CURTIS (1992).

³¹ Die aus der kommunistischen Zeit stammenden Umweltschäden, welche in vielen Fällen von den Neueigentümern der Unternehmen beseitigt werden sollten, werden in der Literatur als Altlasten bezeichnet.

³² ALBACH (1994) bietet – am Beispiel einiger Unternehmen aus der ehemaligen DDR – einen Vergleich der zwischenbetrieblichen Vernetzungen vor und nach der Wende.

Neben den Gegebenheiten auf Unternehmensebene hatten auch die Merkmale des sozialistischen Finanzwesens einen Einfluss auf die Gestaltung der Privatisierung. In den ehemaligen kommunistischen Ländern bestand ein einstufiges Banksystem. Neben der Nationalbank gab es mehrere spezialisierte Banken, welche aber *de facto* der Nationalbank untergeordnet waren.³³ Diese Monobank hatte sehr eingeschränkte Funktionen, sie diente hauptsächlich der Abwicklung der von der Planungsbehörde bestimmten Finanzoperationen. Infolge der zentralisierten Allokation finanzieller Mittel und der Regulierung sämtlicher Finanzströme waren inländische Kapitalmärkte nicht vorhanden. Aus diesem Grund konnte bis zur Implementierung dieser Mechanismen die Privatisierung der staatlichen Unternehmen nicht mittels IPOs (*Initial Public Offerings*) stattfinden. Wegen des Fehlens eines funktionsfähigen Banksystems und eines Kapitalmarktes mangelte es an inländischem Privatkapital.³⁴ In Bezug auf die Privatisierung bewirkte dies eine Einschränkung des Interessentenkreises.

II.2.3.1.2 Soziale Gegebenheiten

Ein Wandel der bestehenden Wirtschaftsordnung setzt die Änderung des politischen Systems voraus. In diesem Sinne orientierten sich die Bemühungen der ersten, nach dem Umbruch gebildeten Regierungen in der Regel in Richtung der Etablierung demokratischer Staaten. Dadurch, dass die Einführung der wirtschaftlichen Reformmaßnahmen unter demokratischen Verhältnissen erfolgte, benötigten diese Maßnahmen die Akzeptanz der Bevölkerung. Die Ende der 80er (bzw. Anfang der 90er) Jahre stattgefundenen Ereignisse, welche zum Sturz der kommunistischen Regime führten, hatten bewiesen, dass in den betreffenden Ländern Massenmobilisierungen möglich sind. Vor diesem Hintergrund war es auch im Laufe der nachfolgenden Transformation zu erwarten, dass die Bevölkerung die Einsetzung der als

³³ In diesem Zusammenhang wird in der Forschung von einem Monobank-System gesprochen. Vgl. KORNAI (1995), S.145.

³⁴ Die geringen Sparguthaben der Inländer unterlagen entweder dem aufgestauten Konsumdrang oder den hohen Inflationsraten der ersten Transformationsjahre.