

Maurer, Rainer; Sander, Birgit; Schmidt, Klaus-Dieter

Article — Digitized Version

Privatisierung in Ostdeutschland: zur Arbeit der Treuhandanstalt

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Maurer, Rainer; Sander, Birgit; Schmidt, Klaus-Dieter (1991) : Privatisierung in Ostdeutschland: zur Arbeit der Treuhandanstalt, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 45-66

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1487>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Privatisierung in Ostdeutschland – Zur Arbeit der Treuhandanstalt

Von Rainer Maurer, Birgit Sander und Klaus-Dieter Schmidt

Zu den Hinterlassenschaften der sozialistischen Planwirtschaft gehören die ehemaligen Kombinate und volkseigenen Betriebe. Diese kamen nach ihrer Umwandlung in Kapitalgesellschaften Anfang 1990 unter die Obhut der Treuhandanstalt, die sie, entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag, privatisieren, sanieren oder stilllegen soll.

Die Treuhandanstalt hat mit der Erfüllung dieses Auftrags größere Schwierigkeiten als zunächst gedacht. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Die Treuhandanstalt vereint eine Vielzahl und eine Vielfalt von Objekten unter ihrem Dach. Aus der Zerlegung der Kombinate und volkseigenen Betriebe sind nahezu 10 000 Einzelunternehmen hervorgegangen, von denen rund 8 000 auf das Produzierende Gewerbe entfallen. Diese besitzen zum Teil Liegenschaften wie Grundstücke oder Ferienheime, die sie nicht betrieblich nutzen; rund 15 000 Ferienobjekte volkseigener Betriebe sind einer anderen Verwendung zuzuführen. Darüber hinaus sind der Treuhandanstalt etwa 25 000 Objekte in Handel und Gastgewerbe unterstellt worden. Auch eine Behörde mit einer effizienten Organisationsstruktur, wie sie die Treuhandanstalt anfangs nicht besaß, wäre angesichts der Größe der Aufgabe überfordert.
- Die Treuhandanstalt vereint unter ihrem Dach viele Betriebe, an denen Dritte Eigentumsansprüche geltend machen. Dabei ist die Rechtslage häufig unklar, und es gibt Auseinandersetzungen mit den früheren Eigentümern, die sich als schwer überwindbares Hindernis bei der Privatisierung erwiesen haben. Auch die Regelung, welche die Eigentumsrückgabe von arbeitsplatzschaffenden Investitionen abhängig macht (§3a Vermögensgesetz), hat nicht alle Schwierigkeiten ausräumen können.
- Die Treuhandanstalt vereint unter ihrem Dach schließlich viele Betriebe, die sich in einem solch schlechten Zustand befinden, daß sie nicht ohne weiteres privatisierungs- und sanierungsfähig sind. Diese Betriebe müßten eigentlich stillgelegt werden. Die Treuhandanstalt steht jedoch unter starkem politischen Druck: Sie soll möglichst viele Arbeitsplätze erhalten, auch und gerade dort, wo für Privatisierung und Sanierung keine Chancen bestehen. Inzwischen werden Forderungen laut, die Aufgabe der Treuhandanstalt neu zu definieren. Sie soll sich fortan als eine Konzernspitze verstehen, die ein Konglomerat von Staatsbetrieben regiert.

Es verwundert deshalb nicht, daß die Treuhandanstalt zur Zielscheibe öffentlicher Kritik geworden ist. Sie wird von unterschiedlichsten Seiten attackiert. Unternehmer klagen, daß sie zu langsam und Gewerkschaftsvertreter klagen, daß sie zu rasch privatisiert. Alteigentümer beschwerten sich, daß sie ihnen die Rückgabe ihres Eigentums versagt und potentielle Investoren, daß sie ihnen den Zuschlag für ein Objekt verweigert. Wegen der unterschiedlichen Interessen ist es der Treuhandanstalt schlechterdings nicht möglich, allen Betroffenen gerecht zu werden.

Die folgende Untersuchung gibt einen Überblick über die Tätigkeit der Treuhandanstalt seit ihrer Gründung vor reichlich einem Jahr. Zunächst werden ihre Aufgaben und die

daraus resultierenden Probleme beschrieben. Anschließend wird die Arbeitsweise der Treuhandanstalt dargestellt – ihr organisatorischer Aufbau und ihre Geschäftspolitik. Schließlich wird – aus dem Blickwinkel der normativen Wirtschaftstheorie – ein Ansatz skizziert, wie Zielkonflikte bei der Privatisierung minimiert werden können.

Gesetzlicher Auftrag

Die Treuhandanstalt wurde am 1. März 1990 unter der Regierung Modrow durch den „Beschluß zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums“ errichtet. Ihre Aufgabe war zunächst unklar. Nachdem im „Gemeinsamen Protokoll über Leitsätze zur Ergänzung des Staatsvertrages“ zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 18. Mai 1990 festgelegt worden war, daß „Unternehmen in unmittelbarem oder mittelbarem Staatseigentum (. . .) so rasch wie möglich in Privateigentum zu überführen sind“, wurde eine Präzisierung des Treuhandmandates notwendig. Dies geschah unter der Regierung de Maizière durch das „Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens“¹ vom 17. Juni 1990. Das Treuhandgesetz gilt heute nach Maßgabe der in Art. 25 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und Art. 8 des „Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen“² vom 22. März 1991 festgelegten Modifikationen.³

Der Einigungsvertrag⁴ weist der Treuhandanstalt die Aufgabe zu, „gemäß den Bestimmungen des Treuhandgesetzes die früheren Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren“. Im Treuhandgesetz heißt es dazu: „Die Treuhandanstalt hat die Struktur- anpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt. Sie wirkt darauf hin, daß sich durch zweckmäßige Entflechtung von Unternehmensstrukturen marktfähige Unternehmen herausbilden und eine effiziente Wirtschaftsstruktur entsteht.“⁵

Die Treuhandanstalt hat demnach drei primäre Aufgaben:

- Erstens die Umstrukturierung sanierungsfähiger Unternehmen zu wettbewerbsfähigen Unternehmen.
- Zweitens die Privatisierung von Unternehmen.

¹ Vgl. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil 1, Nr. 33, S. 300, Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990.

² Bundesgesetzblatt (BGBl.), 1991, Teil 1, S. 766, Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen (Artikelgesetz oder Enthemmungsgesetz) vom 22. März 1991.

³ Danach ist die Treuhandanstalt eine Anstalt öffentlichen Rechts und unterliegt der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesfinanzministers. Dieser hat die Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister und anderen zuständigen Bundesministern wahrzunehmen. Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990, Art. 25 Abs. 1. In: Das deutsche Bundesrecht, Bonn, September 1990, 638. Lieferung, S. 11.

⁴ Vgl. Art. 25 Abs. 2 Einigungsvertrag.

⁵ Vgl. §2 Abs. 6 Treuhandgesetz.

- Drittens die Entflechtung der monopolistischen Kombinationsstruktur hin zu einer effizienten Wirtschaftsstruktur.

Sie hat nicht vorrangig die Aufgabe, die ihr unterstellten Unternehmen zu privatisieren. Aus ökonomischer Sicht ist das zu kritisieren. Darüber, ob Unternehmen saniert werden können oder stillgelegt werden müssen, kann nur der Markt entscheiden. „Wenn die Privatisierung eines Unternehmens trotz nachhaltiger Bemühungen nicht gelingt, kann darin ein zuverlässiges Indiz dafür gesehen werden, daß eine den Anforderungen der Märkte entsprechende Sanierung nicht möglich ist.“⁶

Das Treuhandgesetz läßt offen, in welchem Verhältnis Privatisierung und Sanierung zueinander stehen. Es trifft auch keine Aussagen, nach welchen Kriterien privatisiert und saniert werden soll. Die Neufassung des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen vom 23. Juli 1991 gibt jedoch implizit zwei Kriterien vor: Nach §3a ist die Treuhandanstalt berechtigt, Unternehmen, gegen die Rückübertragungsansprüche enteigneter Besitzer bestehen, dann an Dritte zu veräußern, wenn dadurch „Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert“ oder „die Wettbewerbsfähigkeit verbessernde Investitionen ermöglicht“ werden. Diese Regelung betrifft zwar nur solche Unternehmen, gegen die Rückübertragungsansprüche geltend gemacht werden, es kommt darin aber auch die Erwartung des Gesetzgebers zum Ausdruck, daß die Treuhandanstalt bei allen Privatisierungsentscheidungen in ähnlicher Weise verfährt. Die Frage, an welchem Tatbestand die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ konkret beurteilt werden soll, und was unter „Wettbewerbsfähigkeit verbessernden Investitionen“ zu verstehen ist, beantwortet das Gesetz allerdings nicht.

Unklarheit herrscht auch in bezug auf das Budget der Treuhandanstalt. Der Einigungsvertrag verpflichtet die Treuhandanstalt nicht, Erlöse zu erzielen oder ohne Verluste abzuschließen. Zwar ist ihr eine Kreditobergrenze von 25 Mrd. DM vorgegeben, diese kann jedoch vom Bundesfinanzminister „bei grundlegend veränderten Bedingungen“ beliebig ausgeweitet werden.⁷

Mehr Vorliebe zum Detail zeigt der Gesetzgeber bei der Festschreibung der Verwendung möglicher Privatisierungserlöse: So dürfen Erlöse aus der Verwertung des Treuhandvermögens allein zugunsten von Maßnahmen in den neuen Bundesländern verwendet werden.⁸ Dabei unterliegt die Verwendung der Erlöse einer Zweckhierarchie: Sie sollen vorrangig der Bewältigung des strukturellen Anpassungsprozesses der Unternehmen und der Finanzierung der vom Bund derzeit als Sondervermögen gehaltenen Schuldenlast des Staatshaushalts der früheren DDR dienen. Beträge, die darüber hinaus zur Verfügung stehen, sollen Sparern, deren Guthaben zum Kurs von 2:1 umgestellt wurden, in Form „verbriefter Anteilsrechte“ zugeteilt werden.⁹ Zudem enthält der Einigungsvertrag eine Reihe von Regelungen zur Finanzierung der Strukturanpassung der Unternehmen und des Staatshaushalts der früheren DDR:

- Bis zur Feststellung ihrer Eröffnungsbilanzen werden die Treuhand-Unternehmen von Zins- und Tilgungszahlungen für ihre bis zum 30. Juni 1990 aufgenommenen Kredite freigestellt. Die Treuhandanstalt übernimmt bis dahin die anfallenden Zinszahlungen.¹⁰

⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Weg zur wirtschaftlichen Vereinigung. Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart 1991, S. 14.

⁷ Vgl. Art. 25 Abs. 3 Einigungsvertrag.

⁸ Vgl. ebenda.

⁹ Vgl. Art. 25 Abs. 6 Einigungsvertrag in Verbindung mit Art. 10 Abs. 6 Staatsvertrag.

¹⁰ Vgl. Art. 26 Abs. 7 Einigungsvertrag.

- Bis zum 31. Dezember 1993 teilen sich Bund und Treuhandanstalt jeweils zur Hälfte die Zinszahlungen für die Schuldenlast aus dem Staatshaushalt der früheren DDR.¹¹ Ab dem 1. Januar 1994 übernimmt die Treuhandanstalt denjenigen Teil dieser Schuldenlast, den sie mit den Erlösen aus der „Verwertung des Treuhandvermögens“ tilgen kann.¹²
- Im „Einzelfall“ können Erlöse der Treuhandanstalt auch für Entschuldungsmaßnahmen zugunsten von landwirtschaftlichen Unternehmen verwendet werden.¹³

Der umfangreiche Katalog von Verwendungszwecken läßt darauf schließen, daß der Gesetzgeber ursprünglich von einem beachtlichen Verkaufserlös der Treuhandanstalt ausgegangen ist. Diese Erwartungen mußten inzwischen erheblich korrigiert werden.

Zielkonflikte innerhalb des gesetzlichen Auftrags

Da das Gesetz der Treuhandanstalt bei ihren Aufgaben keine Prioritäten setzt, können zwischen Privatisierung, Sanierung und der Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Erfordernisse prinzipiell Zielkonflikte entstehen. Konflikte können sich außerdem daraus ergeben, daß es der Gesetzgeber versäumt hat, der Treuhandanstalt ein definitives Budget vorzugeben.

Privatisierung versus Sanierung

Viele Betriebe sind heruntergewirtschaftet. Das Gesetz läßt offen, ob die Treuhandanstalt sie im augenblicklichen Zustand privatisieren oder vorher sanieren soll. Je nachdem wie eng oder wie weit man die Sanierungsaufgabe interpretiert, kann ein Zielkonflikt mit der Privatisierungsaufgabe auftreten.

- Nach der engen Interpretation soll die Treuhandanstalt Unternehmen grundsätzlich privatisieren – „als der aussichtsreichste Weg zur Sanierung“.¹⁴ Sie soll Sanierungsmaßnahmen nur dann einleiten, soweit dies notwendig ist, um den Zeitraum bis zu einer Privatisierung zu überbrücken. Die „Überbrückungssanierung“ soll sich im wesentlichen auf die Gewährung von Liquiditätshilfen, die Finanzierung betriebsnotwendiger Ersatzinvestitionen sowie die Beseitigung „offensichtlicher Unwirtschaftlichkeiten“ beschränken.¹⁵
- Nach der weniger engen Interpretation soll die Treuhandanstalt eine „Ansanieung“ vornehmen. Ziel ist es, Unternehmen soweit umzustrukturieren, daß bei einer nachfolgenden Privatisierung „möglichst viele“ Arbeitsplätze erhalten bleiben.
- Nach der weiten Interpretation soll die Treuhandanstalt Unternehmen, die bei einer Privatisierung von erheblichem Beschäftigungsabbau betroffen wären, oder die über-

¹¹ Vgl. Art. 23 Abs. 3 Einigungsvertrag.

¹² Vgl. Art. 23 Abs. 4 Einigungsvertrag in Verbindung mit Art. 27 Abs. 3 Staatsvertrag.

¹³ Vgl. Art. 23 Abs. 6. Einigungsvertrag.

¹⁴ Diese Interpretation entspricht im wesentlichen dem Vorschlag des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1990/91, a. a. O., Ziff. 517 und 535.

¹⁵ Unter „offensichtlichen Unwirtschaftlichkeiten“ versteht der Sachverständigenrat Ineffizienzen, „die mit der Umstellung auf die Marktwirtschaft deutlich geworden sind“. Dazu zählt er „die Bereinigung der Produktionsprogramme von gravierenden Verlustquellen, die Schließung oder Ausgliederung von zu teuren Zulieferbetrieben, vor allem aber auch den Abbau nicht benötigten Personals“. Vgl. ebenda.

haupt nicht privatisiert werden können, durch Subventionen am Leben erhalten.¹⁶ Im ökonomischen Sinne handelt es sich hierbei nicht mehr um Sanierung.

Es ist offensichtlich, daß bei einer weiten Interpretation ein Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Sanierung auftritt: Jede Form einer beschäftigungspolitisch motivierten Arbeitsplatzterhaltung verhindert zwangsläufig die Reduzierung des Arbeitskräftebestandes auf ein wettbewerbsgerechtes Niveau und erschwert eine zügige Privatisierung. Die zuerst genannte „Überbrückungssanierung“ dagegen verhält sich komplementär zur Privatisierung.

Privatisierung versus Wettbewerb

In der früheren DDR hatten die meisten Kombinate und Betriebe eine Monopolstellung. Diese haben sie, seit sie dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, verloren. Lediglich Betriebe, die aufgrund technisch-ökonomischer Faktoren ein lokales Monopol besitzen, haben ihre marktbeherrschende Stellung behalten. Die Aufgabe der Treuhandanstalt ist es, auf eine Entflechtung dieser Betriebe hinzuwirken. Dabei können in zwei Fällen Zielkonflikte auftreten. Einerseits ist es möglich, daß ein Unternehmen nur deshalb „privatisierbar“ ist, d. h. aus Sicht eines Interessenten eine marktadäquate Rendite erbringt, weil es eine Monopolposition innehat, und aus diesem Grund nach einer Beseitigung der Monopolposition auch seine „Privatisierungsfähigkeit“ verlieren würde.¹⁷ Andererseits kann es, falls nur ein potentieller Käufer interessiert ist, der bereits auf dem Markt dieses Unternehmens aktiv ist, bei einer Privatisierung zu einer marktbeherrschenden Stellung kommen.¹⁸ In beiden Fällen konkurriert der Privatisierungsauftrag also mit dem Auftrag zur Errichtung einer wettbewerbsgerechten Wirtschaftsstruktur. Da die Treuhandanstalt bei ihren Entscheidungen an die Bestimmungen des Wettbewerbsrechts gebunden ist, und gegebenenfalls die Genehmigung des Bundeskartellamts einholen muß, ist ihr Ermessensspielraum in solchen Fällen gering: Sie wird in der Regel gar nicht anders können, als den wettbewerbspolitischen Belangen Vorrang einzuräumen.

Auswirkungen möglicher Budgetrestriktionen

Die Treuhandanstalt hat eine „weiche Budgetrestriktion“: Die ihr vorgegebene Kreditobergrenze kann nach dem Ermessen des Bundesfinanzministers erhöht werden. Ob und in welcher Höhe sie sich Verluste erlauben darf, hängt also davon ab, inwieweit dies von

¹⁶ Vgl. hierzu etwa die Forderungen der IG Metall Vorstandsmitglieder Zwickel und Klaus in ihrem Brief an den Bundesfinanzminister, Handelsblatt, 13. Juni 1991.

¹⁷ Ein solcher Fall trat bei der Privatisierung der ostdeutschen Energieversorgungswirtschaft auf. Die drei großen westdeutschen Energieversorgungsunternehmen (Bayernwerk, RWE, Preussen Elektra) erklärten, daß sie nur dann die Kosten tragen könnten, wenn ihnen bei der Privatisierung eine monopolistische Marktstellung eingeräumt werden würde. Nach einer Intervention des Bundeskartellamts halten sie nun zusammen immer noch 75 vH des Grundkapitals des ostdeutschen Stromverbundnetzes. Der Verkaufsvertrag sieht allerdings vor, daß nach einer „Sanierungsphase“ von zwanzig Jahren eine Entflechtung möglich wird. Vgl. Hans-Hagen Härtel, Reinhold Krüger, „Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen in Ostdeutschland aus wettbewerbspolitischer Sicht“. HWWA-Report, Nr. 86, Hamburg 1991.

¹⁸ Dieser Fall trat beim beabsichtigten Verkauf der Interflug GmbH an die Lufthansa AG auf. Der Verkauf mußte unterbleiben, weil das Bundeskartellamt nur dann eine Genehmigung in Aussicht stellte, wenn sich kein anderer Käufer fände. Inzwischen befindet sich die Interflug in der Liquidation. Vgl. Härtel, Krüger, a. a. O., S. 32 ff. und dieselben, „Beobachtung und Analyse des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern“. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsauftrag des Bundeswirtschaftsministerium, Hamburg, Mai 1991.

den politisch Verantwortlichen für opportun gehalten wird.¹⁹ Falls die Treuhandanstalt durch die Vorgabe eines festen Kreditspielraums gezwungen würde, ein bestimmtes Budget einzuhalten, könnten Zielkonflikte entstehen: So ist es denkbar, daß ein solcher Budgetzwang mit dem Auftrag zur Errichtung einer wettbewerbsgerechten Wirtschaftsstruktur konkurriert. Die Treuhandanstalt könnte beispielsweise den Verkaufspreis maximieren, wenn sie ein Monopolunternehmen verkauft, ohne es vorher aufzuspalten: Die Käufer wären dann bereit, einen maximal um die Monopolrente höheren Preis zu zahlen. De facto würde die Treuhandanstalt also auf diese Weise einen Teil der Monopolrente abschöpfen. Allerdings dürfte die Aufsicht des Bundeskartellamts einer solchen Privatisierungspraxis enge Grenzen setzen. Außerdem würde ein Budgetzwang mit jeder Form einer beschäftigungspolitisch motivierten Sanierungskonzeption konkurrieren. Diese Form der Sanierung bürdet der Treuhandanstalt Kosten auf, die bei einer Privatisierung oder – falls diese nicht möglich ist – bei einer Stilllegung nicht entstehen würden. Die Verpflichtung zur Einhaltung eines bestimmten Budgets würde also Anreize zu forcierten Privatisierungsaktivitäten setzen.²⁰

Aufbau und Arbeitsweise

In der Anfangsphase ihrer Arbeit stand die Treuhandanstalt nicht nur vor der Aufgabe, „die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren“, sondern sie hatte auch die eigene Organisation aufzubauen und die Konzeption ihrer Arbeit zu entwickeln. Nach Ansicht der Treuhandanstalt bedeutete das: klare Zuständigkeiten schaffen, Kompetenzen dezentralisieren und Aufgaben delegieren. An diesen Grundlinien hat sie sich beim Aufbau ihrer Organisationsstruktur orientiert. Die Treuhandzentrale hat seit Januar 1991 eine Matrixorganisation, innerhalb derer die Vorstände sowohl Geschäfts- als auch Funktionalverantwortung wahrnehmen. Die Grundregeln der Privatisierung, Sanierung und Stilllegung werden im Rahmen der Funktionalverantwortung der Vorstandsbereiche erarbeitet und gelten dann für alle Geschäftsbereiche. Innerhalb der Vorstandsressorts ist die Geschäftsverantwortung nach Branchen gegliedert; dabei entscheidet jeder Branchendirektor im Rahmen der einheitlich geltenden Richtlinien selbständig über die Privatisierung, Sanierung bzw. Stilllegung der ihm zugeordneten Unternehmen.

Die Treuhandzentrale ist zuständig für alle Unternehmen mit mehr als 1 500 Mitarbeitern sowie für Unternehmen bestimmter Branchen²¹, die 15 Niederlassungen für die regional tätigen Unternehmen mit bis zu 1 500 Mitarbeitern – in den meisten Fällen ehemals bezirksgeleitete Kombinate. Etwa zwei Drittel der Treuhandunternehmen werden von den Niederlassungen betreut und etwa ein Drittel von der Zentrale. Die Niederlassungen

¹⁹ Zur Budgetplanung der Treuhandanstalt vgl. Alfred Boss, „Subventionen in den neuen Bundesländern“, in diesem Heft.

²⁰ Der Sachverständigenrat weist allerdings auf einen Spezialfall hin, in dem ein Budgetzwang auch mit der Privatisierung eines Unternehmens konkurriert: Übersteigen die Altschulden eines Unternehmens seinen Marktwert, so kann das Unternehmen nur dann privatisiert werden, wenn die Treuhandanstalt das Unternehmen entschuldet. Dabei macht die Treuhandanstalt aber einen Verlust in Höhe der Differenz zwischen Altschulden und Marktwert. Dieser Verlust bliebe der Treuhandanstalt erspart, wenn sie das Unternehmen in Konkurs gehen lassen würde. In diesem Fall würden nämlich die Gläubiger des Unternehmens den Verlust tragen. Vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., Ziff. 525.

²¹ Verkehrswesen, Energie- und Mineralölwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Außenhandel, Geld- und Kreditwesen, Centrum-Warenhäuser, Reisebüros, Hotelketten, Druckereien, Zeitungsverlage und wissenschaftliche Einrichtungen.

arbeiteten zunächst als weisungsgebundene, von der Zentrale abhängige Außenstellen. Seit Oktober 1990 firmieren sie selbständig und verfügen, im Rahmen einheitlicher Richtlinien, über weitreichende Entscheidungsfreiheit.

Zu den Maßnahmen, die die Arbeit effizienter gestalten sollen, gehören weiterhin die Gründung spezialisierter Tochtergesellschaften innerhalb der Treuhandzentrale. So wurde im Oktober 1990 die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels mbH (GPH) gegründet, die die Aufgabe hat, die ehemaligen HO-Läden und -Gaststätten sowie die Hotels zu privatisieren. Im März 1991 wurde die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH etabliert, die für eine schnelle Veräußerung von Immobilien für Gewerbezwecke sorgen soll.

Die Treuhandanstalt hat inzwischen die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine aktive Verkaufs- und Informationspolitik geschaffen. Sie hat die wichtigsten Informationen über alle zum Verkauf stehenden Unternehmen in Form einer „Treuhanddatenbank“ zusammengefaßt, die sie Interessenten auf mehreren Wegen zugänglich macht: in gedruckter Form und auf Diskette, über Bildschirmtext sowie über Online-Verbindung zu den Industrie-, Handels- und Außenhandelskammern.

Die Treuhandanstalt setzt überdies zunehmend externe Berater ein, wie sie im Treuhandgesetz²² vorgesehen sind. Diese sollen außer allgemeinem unternehmerischem Sachverstand vor allem spezifische Fach- und Branchenkenntnisse beisteuern. So unterstützen derzeit etwa zwanzig Verkaufsteams, bestehend aus Wirtschaftsprüfern, Juristen, Unternehmensberatern, Unternehmern und Bankern, die Arbeit der Niederlassungen. Außerdem werden an Investmenthäuser und Beteiligungsgesellschaften zeitlich befristete Privatisierungsmandate vergeben, die Pakete von jeweils etwa fünf Unternehmen einer Branche mit höheren und geringeren Verkaufschancen umfassen. Die Mandatsnehmer verpflichten sich, die Objekte im Paket zu verkaufen.

An der Entscheidungsvorbereitung wirken zunehmend auch Vertreter gesellschaftlicher und politischer Institutionen mit. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts untersteht die Treuhandanstalt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministers, der diese Kompetenzen im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister und anderen jeweils zuständigen Bundesministern wahrzunehmen hat. Auf parlamentarischer Ebene beschäftigt sich ein Unterausschuß des Bundestages mit der Arbeit der Treuhandanstalt. Der Verwaltungsrat der Treuhandzentrale und die regionalen Niederlassungen arbeiten in Beiräten mit Vertretern der Kammern, der Gewerkschaften, der Länder und der Kommunen zusammen. Im März 1991 wurden auf Landesebene sogenannte Treuhand-Wirtschaftskabinette gebildet, in denen die jeweiligen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsminister sowie Repräsentanten der Treuhandanstalt vertreten sind. Bei Betriebsstillegungen, die mit Massenentlassungen verbunden sind, soll die Treuhandanstalt eng mit den Landesregierungen zusammenarbeiten. Bei Stillegungen von „herausragender arbeitsmarktpolitischer Bedeutung“ sollen sich Treuhandanstalt, Bund und Länder gemeinsam bemühen, die beschäftigungs- und regionalpolitisch nachteiligen Auswirkungen abzumildern sowie Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze schaffen. Mitte April 1991 eröffnete die Treuhandanstalt in Bonn ein Büro, das mit dem Bundestag zusammenarbeiten und sich speziell mit den Anliegen und Anregungen der Abgeordneten aus den neuen Bundesländern beschäftigen soll. Fragen des Beschäftigungsabbaus berät die Treuhandanstalt, wie derzeit im Bereich der Textilindustrie, auf regionaler Ebene an „Runden Tischen“ mit Arbeitgebern, Gewerkschaftern, Kommunalpolitikern und Vertretern der Bundesanstalt für Arbeit. Auf den seit Mai 1991

²² Vgl. §8 Abs. 1 Treuhandgesetz.

Tabelle 1 – Größenstruktur der von der Treuhand zu privatisierenden Unternehmen

Anzahl der Mitarbeiter pro Unternehmen	Anzahl der Unternehmen ¹	Im Zuständigkeitsbereich der
mehr als 1 500	3 000	Zentrale
weniger als 1 500	6 000	Niederlassungen
weniger als 750–1 500	360	Niederlassungen
250– 750	1 200	Niederlassungen
250	4 500	Niederlassungen

¹ Gerundete Zahlen.

Quelle: Birgit Breuel, Christoph Schröder, „Täglich werden sieben Unternehmen verkauft“. Frankfurt Allgemeine Zeitung, 23. April 1991.

stattfindenden Regionalkonferenzen informiert die Treuhandanstalt über ihre Arbeit und behandelt die besonderen Probleme des jeweiligen Bundeslandes.

Die Treuhandanstalt bedient sich verschiedener Privatisierungsverfahren. Ein häufig verwendetes Verfahren ist die Ausschreibung. Es wurde bisher vor allem bei der Privatisierung der Zeitungsverlage, der Handelsgeschäfte, der Gaststätten und Hotels und bei der Veräußerung von Immobilien für gewerbliche Zwecke angewendet. Die Treuhandanstalt vergibt aber auch viele Objekte freihändig. Ausschlaggebend ist dabei, ob das Unternehmenskonzept, das ein Bieter vorlegt, die Treuhandanstalt zu überzeugen vermag.

Die Treuhandanstalt versucht besonders, mittelständische sowie ausländische Investoren zu gewinnen. Als Privatisierungskonzept favorisiert sie hierbei Modelle des Management-Buy-Out (MBO) und des Employee-Buy-Out (EBO), also den Erwerb des Betriebes durch bisherige leitende Mitarbeiter oder durch die Belegschaft sowie das Management-Buy-In (MBI), den Erwerb durch unternehmensfremde Manager.²³ Liegen der Treuhandanstalt MBO/MBI-Konzepte vor, die, gemessen an der Höhe des gebotenen Kaufpreises, der Anzahl der gesicherten und neugeschaffenen Arbeitsplätze oder der Summe der getätigten Investitionen, anderen Geboten mindestens gleichwertig sind, so gibt sie MBO/MBI-Konzepten den Vorzug. Weitere Beurteilungskriterien sind die Cash-flow-Eigenschaften des Produktionsprogramms, die Bereitstellung angemessenen Haftungskapitals, die fachlichen, insbesondere die kaufmännischen Kenntnisse der Erwerber sowie deren politische Vergangenheit. Die Treuhandanstalt fördert zudem MBO/MBI-Projekte durch eine Reihe spezieller Maßnahmen: Dazu gehören die Vermittlung von Kontakten zu Partnern, Beratern sowie Banken und Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Darüber hinaus kommen eine teilweise Stundung des Kaufpreises und die Weiterführung bzw. Gewährung von Bürgschaften in Betracht. Aufgrund ihrer Größenstruktur bieten sich zur Privatisierung mittels des MBO-/MBI-Konzeptes insbesondere die den Niederlassungen zugeordneten Unternehmen an (Tabelle 1). Des weiteren eignen sich dafür Dienstleistungs- und Zulieferabteilungen der ehemaligen Kombinate, die sich leicht ausgliedern und als selbständige Unternehmenseinheiten weiterführen lassen. Bis Ende März 1991 veräußerte die Treuhandanstalt rund 150 ostdeutsche Unternehmen an bisherige Führungskräfte. In einzelnen Niederlassungen, so in Magdeburg, wurden etwa die Hälfte aller Unternehmensveräußerungen auf der Basis von MBO-/MBI-Konzepten durchgeführt.

²³ Grundsatzpapier der Treuhandanstalt, „Orientierungsrahmen der Treuhandanstalt zur Veräußerung von Beteiligungsunternehmen an deren leitenden Mitarbeiter (MBO)“. Berlin, April 1991.

Die Beteiligung ausländischer Investoren an der Privatisierung ostdeutscher Betriebe ist bislang gering. Bis zum Ende des ersten Quartals 1991 gingen nur etwa 100 Betriebe an ausländische Erwerber. Interesse ist durchaus vorhanden, aber es gibt eine Reihe von Hemmnissen, die gerade ausländischen Interessenten zu schaffen machen: Neben Sprachbarrieren sind es vor allem die unzureichende Kenntnisse über Produktions- und Absatzbedingungen in Ostdeutschland, die unübersichtliche Struktur der Förderprogramme, die unzureichenden Kommunikationsmöglichkeiten und die ökologischen Altlasten. Ausländische Investoren, die das Risiko eines Direktengagements vermeiden wollen, gehen daher häufig den Weg einer Umwegbeteiligung über ihre westdeutschen Tochtergesellschaften oder Niederlassungen. Die größten Aktivitäten in den neuen Bundesländern haben bisher Franzosen und Japaner entfaltet, gefolgt von Briten und Investoren aus den Benelux-Staaten.

Um weitere ausländische Investoren für ein Engagement in Ostdeutschland zu gewinnen, forciert die Treuhandanstalt ihre entsprechenden Aktivitäten. Dabei bedient sie sich der Außenhandelskammern. Sie führt Informations- und Verkaufsveranstaltungen im Ausland durch, und sie schreibt die zum Verkauf stehenden Unternehmen nicht mehr nur regional und national, sondern zunehmend auch international aus. Einzelne Treuhand-Niederlassungen können schon Erfolge aufweisen – so z. B. die Niederlassung Cottbus, die für 67 ausgeschrieben Betriebe 152 Kaufangebote erhielt, darunter 59 Angebote von ausländischen Interessenten aus Europa, den Vereinigten Staaten und dem Nahen Osten.

Stand der Privatisierung im Überblick

Der Privatisierungsprozeß begann im Frühjahr 1990 mit der Umwandlung der Kombinate und volkseigenen Betriebe in Kapitalgesellschaften.²⁴ Die Kombinate wurden in Aktiengesellschaften und die Betriebe überwiegend in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgegründet. Gemäß §1 Treuhandgesetz wurde die Treuhandanstalt Besitzer der Kapitalanteile von reichlich 10 000 Gesellschaften. Die Gesamtzahl der zu privatisierenden gewerblichen Unternehmen in Treuhandbesitz war jedoch wesentlich größer. Sie belief sich auf rund 32 400.²⁵ Davon hat die Treuhandanstalt inzwischen über die Hälfte an private Erwerber veräußert; der überwiegende Teil der Objekte entfällt auf den Handel und das Gastgewerbe (Tabelle 2). Das Tempo der Privatisierung konnte in letzter Zeit – auch ohne die Veräußerungen im Bereich von Handel und Gastgewerbe zu berücksichtigen – erheblich gesteigert werden (Tabelle 3).

Zum Jahresende 1990 waren in den Treuhand-Unternehmen etwa 2,9 Mill. Arbeitnehmer beschäftigt. Die Anzahl der Arbeitsplätze in den bisher privatisierten Unternehmen wird von der Treuhandanstalt mit rund 500 000 angegeben. Die Privatisierungserlöse belaufen sich für die Treuhandzentrale bisher auf 8,7 Mrd. DM. Angaben über die Erlöse der Niederlassungen liegen nicht vor; allein aus den Verkäufen ehemaliger HO-Betriebe werden ihnen aber etwa 300 Mill. DM zufließen.

Das hohe Tempo, das die Treuhandanstalt bei der Privatisierung zuletzt vorgelegt hat, kann man nicht extrapolieren. Es ist davon auszugehen, daß sie bisher überwiegend die relativ problemlosen Fälle abgewickelt hat. Mit der Zeit wird es immer schwieriger werden, den Restbestand zu veräußern. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß

²⁴ Vgl. §§11–23 Treuhandgesetz.

²⁵ Treuhandanstalt, „Überblick über die Durchführung des gesetzlichen Entstaatlichungs-/Privatisierungsauftrags der Treuhandanstalt (Stand 30.04.91)“. Berlin 1991 hektographiert.

Tabelle 2 – Stand der Privatisierung gewerblicher Unternehmen in Ostdeutschland – Ende April 1991

	Anzahl der				Privatisierungsquote (vH)
	zu privatisierenden gewerblichen Unternehmen	durch die		insgesamt	
		Zentrale	Niederlassungen		
	privatisierten gewerblichen Unternehmen				
Unternehmen insgesamt ...	etwa 32 400	440	18 030	18 470	57
davon:					
Unternehmen des produzierenden Gewerbes	6 800	353	717	1 070	16
Unternehmen des Handels, Gastgewerbes sowie des übrigen Dienstleistungsgewerbes	etwa 25 600	97	17 303	17 400	68
darunter:					
Warenhäuser	14	14	–	14	100
Gaststätten und Ladengeschäfte	etwa 20 000	–	15 200	15 200	76
Hotels	etwa 390	–	212 ¹	212 ¹	50
Apotheken	1 839	–	1 134	1 134	61 ²
Nachrichtlich:					
Zu privatisierende Unternehmen, die aus ehemals volkseigenen Betrieben entstanden sind	10 030				

¹ Örtliche Hotels. – ² Für weitere 23 vH Mietverträge abgeschlossen.

Quelle: Treuhandanstalt, „Überblick über die Durchführung des gesetzlichen Entstaatlichungs-/Privatisierungsauftrags der Treuhandanstalt (Stand 30. 4. 91)“. Berlin 1991, hektographiert.

Tabelle 3 – Anzahl der privatisierten Unternehmen¹ 1990–1991

Zeitraum	Pro Monat	Pro Quartal
Vor. Oktober 1990	34	34
Oktober 1990	90	
November 1990	120	374
Dezember 1990	164	
Januar 1991	255	
Februar 1991	298	853
März 1991	300	
April 1991	335	
Insgesamt	1 596	1 261

¹ Ohne Gaststätten, Ladengeschäfte, örtliche Hotels und Apotheken.

Quelle: Wie Tabelle 2.

die Treuhandanstalt für eine große Anzahl von Unternehmen keine Abnehmer finden wird.

Bei der Stilllegung von Unternehmen hält sich die Treuhandanstalt bisher stark zurück. Die Anzahl der insgesamt in Liquidation bzw. Gesamtvollstreckung befindlichen Unternehmen wird von ihr für den Zeitraum bis Ende April 1991 mit 435, die Anzahl der davon betroffenen Arbeitnehmer mit 76 360 angegeben.

Es ist nicht leicht, ein Urteil über die bisherige Arbeit der Treuhandanstalt zu fällen. Das liegt nicht zuletzt daran, daß sich diese Arbeit aus sehr verschiedenen Blickwinkeln betrachten läßt: Wäre der Treuhandanstalt nur die Aufgabe gestellt, die Betriebe möglichst schnell zu privatisieren, könnte sie damit schon wesentlich weiter sein.

Die Treuhandanstalt hatte wegen ihrer unzureichenden Personalausstattung einen miserablen Start. Ihre Arbeit verlief schleppend und war schlecht koordiniert. Längere Zeit herrschte der Eindruck vor, daß die Treuhandanstalt die Privatisierung nicht vorantreibt, sondern, wenn auch unfreiwillig, blockiert. Das hat sich inzwischen deutlich geändert. Sie besitzt heute eine Organisation, die sich den Anforderungen im großen und ganzen gewachsen zeigt. In der Zentrale hat sich die Verflechtung von Geschäfts- und Funktionalverantwortung bewährt, und in den selbständigen Niederlassungen kommen die Vorteile dezentraler Organisationsformen zum Tragen, auch wenn es bisweilen Abstimmungsprobleme mit der Zentrale gibt.

Die Arbeit der Treuhandanstalt ist durch die Mitwirkung von externen Fachleuten verbessert worden. Spezialisten wie Unternehmensberater, Immobilienmakler oder Banker vermögen der Treuhandanstalt einen Teil der Arbeit abzunehmen, da sie meistens spezifische Fach- und Sachkenntnis besitzen.

Kritisch ist die Zusammenarbeit zwischen der Treuhandanstalt und den gesellschaftlichen Gruppen zu sehen. Diese Zusammenarbeit soll dafür sorgen, daß die von der Privatisierung und Umstrukturierung Betroffenen ihre oftmals divergierenden Interessen zum Ausdruck bringen können und zu konstruktiven Lösungen beitragen. Tatsächlich sieht es jedoch so aus, als würde durch solch einen „Runden Tisch“ die Arbeit der Treuhandanstalt nicht erleichtert, sondern erschwert. Die Treuhandanstalt muß eine unabhängige Instanz sein, die nur ihrem gesetzlichen Auftrag verpflichtet ist. Ihr Entscheidungsspielraum darf nicht von wirtschaftlichen und politischen Interessengruppen eingeengt werden.

Es ist schwer zu sagen, ob die Treuhandanstalt – im Sinne ihres Auftrags – hinreichend effizient arbeitet. Ihre Arbeit ist für Außenstehende wenig transparent. Zwar wird die Öffentlichkeit jetzt stärker als früher über ihre Tätigkeit in den verschiedenen Bereichen informiert, aber nach wie vor liegen weite Bereiche des Entscheidungsprozesses im Dunkeln.

Das Problem ist, daß die Treuhandanstalt keinen klaren Auftrag besitzt, auf den sie sich bei ihren Entscheidungen berufen kann. Ihr ist vielmehr vom Gesetzgeber ein multiples Zielsystem vorgegeben, das je nach Auslegung zu Zielkonflikten führt. Der bestehende Interpretationsspielraum eröffnet Möglichkeiten interessenpolitischer Einflußnahme. Derzeit interpretiert die Treuhandanstalt ihren gesetzlichen Auftrag so, daß folgende Kriterien im Vordergrund stehen:

- Die Höhe des Verkaufspreises: Die Orientierung am höchsten Verkaufspreis hat den Vorteil, daß die Treuhandanstalt auf diese Weise ein Maximum an Erlösen erzielen kann. Anhand des Preisgebots ist es ihr auch möglich, denjenigen Investor zu identifizieren, der dem zum Verkauf stehenden Unternehmen den höchsten Ertragswert zumißt. Damit

kann die Treuhandanstalt auch andere Ziele verfolgen, etwa die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Allerdings gilt dies möglicherweise nur bei langfristiger Betrachtung. Kurzfristig kann es zu einem Zielkonflikt kommen, wenn ein Käufer das Unternehmen erst durch den Abbau von Personal wettbewerbsfähig machen kann. Für die Treuhandanstalt ist das Kriterium eines maximalen Kaufpreises somit nur eines unter mehreren, mitunter ist es sogar ein nachrangiges. Das Kaufpreiskriterium wird von der Treuhandanstalt nicht oder nur in Ausnahmen herangezogen, wenn die Anzahl der Interessenten für ein Unternehmen sehr gering ist. Hier steht die Treuhandanstalt nicht nur vor der Frage, wem sie das Unternehmen verkaufen soll. Sie muß auch überlegen, ob sie es gegenwärtig überhaupt verkaufen soll. Falls es sich um ein Unternehmen handelt, das nach Ansicht der Treuhandanstalt in angemessener Zeit wettbewerbsfähig gemacht werden kann, kommt auch eine auf die künftige Privatisierung vorbereitende Sanierung als eine Alternative zum sofortigen Verkauf in Betracht.

- Die Anzahl der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze: Positive Arbeitsplatzeffekte besitzen für die Treuhandanstalt einen hohen Stellenwert. Die Orientierung an der Zahl der Arbeitsplätze, die ein Erwerber schaffen oder erhalten will, ist jedoch problematisch.²⁶ Es wird dabei zu wenig berücksichtigt, inwieweit Arbeitsplätze langfristig rentabel und damit sicher sind. Zudem ist es schwierig, einen Investor zur Einhaltung seiner Beschäftigungszusagen zu verpflichten.
- Die Investitionssumme: Ähnliches wie für die Arbeitsplätze gilt auch für Investitionen. Die Investitionsplanung stellt den langfristigen Teil der Unternehmensplanung dar. Die Treuhandanstalt verwendet dieses Kriterium, um die Bereitschaft und Fähigkeit eines potentiellen Erwerbers zu beurteilen, das Unternehmen mit Aussicht auf Erfolg fortzuführen. Investitionspläne sind dazu jedoch nur bedingt geeignet. Die Treuhandanstalt kann die Erfolgchancen alternativer Konzepte kaum richtig einschätzen; letztlich entscheidet der Markt darüber. Die Verwendung des Investitionskriteriums wäre auch nur dann sinnvoll, wenn der Investor verpflichtet werden könnte, die geplanten Investitionen tatsächlich durchzuführen, was jedoch schwer fallen dürfte.

Privatisierung in ausgewählten Bereichen

Privatisierung in der Industrie

Bei der Privatisierung der Industriebetriebe steht die Treuhandanstalt vor dem schwierigsten Teil ihrer Aufgabe. Die Unternehmen sind in der Regel nicht wettbewerbsfähig; zudem wiegen die ökologischen, finanziellen und sozialen Altlasten schwer. Bis Ende April 1991 konnte jedes sechste Industrieunternehmen verkauft oder dem früheren Eigentümer zurückgegeben werden. Rund 40 vH der privatisierten Betriebe sind dem Maschinen- und Fahrzeugbau sowie der Eisen-, Blech- und Metallwarenproduktion zuzurechnen; 28 vH gehören zur Nahrungs- und Genußmittelbranche, 17 vH zur Elektrotechnik, Elektronik, Feinmechanik und Optik und 12 vH zur chemischen Industrie und zur Gummiwarenindustrie.

Zu den besonderen Problembereichen im Industriesektor gehört die chemische Industrie. Entscheidendes Hemmnis für privates Engagement sind ökologische Altlasten, hohe Altschulden und ein überhöhter Personalbestand. Bis Ende vergangenen Jahres wurden rund 100 Betriebe, überwiegend aus dem Bereich der Kohlechemie, stillgelegt. Eine positive Zwischenbilanz läßt sich nur für die zur Pharmasperte gehörenden Unternehmen ziehen.

²⁶ Vgl. Kapitel „Theoretischer Exkurs: Entscheidungskriterien der Treuhandanstalt“, in diesem Beitrag.

Es gibt zahlreiche kleine und mittlere Betriebe in der pharmazeutischen Industrie, die teilweise schon veräußert sind bzw. noch im Laufe dieses Jahres privatisiert werden dürften. Im Bereich der Großchemie prüft die Treuhandanstalt derzeit, wie deren Standorte erhalten werden können. Neben der Privatisierung kommen die Ausgliederung nicht-betriebsnotwendiger Unternehmensteile und die Konzentration auf überlebensfähige Bereiche des Kerngeschäfts in Betracht. Die Großchemie bildet einen der Schwerpunkte der Unternehmenssanierung. Hier finanziert die Treuhandanstalt entsprechende Maßnahmen im Umfang von etwa 12 Mrd. DM.

Große Probleme gibt es auch in der Textil- und Bekleidungsbranche. Die Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt erstreckt sich auf 490 Industriebetriebe.²⁷ Davon konnten 26 Betriebe bis Mitte Juni 1991 an private Erwerber veräußert und 28 Betriebe an ihre ehemaligen Besitzer zurückgegeben werden. Die Treuhandanstalt will sich verstärkt um mittelständische und um ausländische Investoren bemühen. Sie hofft, im Laufe der kommenden zwölf Monate etwa 50 bis 60 weitere Betriebe veräußern zu können. Ein noch ungelöstes Problem ist der Beschäftigtenüberhang. Um den notwendigen Abbau von Arbeitsplätzen sowohl bei der Sanierung wie auch bei der Stilllegung von Betrieben abzufedern, erarbeitet die Treuhandanstalt an „Runden Tischen“ gemeinsam mit Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Mitgliedern der Bundesanstalt für Arbeit und Kommunalpolitikern Konzepte zur Beschaffung von Aufträgen sowie zur Fortbildung und Umschulung von Arbeitnehmern. Bislang wurde keines der Textilunternehmen definitiv geschlossen, jedoch ist bis Ende des Jahres mit zahlreichen Stilllegungen zu rechnen.

Kompliziert ist die Privatisierung auch im Bereich der Energiewirtschaft. Bislang wurden von der Treuhandanstalt 18 energiewirtschaftliche Unternehmen mit rund 7 700 Beschäftigten veräußert. Nahezu alle diese Verkäufe betreffen den Bereich der Stromwirtschaft. Hier hatten sich schon während der Amtszeit der Regierung Modrow die westdeutschen Energieversorger engagiert. Der im August 1990 geschlossene „Stromvertrag“ regelt die stromwirtschaftliche Privatisierung sowohl auf Verbundebene wie auf Regionalebene. Im Verbund dominieren mit einer Beteiligung in Höhe von 75 vH drei große westdeutsche Energieversorger.²⁸ Die restlichen 25 vH berücksichtigen einerseits sechs kleinere westdeutsche Stromunternehmen²⁹ und beinhalten andererseits eine Option zur Beteiligung anderer europäischer Unternehmen. Auf regionaler Ebene sieht der Stromvertrag vor, daß sich die drei großen westdeutschen Energieversorger an elf der ehemals 15 Bezirkskombinate beteiligen, während sich die kleineren westdeutschen Unternehmen bei den vier verbleibenden Regionalgesellschaften engagieren sollen. Strittig ist noch das Ausmaß, in dem die Kommunen beteiligt sein können. Der Stromvertrag räumt ihnen einen Anteil von 49 vH am Grundkapital der jeweiligen Regionalgesellschaft ein. Vielfach streben die Kommunen jedoch eine Mehrheitsbeteiligung an. Derzeit hat etwa ein Viertel aller ostdeutschen Kommunen bei der Treuhandanstalt entsprechende Anträge eingereicht. Angesichts des erheblichen Investitionsbedarfs im Bereich der Stromwirtschaft wird das Engagement westdeutscher Unternehmen jedoch unverzichtbar sein. Die Höhe der für Sanierungs- und Kapazitätserweiterungsmaßnahmen erforderlichen Mittel wird mit Größenordnungen zwischen 30 und 70 Mrd. DM angegeben. Während im Bereich der Elektrizitätswirtschaft durch den Stromvertrag die Weichen für die Zukunft schon gestellt wurden

²⁷ Einige weitere hundert Firmen wurden schon vor Oktober 1990 privatisiert.

²⁸ Bayernwerk AG, Preussen Elektra AG und RWE Energie AG.

²⁹ Badenwerk, BEWAG, EVS, HEW, Isar-Amperwerke und VEW.

und sich auch in der Gaswirtschaft durch die Beteiligung der Ruhrgas AG an der Verbundnetz Gas AG die künftige Entwicklung abzeichnet, sind die Probleme in den Bereichen Kohle, Erdöl und Kernenergie noch weitgehend ungelöst.

Privatisierung im Handel und im Gastgewerbe

Es obliegt der Treuhandanstalt, die Einrichtungen der ehemaligen Handelsorganisation (HO), einer der beiden Monopolanbieter im Bereich des Handels, zu entflechten und zu privatisieren. Im Oktober 1990 wurde zu diesem Zweck die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels mbH (GPH) als eine eigenständige Tochtergesellschaft der Treuhandanstalt gegründet. Sie ist gehalten bei ihren Entscheidungen darauf zu achten,

- daß die Versorgungssicherheit gewahrt bleibt,
- daß die Arbeitsplätze erhalten werden und
- daß der Mittelstand gefördert wird.

Bei der Privatisierung arbeitet die GPH mit den Treuhand-Niederlassungen und externen Beratern zusammen. Sie führt die Ausschreibungen anhand eines standardisierten Verfahrens durch, bereitet Musterverträge vor und entwirft Leitlinien, anhand derer die Niederlassungen dann eigenständig die Verkaufsentscheidungen treffen und die Verkäufe durchführen. Nur für die Veräußerung von Großobjekten ist jeweils die Zustimmung der GPH erforderlich. Beratungsgesellschaften setzen im Auftrag der GPH einen Grundkaufpreis für die Objekte fest. Der Veräußerungspreis, den die GPH erzielen kann, liegt in der Regel darüber.

Die Läden und Gaststätten der ehemaligen HO wurden in zwei Ausschreibungen zur Veräußerung gebracht: zuerst 8 500 kleinere Objekte mit bis zu 100 qm Fläche, dann 2 000 größere Objekte mit einer Fläche von bis zu 1 000 qm. Die Verkaufsentscheidungen orientieren sich vorrangig an der Bereitschaft der Bieter, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und erst in zweiter Linie am gebotenen Kaufpreis. Bei kleineren Geschäften und bei Gaststätten stand meistens nur der Geschäftsbetrieb zum Verkauf, da im allgemeinen die Kommunen oder Private das Eigentum an Gebäuden, Grund und Boden haben. Mit den Eigentümern kam es zum Teil zu erheblichen Auseinandersetzungen über die Fortsetzung der Mietverhältnisse, so daß die Erwerber in einer Reihe von Fällen das ihnen zugeteilte Unternehmen zurückgaben. Bei den größeren Objekten dagegen konnte die Treuhandanstalt in der Regel das Eigentum an den Immobilien mitveräußern. Einige größere Betriebe konnten jedoch wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse noch nicht verkauft werden.

Von den ursprünglich insgesamt etwa 30 000 HO-Läden und -Gaststätten wurde etwa ein Drittel bereits vor Gründung der GPH nach dem „Gesetz zur Entflechtung des Handels“ vergeben; rund 4 700 wurden durch direkte Verhandlungen verkauft und reichlich 15 000 Objekte wurden in Ausschreibungsverfahren an private Erwerber veräußert. Von den kleineren Objekten gingen rund 90 vH an Erwerber aus den neuen Bundesländern. Die Anzahl erhaltener Arbeitsplätze wird von Seiten der GPH auf etwa 85 000 veranschlagt. Mit der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen wurden Qualifizierungsmaßnahmen und Weiterbeschäftigungsgarantien für die Arbeitnehmer vereinbart.

Nach Abschluß aller Ausschreibungsverfahren verbleibt nun noch ein Rest von etwa 2 000 Läden. Dabei handelt es sich zumeist um kleinere Betriebe, für die entweder kein Käufer gefunden werden konnte, oder um Fälle, in denen bereits akzeptierte Verträge rückgängig

gemacht wurden, weil der private Eigentümer oder die Kommune einen Mietvertrag verweigerten. Alle bis zum 30. Juni 1991 nicht veräußerten Betriebe sollen dann geschlossen und die Beschäftigten – etwa 10 000 Personen – entlassen werden.

Die 14 Centrum-Warenhäuser wurden mit den dazugehörigen Immobilien durch die Treuhandzentrale veräußert und gingen an drei große westdeutsche Warenhauskonzerne, die zum Teil schon zuvor mit den ostdeutschen Häusern kooperiert hatten. Die Erwerber wollen sich mit Investitionen in Höhe von kurzfristig 165 Mill. DM und langfristig mit bis zu 600 Mill. DM engagieren.

Zu den Aufgaben der GPH gehört auch die Privatisierung der 400 ehemaligen HO-Hotels. Für die etwa 320 Anfang April 1991 ausgeschriebenen Häuser gingen rund 780 Angebote ein. Die GPH rechnet damit, daß bis zur Jahresmitte alle dazugehörigen Verkaufstransaktionen abgeschlossen sein werden. Etwa 60 weitere Häuser wurden schon zuvor privatisiert bzw. geschlossen. Die Spitzenobjekte, dazu zählen insbesondere die 35 in die Zuständigkeit der Zentrale fallenden Interhotels, sollen mit Hilfe eines Londoner Bankhauses international vermarktet werden. Die Verhandlungen werden allerdings durch Ansprüche einer westdeutschen Hotelkette erschwert, die schon im Juli 1990 für alle Objekte mit der früheren Interhotel AG Pachtverträge abgeschlossen hatte.

Verkauf ostdeutscher Regionalzeitungen

Das Eigentum an den Bezirkszeitungen der ehemaligen SED wurde von der PDS im Februar 1990 offiziell abgegeben. Somit stellen diese Zeitungen kein Partei- und Sondervermögen mehr dar, sondern einen Teil des Volksvermögens, welches durch die Treuhandanstalt privatisiert werden soll.

Die Zeitungen wurden von der Treuhandanstalt im Verfahren einer „bedingten“ oder „begrenzten“ Ausschreibung angeboten, bei dem gezielt westdeutsche Zeitungsverlage aufgefordert wurden, Gebote abzugeben. Von den insgesamt fünfzehn ehemaligen Bezirkszeitungen wurden zehn in die Ausschreibung einbezogen. An drei Zeitungen hatten westdeutsche Verlage schon zuvor rechtsgültig Eigentum erworben;³⁰ für zwei weitere Zeitungen steht es noch an, die Rechtsverbindlichkeit von Verträgen mit dem westdeutschen Kooperationspartner zu prüfen.³¹

Mit der Durchführung der Ausschreibung beauftragte die Treuhandanstalt ein hierauf spezialisiertes Investmenthaus. Für die zehn zum Verkauf stehenden Zeitungen gingen 84 Angebote von 37 Verlagen ein. Darunter waren sowohl die bisherigen Kooperationspartner der ausgeschriebenen Zeitungen als auch weitere an ihrem Erwerb interessierte Verlage. Der Katalog der Kriterien, anhand derer die eingegangenen Angebote beurteilt werden sollten, entwickelte und veränderte sich im Laufe einer breiten, öffentlich geführten Diskussion (Übersicht 1).

Schließlich legte sich die Treuhandanstalt auf folgendes fest: An oberster Stelle stand das vorgeschlagene Unternehmenskonzept, insbesondere im Hinblick auf den Erhalt von Arbeitsplätzen und das Volumen der geplanten Investitionen, dem folgten die Höhe des

³⁰ Die Freie Presse Chemnitz und die Mitteldeutsche Zeitung Halle waren im Herbst 1990 von der Medien-Union bzw. dem Verlag Neven DuMont erworben worden. Der Berliner Verlag ging als Bestandteil des PDS-Parteivermögens ohne direkte Beteiligung der Treuhandanstalt, wohl aber mit deren Zustimmung an die Verlage Maxwell und Gruner und Jahr.

³¹ Die Ostthüringer Nachrichten, Gera und die Thüringer Allgemeine, Erfurt, stehen in Kooperation mit der WAZ-Gruppe.

Übersicht 1 – Veränderung der Rangfolge der Kriterien beim Verkauf ostdeutscher Regionalzeitungen durch die Treuhandanstalt

Erste Phase	Zweite Phase	Dritte Phase
Substanzwert	Soziale Absicherung	Unternehmenskonzept – Anzahl der Arbeitsplätze – Investitionsplanung – Auslastung der Akzidenzdruckereien
Beschäftigungszusagen	Unternehmenskonzept	Preisgebot im Hinblick auf – Substanzwert – Ertragswert (Zahl der Abonnements)
Preisgebot je Abonnement	Bisheriges Kooperationsengagement Preisgebot	Erhaltung der Medienvielfalt Bisheriges Kooperationsengagement Kompetenz des Anbieters

Quelle: Eigene Zusammenstellungen nach Mitteilungen der Treuhandanstalt.

gebotenen Kaufpreises und die Erhaltung der Medienvielfalt. Auch das bisherige Kooperationsengagement und die Kompetenz der Anbieter wurden berücksichtigt. Basierend auf diesem Kriterienkatalog erarbeitete der Treuhandvorstand in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt ein Konzept, anhand dessen der Verwaltungsrat Mitte April 1991 seine Entscheidung traf: Acht der zehn regionalen Tageszeitungen sollten zu jeweils 100 vH an einen westdeutschen Erwerber gehen, zwei der Zeitungen wurden gemeinschaftlich an jeweils zwei bzw. drei westdeutsche Verlage vergeben. Als Richtgröße zur Ermittlung des Ertragswertes diente der Abonnentenstamm der jeweiligen Zeitung. Je Abonnement sollen von den Erwerbern 200 DM und mehr geboten worden sein. Die Verkaufserlöse der Treuhandanstalt würden sich demnach auf etwa 850 Mill. DM belaufen und damit knapp unter dem für 1991 geschätzten Umsatz von 876 Mill. DM liegen. Die geplanten Investitionen werden mit 1,3 Mrd. DM angegeben, betragen also etwa das Anderthalbfache der Kaufsumme.³² Es muß sich aber erst noch herausstellen, ob die westdeutschen Verlage zu ihrem Angebot stehen werden. Ein anderer Teil des ostdeutschen Pressewesens, die Zeitungen der ehemaligen Blockparteien, wird demnächst zur Privatisierung kommen. Diese Zeitungen sind, anders als die Zeitungen der ehemaligen SED, nicht Bestandteil des Volksvermögens, sondern des Parteivermögens. Als solches werden sie derzeit durch eine unabhängige Treuhandkommission verwaltet. Die Privatisierungsentscheidungen haben – nach Maßgabe der mit der Verwaltung betrauten Treuhandkommission – die jeweiligen Parteien zu treffen.

Verkauf von Gewerbeflächen nach dem „Berliner Modell“

Die Treuhandanstalt verwaltet umfangreiche Gewerbeflächen, die von den Unternehmen nicht betrieblich genutzt werden und die deshalb für eine Veräußerung zur Verfügung

³² Die Abwicklung der getroffenen Verkaufsentscheidungen steht zur Zeit noch vor Hindernissen. In sieben Fällen hat die SPD Ende April 1991 Restitutionsansprüche angemeldet und Antrag auf einstweilige Verfügung gestellt. Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese Ansprüche inzwischen zurückgewiesen, jedoch die Frage nach den Altbesitzerrechten in der Schwebe gelassen. Die SPD will nun Beschwerde vor dem Landgericht einlegen. Auch denkt sie daran, ihre Ansprüche nach den Bestimmungen des Vermögensgesetzes geltend zu machen.

stehen. In der Berliner Treuhand-Niederlassung wurde das „Berliner Modell“ entwickelt, welches dazu dient, durch Zusammenarbeit der Treuhandanstalt mit der jeweiligen Kommune und mit externen Beratern die Privatisierung von Gewerbeflächen zu beschleunigen. Dabei ist folgende Arbeitsteilung vorgesehen:

Der Treuhandanstalt obliegt es, in den von ihr verwalteten Unternehmen nichtbetriebsnotwendige Grundstücke zu identifizieren und auszugliedern. Diese werden in einer gebündelten öffentlichen Ausschreibung in der nationalen und internationalen Presse zum Kauf angeboten. Die Berliner Senatsverwaltung überprüft innerhalb von vierzehn Tagen die Eignung der Grundstücke als Gewerbefläche und stellt die gemäß dem „Gesetz zur Beschleunigung der Privatisierung“ erforderlichen Investitionsbescheinigungen aus. Der Investor muß sich verpflichten, Arbeitsplätze zu errichten, Wohnbedarf zu decken oder Infrastruktureinrichtungen zu schaffen. Alle mit der Ausschreibung anfallenden Arbeiten (Angebotslisten erstellen, Kundenberatungen und Objektbesichtigungen durchführen, Nutzungskonzepte entwickeln, Altlasten abschätzen, marktorientierte Mindestpreise ermitteln) werden einem externen branchenkundigen Berater, in Berlin einem Maklerkonsortium, übertragen. In der Ausschreibung werden, für die veräußernden Kommunen rechtlich bindend, alle mit dem Objekt verbundenen Auflagen genannt, so daß für den Erwerber Rechtssicherheit entsteht. Auf Anwendung der „Nachbesserungsklausel“ kann verzichtet werden; ehemalige Eigentümer erhalten als Entschädigung den durch die Ausschreibung ermittelten Marktwert. Die Treuhandanstalt entscheidet über die eingehenden Gebote nach Beratung mit einem Auswahlgremium, bestehend aus Vertretern der Behörden sowie der Handels- und Handwerkskammern. Ausschlaggebendes Kriterium bei der Vergabe ist die Anzahl der entstehenden Arbeitsplätze. Die Höhe des Kaufgebots spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Bisher fanden in Berlin drei Ausschreibungen nach diesem Verfahren statt. Die erste ist abgeschlossen und brachte folgende Ergebnisse:

- Für 18 Grundstücke mit insgesamt 130 000 qm Fläche gingen 373 Kaufgebote ein.
- Der Verkaufserlös betrug 74 Mill. DM bei einer Mindestgebotssumme von insgesamt 48 Mill. DM und einer Höchstgebotssumme von insgesamt 86 Mill. DM.
- Der Beschäftigungseffekt wird mit rund 8 000 Arbeits- und 80 Ausbildungsplätzen angegeben.
- Das geplante Investitionsvolumen beträgt knapp 400 Mill. DM. Sollten die Investitionen nicht innerhalb von zwei Jahren realisiert werden, fallen die Grundstücke an die Treuhandanstalt zurück.

In den Niederlassungen Potsdam und Leipzig werden inzwischen ebenfalls Immobilienausschreibungen nach dem „Berliner Modell“ vorbereitet.

Privatisierung von Grundstücken durch die Liegenschaftsgesellschaft

Der Treuhandanstalt sind aus dem Besitz ostdeutscher Betriebe sowie aus dem Besitz der früheren Parteien und Massenorganisationen umfangreiche Liegenschaften übereignet worden. Der im März 1991 gegründeten „Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH“ obliegt es, diese im Namen der Treuhandanstalt zu veräußern. Die Liegenschaftsgesellschaft arbeitet sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene. Sie kooperiert mit externen Maklern und Vertretern der Wirtschaftsfachverbände; außerdem baut sie eine Grundstücksbörse auf. Ämterkonferenzen bemühen sich, Planungs- und Genehmigungshemmnisse zu beseitigen. Ein Bewertungsausschuß, besetzt mit sachverständigen Gutach-

tern, versucht, die Grundstücksprivatisierung zu koordinieren und zu überwachen. Entscheidendes Kriterium bei den Verkäufen ist nicht der zu erzielende Preis, sondern die Schlüssigkeit des Investitionskonzepts. Seit Gründung der Liegenschaftsgesellschaft wurden rund 300 Objekte verkaufsfähig gemacht.

Privatisierung land- und forstwirtschaftlicher Nutzflächen

Das Treuhandgesetz weist der Treuhandanstalt auch die Aufgabe der „Privatisierung und Reorganisation“ von rund 2,1 Mill. ha landwirtschaftlicher und rund 1,9 Mill. ha forstwirtschaftlicher Nutzfläche des ehemals volkseigenen Vermögens zu.³³ Zur Verwaltung dieser Flächen, die 28 vH der landwirtschaftlichen und 65 vH der forstwirtschaftlichen Nutzfläche Ostdeutschlands ausmachen, hat sie das „Sondervermögen Land- und Forstwirtschaft“ eingerichtet.

Unter den 1,9 Mill. ha Forstfläche befinden sich rund 1,4 Mill. ha, die vor ihrer Überführung in volkseigene Vermögen öffentlichen Gebietskörperschaften (Ländern, Städten und Gemeinden) gehörten. Sie sollen den Gebietskörperschaften wieder zurückgegeben werden. Über die übrigen rund 500 000 ha Wald, an denen teilweise Privatpersonen Besitzansprüche angemeldet haben, ist bisher noch nicht entschieden. Hier will die Treuhandanstalt zunächst die Klärung der eigentumsrechtlichen Fragen abwarten.

Auch unter den 2,1 Mill. ha Agrarfläche befindet sich ein Teil, etwa 400 000 ha, der vor der Überführung in volkseigenes Vermögen im Besitz öffentlicher Gebietskörperschaften war. Dieser ist mittlerweile an die entsprechenden Gebietskörperschaften zurückgegeben worden. Von den übrigen 1,7 Mill. ha wurden rund 300 000 ha nach 1949 enteignet. An diesen Flächen bestehen private Besitzansprüche. Wegen ungeklärter Eigentumsfragen und wegen des Bearbeitungsstaus bei den zuständigen Vermögenssämtern kommt die Privatisierung jedoch nur zögerlich in Gang.

Rund 1,4 Mill. ha wurden zwischen 1945 und 1949 enteignet und größtenteils an volkseigene Güter übertragen. Nach der – inzwischen auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigten – Regelung im Einigungsvertrag, wird dieses Land nicht an die ehemaligen Besitzer zurückgegeben werden. Die Treuhandanstalt hatte bis zum März dieses Jahres erst rund 1 vH dieser Fläche an Private verkauft. Die übrige Fläche wird von der Treuhandanstalt an die bisherigen Nutzer verpachtet; die Pachtverträge sind auf den 30. September dieses Jahres befristet. Ein Grund für die zögerliche Verkaufspolitik der Treuhandanstalt dürfte die noch ausstehende gesetzliche Entschädigungsregelung für die zwischen 1945 und 1949 enteigneten Besitzer sein. Es ist jedoch zu vermuten, daß die Treuhandanstalt auch befürchtet, durch zu umfangreiche Verkäufe einen Verfall der Bodenpreise herbeizuführen.

Eine solche Befürchtung ist unbegründet. Für die relative Knappheit des Produktionsfaktors Boden – und damit für seinen Preis – spielt es keine Rolle, ob er zum Kauf oder „nur“ zur Pacht angeboten wird: Beim Verkauf von Flächen kann der Preis nicht niedriger als der Gegenwartswert aller zukünftigen Pachtraten sein. Würde der Verkaufspreis unter den Gegenwartswert der Pachtraten fallen, so würden die Grundbesitzer ihr Land nur noch zur Pacht und nicht mehr zum Verkauf anbieten. Das Angebot an Pachtfläche würde steigen, und das Angebot an zu verkaufendem Boden würde sinken, solange bis der Gegenwartswert der Pachtraten wieder gleich den entsprechenden Grundstückspreisen wäre. Dieser Arbitragemechanismus wirkt freilich nur auf einem hinreichend funktionsfähigen Bodenmarkt. Die Frage ist, ob ein solcher in Ostdeutschland inzwischen existiert. Dies ist

³³ Vgl. §Abs. 6 Treuhandgesetz.

nicht eindeutig zu beantworten, aber es gibt Grund zu der Annahme, daß der Markt im großen und ganzen funktioniert: So ist der größere Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (rund 67 vH) bereits in Privatbesitz, so daß Anbieterwettbewerb gewährleistet ist. Zudem treten auf der Nachfrageseite nicht nur ostdeutsche, sondern auch zunehmend westdeutsche und ausländische Betriebe auf. Die Treuhandanstalt orientiert sich bei der Festlegung des Pachtzinses für die von ihr verwalteten Flächen nach eigener Auskunft am jeweils geltenden Marktpachtzins. Sie verhält sich marktkonform: Sie verknappt das Angebot nicht künstlich, wie es zur Stützung der Bodenpreise notwendig wäre.³⁴

Vorschläge für die künftige Arbeit

Es gibt viele Gründe, die Arbeit der Treuhandanstalt zu kritisieren – und es fehlt nicht an Ratschlägen, wie sie ihre Arbeit besser machen könnte. Dabei wird häufig übersehen, daß die Treuhandanstalt nicht im luftleeren Raum operiert und ihre Entscheidungen nicht nach eigenem Gutdünken treffen kann. Ihr Status und ihre Aufgaben sind vielmehr gesetzlich festgelegt:

- Die Treuhandanstalt ist keine unabhängige Institution, wie etwa die Deutsche Bundesbank. In ihrer Geschäftspolitik ist sie dem Verwaltungsrat verantwortlich. Dieser setzt sich aus Vertretern staatlicher Stellen und gesellschaftlicher Gruppen zusammen; deren Einfluß reicht auch weit in die operative Ebene hinein.
- Die Treuhandanstalt hat sich an einem multiplen Zielsystem zu orientieren. Ihr Auftrag ist so formuliert, daß er staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Gruppen einen erheblichen Spielraum einräumt, um politischen Druck auf die Treuhandanstalt auszuüben.

Die Treuhandanstalt hat in realistischer Einschätzung der eigenen Position ihre Arbeit unter folgenden Leitsatz gestellt: „Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen“. Es zeigt sich aber, daß es ihr schwerfällt, sich daran zu halten. Vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern gerät die Treuhandanstalt immer mehr unter Druck, auch unrentable Arbeitsplätze zu erhalten. Damit wächst die Gefahr, daß sie „zu einer Supermaschinerie zur Steuerung des Strukturwandels wird“.³⁵

Bei Festlegung von Status und Aufgabe der Treuhandanstalt hat der Gesetzgeber einen großen Fehler gemacht. Er hat ihr zweierlei versagt, nämlich Autonomie und ein klar definiertes Mandat, das der Privatisierung und der Stilllegung eindeutige Priorität vor der Sanierung gibt. Nun geht es darum, zu verhindern, daß die Treuhandanstalt die Privatisierung und Stilllegung von Unternehmen zunehmend aus den Augen verliert.³⁶

Um die Treuhandanstalt vom Druck politischer und ökonomischer Interessengruppen abzusichern, sollte sie von der Aufgabe befreit werden, Betriebe weiterzuführen, für die

³⁴ Selbst bei einer künstlichen Verknappung der landwirtschaftlichen Nutzfläche – etwa durch Pachtraten, die weit über dem Marktpachtzins liegen, oder auch durch Nichtverpachtung – könnte die Treuhandanstalt die Bodenpreise nicht dauerhaft stützen: Da man davon ausgehen müßte, daß sie diese Flächen letztlich doch zu verkaufen hätte, würde die Spekulation dazu führen, daß es bereits jetzt zu einem Druck auf die Bodenpreise käme.

³⁵ Vgl. Horst Siebert, „Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration“. Die Weltwirtschaft, 1990, H. 1, (S. 49–59) S. 54.

³⁶ In einer Resolution des DGB-Bundesvorstandes vom 4. Juni 1991 wird verlangt, daß die Treuhandanstalt Industrieholdings für bestimmte Bereiche gründet, die „eine offene Sanierung der ihnen anvertrauten Unternehmen zu betreiben hätten“. Vgl. DGB, Nachrichtendienst, 151, 4. Juni 1991.

sie keine privaten Kaufinteressenten finden kann. Soweit ein „übergeordnetes Interesse“ geltend gemacht wird, Betriebe durchzuhalten, sollten diese in eine eigenständige staatliche Holding eingebracht werden. Für die finanziellen Folgen hätten jene Stellen einzustehen, die auf eine Weiterführung drängen, etwa der Bund oder die Bundesländer (Jenoptik GmbH-Modell). Es sollte auf alle Fälle eine klare finanzielle Verantwortlichkeit für die Folgen politischer Eingriffe bestehen.

Um diesem Prinzip Geltung zu verschaffen, sollte sie einer „harten Budgetrestriktion“ unterworfen werden. Sie sollte Privatisierungserlöse ausschließlich zur Tilgung von Alt-schulden verwenden dürfen und einen unveränderbaren Kreditrahmen erhalten. Subventionen und Kredite an Unternehmen sollten aus dem Staatshaushalt finanziert werden und nicht aus dem Haushalt der Treuhandanstalt. Die Treuhandanstalt könnte sich dann ganz auf die Privatisierung konzentrieren – und sie könnte sich bei dieser Arbeit stärker als bisher an ökonomischen Kriterien orientieren. Sie müßte sich weniger Gedanken darüber machen, ob ein Betrieb „in die richtigen Hände“ gerät. Ökonomisch zweifelhafte Auflagen, die derzeit vielen Käufern gemacht werden (etwa möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten), könnten dann entfallen. Falls staatliche Stellen ein „übergeordnetes Interesse“ an solchen Auflagen geltend machen, sollten sie diese möglichst selbst erfüllen und dann im Bieterwettbewerb den Betrieb ersteigern.

Die Treuhandanstalt könnte dann ihre Arbeit zeitlich befristen. Betriebe, die in einem Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren nicht privatisiert sind, würden stillgelegt – es sei denn, der Staat nähme sie unter seine Obhut.

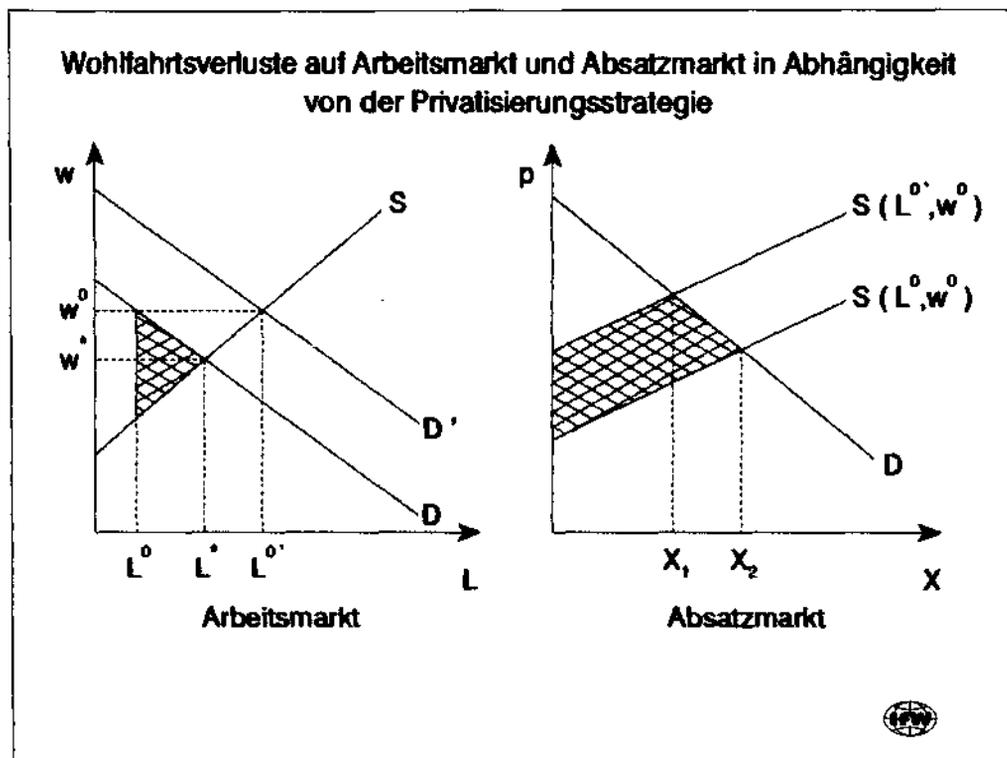
Theoretischer Exkurs: Entscheidungskriterien der Treuhandanstalt

Ein Unternehmer, der am Kauf eines von der Treuhandanstalt angebotenen Unternehmens interessiert ist, kalkuliert seine „Beschaffungspreis-Obergrenze“ auf der Grundlage des Marktpreissystems. Es ist davon auszugehen, daß derjenige, der das höchste Kaufangebot abgeben kann, über einen Produktionsplan verfügt, der die Ressourcen effizient kombiniert. Deshalb sollte er den Zuschlag erhalten. Auf diese Weise kann der wirtschaftliche Strukturwandel in Ostdeutschland zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten bewältigt werden.

Diese allokationstheoretischen Überlegungen beruhen auf der Annahme, daß die Preisbildung auf allen Märkten im freien Spiel von Angebot und Nachfrage erfolgt. Auf dem Arbeitsmarkt ist das jedoch nicht der Fall: Das Auseinanderklaffen von Produktivität und Löhnen in Ostdeutschland hat zur Folge, daß dort klassische Arbeitslosigkeit existiert: Beim gegebenen Lohn ist die Arbeitsnachfrage geringer als das Arbeitsangebot.

Es stellt sich die Frage, ob es auch vor diesem Hintergrund effizient ist, daß derjenige Interessent den Zuschlag erhält, der den höchsten Kaufpreis bietet, oder ob nicht auch die Höhe des geplanten Beschäftigtenvolumens berücksichtigt werden muß, wie es die Treuhandanstalt tut. Schaubild 1 skizziert die Situation. Arbeitsangebot (S) und Arbeitsnachfrage (D) sind bei einem Lohn in Höhe von w^* im Gleichgewicht. Wird ein höherer Lohn vereinbart (w^0), resultiert daraus klassische Arbeitslosigkeit ($L^0 - L^*$). Dabei entstehen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste in Höhe des Flächeninhaltes des schraffierten Dreiecks. Durch den Verkauf von Unternehmen an diejenigen Interessenten, die das höchste Beschäftigungsvolumen planen, versucht die Treuhandanstalt, die Arbeitsnachfragekurve in Richtung D' zu verschieben. Sie kann so den Nettowohlfahrtsverlust auf dem Arbeitsmarkt reduzieren. Es genügt jedoch nicht, allein die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu beachten, auch die Wirkungen auf den Absatzmarkt eines Unternehmens sind

Schaubild 1



zu berücksichtigen. Es ist möglich, daß ein Interessent, der aufgrund seines Produktionsplanes außerstande ist das Höchstgebot abzugeben, weniger anbieten wird (X_1) als der Produzent mit dem Höchstgebot (X_2). In diesem Fall kann es zu Wohlfahrtsverlusten auf dem Absatzmarkt kommen, wenn dort keine atomistische Konkurrenz herrscht. Schaubild 1 stellt diese Situation dar: Das Güterangebot ist bei einer Privatisierungspolitik der Beschäftigungsmaximierung ($S(L', w^0)$) niedriger als das Güterangebot bei einer Politik der Verkaufspreismaximierung ($S(L^0, w^0)$). Die schraffierte Fläche gibt die Höhe des Nettowohlfahrtsverlustes an. Es ist deshalb eine Einschätzung notwendig, ob der Wohlfahrtsgewinn auf dem Arbeitsmarkt größer ist als der Verlust auf dem Absatzmarkt.

Die vorangehende Analyse hat eine entscheidende Schwäche: Sie ist statisch. Zum einen berücksichtigt sie nicht, daß die Treuhandanstalt nur sehr schwer kontrollieren kann, ob ein Kaufinteressent seine Beschäftigungszusage auch einhalten wird: Da mit weniger Beschäftigten offensichtlich ein höherer Gewinn erzielt werden kann, besteht für ihn ein Anreiz Beschäftigung abzubauen. Zum anderen ist es für die Treuhandanstalt schwierig, richtig einzuschätzen, ob der Kaufinteressent, der zum Zeitpunkt der Übernahme das höchste Beschäftigungsvolumen plant, auch langfristig die meisten Arbeitsplätze schaffen wird. Es ist möglich, daß der Kaufinteressent, der den höchsten Preis für ein Unternehmen bietet, aufgrund seiner besseren Gewinnaussichten langfristig stärker expandieren wird und deshalb auch mehr Arbeitsplätze schaffen kann.

Es zeigt sich, daß eine allokatorentheoretisch optimale Entscheidung unter Berücksichtigung klassischer Arbeitslosigkeit außerordentlich schwierig, d.h. in der Regel mit hohen Bewertungs- und Zeitkosten verbunden ist. Ein weiteres Problem dieses „first best“-Ansatz-

zes wird deutlich, wenn man polit- und institutionsökonomische Gesichtspunkte in die Analyse miteinbezieht: Die Aufgabe, eine optimale Entscheidung im obigen Sinne zu treffen, läßt der Treuhandanstalt einen erheblichen Ermessensspielraum. Bestehende Informationsasymmetrien führen dazu, daß die Öffentlichkeit nicht nachvollziehen kann, wie die Treuhandanstalt diesen Ermessensspielraum nutzt.³⁷ Aus diesen Gründen ist es angebracht, die Treuhandanstalt zu verpflichten, den maximalen Kaufpreis als das entscheidende Kriterium bei Privatisierungsentscheidungen zu verwenden. Der Kaufpreis als Entscheidungskriterium hat unter institutionsökonomischen Gesichtspunkten einen entscheidenden Vorteil: Er erleichtert die öffentliche Kontrolle der Entscheidungen der Treuhandanstalt und schränkt deshalb das Risiko unsachgerechter Entscheidungen ein.

³⁷ Zwischen den Entscheidungsträgern in der Treuhandanstalt (agent) und einem an allokativer Effizienz interessierten Steuerzahler (principal) herrscht eine „principal agent“-Beziehung: Zum einen verursacht eine Überprüfung der Einzelentscheidungen der Treuhandanstalt beim Steuerzahler Informationskosten. Daraus resultieren Informationsasymmetrien. Zum anderen verfolgt ein Entscheidungsträger der Treuhandanstalt nicht notwendigerweise das Ziel allokativer Effizienz, sondern optimiert seine individuelle Zielfunktion, die neben „allokativer Effizienz“ auch andere Zielgrößen enthalten kann.