

Breuel, Birgit; Schommer, Kajo; Watrin, Christian

Article — Digitized Version

Treuhandanstalt - ist Kritik berechtigt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Breuel, Birgit; Schommer, Kajo; Watrin, Christian (1991) : Treuhandanstalt - ist Kritik berechtigt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 4, pp. 163-170

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136743>

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.

Treuhandanstalt – Ist die Kritik berechtigt?

Die Arbeit der Treuhandanstalt wird in jüngerer Zeit zunehmend kritisiert. Ist diese Kritik berechtigt? Birgit Breuel, Dr. Kajo Schommer und Professor Christian Watrin nehmen Stellung.

Birgit Breuel

Der Auftrag der Treuhandanstalt

Die Entscheidung für die deutsche Einheit war zugleich eine Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft in ganz Deutschland. Dies macht einen tiefgreifenden Umbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern erforderlich. Welche Aufgabe kommt dabei der Treuhandanstalt zu?

Nachdem die Wirtschaft der neuen Länder sich nun dem harten Wettbewerb des Weltmarktes stellen muß, haben viele Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren, die sie vorher durch Subventionen und Abschottungen scheinbar hatten. Die Probleme, die der strukturelle Wandel für die Menschen im östlichen Teil Deutschlands vorübergehend mit sich bringt, sind allen verantwortlich Handelnden bewußt. Doch: Arbeitsplätze in Unternehmen ohne Zukunft zu erhalten, würde die Gesamtheit aller Bürger finanziell über Gebühr belasten und die neuen Länder auf dem Weg zu marktwirtschaftlichen Strukturen behindern.

Der Treuhandanstalt kommt in diesem Umstrukturierungsprozeß eine zentrale Rolle zu: Sie hat den gesetzlichen Auftrag, die unternehmerische Tätigkeit des Staates so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen und die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen¹.

Die Dimension dieses Auftrags wird deutlich, faßt man das Aufgabenfeld der Treuhandanstalt zusammen: In ihre Verantwortung fielen ursprünglich über 9000 Unternehmen, die sich in mehr als 45000 Betriebsstätten aufteilen. Dazu kommen rund weitere 20000 Handelseinrichtungen, 7500 Hotels und Gaststätten sowie mehrere Tausend Apotheken, Buchhandlungen und Filmtheater. Außerdem ist die Treuhandanstalt im Besitz von 2,3 Mill. Hektar landwirtschaftlicher Fläche und 1,9 Mill. Hek-

¹ Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990 (GBl I Nr. 33, S. 300).

tar Wald. Sie verwaltet ferner das Sondervermögen der Parteien und Massenorganisationen, der ehemaligen Volksarmee, der Staatsreserve und der ehemaligen Staatssicherheit. Hinzu kommen die Reprivatisierung der 1972 enteigneten Betriebe und die Kommunalisierung². Insgesamt trägt die Treuhandanstalt so für rund 3 Mill. Arbeitnehmer in den neuen Ländern Verantwortung, d.h. für knapp 50% der Arbeitsplätze³.

Die Treuhandanstalt ist alles andere als eine Behörde: Eine effiziente Matrixorganisation mit mehr als 2000 Mitarbeitern sorgt für die schnelle Umsetzung des gesetzlichen Auftrags, wobei eine Vielzahl hochrangiger Manager aus der alten

² Unter Kommunalisierung ist die Ausstattung der Kommunen mit ehemals volkseigenem Vermögen für die Wahrnehmung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben zu verstehen.

³ Die Rechnung bezieht sich auf Arbeitsplätze außerhalb des staatlichen Sektors und der Landwirtschaft.

Bundesrepublik in Leitungsfunktionen tätig ist.

Schnelle Privatisierung

Die Treuhandanstalt erfüllt diesen Auftrag durch schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung und – wo keine Überlebenschance mehr besteht – durch behutsame Stilllegung. Dies ist der Kurs, der von der Treuhandanstalt nach Abstimmung mit der Bundesregierung und den neuen Bundesländern zielstrebig verfolgt wird. Oberste Priorität hat dabei die Überführung der Betriebe an unternehmerisch aktive Eigentümer. Dies ist der beste Weg, um Unternehmen mit neuem Wissen, neuem Kapital und neuen Zielen eine Zukunft zu geben und somit Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen.

Auf diesem Weg kommt die Treuhandanstalt immer besser voran: Bis Ende März 1991 konnten bereits mehr als 1200 Unternehmen privatisiert werden. Für die zügige Umsetzung des Privatisierungsauftrags erweist sich die dezentrale Struktur der Treuhandanstalt mit insgesamt 15 Niederlassungen als sehr effizient⁴. Wurden noch im dritten Quartal 1990 monatlich zehn und im Oktober knapp 50 Unternehmen im Bereich der Niederlassungen privatisiert, haben diese im Dezember des vergangenen Jahres schon 100 Unternehmen verkauft. Im Januar lag die Zahl der privatisierten Unternehmen bereits bei fast 200 – knapp weitere 500 Unternehmen folgten im Februar und März. Zu diesen Ergebnissen kommen insgesamt weitere 380 Großunternehmen, die durch die Zentrale der Treuhandanstalt in Berlin an neue Eigentümer verkauft werden konnten.

⁴ Die 15 Niederlassungen sind zuständig für kleine und mittlere Unternehmen mit einer Größe bis zu 1500 Mitarbeitern. Dies sind rund zwei Drittel der gesamten Unternehmen. Die Unternehmen mit mehr als 1500 Mitarbeitern werden in der Berliner Zentrale von insgesamt fünf Vorstandsbereichen mit 24 Direktoraten betreut.

Außerdem wurden bisher bereits über 20000 Handelsbetriebe und Gaststätten, Apotheken, Buchhandlungen und Filmtheater privatisiert. Für mehr als 2000 Unternehmen laufen derzeit konkrete Privatisierungsverhandlungen. Schon jetzt bedeuten die ersten Erfolge die Sicherung von fast 400000 Arbeitsplätzen, dadurch werden Investitionen in Höhe von knapp 60 Mrd. DM angesprochen.

Entscheidende Anstöße

Bei der Privatisierung entscheidet stets das überzeugende Unternehmenskonzept. Vorrang haben in jedem Fall solche Konzepte, die Arbeitsplätze sichern und neue schaffen helfen. Der Kaufpreis ist dabei nur ein Aspekt neben Investitionen und unternehmerischem Engagement. Der Vorstand der Treuhandanstalt hat die Notwendigkeit erkannt, den Privatisierungsprozeß zugunsten der Herausbildung mittelständischer Strukturen im Rahmen der horizontalen und vertikalen Entflechtung weiter zu intensivieren. Deshalb werden Entflechtungen vorgenommen, weil sich konkretes

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Birgit Breuel ist Vorstandsvorsitzende der Treuhandanstalt in Berlin.

Dr. Kajo Schommer, 51, ist Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen.

Professor Dr. Christian Watrin, 60, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Kaufinteresse ohne konkretes Angebot nicht entwickeln kann.

Die Treuhandanstalt⁵ hat in Bonn entscheidende Anstöße gegeben: Eine Vielzahl rechtlicher Probleme, die sich in den letzten Monaten aus ungeklärten Eigentumsfragen ergeben haben, wurden nun vom Gesetzgeber gelöst. Die Treuhandanstalt kann jetzt bei der Privatisierung von Unternehmen und Grundstücken, für die frühere Eigentümer einen Rückgabeanspruch gestellt haben, selbständig und rasch entscheiden: Der Rückgabeanspruch eines früheren Eigentümers tritt nun zurück

- gegenüber Maßnahmen, die geeignet sind, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern oder die Wettbewerbsfähigkeit verbessernde Investitionen ermöglichen, oder
- wenn der Rückgabeberechtigte keine Gewähr dafür bietet, daß er das Unternehmen fortführen wird.

Behutsame Stilllegung

Viele Unternehmen in den neuen Ländern haben reelle Zukunftschancen. Bis sich jedoch neue aktive Eigentümer finden, unterstützt sie die Treuhandanstalt in der unternehmerischen Verantwortung als Eigentümer. Sie sichert die Sanierung dieser Unternehmen finanziell ab, wenn die Unternehmenskonzepte – die individuell sorgfältig geprüft werden – erfolgsversprechend sind, und trägt auf diese Weise zu ihrer positiven Entwicklung bei. Der Verlust von Arbeitsplätzen ist dabei jedoch ebenso wenig zu vermeiden wie bei der Privatisierung oder Stilllegung. Bei der Anpassung an die neue Markt- und Wettbewerbslage berücksichtigt die Treuhandanstalt selbstverständlich die sozialen Belange der betroffenen Arbeitnehmer, soweit dies in ihrer Kompetenz liegt.

⁵ Nach Artikel 25 Abs. 1 des Einigungsvertrages ist die Treuhandanstalt eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt dem Bundesminister der Finanzen.

Vierzig Jahre Staatswirtschaft in der ehemaligen DDR bedeuteten groben Raubbau an Natur und Wirtschaftssubstanz. Zur Hinterlassenschaft gehören auch Betriebe, die keine Chance haben, die Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Betriebe mit Fertigungen, die beim Strukturwandel in anderen Teilen

Europas schon vor langer Zeit vom Markt verschwunden sind, weil es keine Absatzchancen für deren Produkte mehr gab. In diesen Fällen sind Stilllegungen unvermeidlich. Die Treuhandanstalt macht es sich dabei nicht leicht: Sie versucht, den Stilllegungsprozeß behutsam zu strecken, um dadurch Zeit zu geben für die

Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch Investoren. Zusammen mit den Gewerkschaften hat die Treuhandanstalt außerdem vereinbart, daß bei Unternehmen, bei denen die finanziellen Mittel für einen Sozialplan bei Entlassungen fehlen, Mindestabfindungen an die betroffenen Arbeitnehmer gezahlt werden.

Kajo Schommer

Eine Einbeziehung der Länder in den Umstrukturierungsprozeß war notwendig

Nach ihrem Auftrag und ihrem Selbstverständnis zielt die Treuhandanstalt darauf ab, in den fünf neuen Ländern eine moderne Wirtschaftsstruktur mit vielen kleinen und mittleren Unternehmen aufzubauen, wie sie in den alten Ländern bereits besteht. Zu diesem Zweck wurden ihr die ehemals volkseigenen Betriebe übertragen, die durch Privatisierung bzw. Rückerstattung an die früheren Eigentümer zu selbständig handelnden Wirtschaftseinheiten gemacht werden sollen. Damit wurde eine paradoxe Situation geschaffen: Die Treuhandanstalt befindet sich mit der Verfügung über fast den gesamten Unternehmensbestand in den neuen Ländern objektiv betrachtet in der Rolle eines Monopolisten, sie darf von ihrem Monopol aber nur Gebrauch machen, um es zu beseitigen.

Für die Länder bedeutet die Konzentration von Unternehmen in der Verfügungsgewalt der Treuhandanstalt, daß Entscheidungen von größter Wichtigkeit für die Entwicklung des Landes von der Treuhandanstalt gefällt werden. Es lag auf der Hand, daß der Umstrukturierungsprozeß mit Betriebsstilllegungen und Ar-

beitsplatzverlusten verbunden sein würde. Und es war ebenso offensichtlich, daß diese Folgeprobleme des Umstrukturierungsprozesses Forderungen der Bürger an ihre gewählten Vertreter hervorrufen würden. Für die Länder mußte sich daher die Frage stellen, wie sie ihrem politischen Gestaltungsauftrag, die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern und insbesondere die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen zu fördern, in dieser Situation gerecht werden konnten.

Die Länder haben wegen der Bedeutung der Treuhand-Entscheidungen für die Länder schon frühzeitig eine Beteiligung am Entscheidungsprozeß gefordert. Dabei spielte einmal die Überzeugung eine Rolle, daß auf der Landesebene der Kenntnisstand über die regionalen, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Belange besser sei. Es gab aber auch Befürchtungen, daß der an die Treuhandanstalt gerichtete Auftrag zur Verwertung des ihr übertragenen Vermögens zu einem Interesse an der Erlösmaximierung führen könne. Zwar wurde der Treuhandanstalt auch ein Sanierungsauftrag erteilt, aber es ist unbestreitbar, daß zumin-

dest in der Anfangsphase der Privatisierungs- und Reprivatisierungsprozeß im Vordergrund stand und man der Auffassung war, Sanierungsaufgaben aus Verkaufserlösen finanzieren zu können.

Berücksichtigung der Länderinteressen

Eine Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß der Treuhandanstalt mußte den Ländern aber auch deswegen als notwendig erscheinen, weil sie wirtschaftspolitische Maßnahmen unter atypischen Bedingungen ergreifen mußten. Es war davon auszugehen, daß für eine gewisse Zeit die Vielzahl von selbständig handelnden Unternehmen, die für Flexibilität und Anpassungsfähigkeit einer Marktwirtschaft unverzichtbar sind, fehlen würde. Auf der anderen Seite verlangte aber der Umstrukturierungsprozeß eine in hohem Maße anpassungsfähige Wirtschaft, wenn nicht die Folgeprobleme – Betriebsstilllegungen und Arbeitslosigkeit – überhand nehmen sollten. Die Länder mußten daher ein Interesse daran haben, nicht von Entscheidungen der Treuhandanstalt überrascht zu werden, die sowohl ihre politi-

schen Handlungsmöglichkeiten als auch die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft überfordern würden.

Die konsequenteste Lösung zur Berücksichtigung der Länderinteressen wäre die Übertragung der Treuhandanstalt-Aufgaben auf die Länder gewesen. Aber diese Lösung hätte den Aufbau neuer Behörden verlangt und unvermeidlich zu Anlaufschwierigkeiten geführt. Vor allem hätte diese Lösung aber wegen des enormen Finanzbedarfs die Länder direkt in den finanziellen Ruin getrieben.

Daher wurde eine bessere Einbeziehung der Länder auf der Basis der bestehenden Organisationsform angestrebt. Als erster Schritt zur besseren Berücksichtigung der Länderbelange wurde eine Neuorganisation und Dezentralisierung der Treuhandanstalt vorgenommen. Die Niederlassungen der Treuhandanstalt in den einzelnen Ländern wurden, von einigen Ausnahmen abgesehen, für die Betreuung und Privatisierung von Betrieben mit weniger als 1500 Arbeitnehmern (Stichtag: 31. 12. 1990) zuständig. Für die Niederlassungen wurden Beiräte berufen, denen Vertreter der Landesregierung sowie der gesellschaftlichen Kräfte angehören. Damit wurden die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, Entscheidungen landesnäher zu fällen. Es kommt nun darauf an, sie mit Leben zu füllen. Die neu geschaffenen Treuhandkabinette basieren auf einer Idee des Freistaates Sachsen.

Die Länder sind auf eine enge Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt angewiesen, um die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen im Zusammenhang mit dem notwendigen Strukturwandel fördern zu können. In diesem Sinne forderten die Länder von der Treuhandanstalt insbesondere eine frühzeitige Information der Landeswirtschaftsmini-

ster zur Einschätzung struktureller Auswirkungen der Entscheidungen der Treuhandanstalt. Sie erzielten mit der Treuhandanstalt Übereinstimmung darüber, daß die Treuhandanstalt zur Bewältigung der erheblichen arbeitsmarktpolitischen und regionalen Belastungen eng mit ihnen zusammenarbeitete, sie insbesondere frühzeitig unterrichtete, bedeutsame Maßnahmen mit ihnen abstimmte und sie im Rahmen ihrer Aufgaben unterstützte. Damit wird zugleich eine Arbeitsteilung zwischen Treuhandanstalt und Ländern ermöglicht: Während das Land sich zum Fürsprecher arbeitsmarkt- und regionalpolitischer Belange machte, konnte die Treuhandanstalt die harten betriebswirtschaftlichen Fakten vertreten. Der Wille zur einvernehmlichen Entscheidung trägt dazu bei, daß beide Aspekte in eine Entscheidung eingebracht werden können und weder politisches Opportunitätsdenken noch ein nur betriebsbezogenes Denken die Oberhand gewinnen.

Schleppender Privatisierungsverlauf

Die Länder stimmen mit der Treuhandanstalt darin überein, daß eine rasche Privatisierung der erste Schritt zur Sanierung ist. Die Privatisierung gewährleistet am ehesten die Entfaltung unternehmerischer Initiative und die Einbringung zusätzlicher Management- und Finanzkapazitäten. Bei der Privatisierung muß jedoch vermieden werden, daß erhaltensfähige Substanz zerstört wird. Die Sicherung erhaltenswerter Betriebsteile, das Ausmaß der Neuinvestitionen sowie die Erhaltung möglichst vieler Arbeitsplätze sind gewichtiger als die Erzielung eines möglichst hohen Verkaufserlöses.

Der aus verschiedenen Gründen schleppende Verlauf des Privatisierungsprozesses muß die Länder be-

unruhigen. Es geht nicht an, daß zahlreiche Unternehmen sich über einen längeren Zeitraum in einem Schwebezustand zwischen Liquidation und Übernahme befinden und wichtige Entscheidungen über die Zukunft des Unternehmens nicht gefällt werden. Diese Verzögerungen waren zum Teil durch die Mängel des rechtlichen Instrumentariums bzw. durch Leistungsdefizite der zuständigen Verwaltungen bedingt, hier wurden Reformen eingeleitet. Aber es ist nicht zu übersehen, daß auch der Zustand, in dem sich das Gros der Unternehmen befindet, die Privatisierung erschwert.

Ein Erwerber muß nicht nur Finanzmittel für den Kaufpreis aufwenden, sondern er muß in der Regel zusätzlich beträchtliche Mittel zur Sanierung des Unternehmens einsetzen. Damit verringert sich zwangsläufig der Kreis der Interessenten, insbesondere die zahlreichen mittelständischen Betriebe dürften vor der Frage stehen, welche Lasten sie sich guten Gewissens aufbürden können. Die Privatisierung einer ganzen Volkswirtschaft ist eine Aufgabe, die bisher noch nie geleistet werden mußte. Es kann sein, daß die Privatisierung einer so großen Vermögensmasse den Markt überfordert.

Aktive Sanierungspolitik

Um die Zeit bis zur Privatisierung im wohlverstandenen Interesse der betroffenen Unternehmen und des Landes zu nutzen, sollten für die Unternehmen in Treuhand-Vermögen unverzüglich qualifizierte Sanierungskonzepte erstellt werden. Viele Unternehmen verfügen zwar bereits über Sanierungskonzepte, doch wurden sie oft unter Prämissen erstellt, die heute nicht aufrechterhalten werden können. Sanierungsmöglichkeiten müssen systematisch durchgecheckt werden, und die Unternehmen, die nach Auffassung erfahrener Sanierer überlebensfähig sind, soll-

ten eine Chance erhalten. Wenn ein tragfähiges Unternehmenskonzept erstellt werden kann, sollten Sanierungsschritte durch die Treuhandanstalt eingeleitet werden. Unternehmen, die auf dem Weg zur Sanierung sind, werden auch bessere Aussichten auf eine Privatisierung haben.

Die Länder begrüßen daher die Absicht der Treuhandanstalt, eine aktive Sanierungspolitik zu betreiben und für die Dauer ihrer Beteiligung an einem Unternehmen die unternehmerische Verantwortung zu übernehmen, insbesondere die Managementleistung zu verbessern, den Absatz von Produkten im Interesse der Aufrechterhaltung traditioneller Lieferbeziehungen zu Osteuropa zu erleichtern und die Einführung neuer Produktlinien zu unterstützen. Die Treuhandanstalt wird darüber hinaus die Ansiedlung von Unternehmen durch die Bereitstellung von Grundstücken fördern. Eine aktive Sanierungspolitik der Treuhandanstalt verbessert nicht nur die

Überlebenschancen einzelner Unternehmen, sondern auch die Entwicklungschancen ganzer Regionen. Gerade monostrukturierte Regionen mit überalterten Industrien sind von dem Entscheidungsmoratorium besonders betroffen: Die Krisensituation wird nicht durch positive Entwicklungen in anderen Branchen relativiert, die allgemeine Perspektivlosigkeit führt zur Abwanderung der mobilen und dynamischen Kräfte, die für einen Aufschwung gebraucht werden.

Der Gesundungsprozeß der Wirtschaft wird unvermeidlich mit Betriebsstillegungen und Arbeitsplatzverlusten verbunden sein. Deren Folgewirkungen müssen durch flankierende regionalpolitische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kompensiert werden. Ziel solcher Maßnahmen muß es sein, Finanzmittel und Arbeitskräfte in einer Weise einzusetzen, daß ein positiver Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes geleistet wird. Auf dieser Linie liegt der zwischen Treu-

handanstalt und Ländern hergestellte Konsens: Die Treuhandanstalt wird Zeitpunkt, Verfahren und Management von Stilllegungen mit den betroffenen Ländern abstimmen, damit nachteilige Auswirkungen für die Beschäftigten, den Arbeitsmarkt oder die Region verringert und Ansätze für den Aufbau neuer Arbeitsplätze geschaffen werden. Bei Stilllegungen von herausragender arbeitsmarktpolitischer Bedeutung werden die Länder Sonderverfahren zur Ansiedlungsförderung einleiten und die Gründung von ABM-Trägergesellschaften zur Entlastung des Arbeitsmarktes veranlassen.

Die Erkenntnis, aufeinander angewiesen zu sein, veranlaßte die Treuhandanstalt und die Länder, ihre unterschiedlichen Aufgaben und Interessen nicht über eine Konfliktstrategie zu verfolgen, sondern nach einem Konsens zu suchen, um der politischen Einheit Deutschlands auch die wirtschaftliche und soziale Einheit folgen zu lassen.

Christian Watrin

Treuhandanstalt: Transformator im Prozeß der Systemänderung

Im schwierigen Prozeß des Übergangs von der Zentralverwaltungszur Marktwirtschaft nimmt die Treuhandanstalt eine Schlüsselposition ein. Sie hat die Aufgabe, das ehemals sozialistische Volkseigentum in privates Eigentum umzuwandeln. Das von der de Maizière-Regierung revidierte Treuhandgesetz, das in seiner ursprünglichen Fassung auf die Beibehaltung einer Art Marktsozialismus zielte, trägt jetzt den Namen „Gesetz zur Privatisierung und

Reorganisation des volkseigenen Vermögens“. In seiner Präambel wird an erster Stelle das Ziel genannt, „die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so viel wie möglich zurückzuführen“. Und der Einleitungssatz des eigentlichen Gesetzestextes lautet in römischer Kürze: „Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren.“ Mit der Ausführung dieses Gesetzesbefehls aber ist die Treuhandanstalt beauftragt.

Angesichts der großen Zahl von nicht oder nur noch bedingt wettbewerbsfähigen Betrieben in der ehemaligen DDR ist schon diese Aufgabe schwierig und gewiß nicht schnell zu bewältigen. Dies gilt angesichts der weiteren Zielvorgaben um so mehr. Sie betreffen

□ die Herstellung „der Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen, um Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen“ (Präambel),

- die Förderung der „Strukturangepassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes“ (§ 2, Abs. 6, Satz 1),
- die zweckmäßige Entflechtung von Unternehmensstrukturen zum Zwecke der Herausbildung marktfähiger Unternehmen (§ 2, Abs. 6, Satz 2),
- die Zuführung von Kapital in sanierungsfähige Unternehmen (§ 2, Abs. 7),
- die im Gesetz nicht ausdrücklich genannte, aber aus dem Gesamtzusammenhang sich ergebende Stilllegung nicht sanierungsfähiger Unternehmen¹ und
- schließlich die „Bestandsaufnahme des volkseigenen Vermögens“ mit dem Fernziel, „Überschüsse, die nach der Strukturangepassung der Wirtschaft und der Haushaltssanierung noch vorhanden sind, zur Aufwertung jener Sparguthaben einzusetzen, die 2:1 umgestellt wurden“ (§ 5, Abs. 2).

Alternativen zur Treuhandlösung?

Das mit dem Treuhandgesetz eingeschlagene Verfahren unterscheidet sich institutionell und materiell erheblich von den Privatisierungsstrategien in anderen ehemaligen sozialistischen Staaten, etwa demjenigen in der CSFR² und ähnlich auch in Polen³. Die hier bevorzugten Zertifikatslösungen sind gekennzeichnet durch die Umwandlung der großen Staatsunternehmen in Aktiengesell-

schaften. Gleichzeitig werden unentgeltlich Coupons zugeteilt, die ihrerseits nach der Börsenzulassung der Unternehmen in handelbare Aktien umgetauscht werden können.

Dieses Vorgehen hat im Vergleich zur deutschen Treuhandlösung den Vorteil, daß die Primärallokation der Eigentumsrechte – sie geht dem Marktprozeß voraus – zugunsten der Gesamtbevölkerung erfolgt. Aus sozialistischem Volkseigentum wird Individualeigentum. Das dahinterstehende gesellschaftspolitische Anliegen, die Einführung des Volkskapitalismus, findet sich in der verwässerten Form der Aufwertung von Sparguthaben auch im Treuhandgesetz.

Wie immer dieses Vorgehen gesellschaftspolitisch bewertet wird, sein beachtlicher volkswirtschaftlicher Nachteil liegt in der Zersplitterung des Produktionsmitteleigentums. Daraus resultieren ein geringer Einfluß der vielen Kleinaktionäre auf das Management und dessen Auswechslung bei unzureichender Leistung sowie die Schwierigkeit, potente Kapitalanleger zu gewinnen, die an der Erzielung von Sanierungsgewinnen interessiert sind. Hier bietet die Treuhandlösung mit ihrer Praxis des Verkaufs ganzer Unternehmen Vorteile, nicht zuletzt weil der erfolgreiche Sanierer den Sanierungsgewinn nicht teilen muß mit der großen Zahl der Kleinaktionäre, die zur Verbesserung der Kapitalausstattung des Unternehmens nicht beitragen. Nur auf der Grundlage erfolgreicher Sanierungen, die zur Abkürzung des schmerzhaften Übergangsprozesses schnell erfolgen müssen, können sich jedoch die allgemeinen Wohlstand schaffenden Wirkungen des Marktes entwickeln.

Während in Polen und in der Tschechoslowakei ausführlich über den Weg zur Privatisierung diskutiert wurde, spielten im deutschen Fall Al-

ternativen zur Treuhandlösung keine Rolle. Zwar wäre es denkbar gewesen, die Treuhandanstalt als eine Aktiengesellschaft zu verfassen mit dem alleinigen Auftrag, schnell zu privatisieren. Das hätte jedoch vorausgesetzt, daß sie unangefochtener Eigentümer aller ihr übertragenen Grundstücke, Gebäude und Produktionsanlagen gewesen wäre. Für den unmittelbaren Privatisierungsprozeß hätte ein solches Vorgehen den Vorteil gehabt, daß die unternehmerische Aufgabe im Zentrum gestanden hätte. Haushaltsrechtliche Verpflichtungen hinsichtlich der bestmöglichen Verwertung von Unternehmen wären ebenso entfallen wie verwaltungsgerichtliche Kontrollen im Veräußerungsprozeß⁴. Die von der Volkskammer gewählte Konstruktion kombiniert hingegen eine öffentliche Aufgabe, die in den hoheitlichen Bereich fällt, mit einer unternehmerischen, die im privatwirtschaftlichen und -rechtlichen Bereich angesiedelt ist. Das hat den Nachteil, daß der Handlungsspielraum der Treuhandanstalt für die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe stärker eingengt wird, als es aus unternehmerischer Sicht wünschenswert ist. Besonders verhängnisvoll wäre es, wenn künftig die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur bestmöglichen Verwertung der umgewandelten Unternehmen im engen fiskalistischen Sinne ausgelegt und weitsichtige, aber meist auch risikoreichere Veräußerungsalternativen dadurch ausgeschlossen würden.

Blockierung der Privatisierung

Die Überführung der ehemals plangesteuerten Betriebe in privat-rechtlich organisierte Kapitalgesellschaften reicht nicht aus, um dem Privatisierungsanliegen Rechnung zu tragen. Das ist erst der Fall, wenn

¹ Siehe Norbert Horn: Das Zivil- und Wirtschaftsrecht im neuen Bundesgebiet, Köln 1991, S. 381.

² Siehe dazu Ota Šik: Für „echte“ statt „unechte“ Aktionäre. Probleme der Privatisierung in der CSFR, in: Neue Zürcher Zeitung (Fernaussgabe) Nr. 44 vom 23. 2. 1991, S. 20.

³ Siehe hierzu Jan Winięcki: Polens Lehren aus den Neuerungen: Zu zögerlicher Systemwandel, in: Neue Zürcher Zeitung (Fernaussgabe) Nr. 32 vom 9. 2. 1991, S. 16.

⁴ Zur juristischen Dimension siehe Norbert Horn, a.a.O., S. 380 und 386.

einzelne Bürger Produktionsmittel-eigentum erwerben können, also im rechtsstaatlichen Rahmen über den Erwerb, den Verbrauch, die Nutzung, die Vermietung, die Weiterveräußerung und das Verschenken ihres Eigentums selbst entscheiden dürfen. Das Fehlen privater Eigentumsrechte bedingte im Sozialismus das Auseinanderlaufen von Eigeninteressen und Interessen der Gesellschaft. Daraus resultierten gesellschaftliche Schäden, die in der „Mangel-Wirtschaft“ ihren Niederschlag fanden⁵. Privates Produktionsmitteleigentum, einschließlich des Eigentums an allen Arten von knappen Gütern, ist aber die Voraussetzung dafür, daß im Wege des Markttausches die Produktionsmittel in die Hände der jeweils fähigeren Unternehmer gelangen.

Aus dieser Sicht ist es bedauerlich, daß die Arbeit der Treuhandanstalt durch den Grundsatz der Rückerstattung von gewerblichem Vermögen und Grundstücken an die Alteigentümer außerordentlich beeinträchtigt wird. Um den schwierigen Anpassungsprozeß schnell ablaufen zu lassen, wäre es notwendig, die Treuhandanstalt durch eigentumsrechtlich gesicherte Positionen in die Lage zu versetzen, ihrem öffentlichen Auftrag zügig zu entsprechen.

Der Grundsatz der Restitution – er gilt nicht nur für die in der ehemaligen DDR, sondern auch für die während der nationalsozialistischen Diktatur Enteigneten⁶ – führt hingegen dazu, daß es nahezu für jedes volkseigene Grundstück und Unternehmen (ausgenommen die neu errichteten) Anspruchsberechtigte gibt, die in der Regel auch ihre Rechte geltend machen. Nach vorläufigen

Schätzungen erheben 1 Mill. Anspruchsteller auf 1,5 Mill. Vermögensobjekte Ansprüche, bei Unternehmen oft mehrere Parteien. Werden aber Rückgabeansprüche geltend gemacht, so greift nach der bisherigen Rechtslage eine Verfügungssperre, die alle weiteren Verhandlungen blockiert.

Gesamtwirtschaftlich bedeutet dies, daß die Sternstunde der großzügigen Investitionsbereitschaft im vergangenen Jahr ungenutzt verstrich. Der Erwartung, daß es nach dem Inkrafttreten der Währungs- und Wirtschaftsunion zu einem raschen Anstieg bei Investitionen und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze kommen würde, fehlte somit die institutionelle Basis klarer Eigentumsrechte. Infolgedessen wurde der Zusammenbruch großer Teile der DDR-Wirtschaft nicht durch den gegenläufigen Prozeß des Aufbaus neuer Produktionskapazitäten gebremst. Sein Ingangkommen hängt angesichts des desolaten Zustands von Infrastruktur und Umwelt zwar nicht alleine von der Sicherheit der Eigentumsrechte ab. Gleichwohl rangiert die durch das Restitutionsprinzip entstandene Rechtsunsicherheit, einschließlich der massenhaft zu erwartenden Rechtsstreitigkeiten, nach zahlreichen Berichten an erster Stelle auf der Liste der Investitionshindernisse. Neben anderem ist das Fehlen eines Grundstücksmarktes eine Hauptursache für das Nichtzustandekommen umfangreicher Bauinvestitionen. Von ihnen aber wird die Initialzündung für den dringend erforderlichen Aufholprozeß in den neuen Bundesländern erwartet.

Die aus dem Restitutionsprinzip resultierenden Privatisierungshemmnisse sollen durch ein kürzlich vom Bundestag verabschiedetes Artikelgesetz, das u. a. das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen revidiert, behoben werden. Drei An-

derungen sollen Abhilfe schaffen: die vorläufige Einweisung des Alteigentümers in sein Unternehmen, das Recht der Treuhandanstalt, ein Unternehmen zwecks Sicherung von Arbeitsplätzen dann zu verkaufen, wenn der Alteigentümer die vorläufige Einweisung ablehnt oder ungeeignet erscheint, und das Recht der Gebietskörperschaften sowie der Treuhandanstalt bei „investiven Zwecken“ über Grundstücke und Gebäude ohne Rücksicht auf Rückgabeansprüche verfügen zu können⁷.

Zu den Erfolgsaussichten dieser neuen Regelungen läßt sich vorerst nur sagen, daß die bisherige Vorrangregelung für Investitionen im Einigungsvertrag (Art. 41, Abs. 2) sich nicht bewährt hat. Die volkswirtschaftlich vorzugswürdigere Entschädigungslösung⁸, nach der die Alteigentümer bzw. deren Erben eine Kompensation für erlittene Vermögensschäden erhalten, aber keinen Rechtsanspruch auf Wiedereinsetzung in den alten Stand haben, ist vorerst politisch nicht aktuell. Sie könnte es aber wieder werden, wenn sich vor allem die Vorfahrtsregel für Investitionen, die ja keine echten Märkte entstehen läßt, sondern auf bilateralen Initiativen und Verhandlungen mit allen daraus resultierenden Gefährdungen basiert, sich auch in neuer Gestalt als ungeeignet erweisen sollte.

Privatisierung vor Sanierung

Die Treuhandanstalt hat bisher dem Ansinnen widerstanden, sich als dauerhaft etablierter Staatskonzern zu verstehen. Statt dessen hat

⁵ Zu Einzelheiten siehe Peter Bernholz: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, Tübingen 1975, S. 224.

⁶ Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, § 1, Abs. 6.

⁷ Siehe Wolfgang Stock: Wie Hemmnisse bei der Privatisierung beseitigt werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1991.

⁸ Siehe hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft zu den „Problemen der Privatisierung in den neuen Bundesländern“ vom 15. 2. 1991.

sie unermüdlich betont, daß in ihrer Geschäftspolitik die Privatisierung vor der Sanierung rangiert und daß so schnell wie möglich private Eigentümer zu finden seien⁹. Hierfür gibt es gute Gründe. Gegen eine staatliche oder quasi-staatliche Sanierungspolitik spricht generell, daß sie ständig Gefahr läuft, politische Erwägungen an die Stelle ökonomischer Sachzusammenhänge zu setzen, so knappe Ressourcen vergeudet und die Gesamtsituation mittelfristig verschlimmert.

Darüber hinaus aber ist die Treuhandanstalt sowohl von ihrer Aufgabe aus als auch aufgrund ihrer personellen Ausstattung nicht im Stande, für viele Unternehmen Sanierungsstrategien zu entwickeln und zu überwachen¹⁰. Ein Abgehen vom Grundsatz des Vorrangs der Privatisierung wird daher marktrentensuchendes Verhalten bei den Unternehmen begünstigen und das erst mühsam in den ehemaligen DDR-Betrieben entstandene Kostenbewußtsein schwächen. Auch unter wettbewerblichen Bedingungen muß davon ausgegangen werden, daß jedes unter staatlicher Obhut operierende Unternehmen die Neigung entwickelt, den Marktwettbewerb durch das Verlangen nach Subventionen „abzufedern“. Das gilt besonders, wenn es aus einem sozialistischen System hervorgegangen ist, in dem weder Kosten noch Erlöse, sondern nur die Erfüllung von Plänen zählten.

Trotz dieser Risiken und der mit ihnen verbundenen Gefahren für den Staatshaushalt sind kürzlich im Rahmen des Programms Aufschwung

Ost¹¹ Vereinbarungen getroffen worden, die auf ein Aufgeben des Vorrangs der Privatisierung hinauslaufen. Statt der bisherigen Devise, daß die Privatisierung in der Mehrzahl der Fälle gleichzeitig auch die (volks- und einzelwirtschaftlich) beste Sanierung sei, ist die Treuhandanstalt jetzt gehalten, durch „Privatisierung und Sanierung auf eine effiziente Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern hinzuwirken“. Diese Formulierung ist zwar durch § 2 Abs. 6 des Treuhandgesetzes gedeckt. Sie konkurriert aber mit der Präambel und dem Auftrag des Treuhandgesetzes (§ 1, Abs. 1, Satz 1).

Koordinationsversagen

Die politischen Gründe für diese Uminterpretation liegen auf der Hand: der angesichts des Fehlens wichtiger ordnungspolitischer Rahmenbedingungen ungebremste Zusammenbruch großer Teile der ostdeutschen Wirtschaft und die dadurch ausgelösten sozialen Unruhen. Gerade letztere haben die öffentliche Stellung der Treuhandanstalt nachhaltig geschwächt. Ihr wird, in teils maßlosen Angriffen, die alleinige Schuld an der wirtschaftlichen Misere im Osten Deutschlands zugeschoben. Nicht beachtet wird hingegen, daß neben ordnungspolitischen Versäumnissen auch ein erhebliches Koordinationsversagen im staatlichen Bereich, vor allem in der Sozialpolitik, vorliegt. Deren Mängel schlagen sich nicht nur in Verzögerungen bei den Leistungen der Sozialkassen und in unzureichenden Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes nieder, sondern auch in einer mangelnden

Abstimmung mit der Regionalpolitik¹². Das Programm Aufschwung Ost verspricht hier zwar Abhilfe¹³, nicht zuletzt im Rahmen neu zu begründender „Treuhandkabinette“. Sie gehen aber voraussichtlich zu Lasten der unternehmerischen Aktionsmöglichkeiten der Treuhandanstalt, da sie jetzt über die bereits bestehende Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministers (und bei letzterer auch des Bundeswirtschaftsministers) hinaus zusätzlich noch in das Gefüge regionaler politischer Interessen eingebunden wird.

Gesamtwirtschaftlich birgt diese politische Wende große Gefahren. Sie trifft zeitlich nicht nur mit einem aus vielen Quellen gespeisten Subventionsschub, der stabilitätspolitische Besorgnisse aufkeimen läßt¹⁴, zusammen, sondern sie droht gleichzeitig die wohlstandsfördernde Tätigkeit der Treuhandanstalt allokativpolitisch zu unterminieren. Gerade der Marktaustritt unrentabler Unternehmen, der in der sozialistischen Wirtschaft mit negativen Folgen für den allgemeinen Wohlstand unterblieb, ist die unerläßliche Voraussetzung für das Ingangkommen eines Aufholprozesses. Nur durch das Ausscheiden unrentabler Produktionen werden die Ressourcen frei, die für das Entstehen neuer effizienter Produktion erforderlich sind.

Die unmittelbaren Lasten dieses Umstrukturierungsprozesses haben in allen Reformländern des Ostens vor allem jene zu tragen, die in unwirtschaftlichen Produktionen beschäftigt sind. Ihr Protest ist menschlich verständlich. Ihre Weiterbeschäftigung in nicht-sanierungsfähigen Unternehmen würde weder ihr Los noch das aller anderen auf Dauer bessern.

⁹ Siehe hierzu die posthum veröffentlichten zehn Thesen Detlev Rohwedders in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. April 1991, S. 14.

¹⁰ Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Ziff. 340 und 506.

¹¹ Siehe Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 29 vom 15. 3. 1991, S. 213.

¹² Daß letztere Teil einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik ist, betont zu Recht der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1990/91, Ziff. 341 ff.

¹³ Ebenda, Ziff. 4.

¹⁴ Siehe hierzu die von der Bundesbank in ihrem Monatsbericht März 1991 (43. Jg., Nr. 3) S. 22 f. geäußerten stabilitätspolitischen Bedenken.