

Schmid-Schönbein, Thomas; Hansel, Frank-Christian

Article — Digitized Version

Die Transformationspolitik der Treuhandanstalt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmid-Schönbein, Thomas; Hansel, Frank-Christian (1991) : Die Transformationspolitik der Treuhandanstalt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 462-469

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136798>

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.

Thomas Schmid-Schönbein, Frank-C. Hansel*

Die Transformationspolitik der Treuhandanstalt

Der Treuhandanstalt fällt im Umstrukturierungsprozeß der ehemaligen DDR eine Schlüsselrolle zu. Wie bewältigt sie ihre Aufgaben? Welchen Beitrag leistet sie zur endogenen Entwicklung in den neuen Bundesländern?

Die Transformationsprozesse der osteuropäischen Staaten stellen – als Rückabwicklung der Ergebnisse der Oktoberrevolution von 1917 – eine historisch einmalige Herausforderung dar. Politik und Wirtschaft sind auf das Äußerste gefordert. Damit werden auch für Wirtschaftstheoretiker eine Fülle von Fragen gestellt. Die Variationsbreite der Umstände, unter denen die Herausforderung bewältigt werden muß, liefert den Ökonomen ein weites Feld.

Die Systemtransformation, die der Übergang vom Plan zum Geld als Steuerungsmedium der Wirtschaft darstellt, hat in der ehemaligen DDR eine eigene Spezifik. Hier haben die Menschen mit ihrem Votum zu den ersten freien Wahlen nach 1933 auf eine anfänglich von außen finanzierte Wohlfahrtssteigerung gesetzt und innerhalb kürzester Zeit die Kohärenz ihres Wirtschaftssystems völlig aufgegeben, die Kombinate in Kapitalgesellschaften umgewandelt und die Planungsmechanismen abgeschafft; sie wurden durch die „Schock-Therapie“ der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion unmittelbar und unvermittelt mit der Weltwirtschaft verbunden.

Das Erbe des staatlichen Zusammenbruchs – das Eigentum an fast allen Unternehmen und an ungefähr 60% des Bodens – wurde der Treuhandanstalt nach Maßgabe des Einigungsvertrages und der Bundespolitik überantwortet. Der Bericht zur Beschlußempfehlung des Wirtschaftsausschusses der Volkskammer zum Treuhandge-

setz begreift die „Umwandlung, Entflechtung und Privatisierung des staatlichen Wirtschaftsmonopols in einzelne, dezentral organisierte, privatwirtschaftliche Wirtschaftseinheiten (als) die entscheidende Voraussetzung für die Wende von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft“¹.

Damit gerät die Institution und das Handeln der Treuhandanstalt, die als Agentur der Umgestaltung der produktiven Basis der ehemaligen DDR bezeichnet werden kann, in das Zentrum von Analysen, die den Strukturbruch auf ostdeutschem Boden auf seine ökonomischen Grundlagen hin untersuchen. Dabei stellt sich die entscheidende Frage, wie das Handeln der Treuhandanstalt auf die Entwicklungsbedingungen des Beitrittsgebiets wirkt und welche Beiträge zur Wohlfahrtssteigerung sich daraus ableiten lassen – was also die Treuhandanstalt leisten kann, um die endogene Entwicklung der sechs neuen Länder zu ermöglichen und zu unterstützen.

Eine Kurzübersicht der Transformationspolitik der Treuhandanstalt hat sich daher auf die Logik des Privatisierungsprimats der Treuhandanstalt zu konzentrieren. Dabei wird insbesondere zu zeigen sein, daß durch die Treuhandanstalt überhaupt erst die Voraussetzungen für die Konstitution von funktionsfähigen Märkten für das ehemalige Volkseigentum geschaffen werden.

Vor diesem Hintergrund können dann auch die Anfangsschwierigkeiten des Privatisierungsprozesses so-

*Überarbeitete Fassung eines Vortrages gehalten auf der Frühjahrstagung des „Arbeitskreises Politische Ökonomie“ am 17. Juni in Bad Zwi-schenahn.

¹ Beschlußempfehlung und Bericht des Wirtschaftsausschusses vom 14. Juni 1990 zum Antrag des Ministerrats der DDR vom 6. Juni 1990 zum Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz): Volkskammer der DDR, 10. WP, Drucksache Nr. 55a, Berlin (Ost) 1990, S. 3.

Dr. Thomas Schmid-Schönbein, 48, und Frank-Christian Hansel, 27, cand. rer. pol., sind Mitarbeiter der Treuhandanstalt. Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

wohl mit dem Modus der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion als auch mit der sukzessiven legislativen Bewältigung der Probleme um die sogenannten „offenen Vermögensfragen“ in Verbindung gebracht werden. Die aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten erhalten anschließend eine andere Schwerpunktsetzung.

Die wirtschaftspolitische Ausgangslage

Die Währungsunion war keine Währungsreform (dann hätte damit eine einschneidende Vermögensentwertung einhergehen müssen²), sondern bedeutete mit der Währungsumstellung zur DM von einem Tag auf den anderen die Einführung einer harten Währung, deren Einwerbung die gerade gebildeten Unternehmen (und die im Aufbau begriffenen Gebietskörperschaften) vor schier unlösbare Probleme stellte. Die Währungsunion bedeutete für jedes Unternehmen den Zwang, ohne Frist seine nun in DM ausgedrückte Budgetrestriktion einhalten und seine Zahlungsfähigkeit aufrechterhalten zu müssen. Indem die Buchschulden der Betriebe gegenüber der Staatsbank nicht als zu übernehmende Staatsschuld im neuen Bundeshaushalt bilanziert wurden, sondern den Unternehmen – zusammen mit der damit zusätzlich einhergehenden Zinslast – zumindest vorläufig belassen wurden, wurde in Verbindung mit dem Wegfall der osteuropäischen Käufermärkte eine massive Geldnachfrage ausgelöst.

Die DDR-Kombinate und Betriebe erwiesen sich im Schnitt – wenn auch im 2. Halbjahr 1990 noch durch die subventionierten alten Aufträge aus der UdSSR verschleiert – als unfähig, gegen die Konkurrenz des Weltmarktes zu bestehen. Ihre Produkte waren jenseits aller Preis/Kosten-Relationen weitgehend unverkäuflich. Folglich endete die Operation mit einer Liquiditätskrise.

Die Treuhandanstalt fungierte zunächst als „lender of last resort“ der ostdeutschen Wirtschaft und kam den ihr untergeordneten zahlungsunfähigen Unternehmen mit der Bereitstellung von Globalbürgschaften zu Hilfe³. Die Bereitstellung dieser Milliarden DM war der erste unüber-

² Maßstab der Währungsumstellung hätten dann die Richtungskoeffizienten der staatlichen Plankommission bzw. die Wechselkurse am Bahnhof Zoo vor November 1989 sein müssen, die mit diesem Koeffizienten vergleichsweise hoch korrelierten. Es bleibt wohl das Geheimnis der ehemaligen „DDR-Forschung“, warum sie diese Wechselkurse nicht ernst nahm und behauptete, die Leistungsfähigkeit der DDR läge bei circa 50% der der Bundesrepublik. Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bonn 1987, S. 390 bzw. 718.

³ Daß – trotz aller Parallelen – 1990 nicht mit der Situation der Nachkriegsbundesrepublik von 1949 verwechselt werden kann, wurde spätestens beim Wegbrechen der osteuropäischen Märkte offenkundig. Wo 1949 eine unterbewertete Währung einer letztlich intakten Ökonomie zu Exporterfolgen verhalf, startete die ostdeutsche Wirtschaft 1990 mit einer extremen Überbewertung, die nunmehr nur noch mit binnenwirtschaftlichen Mitteln abgearbeitet werden konnte.

sehbarer Ausdruck dafür, daß der Weg, Unternehmen schlicht durch Umwandlung der Staatsbetriebe in privat-rechtlich selbständige Unternehmen schrittweise marktfähig zu machen, unter den Bedingungen der harten Währung nicht möglich war; anders als in den anderen osteuropäischen Ländern, deren Betriebe ohne Ressourcentransfer von außen – wie z.B. Ungarn – in eigener Regie mit externen Beratern die Umstrukturierung und den Neuaufbau des Geschäfts organisieren müssen⁴.

Mit der Währungsunion und dem Wegbrechen der Käufermärkte gab es für die Erbmasse des ehemaligen Volkseigentums in Ostdeutschland nur noch den Weg, die Unternehmen so schnell als möglich zu privatisieren und ihnen somit Produktmärkte zu verschaffen. Entsprechend war damit die Konstruktion der Treuhandanstalt als Finanzholding funktionell vorgegeben.

Finanzholding heißt, daß der Eigentümer seine Unternehmen fast ausschließlich unter dem Blickwinkel der Bilanz führt. Das operative, güterwirtschaftliche Geschäft wird in der Regel dem Management der Unternehmen überlassen. Unternehmensführung im Sinne des Wettbewerbs um Marktsegmente ist damit nicht der eigentliche Auftrag der Treuhandanstalt; Überlegungen, die Treuhandanstalt zu einer Art Industrieministerium auszubauen, gingen und gehen daher an der Sache vorbei. Der marktwirtschaftliche Geschäftsalltag muß von den Unternehmen und nicht von der Holdingzentrale bestritten werden. Nur größere unmittelbar vermögenswirksame Maßnahmen werden dem Eigentümer zur Entscheidung vorgelegt.

Mit den Liquiditätshilfen und der Erstausrüstung mit Eigenkapital durch die Treuhandanstalt hat sich gezeigt, daß sie den noch nicht funktionierenden Vermögensmarkt substituiert. Sie bietet Eigenkapital oder eigenkapitalähnliches Fremdkapital an und steuert über die Bilanzrelationen (Umfang der Entschuldung, Zuteilung von Ausgleichsforderungen etc.) das Portefeuille ihrer Firmen. Zwar war der Vermögensmarkt mit Kreditinstituten, Entwicklungs- und Investitionsbanken institutionell sofort vorhanden. Doch die Voraussetzung für sein Funktionieren besteht noch nicht: die freie Verfüg- und Verkaufbarkeit von Vermögensteilen – insbesondere von Grund und Boden – ist als Grundlage von autonom handelnden Wirtschaftlern materiell noch nicht umgesetzt. Das ist die Crux der Eigentumsfrage, die in der Fassung des Einigungsvertrages mit der durch den Modus des Währungsan-

⁴ Vgl. Benedikt Thanner: Privatisierung im Widerstreit der Interessen und Meinungen, in: ifo-Schnelldienst 16/17: Neue Bundesländer in der Strukturanpassung, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 1991, S. 26; vgl. auch die Darstellung des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung e.V.: Privatisierung in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Berlin 1991, veröffentl. Manuskript, 32 S.

schlusses notwendig gewordenen schnellen Privatisierung inkompatibel ist – und die Privatisierungsarbeit der Treuhandanstalt beinahe zum völligen Erliegen brachte.

Die Eigentumsfrage

Im Einigungsvertrag erhielten die Rechte der Alteigentümer des Vermögens der Ex-DDR Vorrang vor den Rechten ihrer jetzigen Nutzer⁵. Damit wurden die verloren geglaubten Einkommensströme der Vergangenheit aus dem Dornröschenschlaf geholt, anstatt zukünftige Einkommen einer beginnenden Re-Allokation unter geldwirtschaftlichen Bedingungen zu sichern. Privateigentum ist die Voraussetzung dafür, zukünftige Erträge über heutige Verwendung anzueignen. Auf Vermögen, das in den Lebensplanungen nicht auftaucht, kann die Sicherheit des Eigentums keine Anreize ausüben. Insoweit hatte der Kampf der FDP für die Enteigneten einen 100%igen Mitnehmereffekt und bewirkte eine Ineffizienz (deadweight loss), die im Umfang kaum unterschätzt werden kann⁶. Der funktionelle Charakter der Eigentumsordnung wurde unbedacht einem abstrakten Fetisch geopfert.

Mit dem Ende März 1991 verabschiedeten „Entthemungsgesetz“ und den darin enthaltenen Änderungen

des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG) wurde versucht, diesen „Geburtsfehler“ des Aufbaus des Beitrittsgebietes zu korrigieren. Nach § 3a VermG wird der Alteigentümer gezwungen, in Verwendungskonkurrenz zu einem Dritten zu treten. Restitutionsansprüche lassen sich nur dann durchsetzen, wenn der Alteigentümer nicht weniger investiert als ein interessierter Dritter. Verliert er den durch den Gesetzgeber erzwungenen Investitionswettbewerb, erhält er eine Entschädigung in Höhe des Erlöses des von ihm zu Recht beanspruchten Vermögens, mindestens aber den Verkehrswert. Den Alteigentümer zur Verwertung seines Vermögens zwingen zu müssen, zeigt deutlich, daß dieses für ihn wenig Wert hatte und hat. Wäre sein Anspruch wertvoll gewesen, hätte niemand ihn zwingen müssen, eine alternative Verwendung zu finden. Es zeigt aber auch, daß der Gesetzgeber den instrumentellen Wert des Instituts des Privateigentums akzeptiert hat.

⁵ Vgl. Peter Badura: Der Verfassungsauftrag der Eigentumsgarantie im wiedervereinigten Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 23, 1990, S. 1256-1263.

⁶ Die Insuffizienz wird um so größer ausfallen, je länger die materiellen Entschädigungsansprüche ungeklärt bleiben. Nur klare und einigermassen großzügige Entschädigungsregeln können die Berechtigten von ihrem Anspruch auf Naturalrestitution abbringen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Heiko Körner,
Rasul Shams
(Hrsg.)

INSTITUTIONAL ASPECTS OF ECONOMIC INTEGRATION OF TURKEY INTO THE EUROPEAN COMMUNITY

Im Oktober 1989 fand im HWWA-Institut ein Symposium zum Thema „Institutional Aspects of the Economic Integration of Turkey into the European Community“ statt, das gemeinsam mit der Technischen Universität Darmstadt durchgeführt und von der Stiftung Volkswagenwerk unterstützt wurde. Im Mittelpunkt dieser Diskussionsveranstaltung stand die Frage, wie man die mit der Integration befaßten türkischen Institutionen stärken und effizienter gestalten kann, wie die Anstrengungen auf beiden Seiten zu bewerten sind, die zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen gemacht werden, und welche Folgen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erwarten sind. Der vorliegende Tagungsband enthält ausgewählte Beiträge und faßt die Ergebnisse der Tagung zusammen. (Nur in englischer Sprache erhältlich.)

Großoktav,
261 Seiten, 1990
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-397-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Das sogenannte Omnibus-Gesetz hat neben anderen Änderungen vor allem auch das Verhältnis von Treuhandanstalt und ihren im mittelbaren und unmittelbaren Eigentum stehenden Unternehmen modifiziert. Im VermG wurde die Treuhandanstalt zum Verfügungsberechtigten aller mit Restitutionsansprüchen behafteten Vermögen⁷. Die nach dem Umwandlungsgesetz den Unternehmen übereigneten Vermögensteile (Übergang von Rechtsträgerschaft des volkseigenen Vermögens ins Eigentum der Unternehmen) stehen insoweit nicht den Unternehmen, sondern unmittelbar der Treuhandanstalt zur Verfügung. Die Treuhandanstalt wurde damit in die Lage versetzt, ohne allzu große Umwege für die einzig unmittelbar wertvollen Ressourcen, die Gewerbeflächen, alternative Verwendungen ihren Zielen gemäß zu suchen.

Das Dilemma des Privatisierungsprozesses

Der in § 1 Treuhandanstaltgesetz (THG) formulierte Treuhand-Auftrag der Vermögensübertragung per Privatisierung wird in § 3 Abs. 4 THG konkretisiert: „Die Treuhandanstalt hat die Strukturanpassung 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 Wirtschaftsstruktur mit möglichst vielen kleinen und-mittleren Betrieben entsteht.“⁸

Diesen Privatisierungs- und Sanierungsauftrag hat die Treuhandanstalt zu Beginn ihrer Existenz so verstanden, daß tendenziell zuerst marktfähige Betriebe hingestellt und dann verkauft werden sollten. Die Strategie wurde von der Vermutung getragen, daß zu erwartende Markteinbrüche allenfalls in einem Umfang auftreten, der eine Umstellung der Produktion aus eigener Kraft der Unternehmen erlaubt hätte. Diese Strategie wurde, wie bereits geschildert, durch die Währungsunion bzw. die Auflösung der Abnahmebeziehungen im Comecon unterlaufen.

⁷ Die Novelle zum Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen hat – gegen den Widerstand der Treuhandanstalt – der Treuhandanstalt eine Pflicht zur Insolvenzprophylaxe (Vermeidung von Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit) für restitutionsbehaftete Unternehmen auferlegt (§ 3 Abs. 3 Satz 6 VermG). Die Praxis wird zeigen, ob hiermit ein neues Hemmnis der Marktanpassung geschaffen wurde. Nicht umsonst hat der Sachverständigenrat eindringlich auf die Notwendigkeit verwiesen, nicht durch politisch motivierte Entscheidungen Unternehmen zu erhalten, sondern den Markt zum ersten Stilllegungskriterium zu machen, „da wertvolle Ressourcen, die an anderer Stelle benötigt werden, in Bereichen gebunden (bleiben), die auf Dauer keinen Bestand haben können“. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/1991, Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 11/8472, Bonn 1991, S. 234 f.

⁸ Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990 (GBl. I, Nr. 33, S. 300).

Mit der Währungsunion und der politischen Einheit war die Strategie der schnellen Privatisierung unvermeidlich. Währungsunion und schnelle Privatisierung gehören unmittelbar zusammen, weil die Währungsunion 8000 Unternehmen mit ihren 40000 Betrieben zu Neugründungen machte. Es wäre a priori ausgeschlossen gewesen, für so viele Unternehmen qua staatlicher Institution Märkte zu schaffen. Nur der Kauf von Märkten, und das heißt in der Marktwirtschaft Übernahme der Unternehmen bzw. der Betriebe, konnte hier Abhilfe schaffen. Die Privatisierung ist daher nicht Ausfluß einer akademischen Diskussion, bei der es etwa um das richtige Maß von Markt und staatlicher Intervention geht⁹. Die schnelle Privatisierung sichert das – wenn auch stark reduzierte – Überleben der ostdeutschen Wirtschaft unter den Bedingungen der Währungsunion.

Der Verkauf von ostdeutschen Unternehmen gelingt dabei um so leichter, je sicherer das gekaufte Unternehmen eigene Vertriebswege wie Ladenlokale (Einzelhandel, Gaststätten), Kundenkreise (Zeitungen) oder in Einzelfällen die Kunden (Energie, Zement, Bauindustrie) mitbringt. Somit ist die Treuhandanstalt ihrem Ziel der schnellen Privatisierung dort am ehesten nahegekommen, wo die ostdeutschen Unternehmen einen absolut sicheren heimischen Markt boten: Handelsunternehmen, die in der eigens für sie gegründeten Gesellschaft zur Privatisierung des Handels (GPHmbH) verkauft wurden, Unternehmen des Geld- und Versicherungswesens sowie beispielsweise die Energieversorgungsunternehmen. Das sind Unternehmen, deren Produkte selbst dann einen Markt im Beitrittsgebiet haben, wenn sich die neuen Länder auf das „Mezzogiorno“-Niveau einpendeln würden.

In der Mehrzahl der Fälle bedarf es jedoch besonderer Anstrengungen des Verkäufers, das Ziel der schnellen Privatisierung, das ja zugleich auf eine schnelle Sanierung zielt, umzusetzen.

Komplexe Verkaufsverhandlungen

Der gängige Weg, Unternehmen aus Staatsbesitz in private Hände zu überführen, scheitert an der notwendi-

⁹ Diese historisch einmalige Privatisierungsveranstaltung läßt sich denn auch nicht mit den Privatisierungs- bzw. Entstaatlichungsprogrammen Frankreichs, Großbritanniens oder Chiles vergleichen. Ein bisher unveröffentlichter Weltbankbericht zur Umstrukturierung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften beziffert die Gesamtzahl der weltweit zwischen 1980 und 1987 erfolgten Privatisierungen auf weniger als 1000. Vgl. International Bank for Reconstruction and Development: The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress, and Prospects, unveröffentl. Manuskript, Washington, D.C. 1991, Annex 2, S. 1. Die in den 80er Jahren gemachten Erfahrungen lassen sich in diesem Zusammenhang allenfalls in den technischen Aspekten des Unternehmensverkaufs fruchtbar machen. Vgl. Roy C. Smith: Privatization Programs of the 1980s – Lessons for the Treuhandanstalt, in: Kieler Vorträge, N.F., 119, Kiel 1991, 7 S.

gen Schnelligkeit. Weder ein Anteilsverkauf über die Börse noch eine Auktionierung oder ähnliches sind geeignet, ein so idiosynkratisches Gut wie ein „Ex-Kombinat“ bzw. einen „Ex-VEB“ zu verkaufen. Es gibt keine Erfahrungswerte, keine Bilanzkontinuität, keine Außenstehenden nachvollziehbare Identität. Verkauft werden schwer greifbare technische und ökonomische Qualifikationen der Mitarbeiter einerseits und Gewerbeflächen andererseits. Daher sind die Risiken des Käufers noch wesentlich weitreichender als sonst und noch weit stärker als üblich vom Käufer selbst abhängig. Dies bedeutet, daß der Verkäufer nicht sicher sein kann, daß sein qua Privatisierung weitergegebener Sanierungsauftrag dem Motto „der höchste Preis ist der beste Wirt“ genügt. Aus diesem Grund versucht der Verkäufer, die Übernahme möglichst vieler Mitarbeiter und schnell zu realisierende hohe Investitionssummen vertraglich zu vereinbaren¹⁰. Für diese Leistung muß der Käufer bezahlt werden.

Entsprechend bedarf es jeweils umfassender individueller Verhandlungen zwischen Käufer und Verkäufer, um für das zu verkaufende Objekt unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen eine entsprechend optimale Verwendung zu finden¹¹. Somit haben die Preise und die anderen Kautelen eines Vertrages vor allem die Funktion, binding commitments zu erzeugen, die verhindern, daß indirekt nur Grund und Boden erworben wird oder unseriöse Erwerber angelockt werden. Dementsprechend bewegen sich die Preise – nach allem, was bekannt wird – in einem Rahmen, der sich nicht ausschließlich an der Einnahmenmaximierung des Bundesfinanzministers orientiert. Die Verkaufspolitik insgesamt ist bemüht, heutige Verwendung gegen die morgige und – in schwer erkennbarem Umfang – die Kontinuität der zu modernisierenden Produktionslinien bzw. die Erhaltung der Qualifikation der Arbeitskräfte zu begünstigen.

Mit dieser Preispolitik werden Investitionssummen eingekauft, die der Verkäufer selbst nicht einwerben könnte (aber auch nicht sinnvoll verausgaben). So flossen gegenüber den circa 350 Mill. US-\$, die 1990 von auswärts in Polen investiert wurden, Investitionszusagen im ersten Halbjahr 1991 in Höhe von circa 60 Mrd. DM nach Ostdeutschland¹².

Privatisierung vor Sanierung

Ein Problem der Strategie der schnellen Privatisierung ist, daß sich der Prozeß nicht schnell genug vollzieht, um Übergangsschwierigkeiten zu vermeiden. Es stellt sich die Frage – und das ist der rationale Kern der in der öffentlichen Diskussion oftmals postulierten Dichotomie von Privatisierung und Sanierung –, wieviel Rücksicht bei der Sanierung auf potentielle oder schon bereitstehende Interessenten genommen werden muß.

Die Problematik läßt sich am besten an den wenigen Unternehmen erkennen, die es bislang ohne Erwerber geschafft haben, sich am Markt zu behaupten. Sie lassen sich dadurch charakterisieren, daß sie am 10. November 1989 begannen, über ihre Zukunft in der Marktwirtschaft nachzudenken, daß sie das Management erneuert und westdeutsches Humankapital eingekauft haben, daß sie schon im Frühjahr 1990 wußten, welche Kernbereiche zusammengehalten werden müssen und welche Teile – und nicht nur Nebenbetriebe – des Vermögens auf eigene Rechnung zu privatisieren sind. Dank dieser Schnelligkeit erarbeiteten sie auch ab dem 2. Halbjahr 1990 hinreichende Deckungsbeiträge, so daß sie zahlungs- und handlungsfähig blieben. Sie konnten unfreundliche Übernehmer abwehren und können heute ihre Gesamt-Privatisierung mit etwas mehr Ruhe betreiben.

Positive Exempel einer schnellen Sanierung sind nach wie vor Ausnahmen und bestätigen als solche die Richtigkeit der Strategie der schnellen Privatisierung. Es ist zu berücksichtigen, daß jede Sanierung Entscheidungen des Eigentümers darüber voraussetzt, mit welchem Eigenkapital das Unternehmen ausgestattet werden soll. Zur Beurteilung dieser Frage muß der Eigentümer wenigstens ansatzweise wissen, ob das verfolgte Konzept (Netto-)Erträge bringt. Tausende Bilanzen und Konzepte müßten erstellt, geprüft und entschieden werden. Eine praktische Realisierbarkeit in der gebotenen Kürze der Zeit ist kaum möglich. Ein Verkauf ist daher schlicht einfacher zu bewerkstelligen.

Kosten der Privatisierung

In jedem Fall geht es darum, schnell zu handeln. Allerdings wird die Möglichkeit und Fähigkeit, aus eigener Kraft aus der Talsohle zu finden, durch den Verweis, die Kreise möglicher Erwerber nicht zu stören, beschränkt. Klassische Unternehmerentscheidungen als langfristige Bindungen (Investitionen in Produktentwicklung, Vertriebspolitik, Technikwahl etc.) finden teilweise immer noch nicht statt, weil

- der Kredit-Investitionsmechanismus wegen des Problems der Besicherung nicht greift und die Unternehmen

¹⁰ Bei der Komplexität der Verhandlungen kann es dann auch nicht verwundern, daß es keine festen Preissätze gibt und es auch keine für Außenstehende leicht nachvollziehbaren, allgemein gültigen Verkaufsrichtlinien geben kann. Das macht die Verkaufs- und vor allem die Preispolitik für die Öffentlichkeit undurchschaubar und läßt sie wegen der Intransparenz häufig suspekt erscheinen.

¹¹ Vgl. B. Thanner, a.a.O., S. 27.

¹² Vgl. Bernd Scheifele: Praktische Erfahrungen beim Unternehmenskauf in den neuen Bundesländern, I. Teil und II. Teil, in: Betriebs-Berater, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft, Heft 9 bzw. Heft 10 (1991), S. 560 f.

bzw. ihre Geschäftsführer daher nicht auf Leihkapital zurückgreifen können und

die Unternehmen gehalten werden, sich offenzuhalten für die Vorhaben der bekannten oder unbekannteren zukünftigen Eigentümer.

Daß das die rasche Entstehung einer entrepreneur economy und den Schumpeterschen Unternehmer nicht gerade fördert, kann insofern nicht weiter überraschen.

Weitere Kosten einer schnellen Privatisierung ergeben sich daraus, daß der Raum kontingenter Zahlungsströme für eine effiziente Allokation nicht hinreichend aufgespannt wird. Den potentiellen Erwerbern wird ein Bündel von Vermögenswerten angeboten, dessen Aufschnürung sie mehr kostet, als es ihnen eigentlich wert ist. So wenig ein Autofahrer eine Tankstelle kaufen möchte, wenn er volltanken will, so wenig möchte ein Hersteller von Zeichentischen Robotron kaufen, nur um einen Betriebsteil zur Herstellung von Büromöbeln zu erwerben.

Schließlich ist mit der schnellen Privatisierung die Gefahr verbunden, daß die Nachfragekurve nach den Vermögenswerten nicht ausreichend eruiert und damit nicht die beste aller Verwendungsmöglichkeiten gefunden wird. Weil sich die inländischen Interessenten stärker an Marktberingung denn an einer Ausdehnung und Erweiterung der Produktion orientieren, müssen häufig ausländische oder kleinere inländische Mitbewerber gefunden werden, bevor es zum Vertragsabschluß kommt. Die Klage ausländischer Investoren, zu kurz zu kommen, dürfte insoweit einen Hintergrund haben, als häufig erst ihr Auftreten als Interessent inländische Bewerber zum Handeln bewegt. In jedem Fall bedeutet das Aufspüren und Verhandeln mit einem größeren Kreis von Nachfragern einen Zeitverlust, der bei der gebotenen Schnelligkeit nicht immer in Kauf genommen wird.

Die berühmten Seilschaften – wie auch immer sie sich zusammensetzen mögen – können ebenfalls als inhärentes Nebenprodukt und somit als nicht intendierte Folge der schnellen Privatisierung begriffen werden. Bei einem so idiosynkratischen Produkt wie Unternehmen sind Beziehungen zwischen einzelnen Personen häufig die einzige Möglichkeit, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen.

Lösungsansätze des Privatisierungsdilemmas

Unter der Prämisse der Richtigkeit der schnellen Privatisierung wird von der Treuhandanstalt bzw. dem Gesetzgeber versucht, die „Trade-offs“ dieser Strategie zu verringern. Hierzu zählen:

Das Spaltungsgesetz: Es regelt die Auf- und Abspaltung der Unternehmen in einem einheitlichen Vorgang.

Da die auf- und abgespaltenen Unternehmen gesamtschuldnerisch haften, muß die Praxis zeigen, ob die damit versuchte Verfahrenserleichterung wirklich greift. Innovativ ist das Gesetz, weil es die ursprünglich auf einen Sonderfall beschränkte Möglichkeit erweitert, daß Betriebs- und Tochterunternehmen das Recht erhalten, an die Treuhandanstalt den Antrag auf Entlassung aus dem Unternehmensverband zu stellen.

Modifizierter Umgang mit nicht betriebsnotwendigen Flächen: Die oben aufgeführten „Trade-offs“ belasten insbesondere den Treuhand-Immobilienmarkt, der aufgrund der Ex-DDR-typischen flächenextensiven Kombi- und Betriebsstruktur sehr aufgebläht ist und die Relation zwischen Boden- und Geschäftswert der Unternehmen völlig verzerrt. Die meisten Betriebe können als Immobiliengesellschaften mit anhängendem Geschäftsbetrieb angesehen werden. Da Flächen oftmals die einzig wertvolle Ressource sind, stellt sich jeweils die Frage, ob die Erwerber von Unternehmen an den Flächen oder dem Betrieb interessiert sind. Um die potentiellen Käufer von diesem falschen Anreiz zu befreien und um Investoren, die neue Produktionen und Dienste anbieten wollen, Flächen zur Verfügung zu stellen, ist die Treuhandanstalt offensiv dazu übergegangen, solche nicht betriebsnotwendigen Flächen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben und sich mit den Kommunen – ihnen fehlen bisher Flächennutzungspläne – in Investitionskonferenzen u.a. über die Nutzung abzustimmen.

Die Mittelstandsinitiative der Treuhandanstalt: Sie greift u.a. die Intentionen des Spaltungsgesetzes auf und plädiert für die Schaffung kleinerer, am Markt selbständig auftretender Einheiten und für die Trennung des operativen vom nicht betriebsnotwendigen Vermögen. Es wird angestrebt, einerseits die Entschuldung der Unternehmen an „vernünftige“ Einheiten zu binden, und andererseits mittelständischen Erwerbern die indirekte Möglichkeit der Kaufpreisstundung zu bieten. Wichtig für den Aufbau einer mittelständischen und mit der Alt-Bundesrepublik weitgehend kompatiblen Industrie- und Wirtschaftsstruktur ist hierbei ebenfalls die Festsetzung der Eigenkapitalausstattung, die die Treuhandanstalt über die Bereinigung der Portfolio-Struktur der DM-Eröffnungsbilanz vornimmt. In dieser Frage orientiert sie sich an westlichen Branchenproduktivitätsziffern und den entsprechenden Koeffizienten der Kapitalzusammensetzung.

Die Management-Buy-Out-Initiative der Treuhandanstalt: Die Treuhandanstalt begünstigt Initiativen eines Kaufs von Unternehmen durch deren Geschäftsführer. Die Schwierigkeiten der Einbringung von Eigenkapital beschränken die Management-Buy-Out-Initiative auf Unternehmen, die relativ wenig Eigenkapital benötigen. Unbeschadet möglicher Fehlschläge sind Management-

Buy-Outs insgesamt positiv einzuschätzen, da sie Anreize zu unternehmerischer Tätigkeit bilden. Vor allem vor dem Hintergrund, daß die Manager der Treuhandanstalt-Unternehmen meist sehr bescheidene Gehälter beziehen, ihre Positionen bei Eigentümerwechsel bedroht sind und sie Verträge mit geringer Laufzeit haben, wirken Management-Buy-Outs motivierend.

□ Professionalisierung durch Beschleunigung und Formalisierung: Zur Steigerung des Privatisierungstempos wurde die Organisationsstruktur der Treuhandanstalt nochmals gestrafft und branchenspezifisch ausgerichtet. Seit Mai wurde außerdem dazu übergegangen, stärker externe Verkaufsteams einzusetzen. Neu ist diesbezüglich auch die Einschaltung von in- und ausländischen Investmentbanken, die im Auftrag der Treuhandanstalt privatisieren. Insgesamt wird eine aggressivere Vermarktungsstrategie als bisher angestrebt. Eine hauseigene Betreuerabteilung kümmert sich um „Investors Relations“ und begleitet die Investoren in den einzelnen Verhandlungsschritten.

Das Dilemma der Treuhandanstalt

Als Ergebnis des Privatisierungsdilemmas der Treuhandanstalt kann vorerst festgehalten werden, daß das Verhältnis der Treuhandanstalt zu ihren Unternehmen sich bisher nicht im erforderlichen Maße an ihrem Status als Finanzholding orientiert. Verstärkt durch die über die neue Gesetzgebung erteilte Verfügungsberechtigung für restitutionsbefangene Vermögen und durch das Recht der Treuhandanstalt, selbst Investitionsbescheinigungen ausstellen zu dürfen, wird ihre Rolle als aktive Gestalterin gestärkt.

Fast alle Unternehmen der Treuhandanstalt sind nach üblichen Kriterien Sanierungskandidaten, die entweder zahlungsunfähig oder überschuldet sind. Daher erfordern eigentlich alle Maßnahmen das Placet des Eigentümers bzw. eines hart am Erwerb von Schuldendeckungsmitteln orientierten Sanierungsmanagements. Der lange Zügel, an dem die Finanzholding ihre Unternehmen führt, hängt schlaff, weil die Unternehmensmanager keine von ihnen zu verantwortenden langfristigen Vermögenserträge oder -verluste vorlegen können.

Berücksichtigt man ferner, daß die systematische Prüfung der Bilanzen und Unternehmenskonzepte – soweit sie überhaupt vorliegen – noch am Anfang steht, kann nicht verwundern, daß die Mitarbeiter der Treuhandanstalt in die operativen Geschäfte ihrer Unternehmen vielleicht stärker verstrickt sind als mit der Logik einer Finanzholding eigentlich vereinbar. Impulse, die sich von unten und vor Ort ergeben, werden damit nicht gerade ermutigt.

Der Grad der Professionalisierung der Treuhandanstalt zeigt sich am raschen und konsequenten Aufbau eines Controlling-Konzepts, das die Unternehmensbereiche der Zentrale ebenso umfaßt wie die Niederlassungen und die Beteiligungsunternehmen. Das Beteiligungscontrolling wird organisatorisch über die kaufmännischen Direktorate abgewickelt: Ihnen obliegt die Bilanzanalyse in Abstimmung mit den Wirtschaftsprüfern, die kaufmännische Begleitung der Verkaufsverhandlungen und vor allem die Begleitung der Unternehmen im Rahmen der Sanierungsbetreuung.

Das Beteiligungscontrolling orientiert sich an der Ertrags-/Aufwandsrechnung bei bestehender und angestrebter Marktposition und entscheidet nach planerischer Begleitung der Unternehmenskonzepte über den Einsatz von Sanierungsmitteln zur Modernisierung der Technologien oder zur Produktionsaufnahme neuer, absatz- und konkurrenzfähiger Erzeugnisse – Maßnahmen, die von unten angeregt werden müssen. Neben dem Aufbau eines effizienten Rechnungs- und Berichtswesens in den Beteiligungsunternehmen mit Unterstützung durch das Finanzcontrolling der Zentrale wird die Einführung eines Personalcontrollings zu einem entscheidenden Moment in der weiteren Entwicklung der Treuhandanstalt als Finanzholding.

Entsprechend beispielsweise der japanischen Unternehmensorganisation (sehr grob gesprochen besteht die japanische Ökonomie aus zehn Finanzholdings) gehört als ein zur Politik des langen Zügels korrelierendes Element auch in der Treuhandanstalt die Personalentwicklung und -kontrolle aller Mitarbeiter. Soll nämlich die Treuhandanstalt in die Operationen ihrer Unternehmen nicht zu stark eingebunden sein, dann muß sie für den Fall von Fehlentwicklungen ein Instrument haben, um die für Fehlhandlungen verantwortlichen Personen zu sanktionieren bzw. zu ersetzen.

Die Treuhandanstalt bedarf spezieller Anreizmittel, um die Loyalität der für sie Tätigen zu sichern. Dies gilt um so mehr, als eine Vielzahl von Dritten (Aufsichtsräte, Wirtschaftsprüfer, Unternehmensberater, Banken, Makler etc.) in ihrem Auftrag und auf ihre Rechnung tätig sind. Deren Anstrengungen sind kaum oder nur zu hohen Kosten beobachtbar. Um sich hier über deren loyales Verhalten Sicherheit zu verschaffen, empfiehlt es sich generell, diese über einen langen Zeitraum über viele (kleinere) Aufträge hinweg zu beobachten und insoweit Personalentwicklung zu betreiben, als den dort Beschäftigten klar ist, daß sie zumindest indirekt kontrolliert werden.

Wird über die Entwicklungsbedingungen und -möglichkeiten in den neuen Ländern gesprochen, muß in Erinnerung gerufen werden, daß auch bei exorbitanten

Wachstumsraten von etwa 15% p.a. mehr in der Ex-DDR als in der Alt-Bundesrepublik über zehn Jahre vergehen, bis die beiden Regionen gleichgezogen haben werden. Auch bei vorsichtiger Schätzung liegt die augenblickliche Produktivität bestenfalls bei etwa einem Drittel der westdeutschen. Auf dem Weg aus diesem Tal treten erhebliche Wachstumsverluste durch Abwanderung auf, die in ihrer Bedeutung für ein endogenes Wachstum nur ansatzweise abzuschätzen sind. Wie hoch müssen die Wachstumsraten bzw. der Anstieg der Erwartung der Lebenseinkommen sein, damit die Abwanderungsverluste gebremst werden? Wie lassen sich die Erwartungen auf diese Höhe schrauben? Unterstellt man auch nur bescheidene Diskontierungsraten der Einwohner, wundert man sich, daß überhaupt einer bleibt.

Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Dem Abwanderungsprozeß wurde von seiten der Gewerkschaften in den Tarifverträgen dieses Jahres mit Lohnerhöhungen begegnet, die einen Ost-West-Ausgleich im Ecklohn bis 1994 vorsehen. Gemessen an der Produktivität bedeutet das Lohnsteigerungen, die die Leistungskraft der meisten Betriebe im Augenblick bei weitem übersteigen¹³. Dennoch sind sie der Situation angemessen, da kein Betrieb deshalb überlebt, weil er nur ein Drittel der Löhne Westdeutschlands zahlt. Unternehmen überleben, wenn und weil sie Produkte haben, die sich auf dem Weltmarkt verkaufen lassen. Die abnehmende Lohndifferenz reicht für die absehbar marktfähigen Produkte aus, erhebliche Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Wie üblich kann die gewerkschaftliche Lohnpolitik nur in Grenzen auf technologisch allzu rückständige Produktionsprozesse Rücksicht nehmen. (Eine einheitliche Lohnpolitik eliminiert die regional- und branchenspezifische Ausnutzung der Immobilität von Arbeitskräften.) Diese Logik der Lohnanpassung fließt ohnehin in die mittelfristige Kalkulation der Investitionsplanung der Unternehmen mit ein, so daß unternehmerisches Engagement in den neuen Ländern sich nicht auf die Erwartung gründet, über niedrige Löhne Quasirenten zu erzielen.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik tritt der Abwanderung mit Transfers in die Renten- und Sozialkassen (Wohngeld etc.), mit massiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und (in Folge der beiden Mittel) mit einer Politik des Abbaus des Anteils der Älteren an der Erwerbsbevölkerung entgegen (Vorruhestand mit 55 Jahren, keine Anreize, ältere Arbeitnehmer in Arbeitslohn zu bringen, auf der einen sowie Schutz der Auszubildenden, Lehrstellenbeschaffung auf der anderen Seite). Insbesondere gegen die sozialpolitisch motivierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen läßt sich zwar der Einwand erheben, daß die hierfür erforderlichen öffentlichen Finanzmittel besser rechtzeitig in beschäftigungswirksame Investitionsaufträge umgesetzt worden wären. Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob die anfänglich noch desorganisierte öffentliche Hand in der Lage gewesen wäre, die Mittel tatsächlich effizient abfließen zu lassen. Außerdem sind aufgrund der geringen regionalen Verflechtungen vorläufig nur bescheidene Multiplikatoreffekte zu erwarten.

Mit einer Niedriglohnpolitik ist dem Beitrittsgebiet in dieser Frage nicht geholfen. Nicht eine kurzfristig angelegte Lohnpolitik, sondern die langfristige Marktstellung der vergrößerten Bundesrepublik im internationalen und osteuropäischen Zusammenhang ist am Ende das Erfolgskriterium eines „Aufschwungs Ost“. Sollte er denn in zehn Jahren voll gegriffen haben (einheitliche Lebensbedingungen ohne Subventionierung), ist die schnelle Vereinigung mit der Währungsunion, die anfangs wie eine Katastrophe wirkte und noch wirkt, ex post zu rechtfertigen. Denn das Modell „Österreich“, das heute de facto das Modell Ungarn ist, hätte nicht die erforderlichen Investitionssummen von dreistelligen Milliardenbeträgen jährlich gebracht. Daß mit einer prosperierenden Bundesrepublik als Wachstumslokomotive der Weltwirtschaft am Ende auch den osteuropäischen Staaten geholfen ist, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

Für die Treuhandanstalt gilt daher, daß sie weder das fehlende eigene Währungsgebiet mit einer den Erträgen anpaßbaren Lohnrate zu ersetzen hat noch selbst für ihre Unternehmen Märkte erobert oder Instrument der Arbeitsbeschaffung ist, sondern daß sie vielmehr als Agentur fungiert, die Ressourcen in Form von Arbeitskräften sowie Grund und Boden freisetzen muß, damit hinreichend viele neue Verwendungen gefunden werden. Diese Aufgabe muß und kann in zwei Jahren im wesentlichen erledigt sein. Das heißt nicht, daß es die Treuhandanstalt dann nicht mehr geben wird. Sie wird dann vermutlich ihren spezifischen dynamischen Charakter einbüßen und ähnliche Aufgaben zu übernehmen haben, wie sie für die alte Bundesrepublik bereits von der Bundesvermögensverwaltung wahrgenommen werden.

¹³ Die Feststellung der mangelnden Leistungsfähigkeit hat viele Autoren dazu verleitet, für einen Lohnsatz zu plädieren, der sich an dieser geringen Durchschnittsproduktivität orientiert. So richtig die Feststellung ist, bietet sie doch keinen strategischen Ansatzpunkt. Mit der Währungsunion war das zu verkaufende Weltmarkt-Produkt-Mix bestimmt und das westdeutsche Lohnniveau vorgegeben, das mit einem solchen Produktmix korreliert. Der Vorschlag von Akerlof et. al., das Lohnniveau auf die jetzige Produktivität herunter zu subventionieren, brächte mit dem Produktmix der alten Bundesrepublik unvereinbare Produkte und Produktstrukturen zur Existenz. Vgl. George A. Akerlof, Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, Helga Hesse: East Germany In From the Cold – The Economic Aftermath of Currency Union, Manuskript, Univ. of California, Berkeley 1991, S. 69 ff. Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Marktwirtschaftlichen Kurs halten – Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, Sondergutachten, April, Bonn 1991, S. 24 ff.