

Kroll, Harald; Wilhelm, Manfred

Article — Digitized Version

Auf dem Wege zum marktkonformen Eigentum

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kroll, Harald; Wilhelm, Manfred (1991) : Auf dem Wege zum marktkonformen Eigentum, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 10, pp. 520-527

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136809>

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.

Harald Kroll, Manfred Wilhelm

Auf dem Wege zum marktkonformen Eigentum

Der Treuhandanstalt fällt mit der Privatisierung der ostdeutschen Unternehmen eine Schlüsselrolle im Transformationsprozeß einer zentralistischen Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft zu. Wie bewältigt sie ihre Aufgabe? Welche Ergebnisse wurden bisher erzielt? Wie könnte der Privatisierungsprozeß effizienter gestaltet werden?

Erste Anzeichen eines beginnenden wirtschaftlichen Aufschwungs in den neuen Bundesländern weisen darauf hin, daß die fortschreitende Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft effektive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat. Damit bestätigt sich die Privatisierung als die Schlüsselfrage des Übergangs von der zentralistischen Kommandowirtschaft zur Marktwirtschaft.

Den Privatisierungsprozeß hat die Treuhandanstalt seit ihrer Gründung entscheidend gestaltet. Über verschiedene Etappen hinweg hat sie sich zu einem wirksamen Instrument bei der Entstaatlichung des Wirtschaftslebens entwickelt. Zunehmende Effizienz und Professionalität kennzeichnen ihre Arbeit. Mit der Privatisierung und Sanierung von Unternehmen wirkt sie auf eine effiziente Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern hin.

Die einander in relativ kurzen zeitlichen Abständen folgenden Etappen ihrer zunehmenden Wirksamkeit spiegeln wichtige Seiten des Erkenntnisprozesses über die erforderlichen Schritte bei der Herausbildung der sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland als integraler Bestandteil des Wirtschaftssystems Deutschlands wider.

Etappen des Privatisierungsprozesses

In einer ersten Etappe stand die Umwandlung der ehemals volkseigenen Kombinate und Betriebe in Kapitalgesellschaften im Mittelpunkt der Arbeit der Treuhandanstalt. Diese Arbeiten schlossen eine Fülle praktischer Aufgaben ein, wie die

Unterstützung der Unternehmen bei der Analyse ihrer Wettbewerbsfähigkeit,

Klärung der Liquiditätssituation und der Finanzierung des künftigen Wirtschaftens,

Unterstützung bei der Wahl der geeigneten Rechtsformen durch die Unternehmen,

Vorbereitung auf die DM-Eröffnungsbilanz.

Im Mittelpunkt einer zweiten Etappe stand die Herausarbeitung des Privatisierungs- und Reorganisationsauftrages der Treuhandanstalt. Mit dem Gesetz vom 17. 6. 1990 zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) wurde die Privatisierung als Hauptelement der Transformation planwirtschaftlich geprägter Unternehmensstrukturen in Unternehmensstrukturen der sozialen Marktwirtschaft zum Gesetzesauftrag erhoben. Nach diesem Gesetz soll die Treuhandanstalt

der Privatisierung und Verwertung des volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft dienen,

die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt,

darauf hinwirken, daß sich durch zweckmäßige Entflechtung von Unternehmen marktfähige Unternehmensstrukturen herausbilden und eine effiziente Wirtschaftsstruktur entsteht,

zu Sanierungszwecken Kredite aufnehmen und Schuldverschreibungen begeben.

In diesen gesetzlichen Rahmen für die Privatisierung gestellt, stand die Treuhandanstalt zu Beginn vor der Aufgabe, rund 32000 Objekte (industrielle Unternehmen, Handels-, Gastgewerbe-, Dienstleistungsunternehmen) in Ostdeutschland zu privatisieren.

Dr. Harald Kroll, 51, und Dr. Manfred Wilhelm, 55, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. in Berlin.

In der dritten Etappe (zeitlich abgrenzbar etwa Juli bis September 1990) ging es vor allem um die Sicherung der Liquidität der Unternehmen als Voraussetzung für weitere Verkaufs-, Sanierungs- oder Liquidationsstrategien und um den Beginn von Arbeiten zur Bestimmung der Vermögenslage der Unternehmen. Beide Aufgabenstellungen gelten – wenn auch in veränderter Qualität – für die gegenwärtige Tätigkeit der Treuhandanstalt.

Verhinderung von Firmenzusammenbrüchen

Im Mittelpunkt der dritten Etappe stand aber vor allem das Bemühen, Firmenzusammenbrüche mit flächendeckenden Ausmaßen zu verhindern. Dafür mußte eine Vielzahl operativer und organisatorischer Aufgaben in kürzester Zeit bewältigt werden: Die finanziellen Ressourcen mußten bereitgestellt werden, die Mitwirkung der Banken war zu organisieren, und schließlich mußten die 8000 Treuhandunternehmen in diesen Prozeß eingebunden werden. Um unter den gegebenen Bedingungen die kurzfristige Liquidität überhaupt zu gewährleisten, entschloß sich die Treuhandanstalt dazu, den finanziellen Bedarf gleichmäßig zu 41 % zu decken. Alternativen zu diesem – in der Öffentlichkeit häufig als „Gießkannenprinzip“ gewerteten – Vorgehen gab es real nicht. Eingeschätzt werden kann, daß mit dieser Maßnahme der befürchtete Massenexitus von Unternehmen verhindert und ganze Industriezweige vor dem Absturz bewahrt werden konnten.

In einer vierten Etappe wurde insbesondere die Verkaufsstrategie der Treuhandanstalt weiter ausgeprägt. Zunehmend gelang es ihr besser, die Privatisierung mit der Sicherung bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Durchführung der dazu erforderlichen Investitionen durch die Käufer, der Gewährleistung von Umweltverbesserungen u.a. zu verbinden. Daran wird deutlich, daß durch die Treuhandanstalt eine flexible Verkaufspolitik schrittweise entwickelt wurde, die sich mit zunehmender Professionalität auch in einem wachsenden Privatisierungstempo niederschlug. Zunehmend maß die Treuhandanstalt ihre Wirksamkeit nicht einfach an der Zahl privatisierter Unternehmen, sondern an ihrem Einfluß auf den Strukturwandel und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland.

Mit der Übereinkunft zwischen Bundesregierung, Bundesländern und Treuhandanstalt vom 15. März 1991¹ wurde Klarheit über die Arbeit der Treuhandanstalt in ihrer umfassenden Aufgabenstellung entsprechend den Schwerpunkten Privatisierung, Sanierung, Entflechtung, Finanzierung zu Sanierungszwecken geschaffen. Es wurde deutlich, daß die Treuhandanstalt ihren Privatisierungsauftrag noch komplexer faßt.

Damit begann eine neue, die fünfte Etappe ihrer Entwicklung, deren Inhalt vor allem darin besteht, unter Beibehaltung des Primats der Privatisierung ihre Verantwortung für die Sanierung von überlebensfähigen Unternehmen wahrzunehmen und mitverantwortlich die regionalen und sozialen Auswirkungen des Strukturwandels in Abstimmung bzw. direkter Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Abschluß einer Rahmenvereinbarung zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden zur Bildung von „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ vom 17. 7. 1991 zu sehen. Damit wurden günstige Voraussetzungen geschaffen für eine schnelle und konfliktarme Umwandlung der veralteten Beschäftigungsstrukturen, z.B. durch Qualifizierung und Umschulung.

Unterschiedliche Privatisierungsfortschritte

Im Ergebnis der schrittweisen Vervollkommnung der Aktionen der Treuhandanstalt erhöhte sich auch das Tempo der Privatisierung, beispielsweise ausgedrückt in der Zahl der monatlich privatisierten Unternehmen. So wurden im Juni 1991 von der Treuhandzentrale 89 Unternehmen privatisiert, im Januar 1991 betrug diese Zahl noch 57. Insgesamt wurden von den ursprünglich 6532 industriellen Unternehmen des produzierenden Gewerbes bis Ende Juli rund 3000 Unternehmen privatisiert. Durch diese Privatisierungen wurden 11,6 Mrd. DM Erlöst. Mit den Firmenverkäufen wurden Investitionen von 67,8 Mrd. DM zugesagt, darunter im Energiebereich 30 Mrd. DM und im verarbeitenden Gewerbe mehr als 15 Mrd. DM. Arbeitsplatzzusagen wurden für etwa 553000 Beschäftigte erreicht. Ungeachtet dieser generellen Ergebnisse ergibt sich nach einzelnen Branchen ein differenziertes Bild.

Ein differenziertes Bild der Privatisierungsfortschritte ergibt sich auch hinsichtlich der Größe der privatisierten Unternehmen (vgl. Tabelle 1). Die Privatisierung ist bei mittelständischen Unternehmen am weitesten fortgeschritten. Mit steigender Größe der Unternehmen sinkt entsprechend einer vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung durchgeführten Unternehmensbefragung tendenziell die erreichte Privatisierungsquote (Verhältnis der Anzahl der privatisierten Unternehmen zur Gesamtzahl der Unternehmen).

Als Ursachen für diesen Trend sind vor allem zu nennen:

- In großen Unternehmen sind die Faktoren, die dem Engagement von Investoren entgegenstehen, ausgeprägter als in kleinen oder mittleren Unternehmen. Dazu

¹ Nach Treuhandanstalt-Informationen, Nr. 1, Mai 1991.

gehören z.B. eine relative Überbeschäftigung von Arbeitnehmern und vorhandene Umweltlasten.

- Die Privatisierung kleiner und mittlerer Unternehmen wird offenbar stark forciert durch die Initiative des Unternehmensmanagements. Dieses identifiziert sich in hohem Maße mit seinem Unternehmen.
- In vielen Fällen sind große Unternehmen noch nicht durch Auf- und Abspaltung in verkaufsfähige Unternehmenseinheiten überführt worden.

Das weitere Tempo der Privatisierung und vor allem ihre Effizienz wird auch stark davon beeinflusst werden, wie durch die Treuhandanstalt in Durchsetzung ihrer Grundlinie neben der Option des vollständigen Verkaufs weitere Privatisierungswege, wie z.B. Minderheitsbeteiligungen der Treuhandanstalt, Nutzung von Investmentfonds, Bildung von Erwerbengesellschaften, Vorbereitung ostdeutscher Unternehmen auf den Gang an die Börse, erschlossen werden. Auf diesem Weg sollte die Treuhandanstalt durch Wirtschaft und Politik bestärkt und eine zu einseitige Beurteilung ihrer Tätigkeit anhand der Zahl privatisierter Unternehmen überwunden werden. Befragungen in Unternehmen bestätigen, daß ein großes Interesse an einer solchen breitgefächerten Privatisierungsstrategie besteht.

Privatisierung versus Sanierung?

Hauptziel der Arbeit der Treuhandanstalt war und ist die Privatisierung der Unternehmen auf direktem Wege durch Verkauf an Investoren. Dabei geht sie davon aus, daß das Vorhandensein einer erfolgversprechenden unternehmerischen Konzeption und die Einführung von Kapital und Know-how unabdingbare Voraussetzungen für erfolgreiche Akquisitionen sind. Demzufolge ist eine wichtige Bedingung bei der Privatisierung, daß durch die Käufer Programme vorgelegt werden, die den Maßstäben privatwirtschaftlicher Unternehmensführung entsprechen und zur Sanierung der Unternehmen führen. Insofern wird von der Treuhandanstalt die Strategie verfolgt,

die Sanierung vorrangig durch Privatisierung zu erreichen.

In vielen Fällen war und ist es der Treuhandanstalt aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich, eine schnelle Privatisierung zu erreichen. In diesen Fällen steht die Treuhandanstalt vor der Entscheidung, eine Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen dieser Unternehmen zu gewährleisten oder Liquidation und Konkurs vorzusehen.

Die Sanierung von Unternehmen durch die Treuhandanstalt ist erforderlich und kann keinesfalls als eine langfristige Subventionierung bewertet werden. Sie sollte stets mit dem Ziel erfolgen, das jeweilige Unternehmen zu privatisieren und sich somit von marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten leiten lassen. Das heißt, Sanierungen können nur in mittelfristig privatisierbaren Unternehmen akzeptiert werden.

Die Treuhandanstalt hat sich insofern darauf eingestellt, als sie durch eine unabhängige Prüfergruppe diese Sanierungsfähigkeit der Unternehmen feststellen läßt. Das bedeutet in erster Linie, daß von den Treuhandunternehmen Konzepte zur Sanierung eingebracht werden, die eigene Potentiale erschließen und vor allen Dingen deutlich machen, wie dadurch die Chancen der Privatisierung gefördert werden. Die „Sanierung durch die Treuhandanstalt“ kann demzufolge nur darin bestehen, für dazu fähiges Management in den Unternehmen zu sorgen, zeitliche und inhaltliche Ziele zu setzen, die Prozesse zu begleiten und eventuell eine begrenzte finanzielle Unterstützung abzusichern (im Rahmen der für das Jahr 1991 vorgesehenen 9 Mrd. DM).

Vorrang der Privatisierung

In Einzelfällen kann sich sogar zwingend die Notwendigkeit ergeben, im Zusammenwirken von Treuhandanstalt, Bund und Ländern Sanierungsmaßnahmen in solchen Unternehmen einzuleiten, für die sich allein aus gegenwärtiger marktwirtschaftlicher Sicht kurzfristig keine klaren Überlebenschancen erkennen lassen. Es sollten Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden, damit die marktwirtschaftliche Effizienz erreicht werden kann und die Privatisierung möglich wird. Das ist um so wichtiger, da die Treuhandanstalt die meisten ihrer Unternehmen als sanierungsfähig und sanierungswürdig einschätzt.

Das Verhältnis von Sanierung und Privatisierung im Tätigkeitsspektrum der Treuhandanstalt wird vielfach mit dem Problem des erzielbaren Verkaufspreises eines Unternehmens in Verbindung gebracht: Soll die Treuhandanstalt sanieren, um einen höheren Verkaufspreis zu erreichen, oder soll sie sofort privatisieren, unter Umständen auf die Gefahr hin, geringere Erlöse zu erzielen?

Tabelle 1

Privatisierungsquote der befragten Unternehmen nach Unternehmensgrößen

Unternehmensgröße nach Beschäftigten	Privatisierungsquote in %
bis 49	35,7
50-99	20,0
100-499	15,9
500-999	17,2
über 1000	13,3

Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Berlin 1991.

Nach unserer Meinung spricht alles für die Variante des möglichst schnellen Verkaufs. Den bisher genannten Argumenten für eine solche Verfahrensweise lassen sich kaum weitere hinzufügen. Sie sind theoretisch begründet und in der unternehmerischen Praxis unbestritten². Im übrigen, die Treuhandanstalt handelt entsprechend diesem Grundsatz.

Probleme im Privatisierungsprozeß der Treuhandanstalt entstehen aber vielfach nicht im Zusammenhang mit dem Preis für die Unternehmen. Aus unterschiedlichen Gründen gibt es offensichtlich zur Zeit für bestimmte Treuhandunternehmen nur eingeschränkt Kaufinteressenten. Soweit diese Gründe sich aus der gesamtwirtschaftlichen Situation Ostdeutschlands ableiten, kann davon ausgegangen werden, daß sich die Privatisierungschancen solcher Unternehmen verbessern werden. Kurzfristig wäre deshalb, diese Unternehmen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verkauft werden können, aber mittelfristig ihren Platz am Markt finden könnten, zusammenbrechen zu lassen. Ihre augenblickliche schlechte wirtschaftliche Lage ist nicht oder nur zum Teil auf Produktivitäts-, Marketing- und andere Rückstände zurückzuführen, sondern vielfach auf den „Transformationsschock“. Das betrifft z.B. Unternehmen des Verbrauchsgüterproduzierenden Gewerbes, dessen Produktion sich im März 1991 erstmals seit Oktober 1990 um 5,2% ausgedehnt hat. Das unterstreicht die praktische Bedeutung des Treuhandauftrages, als sanierungsfähig bewertete Unternehmen bis zur Privatisierung durch Sanierung zu erhalten³.

Sanierung – eine komplexe Aufgabe

Die Sanierung als Voraussetzung und Folge der Privatisierung ist eine außerordentlich komplexe Aufgabe. Sie schließt eine ganze Reihe von Fragen ein, die über ein engeres Verständnis der Sanierung weit hinausreichen. Sie wirken aber intensiv auf die Voraussetzungen, Bedingungen, das Tempo und letztlich auf die Chancen der Privatisierung ein. Durchgeführte Einzelanalysen weisen darüber hinaus darauf hin, daß die auf Chancen und Tempo der Privatisierung einwirkenden Tatbestände und vor allem ihre Struktur stark differieren. Auch das ist ein Grund dafür, daß für Privatisierung und Sanierung eigene Aktivitäten der Unternehmen erforderlich sind.

² Vgl. u.a. M. Krakowski: Wettbewerbspolitische Probleme beim Zusammenschluß der deutschen Staaten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 2, S. 101.

³ Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten vom 13. April 1991, Ziffern 26 bis 29.

⁴ Zur Bewältigung von Strukturproblemen durch Privatisierung vgl. F. Knauß: Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983–1990, Deutscher Institutsverlag 1990.

Etwa 40% der befragten Unternehmen in den ostdeutschen Ländern sehen Gründe für Verzögerungen und Hemmnisse im Privatisierungsprozeß jeweils in Altlasten und ungeklärten Eigentumsfragen; etwa jeweils 30% in der Überbeschäftigung, in fehlendem Absatz, in unzureichender Rentabilität und hohem Sanierungsaufwand. Von Bedeutung ist, daß nur wenige Unternehmen das Qualifikationsniveau, die Lohnkostenentwicklung und das Niveau der Infrastruktur als Privatisierungshemmnisse nennen (vgl. Tabelle 2).

Diese Zusammenhänge werden von den zu privatisierenden Unternehmen in der Regel erkannt. Schwerpunkte der Sanierung sind bei 78% der Unternehmen die Reduzierung des Personals, bei 53% der Unternehmen die Entwicklung neuer Erzeugnisse, bei 39% die Sortimentsbereinigung und bei 38% Investitionen.

Die mit der Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft verbundene Umstrukturierung führt in bestimmten Branchen und Regionen zu besonders großen Problemen in der Beschäftigung, im sozialen Bereich und in anderen Bereichen.

Dazu gehören z.B. die Chemiestandorte Bitterfeld, Leuna, Buna, die Stahlstandorte Hennigsdorf, Brandenburg, Eisenhüttenstadt, die Werften. Vorbild für die Sanierung dieser Bereiche können die Erfahrungen aus der Bewältigung der strukturellen Anpassungsprobleme in solchen altindustriellen Regionen wie etwa dem Ruhrgebiet bzw. bei der Bewältigung der Strukturprobleme im Schiffbau der Alt-Bundesrepublik sein⁴. Dadurch, daß von der Entscheidung der Treuhandanstalt zu einzelnen Unternehmen unter Umständen das wirtschaftliche und soziale Leben ganzer Regionen innerhalb der neuen Bundesländer beeinflußt wird, ist die Treuhandanstalt

Tabelle 2

Den Privatisierungsprozeß beeinflussende Faktoren nach Betriebsgrößengruppen

(in % der Unternehmen/Mehrfachnennungen möglich)

Faktoren	Betriebsgrößen (in Beschäftigten)			
	insges.	1-99	100-999	>1000
Eigentumsfragen	38,5	38,0	41,8	26,9
Absatz	30,4	24,1	23,9	38,5
Rentabilität	31,1	14,8	29,9	32,7
Altlasten (Umwelt/Kredite)	41,9	17,2	44,8	53,8
Sanierungsaufwand	29,7	27,6	44,8	23,1
Bewertungsprobleme	25,0	41,4	22,4	19,2
Qualifizierungsniveau	2,0	3,4	0	1,9
Überbeschäftigung	32,4	6,9	34,3	51,9
Lohnkostenentwicklung	10,1	6,9	13,4	5,8
Infrastruktur	4,1	3,4	3,0	5,8
andere Faktoren	14,2	17,2	13,4	9,6

Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Berlin 1991.

dazu veranlaßt, diesen weiten Zusammenhang bei ihren Entscheidungen hinsichtlich Tempo, Schrittfolge und der notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Privatisierungswege diversifizieren

Bei der Privatisierung der Unternehmen stand bisher grundsätzlich ihr vollständiger Verkauf im Vordergrund. Käufer waren bzw. sind in der Regel einzelne Interessenten mit Vorstellungen, wie sie das Unternehmen den Anforderungen des Marktes entsprechend sanieren und weiterführen können.

Für den Privatisierungsprozeß ist von entscheidender Bedeutung, daß durch die Unternehmensverkäufe in jedem Fall neue unternehmerisch tätige Eigentümer wirksam werden. Diesem Ziel ist die gesamte Strategie der Unternehmensverkäufe verpflichtet. Das schließt ein flexibles Reagieren auf Käuferinteressen in den Verkaufsverhandlungen ein. Dazu gehört die Möglichkeit, Erwerber, Eigentümer und Besitzer von Anlagen von der Verantwortung für Risiken, die von ökologischen Altlasten ausgehen, ganz oder teilweise freizustellen. Dadurch wird die Altlastenproblematik entschärft. Sie behindert nicht die Privatisierung. Das in Deutschland hochentwickelte Umweltrecht, die daraus abgeleiteten scharfen Maßstäbe zur Charakterisierung von Altlastensituationen in den neuen Bundesländern werden somit nicht zur Investitionsbremse, sondern können sogar fördernd auf einen nach modernstem Standard verlaufenden Investitionsprozeß einwirken.

Bereits privatisierte Unternehmen können sich deshalb zur Überwindung der Umweltbelastungen mit ihren Sanierungskonzepten vorrangig auf die Schaffung eines modernen Kapitalstocks konzentrieren. Solche Ergebnisse bestätigen grundsätzlich, daß durch den vollständigen Verkauf großer und zusammenhängender Unternehmenseinheiten Voraussetzungen für eine effiziente unternehmerische Tätigkeit in Übereinstimmung mit präzisen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Die komplizierter werdenden Verkaufsverhandlungen, der Abschluß des Verkaufs von Unternehmen im „ersten Zugriff“, die Notwendigkeit einer Sanierung einzelner Unternehmungen vor einem vollständigen Verkauf und andere Faktoren führen jedoch zunehmend dazu, daß die Verkaufsstrategie der Treuhandanstalt in beiden möglichen Richtungen, den Formen und Methoden des vollständigen Verkaufs und den Formen und Methoden eines

Beteiligungsverkaufs, also der Veräußerung von Anteilen, weiterentwickelt werden wird⁵. Die oben genannte Unternehmensbefragung hat ergeben, daß etwa 44% der vorgesehenen sowie bereits realisierten Privatisierungen auf die Option des vollständigen Verkaufs zurückgehen; in etwa 22% wird auf die Möglichkeit von Beteiligungen abgestellt.

Halten von Minderheitsanteilen

Positiv auf die Diversifikation der Privatisierungswege durch die Treuhandanstalt haben sich bisher vor allem ausgewirkt:

- die Dezentralisierung der Entscheidungen im Rahmen einheitlicher Leitlinien der Geschäftspolitik der Treuhandanstalt durch den Ausbau der Niederlassungen;
- die Gründung spezialisierter Tochtergesellschaften der Treuhandanstalt, wie die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels mbH, die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH;
- die Einbeziehung von Investmentbanken und Unternehmensberatern in die Privatisierung;
- die Veräußerung von Unternehmen an deren leitende Mitarbeiter (Management Buy-out) und/oder unternehmensfremde Manager (Management Buy-in);
- die Schaffung von Voraussetzungen für größere Transparenz und aktives Verkaufen durch die schrittweise Anwendung öffentlicher Ausschreibungen, die Installation einer Treuhanddatenbank/Treuhandbörse.

Diese vielfältigen Formen gilt es jetzt weiter auszubauen, noch breiter zu nutzen und durch die Veräußerung von Anteilen wirksam zu ergänzen.

So sollte nach unserer Ansicht durch die Treuhandanstalt das vorübergehende Halten von Minderheitsanteilen weiter ausgebaut werden. Das Risiko wird geteilt und die Zahl der Interessenten vergrößert sich. Der Restanteil kann durch die Treuhandanstalt gehalten oder in Form von Anteilscheinen veräußert werden, z.B. an Beteiligungsgesellschaften, Investmentfonds, andere Unternehmen. Bei allen diesen Formen einer schrittweisen Privatisierung sollte der Grundsatz gelten, daß die unternehmerische Hauptverantwortung bei dem/den privaten Anteilseigner/n liegt.

Für diese Form der Privatisierung werden sich vor allem Unternehmen mit günstigeren Sanierungsaussichten eignen. Die Verantwortung für die Sanierung sollte von der Treuhandanstalt in der Regel auf den mehrheitsbeteiligten Partner übertragen werden. Diese Form könnte bis zur Anerkennung der vorzunehmenden Investitionen als Mehrheitsbeteiligung bei Verzicht der Ent-

⁵ Grundsätzliche Ausführungen dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, Gutachten vom 15./16. 2. 1991, Bonn 1991.

richtung des anteiligen Kaufpreises an die Treuhandanstalt geführt werden.

Wird die Strategie der Anteilsveräußerung durch die Treuhandanstalt verfolgt, dann verbleibt bei ihr allerdings solange entsprechende unternehmerische Mitverantwortung, bis die vollständige Privatisierung des jeweiligen Unternehmens abgeschlossen ist. Die der Treuhandanstalt bisher vielfach nur als relativ kurz zugebilligte Lebensdauer würde sich verlängern.

Erschließung weiterer Käuferkreise

Bei der Erschließung weiterer Käuferkreise für Unternehmen kann die Treuhandanstalt an einem auch bisher schon relativ breit gefächerten Interessentenpotential anknüpfen. Das spiegelt sich auch im differenzierten Engagement der Käufer bzw. Beteiligungsfirmen nach Branchen wider (vgl. Tabelle 3).

Die Dominanz westdeutscher Käufer bzw. Beteiligungspartner ist offensichtlich. Das ordnungspolitische Interesse sollte in einer weiteren Diversifikation der Partner für ostdeutsche Unternehmen mit dem Ziel bestehen, den Anteil von Partnern aus den neuen Bundesländern und aus dem Ausland zu erhöhen. Der Gefahr des Entstehens wettbewerbsverzerrender Strukturen kann dadurch entgegengewirkt werden. Dafür werden durch die Treuhandanstalt in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt folgende Schritte gefördert bzw. gegangen:

- die Förderung des Wettbewerbs der Käufer bzw. Beteiligungsfirmen beim Erwerb ostdeutscher Unternehmen. Günstige Ansatzpunkte bieten Ausschreibungen, die Einbeziehung von Liegenschaften der Treuhand und von Gebietskörperschaften in Immobilienausschreibungen;
- der weitere Ausbau von Angebotsaktivitäten zum Kauf von Unternehmen bzw. der Beteiligung an ihrem Ver-

mögen. Messen, Ausstellungen, aber auch gezielte Informationsveranstaltungen sind geeignete Formen;

- die verstärkte Inanspruchnahme vorhandener Informationsdienste. Innerhalb des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums für Wirtschaft verfügt z.B. die Bundesstelle für Außenhandelsinformationen über Kontakte zu allen wirtschaftlich wichtigen Regionen der Welt;
- die Unterstützung von Bestrebungen des Management Buy-out bzw. Employee Buy-out in den neuen Bundesländern sowie in geeigneter Form Publizierung entsprechender Erfahrungen.

Entflechtung als Privatisierungsvoraussetzung

Die Abgrenzung der von der Treuhandanstalt zu verkaufenden Unternehmen in vom Markt akzeptierte Unternehmenseinheiten hat sich als entscheidende Voraussetzung für die schnelle Privatisierung des gewerblichen Produktivvermögens erwiesen. Das sogenannte Spaltungsgesetz ermöglicht es der Treuhandanstalt, ihren Unternehmensbestand mit dem Ziel neu zu ordnen, die Veräußerung von Unternehmensteilen vorzubereiten, kleinere, selbständig am Markt lebensfähige Einheiten zu schaffen sowie operatives und nicht betriebsnotwendiges Vermögen abzutrennen. Die zunehmende Dynamik des Privatisierungsprozesses kann auch als Folge des Wirkens dieses Gesetzes gesehen werden.

An marktwirtschaftlichen Kriterien gemessen, sind im Durchschnitt in jedem zu privatisierenden Unternehmen potentiell etwa vier Privatisierungsfälle enthalten. Das wird auch durch den Umstand bestätigt, daß ungeachtet bedeutender Privatisierungsergebnisse die Zahl der zu privatisierenden Unternehmen der Treuhandanstalt weiter wächst. Mit den bis zum Ende des ersten Quartals 1991 privatisierten etwa 1600 Unternehmen, deren innere Strukturen noch relativ einfach waren, entstanden bereits etwa 2000 neue zu privatisierende Unternehmen. Insgesamt verfügt die Treuhandanstalt gegenwärtig noch über circa 10 400 Betriebe.

Die Verkaufsstrategie für Unternehmen bildete sich schrittweise heraus. In der zweiten Jahreshälfte 1990 konzentrierte sich die Treuhandanstalt zunächst darauf, die in Kapitalgesellschaften umgewandelten Kombinate und volkseigenen Betriebe der ehemaligen DDR möglichst als Ganzes zu verkaufen.

Dabei hatte die Treuhandanstalt mindestens die folgenden drei Zielstellungen:

- Verhindert werden sollte, daß Investoren ausschließlich oder doch zumindest überwiegend nur die effizienten, ertragversprechenden Unternehmensteile erwerben und die Treuhandanstalt zur Verwalterin der nicht ver-

Tabelle 3

Herkunft der Käufer bzw. Beteiligungsfirmen (einschließlich potentieller Investoren) nach Branchen

(in % der befragten Unternehmen)

Herkunft der Käufer bzw. Beteiligungsfirmen	Grundstoff- und Produktionsgüterproduktion	Investitionsgüterproduktion	Verbrauchsgüterproduktion	Handel/ Dienstleistungen	Bau
alte Bundesländer	74	74	63	63	60
Ausland	26	18	21	10	30
neue Bundesländer	-	8	16	27	10

Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Berlin 1991.

kaufsfähigen, weil nicht marktgerechten Unternehmens-
teile wird.

□ Mit diesem Verfahren sollte eine Beschleunigung des
Privatisierungsprozesses bewirkt werden. Dahinter stand
die Erwartung, daß der Verkauf großer Unternehmen an
große Käufer zügiger möglich sei als ein Verkauf kleiner
Unternehmenseinheiten an eine Vielzahl von Käu-
fern.

□ Schließlich erwartete die Treuhandanstalt, daß die mit
der Privatisierung von Unternehmen verbundenen sozia-
len Fragen besser im Sinne der Arbeitnehmer durch den
Verkauf großer Wirtschaftseinheiten zu lösen seien als
bei einem Verkauf einer Vielzahl von Unternehmenstei-
len. Für die Ausarbeitung und Realisierung von Sozial-
plänen, die Gewährleistung von Beschäftigungsgaran-
tien für die Arbeitnehmer wurden auf der Grundlage mög-
lichst ganzheitlich verkaufter großer Unternehmen gün-
stigere Möglichkeiten und Voraussetzungen gesehen.

Obwohl die Treuhandanstalt bereits in der Vergangen-
heit diese Linie beim Verkauf der Unternehmen flexibel
realisiert hat, zeigte sich zunehmend, daß die Größen-
struktur der zum Verkauf angebotenen Unternehmen
nicht in jedem Fall den Wünschen der Käufer und vor
allem Dingen nicht den Erfordernissen der Herausbildung
eines bodenständigen mittelständischen Unternehme-
rums entsprach. Deshalb sollen die bereits durchgeführ-
ten Kombinatentflechtungen durch die Auf- und Abspal-
tung von Unternehmenseinheiten weitergeführt werden.

Im Ergebnis dessen wird die Treuhandanstalt in ihrer
Tätigkeit den Erfordernissen des Marktes besser gerecht.
Dadurch kann sie auch besser auf die konkreten Interes-
sen der Investoren reagieren und die Verkaufsoptionen
vergrößern. Durch das Spaltungsgesetz sind Vorausset-
zungen dafür geschaffen, daß die Treuhandanstalt Initia-
tiven ergreifen kann, Unternehmen im Vorgriff auf künf-
tige Verkaufsoptionen zu entflechten.

Konsequenzen für die Arbeitsweise

Durchgeführte Befragungen zeigen, daß noch nicht
privatisierte Unternehmen Privatisierungschancen viel-
fach nur nach durchzuführenden Entflechtungen sehen.
Gleichzeitig gehen aber von dieser Umstrukturierung der
Unternehmen der neuen Bundesländer erhebliche Kon-
sequenzen für die gesamte Arbeitsweise der Treuhand-
anstalt aus:

□ Die Umstrukturierung der Unternehmen ist auf die Ab-
grenzung solcher Wirtschaftseinheiten gerichtet, die
nach ihrer Privatisierung auf dem Markt bestehen kön-
nen. Im Falle nicht sofortiger Privatisierung steht die
Treuhandanstalt deshalb vor der Entscheidung, durch
eine entschlossene Sanierung dieser Unternehmen

deren Verkaufschancen zu erhöhen oder sie zu liquidie-
ren. Es erhöht sich die unternehmensbezogene Verant-
wortung der Treuhandanstalt.

□ Weitere Käuferkreise werden angesprochen. Es er-
höht sich das Angebot mittlerer und kleiner Unterneh-
menseinheiten aufgrund ihrer Um- und Ausgliederung
aus dem größeren Unternehmensverbund. Mittelständler
haben somit besser die Möglichkeit zum Kauf von ost-
deutschen Unternehmen. Die Treuhandanstalt über-
nimmt Verantwortung im Prozeß der Schaffung eines lei-
stungsstarken Mittelstandes. Es verstärkt sich die ord-
nungspolitische Relevanz der Arbeit der Treuhandan-
stalt.

□ Innerhalb der Treuhandanstalt erhöht sich die Verant-
wortung der Treuhandniederlassungen. Deren Arbeits-
umfang war bisher schon außerordentlich hoch. Bis 50
Verkaufsverträge wurden monatlich in den einzelnen Nie-
derlassungen verhandelt und teilweise abgeschlossen.
Durch die Abgrenzung verkaufsfähiger Unternehmens-
teile kleiner und mittlerer Größe aus einem großen Un-
ternehmen entstehen Unternehmenseinheiten, deren Ver-
kauf effizient in erster Linie durch die Niederlassungen
realisiert werden kann.

□ Die Privatisierung der verbleibenden Betriebsteile
darf durch die Teilverkäufe nicht gefährdet werden. Des-
halb orientiert man sich mit der Entflechtung auf die
Schaffung am Markt lebensfähiger Unternehmenseinhei-
ten und deren Privatisierung. Der Verkauf möglichst kom-
plexer Einheiten hat nach wie vor Vorrang.

Durch die Entflechtung kann vor allem eine Unterneh-
mensstruktur geschaffen werden, die zur Motivations-
struktur der potentiellen Käufer der Unternehmen in hö-
herem Maße kompatibel ist als die vorhandene Struktur.

Aus der Sicht befragter privatisierter bzw. noch nicht
privatisierter Unternehmen Ostdeutschlands ergibt sich
die in Tabelle 4 wiedergegebene Struktur der Motive für
Investments in ostdeutschen Unternehmen.

Die Treuhandanstalt hat sich auf die spezifische Moti-
vationsstruktur potentieller Käufer durch Entgegenkom-
men und eine ganze Reihe von Erleichterungen einge-
stellt. Dazu zählen unter anderem Kaufpreisreduzierun-
gen, Entschuldungen, Übernahme von Umweltrisiken,
Entflechtungen, Übernahme eventueller Rückübertra-
gungsrisiken durch die Treuhandanstalt. Besonders das
Eigentumsproblem und die Entflechtungen spielen dabei
eine bedeutende Rolle.

Fazit

Nach den bisherigen Erfahrungen beansprucht der
Prozeß der Privatisierung als Bestandteil der Transfor-
mation einer zentralistischen Planwirtschaft in die sozi-

ale Marktwirtschaft einen längeren Zeitraum. Die Umstellung auf marktwirtschaftliche Erfordernisse macht eine Übergangsphase notwendig, in der einem großen Teil der Unternehmen Liquiditäts- und Sanierungshilfen gewährt werden sollten. Es handelt sich dabei nicht um Maßnahmen zur Verfestigung veralteter, nicht wettbewerbsfähiger wirtschaftlicher Strukturen, sondern es geht vielmehr darum, den Unternehmen die zügige Strukturanpassung auf der Grundlage eines tragfähigen unternehmerischen Konzepts zu ermöglichen.

Erfolgreiche Privatisierung verlangt eine aktive Vorbereitung darauf in den Unternehmen selbst. Das bedeutet in erster Linie, daß von den Unternehmen gangbare Privatisierungskonzepte eingebracht werden, die eigene Potentiale erschließen und Chancen und Erlöse der Privatisierung fördern helfen. Unternehmensbefragungen weisen darauf hin, daß die Chancen für eine erfolgreiche Weiterführung der Unternehmen durch Privatisierung in erster Linie von der Herbeiführung der Wettbewerbsfähigkeit abhängen, das heißt von der Sicherung eines Marktes und von der Entwicklung und Herstellung technisch und wirtschaftlich wettbewerbsfähiger Produkte.

Die Aktivitäten eines fähigen und aus DDR-Vergangenheit unbelasteten Unternehmensmanagements sind entscheidend für den Fortbestand der Unternehmen durch Privatisierung. Wichtiger Bestandteil der Arbeit der

Treuhandanstalt ist es deshalb, über den eigentlichen Verkaufsauftrag hinaus wirtschaftlichen Einfluß auf die Unternehmensleitungen auszuüben und auch personelle Maßnahmen zur Erreichung einer kompetenten Unternehmensstrategie und -leitung zu treffen.

Für den Fortgang des Privatisierungsprozesses kann eine Diversifizierung der Privatisierungswege förderlich sein. Der vollständige Verkauf, dessen Vorteile nicht in Abrede gestellt werden, sollte zukünftig auch in stärkerem Maße durch Formen und Methoden des Beteiligungsverkaufs ergänzt werden. Das kann auch durch das zeitweilige Halten von Minderheitsanteilen durch die Treuhandanstalt, die Bildung von Beteiligungsgesellschaften und von Investmentfonds sowie den langwierigen Weg der Heranführung von Unternehmen an die Börse erfolgen. In der Arbeit der Treuhandanstalt würde damit der Charakter einer unternehmerischen Tätigkeit weiter ausgeprägt.

Die Chancen für eine erfolgreiche Privatisierung erhöhen sich in dem Maße, wie es gelingt, zentralistisch geprägte Überkonzentrationen von Unternehmen zu beseitigen, das heißt ineffiziente Großunternehmen zu entflechten. Das kann damit verbunden sein, daß beschleunigte Privatisierung durch entsprechende Entflechtungen zunächst dazu führt, daß sich die Zahl der zu privatisierenden Unternehmen weiter vergrößert.

Durchgeführte Befragungen belegen, daß bei mittelständischen Unternehmen die Privatisierung zügiger durchgeführt werden kann. Überdies unterstützt die Unternehmensentflechtung das Wirksamwerden des Management Buy-out und Management Buy-in oder auch Employee Buy-out als Privatisierungsweg.

Die Privatisierung und die mit ihr verbundenen strukturellen und wirtschaftlichen Anpassungsprozesse vollziehen sich vor dem Hintergrund der Wettbewerbsschwäche der Unternehmen und des damit verbundenen Rückgangs wirtschaftlicher Ergebnisse in den neuen Bundesländern. Diesem Rückgang administrativ und auf der Grundlage dirigistischer Konzepte begegnen zu wollen, birgt die Gefahr der Konservierung überlebter wirtschaftlicher Strukturen in sich. Demzufolge sind Subventionen grundsätzlich auszuschließen. Sanierungsfähiges und sanierungswürdiges Produktivvermögen sollte jedoch mit dem Ziel seiner schnellstmöglichen Privatisierung erhalten werden.

Der institutionelle Ansatz für den Privatisierungsprozeß darf nicht unterschätzt werden. Dazu gehören das entsprechende Regelwerk, die Verwaltungsstrukturen, die Entscheidungsmechanismen. Dieses Instrumentarium muß sichern, daß vor allem die Marktmechanismen den Transformationsprozeß fördern.

Tabelle 4

Motive von Investoren für ihr Engagement in ostdeutschen Unternehmen – nach Angaben der Ostunternehmen¹ –
(Mehrfachnennungen möglich)

Motive	in % der befragten Unternehmen
Erschließung des ostdeutschen Marktes	40,7
Erwerb von Grund und Boden ostdeutscher Firmen	40,1
Erschließung des osteuropäischen Marktes	36,7
Sicherung des bisherigen Marktes	24,3
Erwartung einer hohen Rendite	21,5
Nutzung der Technologie, des technischen Know-hows und ähnliches der ostdeutschen Firmen	20,9
Erwerb der Vertriebsorganisation der ostdeutschen Firmen	19,8
Nutzung der ostdeutschen Firmen als Zulieferer	18,6
Erhalt/Schaffung von Arbeitsplätzen	16,4
Ausschaltung der ostdeutschen Firmen als Konkurrent	14,7
Nutzung der ostdeutschen Firmen als Montagebetrieb	13,6
Erwerb der materiellen Bestände der ostdeutschen Firmen	9,6
Firmenspezifische Motive	9,0

¹ Befragt wurden nicht die Investoren, sondern die Treuhandunternehmen bzw. bereits privatisierte Unternehmen. Daraus ergibt sich die Möglichkeit abweichender Aussagen gegenüber Befragungen, die sich an die Investoren selbst richten.

Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Berlin 1991.