

Krüger, Reinald

**Article — Digitized Version**

## Privatisierung ostdeutscher Unternehmen in EG-koordinierten Krisenbranchen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Krüger, Reinald (1992) : Privatisierung ostdeutscher Unternehmen in EG-koordinierten Krisenbranchen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 11, pp. 594-601

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136945>

**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.*

Reinald Krüger\*

## Privatisierung ostdeutscher Unternehmen in EG-koodinierten Krisenbranchen

*Die Privatisierung der ostdeutschen Werft- und Stahlindustrie ist gekennzeichnet durch einen Mangel an Kaufinteressenten, durch langwierige, immer wieder verzögerte Verkaufsverhandlungen, massive Interventionen von Politikern und Proteste und Betriebsbesetzungen von Arbeitnehmern. Welcher besonderen Problematik unterliegt die Treuhandanstalt beim Verkauf der Unternehmen in diesen Branchen? Welchen Einfluß hat die EG-Kommission auf die Privatisierungsergebnisse?*

In der öffentlichen Diskussion über die Privatisierung ostdeutscher Unternehmen richten die jeweils betroffenen Arbeitnehmer, Landes- und Kommunalpolitiker ihre Kritik über die erzielten Verkaufsergebnisse primär an die Treuhandanstalt, aber auch an die EG-Institutionen, wenn diese im Privatisierungsprozeß involviert waren. In vielen Fällen berücksichtigt diese Kritik nicht die besondere Problematik und die exogenen Hemmnisse, denen sich die Treuhandanstalt und die betreffenden EG-Institutionen gegenübersehen. Gerade wenn Unternehmen aus auch im Westen strukturschwachen Branchen zur Privatisierung anstehen, impliziert die wettbewerbspolitisch wünschenswerte EG-Beihilfenkontrolle, daß die Handlungsalternativen der Treuhandanstalt erheblich eingeschränkt werden.

Dies resultiert im wesentlichen aus den branchenspezifischen Sondervorschriften, die zur Zeit EG-weit für die Landwirtschaft, die Textilindustrie, die Chemiefaserindustrie, die Automobilindustrie, den Schiffbau, den Fischerei- und Verkehrssektor, die Kohle- und die Stahlindustrie<sup>1</sup> gelten. Abgesehen vom Verkehrssektor sind diese Industrien nach Ansicht der EG-Kommission durch spezifische strukturelle Probleme gekennzeichnet, die durch längerfristige, nicht-konjunkturelle Überkapazitäten zum Ausdruck kommen. Die Ursachen für diese Überkapazitäten sieht die Kommission in „einer tiefgreifenden Veränderung des weltweiten Gleichgewichts (...) als Folge der schnellen technologischen Entwicklung, der Herausbil-

dung einer sehr starken Konkurrenz außerhalb der Gemeinschaft oder einer anhaltenden Stagnation der Nachfrage – oder noch häufiger eine Folge des Zusammenwirkens aller dieser Faktoren“<sup>2</sup>.

Damit konstatiert die Kommission für die von ihr besonders kontrollierten – nach eigenem Wortlaut „sensiblen“ – Bereiche, daß deren Anpassungsflexibilität zu gering ist<sup>3</sup>. Der Wettbewerb ohne administrative Eingriffe kann demnach nicht gewährleisten, daß sich das Güterangebot an Veränderungen der Nachfragerpräferenzen anpaßt und die Produktionsfaktoren entsprechend der veränderten Nachfragestruktur in alternative Verwendungen gelenkt werden. Vielmehr wird die Gefahr gesehen, daß die EG-Mitgliedstaaten in einen Subventionierungswettlauf gegeneinander eintreten<sup>4</sup>. Ursächlich dafür ist die Angst vor ruinöser Konkurrenz, die vor allem in Branchen zu befürchten ist, in denen hohe Marktaustrittsbarrieren aufgrund von Irreversibilitäten<sup>5</sup> zu strukturellen Überkapazitäten führen. Ein dann resultierender Subventionierungswettlauf würde nicht die Anpassung von Umfang und Qualität der Kapazitäten an veränderte Marktbedingungen gewährleisten, sondern den Schutz der heimischen Unternehmen vor effizienterer ausländischer

\* Dieser Aufsatz stellt eine grundlegend überarbeitete und aktualisierte Fassung des dritten Kapitels dar, das der Autor für eine Studie des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft geschrieben hat. Die Studie ist erschienen als Hans-Hagen Härtel, Reinald Krüger, Joachim Seeler, Marisa Weinhold: Unternehmenssanierung und Wettbewerb in den neuen Bundesländern, Sechster Zwischenbericht gemäß dem Forschungsauftrag des Bundeswirtschaftsministeriums „Beobachtung und Analyse des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern“, HWWA-Report Nr. 103, Hamburg 1992.

<sup>1</sup> Vgl. EG-Kommission: Fair competition in the internal market: Community State aid policy, in: European Economy, Nr. 48, 1991, S. 7-114, hier S. 63-66.

<sup>2</sup> EG-Kommission: 21. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg 1992, S. 197.

*Reinald Krüger, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Beobachtung und Nutzbarmachung neuer Forschungsmethoden und -bereiche des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

Konkurrenz zum Ziel haben<sup>6</sup>. Damit wäre der marktwirtschaftliche Ausleseprozeß vollständig außer Kraft gesetzt, da nicht mehr zwangsläufig die ineffizientesten Anbieter aus den Märkten ausscheiden würden, sondern diejenigen mit der geringsten staatlichen Unterstützung.

### Beihilfenbedingungen der EG

Um dieser Gefahr zu begegnen, unterstellt die EG-Kommission öffentliche Subventionen an die Unternehmen einer besonderen, sektorspezifischen Kontrolle. Subventionen sind zum Teil grundsätzlich ganz verboten<sup>7</sup> bzw. nur in einer EG-weit geltenden Höhe zulässig<sup>8</sup>. Darüber hinaus sollen Beihilfen nur dann zulässig sein, wenn sie innerhalb einer gemeinsamen Branchenkonzeption der Mitgliedstaaten zu tolerieren sind. Für die jeweilige Branche ist das Ziel eines solchen Konsenses, die Überkapazitäten innerhalb der EG konzertiert abzubauen, indem kapazitätserhaltende Beihilfen unterbleiben.

Tatsächlich werden in der Regel Beihilfen an Unternehmen der „sensiblen“ Sektoren nur dann genehmigt, wenn sie an die Umstrukturierung des Industriezweiges gebunden sind. Das heißt, daß Beihilfen dann eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, die Zustimmung von der Kommission zu erhalten, wenn mit ihnen gleichzeitig ein Abbau der Produktionskapazitäten am die Beihilfe betreffenden Standort verknüpft ist<sup>9</sup>. Diese Strategie des gemeinschaftsweiten Kapazitätsabbaus ist vergleichbar mit dem Szenario eines Strukturkrisenkartells. Strukturkrisenkartelle haben modelltheoretisch die positive Eigenschaft, daß sie sicherstellen, trotz der Tendenz zu ruinösem Wettbewerb die Grenzanbieter ausscheiden zu lassen. Planmäßige Marktaustritte erfolgen im Modell dann solange, bis das Angebotsvolumen allen am Markt verbleibenden Unternehmen wieder normale Profite ermöglicht<sup>10</sup>. In der Praxis ist allerdings keineswegs sichergestellt, daß durch die Ersetzung von Wettbewerb durch

staatliche Lenkung wirklich die Grenzbetriebe ausscheiden<sup>11</sup>.

Zunächst stellt das Strukturkrisenkartell ohnehin die den Kapazitätsabbau überwachende Institution vor die kaum lösbare Aufgabe, die zukünftigen nachfrageseitigen Marktentwicklungen quantitativ richtig zu prognostizieren. Die erst mittelfristig wirksame Veränderung von Marktstrukturfaktoren ist aber die entscheidende Grundlage zur Beantwortung der Frage, ob in dynamischer Sicht ein vom Mitgliedstaat vorgeschlagener Kapazitätsabbau eine bestimmte Beihilfenhöhe rechtfertigt. Darüber hinaus ist immer, wenn wie hier Absprachen über Wettbewerbsparameter getroffen werden, die Gefahr gegeben, daß die Umstrukturierung einer Branche nicht durchgehalten, sondern weiterhin Strukturkonservierung betrieben wird<sup>12</sup>. In einem multinationalen Kontext, wie die EG ihn darstellt, ist im besonderen in Frage gestellt, daß die Zielsetzung der konzertierten Anpassung erreicht werden kann. Es erscheint beispielsweise undenkbar, daß ein innergemeinschaftlicher Konsens dazu führen könnte, zwar Beihilfen EG-weit zu gewähren, aber nur Standorte in einem bestimmten EG-Land mit einem hohen Abbau von Kapazitäten zu belasten, auch wenn sich gerade hier die ineffizientesten Betriebe befinden. Bei EG-weiten „Strukturkrisenkartellen“ wird im Zweifelsfall der Gedanke der „gerechten“ Verteilung der Lasten über die Mitglieder die Effizienzmaxime, welche ja die Begründung für das Kartell ist, dominieren.

Im folgenden soll aber nicht die ökonomische Rechtfertigung dieser branchenspezifischen Eingriffe erörtert werden, vielmehr ist zu diskutieren, welche wettbewerbspolitisch bedeutsamen Effekte von ihnen auf die Privatisierung der betreffenden ostdeutschen Unternehmen ausgehen. Immerhin betreffen diese Interventionen Branchen, die hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten für die gesamte ostdeutsche Wirtschaft und insbeson-

<sup>3</sup> Zur Anpassungsflexibilität als Wettbewerbsfunktion siehe E. Kantzenbach: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 17. Vgl. als Überblick bezüglich der Funktionen des Wettbewerbs auch K. Herdzina: Wettbewerbspolitik, 3., überarb. Aufl., Stuttgart 1991, S. 17-35.

<sup>4</sup> EG-Kommission: 21. Bericht über die Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 197.

<sup>5</sup> Je irreversibler die eingesetzten Produktionsfaktoren sind, desto stärker sind die Unternehmen „an den Markt gebunden“. „The commitment effect is stronger the more slowly capital depreciates and the more specific it is to the firm (that is, when its resale involves large losses).“ J. Tirole: The Theory of Industrial Organization, Cambridge, Mass., 1988, S. 316. Vgl. auch E. Kantzenbach, J. Kruse: Kollektive Marktbeherrschung, Göttingen 1989, insbesondere Abschnitte 4.2 und 4.3.

<sup>6</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen Faktorirreversibilität und sektoraler Wirtschaftspolitik J. Kruse: Faktorimmobilitäten und sektorale Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 33. Jg., 1988, S. 63-77.

<sup>7</sup> Wie in der Stahlindustrie gemäß Art. 4 Buchst. c) EGKS-Vertrag.

<sup>8</sup> Wie in der Schiffbauindustrie gemäß Art. 4 Abs. 2 der Siebenten Richtlinie des Rates, ABl. L380 vom 31. 12. 1990.

<sup>9</sup> Vgl. dazu ausführlicher H. v. d. Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 2, 4., neubearb. Aufl., Baden-Baden 1991, S. 2688.

<sup>10</sup> H. Cox: Kartelle – Strukturanalyse, Wettbewerbswirkungen und wettbewerbspolitische Behandlung, in: H. Cox, U. Jens, K. Markert (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, München 1981, S. 225-269, hier S. 252f.

<sup>11</sup> Vgl. die ausführlichere Diskussion bei R. Boner, R. Krüger: The Basics of Antitrust Policy. A Review of Ten Nations and the European Communities, World Bank Technical Paper Nr. 160, Washington, D.C. 1991, S. 92ff.

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise K. Herdzina: Wettbewerbspolitik, 3., überarb. Auflage, Stuttgart 1991, S. 152. Schmidt sieht im übrigen die Anpassungsflexibilität der Produktionskapazitäten durch Kartelle per se gemindert. I. Schmidt: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 3., neu bearb. Aufl., Stuttgart 1990, S. 114.

dere jeweils für einzelne der neuen Bundesländer eine hohe strukturelle Bedeutung besitzen. So sind in Mecklenburg-Vorpommern die Werftindustrie, in Brandenburg die Stahlindustrie und im südlichen Sachsen die Textilindustrie regional bestimmende Branchen. Zwar finden sich ostdeutsche Standorte in diesen Branchen auch in anderen Bundesländern, aber zumindest sind sie in jeweils einem Bundesland geographisch konzentriert. In allen drei genannten Branchen ist die Privatisierung noch nicht abgeschlossen, und das öffentliche Interesse für das Schicksal der betroffenen Unternehmen ist aufgrund ihrer regionalen Bedeutung sehr groß.

#### Kapazitätsabbau und Beihilfenintensität

Massive Beihilfen sind in den ostdeutschen Krisenbranchen in der Regel die Voraussetzung dafür, daß die Treuhandanstalt Unternehmen privatisieren kann. Fraglos sind Beihilfen unumgänglich, um die Unternehmen in diesen Branchen privatem Kapital und damit auch privater Verantwortung zuzuführen. Zweifelsohne ist aber auch eine Kontrolle dieser Beihilfen dahingehend notwendig, ob sie den Wettbewerb zuungunsten der Substitutionskonkurrenz (bei Branchenbeihilfen) oder sogar zuungunsten von Wettbewerbern des gleichen Marktes (bei Beihilfen für einzelne Unternehmen) verzerren. Grundsätzlich ist es daher zu begrüßen, daß mit der EG-Kommission eine nicht nationale Kontrollinstanz Beihilfen der Treuhandanstalt, des Bundes oder der Länder überwacht<sup>13</sup>.

In den von ihr besonders überwachten Sektoren verlangt die Kommission von der Bundesregierung jeweils die Vorlage eines Branchengesamtkonzeptes. Darin soll vor allem die nach der Umstrukturierung geplante Summe der Produktionskapazitäten aller Unternehmen in den neuen Bundesländern vorgestellt werden. Wenn die Unternehmen für die Umstrukturierung Beihilfen erhalten, was regelmäßig der Fall ist, drängt die Kommission gemäß ihrer Strategie in den strukturschwachen Branchen auf einen essentiellen Abbau der Gesamtkapazitäten. Dies bedeutet für alle betroffenen Branchen wegen der aus DDR-Zeiten resultierenden enormen Überkapazitäten einen erheblichen Kapazitätsschnitt, der kurzfristig zu einer hohen Zahl von Freisetzungen ostdeutscher Arbeitnehmer führt. Folglich ist der Kapazitätsabbau kritischer Verhandlungsgegenstand zwischen der Bundesregierung und der EG-Kommission.

Leider nehmen die Verhandlungen über die – für die Privatisierung der einzelnen Unternehmen entscheidende – Gesamtkapazität relativ große Zeiträume in Anspruch. Das impliziert die Gefahr des Attentismus bei der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer<sup>14</sup>. Denn die Treuhandanstalt ist für lange Zeit nicht in der

<sup>13</sup> Vgl. H.-H. Härtel, R. Krüger, J. Seeler, M. Weinhold: Der Einfluß nationaler und europäischer Institutionen auf den Wettbewerb in den neuen Bundesländern, HWWA-Report Nr. 100, Hamburg 1992, S. 29ff.

<sup>14</sup> Vgl. die Beispiele in H.-H. Härtel, R. Krüger, J. Seeler, M. Weinhold, a.a.O., S. 40.

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Rolf Jungnickel

## NEUE TECHNOLOGIEN UND PRODUKTIONSVERLAGERUNG

Großoktav,  
262 Seiten, 1990,  
brosch. DM 59,-  
ISBN 3-87895-398-4

Die traditionelle Arbeitsteilung zwischen der Ersten und Dritten Welt, in der Entwicklungsländer primär als Rohstofflieferanten auftraten, ist nunmehr gekennzeichnet durch die wechselseitige Lieferung von Industrieprodukten. „Neue Technologien“, insbesondere im Bereich der Mikroelektronik, ermöglichen jedoch sprunghafte Produktivitätssteigerungen. Dies kann (arbeits)kostenbedingten Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer die Grundlage entziehen, so daß es zur Rückverlagerung in Industrieländer kommt. Entwicklungsländer würden dadurch im weltweiten Wettbewerb um Arbeitsplätze und Einkommen zurückgeworfen.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Lage, die Privatisierung in den betroffenen Branchen voranzutreiben. Einerseits sind die zu verkaufenden Unternehmen ohne Beihilfen für kaufwillige Übernehmer nicht interessant. Andererseits schränkt die Beihilfenkontrolle den Einsatz eines wesentlichen Wettbewerbsparameters, die Produktionsmenge, ein und verengt damit auch den Verhandlungsspielraum der Anstalt. Sollte deshalb die EG-Kommission in den betroffenen Branchen von vornherein einen „Kapazitätsdeckel“ definieren, an dem sich die Treuhandanstalt bei den Verkaufsgesprächen über die einzelnen Standorte orientieren könnte?

Dies ist nicht möglich. Die Kommission muß die Kapazitäten in Anlehnung an die letztendlich realisierte Beihilfenhöhe gestalten. Der Kapazitätsabbau in den ostdeutschen Branchen kann somit nicht a priori erfolgen. Genauer gesagt, die EG-Kommission steht vor der Situation, daß sich für sie die gesamteuropäisch akzeptable Kapazität der ostdeutschen Unternehmen und die akzeptable Beihilfe an diese gegenseitig bedingen. Es besteht ein Trade-off zwischen dem Kapazitätsabbau und der Beihilfenintensität für die hier betrachteten Branchen in den neuen Bundesländern, der sich im Modell darstellen läßt.

### Ein Modell

Das Schaubild zeigt diesen Sachverhalt graphisch. Die abgebildete Kurve I beschreibt als Indifferenzkurve den Zusammenhang zwischen Beihilfenhöhe und genehmigter Kapazität aus der Sicht der EG-Kommission. I erklärt positiv die Vorgaben der Kommission an die Treuhandanstalt<sup>15</sup>. Alle Punkte auf der Kurve stellen Kombinationen von Beihilfenintensität (etwa als prozentualer Anteil an der Investitionssumme zur Umstrukturierung) und Kapazitätsabbau dar, die die EG-Kommission gerade noch akzeptiert und denen sie indifferent gegenübersteht. Eingreifen wird sie jedoch nur innerhalb gewisser Schwellen ( $E_{max}$ ,  $E_{min}$ ). Im Beispiel liegen die Eingriffsschwellen bei einer Beihilfenintensität von 10% unten und 50% oben, was willkürlich gewählt wurde. In dem Szenario des Schaubildes toleriert die EG-Kommission in der betreffenden Branche folglich alle nach dem Abbau verbleibenden Kapazitäten, die geringer sind als die mit  $E_{max} = 50\%$  korrespondierende, unabhängig von der gewährten Beihilfe. Diese Kapazitäten sind zu gering, als daß sie die EG-weite Anpassung an die Nachfrage behindern. Vice versa sind die Beihilfeintensitäten unterhalb von  $E_{min}$  zu gering, als daß sie eine Kapazitätsbeschränkung durch die Kommission rechtfertigen würden.

<sup>15</sup> De facto erfolgen diese Vorgaben nicht direkt an die Treuhandanstalt, sondern indirekt über die Bundesregierung.

Der im Schaubild dargestellte Trade-off zwischen Beihilfenintensität und genehmigter Kapazität stellt letztlich eine positive Theorie des Verhaltens der EG-Kommission in den ostdeutschen Branchen dar, in denen spezifische sektorale Beihilferegulungen gelten. Entscheidend ist, daß dieser *positiv theoretische* Trade-off für die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt *normativen* Charakter hat. Für die Arbeit der Treuhandanstalt bedeutet dies, daß die Privatisierung innerhalb des – durch das Strukturkrisenkartellszenario gebildeten – Rahmens erfolgen muß. Im Modell des Schaubildes sind nur Privatisierungslösungen denkbar, die sich auf oder unterhalb der Indifferenzkurve befinden.

Wenn der Treuhandanstalt der Rahmen vor der Privatisierung bekannt wäre, stünde sie vor folgendem Optimierungsproblem: Sie müßte unter der Prämisse einer vorgegebenen Beihilfenhöhe die Gesamtkapazität, die die EG-Kommission für eine Branche in den neuen Bundesländern zuläßt, so auf die Standorte verteilen, daß unter den gesetzten Nebenbedingungen (Zahl der Arbeitsplätze, Investitionsvolumen etc.) der Verkaufserlös für die gesamte Branche maximiert wird.

### Unsicherheit über den Privatisierungsrahmen

Vor eine sehr viel komplexere und damit schwierigere Aufgabe ist die Treuhandanstalt gestellt, wenn ihr die beiden Privatisierungsdeterminanten Kapazitätsabbau und Beihilfenintensität in ihrer Höhe unbekannt sind. Sie kann die Verkaufsverhandlungen mit den potentiellen Investoren nur unter der Unsicherheit über die Summe der jeweils zugesagten Kapazitäten führen. Für die potentiellen Käufer der ostdeutschen Unternehmen stellen die Beihilfe an das übernommene Unternehmen und die von der Kommission erlaubte zukünftige Produktionskapazität wichtige Aktiva dar. Sie sind daher wesentliche Gegenstände der Privatisierungsverhandlungen mit der Treuhandanstalt.

Für die Treuhandanstalt kann sich deshalb bei jedem Verkaufsgespräch das Dilemma ergeben, daß sie wegen der Unkenntnis der Gesamtkapazität der Branche unter der Voraussetzung verhandeln muß, quasi einen Vorrat an Kapazität für die Betriebe zu behalten, deren Verkauf noch nicht so weit fortgeschritten ist<sup>16</sup>. Analog besteht für

<sup>16</sup> Weil die Entscheidung, einen Standort mit einer bestimmten Kapazität auszustatten, irreversibel ist, hat für die Treuhandanstalt die Bewahrung der Option, „Kapazität zuteilen zu können“, einen ökonomischen Wert, den „option value“. Mit der Entscheidung wird die Option „Vergabe von Kapazität“ zu einem gewissen Teil eliminiert, und dies ist besonders dann bedeutsam, wenn zu einem späteren Zeitpunkt eine geänderte Informationslage dazu führt, daß das „Aufbewahren“ von Kapazität die zu präferierende Alternative gewesen wäre. Vgl. B. S. Bernanke: Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment, in: Quarterly Journal of Economics, 98. Jg., 1983, S. 85-106, hier S. 88.

**Tabelle 1**  
**Privatisierung der ostdeutschen Werftindustrie**

Werftstandort	Neubaukapazität Juli 1990 in CGT	Arbeitsplätze im Neubau Juli 1990	Neubaukapazität 1995 in CGT	Arbeitsplätze im Neubau 1995	Von der EG genehmigte Beihilfenquoten (20. 7. 1992)	Steht der zukünftige Erwerber fest?	Privatisierungsstand		
							Seit wann steht der zukünftige Erwerber fest?	Zukünftiger Erwerber	Zahl der aktuellen Bewerber
Wismar	87 275	6 212	100 000	1 790	35,7%	ja	17. 3. 1992	Bremer Vulkan AG	–
Warnow	133 804	5 722	85 000	1 875	35,8%	ja	17. 3. 1992	Kvaerner a.s.	–
Neptun	97 042	7 873	0	0	0%	nein	–	–	1 <sup>c</sup>
Peene	0 <sup>a</sup>	3 656	35 000	770	23,9%	ja	17. 3. 1992	Hegemann-Gruppe	–
Stralsund	183 030	7 899	85 000	2 275	? <sup>b</sup>	nein	–	–	2
Bolzenburg	38 228	1 875	22 000	540	? <sup>b</sup>	nein	–	–	3
Roßlau	5 662	1 245	0	0	? <sup>b</sup>	nein	–	–	1 <sup>d</sup>
Insgesamt	545 041	34 482	327 000	7 250	–	–	–	–	–

<sup>a</sup> Die Kapazität ist mit Null angegeben, da sie sich nur auf den militärischen Marineschiffbau bezog.

<sup>b</sup> Noch nicht von der EG entschieden.

<sup>c</sup> Im Sommer 1992 noch zwei Bieter (Management und Bremer Vulkan), die sich jetzt konsortial bewerben.

<sup>d</sup> Überführung in die Management-KG.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Treuhandanstalt, Stand 27. 10. 1992.

die zukünftigen Erwerber, deren Verhandlungen mit der Treuhandanstalt am weitesten gediehen sind, das Interesse, die ihnen zugesprochene Beihilfe schon deswegen möglichst groß ausfallen zu lassen, damit die Kapazitätssumme der Branche geringer wird. Damit würde nämlich der „Kapazitätsschnitt“ für die Bewerber um die anderen Standorte sehr groß werden<sup>17</sup>. Folglich bestimmt – zumindest theoretisch – das Verhandlungsergebnis des zuerst agierenden Käufers, wieviel „lästige Konkurrenten“ er später haben wird.

Im Endeffekt besteht also in den hier betrachteten Branchen die akute Gefahr, daß ein sogenannter „first-mover-advantage“<sup>18</sup> bezüglich der zukünftigen Kapazitätsausstattung gegeben ist. Wer zuerst ein ostdeutsches Unternehmen erwerben würde, hätte seine Kapazität sicher, während die Nachfolger den verbleibenden Kapazitätskuchen aufteilen müßten. Darüber hinaus würde dabei die Reihenfolge der Kapazitätszuteilung wahrschein-

lich nicht nach Effizienz Gesichtspunkten erfolgen. Das heißt, daß nicht zu gewährleisten ist, daß derjenige Betrieb die meisten Kapazitätseinheiten erhält, der sich als der produktivste erweisen wird, sondern derjenige, der am schnellsten verkauft wird.

### Das Beispiel ostdeutsche Werftindustrie

Die angesprochene Problematik wird empirisch deutlich am Beispiel der Privatisierung der ostdeutschen Werftindustrie (vgl. Tabelle 1)<sup>19</sup>. Die Treuhandanstalt hatte nach langwierigen Verhandlungen mit Kaufinteressenten und kontroversen Diskussionen mit Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern über die Form der Privatisierung (sogenannte Verbund- oder Einzellösung) letztlich Mitte März diesen Jahres für drei Standorte Erwerber präsentieren können<sup>20</sup>. Die zukünftige Gesamtkapazität aller ostdeutschen Werften stand aber erst vier Monate später, seit der Ratsentscheidung vom 20. Juli diesen Jahres, fest<sup>21</sup>. Danach ist als Kompensation für die zu gewähr-

<sup>17</sup> Insofern kann diese Strategie des Erwerbers des ersten zum Verkauf stehenden Standortes als gezielter Aufbau von strategischen Marktzutrittsbarrieren charakterisiert werden.

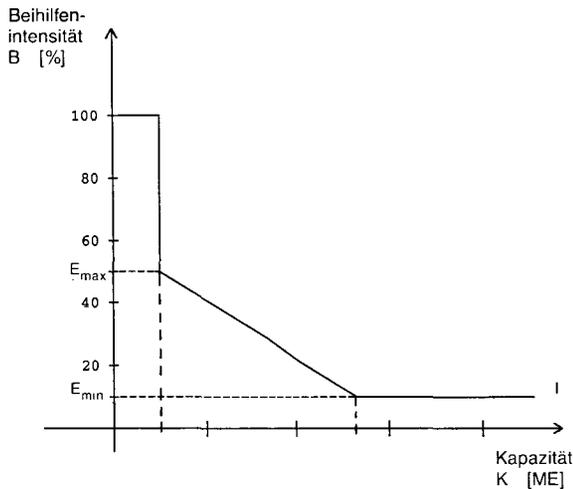
<sup>18</sup> Vgl. als Überblick über die theoretische und empirische Bedeutung des „first-mover-advantages“ in der industrieökonomischen Literatur F. M. Scherer, D. Ross: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3. Aufl., Boston 1990, S. 586ff.

<sup>19</sup> Tabelle 1 gibt den derzeit aktuellen Stand der Werftenprivatisierung wieder, wobei sich alle Angaben ausschließlich auf den Schiffsneubau beziehen. Insbesondere zukünftige Kapazitäten im Schiffsreparaturbereich werden nicht berücksichtigt, da sie für die hier behandelte Fragestellung irrelevant sind.

<sup>20</sup> Vgl. R. Krüger: Für Wettbewerb bei der Privatisierung, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 72. Jg. (1992), H. 3, S. 114-115.

<sup>21</sup> Im Gegensatz zu Branchen wie der Kraftfahrzeugindustrie, wo sich die EG-Kommission bei der Beihilfenkontrolle auf Art. 93 Abs. 1 EWG-Vertrag beruft, ist in der Schiffbauindustrie der Rat der Europäischen Gemeinschaften in die Festlegung eines strengeren Rahmens für die Zulassung von Beihilfen einbezogen. Vgl. EG-Kommission: 21. Bericht über die Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 197.

**Privatisierungsrahmen der EG-Kommission  
in EG-weit koordinierten Branchen**



Quelle: Eigene Darstellung.

den Beihilfen die Neubaukapazität gegenüber dem Stand vom Juli 1990 bis Ende 1995 – entgegen dem Votum des europäischen Parlamentes, das einen höheren Kapazitätsschnitt befürwortete – um 40% zu reduzieren. Dieser Abbau muß gemäß eines spezifischen Abbauplanes erfolgen, der für alle verbleibenden Standorte zwischen der Bundesregierung und der Treuhandanstalt noch auszuhandeln ist und dessen Einhaltung später von der Kommission überwacht wird.

Die mit der Entscheidung des EG-Rates, die dem Kommissionsvorschlag nur eine verschärfte Überwachung der Beihilferegulierung hinzugefügt hat, gestatteten Beihilfen für die ostdeutschen Werften sind ausdrücklich nicht auf die Kosten von Neubaufträgen bezogen. Das wird in der publizistischen Darstellung häufig vergessen. Die Beihilfenregelung für die ostdeutschen Werften unterscheidet sich in diesem Punkt fundamental von der Regelung, die bis zum 31. 12. 1993 für die anderen EG-Werften gilt. Für diese besteht nämlich eine Obergrenze für Produktionsbeihilfen in Höhe von 9% bezogen auf das in Auftrag genommene Schiff<sup>22</sup>; die Beihilfe hier ist also „contract-related“. Die Werftstandorte in den neuen Bundesländern dürfen demgegenüber die Beihilfen nur in drei spezifischen Formen erhalten:

- als Annullierung der Schulden, die vor dem 1. 7. 1990 bestanden<sup>23</sup>,
- als Liquiditätshilfe (sogenanntes „fresh capital“),
- zum Ausgleich von Verlusten während der Restrukturierungsphase, die aufgrund fortbestehender technischer

Ineffizienzen und Produktivitätsnachteilen gegenüber anderen europäischen Werften entstehen.

Die Grundlage, auf die sich die bewilligte Beihilfenintensität bezieht, ist eine künstlich gebildete Norm, die sogenannte „reconstructed turnover norm“<sup>24</sup>. Entsprechend ihrer Konstruktion arbeitet die „reconstructed turnover norm“ mit der Prämisse, daß die ostdeutschen Werften nach der Restrukturierungsphase mit einer EG-durchschnittlichen Produktivität operieren. Laut EG-Beschluß darf die Beihilfe ein Maximum von 36% des „reconstructed turnover“ über die gesamte Restrukturierungsphase nicht überschreiten, wobei die Beihilfe spätestens bis zum 31. 12. 1993 ausgezahlt sein muß. Eine genaue Beihilfenquote ist von der Kommission erst in den Fällen der Öffentlichkeit bekanntgegeben worden, in denen die Werften bereits einen Erwerber vorweisen konnten. Aufgrund der unterschiedlichen Kapazitätsentwicklung der drei Werften wird ihnen auch eine unterschiedlich hohe Beihilfenintensität genehmigt<sup>25</sup>.

Überträgt man die Rats-Entscheidung vom 20. Juli in das Modell des Schaubildes, dann ist auf der Indifferenzkurve ein diskreter Punkt festgelegt worden. Die Treuhandanstalt kennt jetzt also die entscheidenden Privatisierungsparameter. Allerdings sind die Standorte Wismar, Warnow und Peene bereits vorher mit einer vorbehaltlichen Kapazität den Käufern angeboten worden. Für die Standorte Stralsund, Boizenburg und Roßlau (die Neptun-Werft operiert zukünftig nur als Reparaturbetrieb), bei denen bislang kein Erwerber vorliegt, verbleibt daher nur eine Kapazität von 107 000 CGT. Die nach der derzeit geplanten Aufteilung dieser Restkapazität vergebenen Tonnen für Stralsund und Boizenburg liegen erheblich unter den ursprünglichen Unternehmenskonzepten dieser Werften; Roßlau, die einzige Werft, die nicht in Mecklenburg-Vorpommern liegt, ist bisher sogar ohne Neubaukapazität ausgestattet. Es ist abschließend nicht zu bewerten, ob die drei als erste vergebenen Werftstandorte durch den oben dargestellten „first-mover-advantage“ eine höhere Kapazität erhalten haben, als wenn alle

<sup>22</sup> ABl. C10 vom 16. 1. 1992.

<sup>23</sup> Zwar dürfen Schulden unter dem „alten politischen System“ ohnehin abgeschrieben werden, allerdings nur bis auf 40%, die nach Ansicht der Kommission „ausstehendem Kredit“ für Anlagen entsprechen, die noch existieren und für den Neubau nach der Vereinigung benutzt werden könnten. Diese verbleibenden 40% können während der Restrukturierungsphase abgeschrieben werden.

<sup>24</sup> Dieser künstliche Umsatz errechnet sich als: Zahl der am 31. 12. 1995 verbliebenen Arbeitnehmer gemäß Kapazitätsschnitt multipliziert mit dem jährlichen Output eines durchschnittlichen EG-Werftarbeiters.

<sup>25</sup> Vgl. Tabelle 1. Die Spalte „Von der EG am 20. 7. 1992 genehmigte Beihilfenquoten“ hat bislang nur indikativen Charakter, da eine Einzelfallentscheidung, die den Werften individuelle Quoten genehmigt, noch aussteht.

Werfen die Chance gehabt hätten, simultan ihre Kapazitäten für 1995 zu verhandeln.

**Politische Einflußnahme**

Immerhin ist zu berücksichtigen, daß die Treuhandanstalt bei der Aushandlung der Bedingungen für die Käufer Bremer Vulkan, Kvaerner und Hegemann nach eigenen Aussagen in engem Kontakt mit der EG-Kommission stand und somit die zukünftigen Kapazitäten für die Standorte Wismar, Warnow und Peene sozusagen abgestimmt entstanden. Für das Bemühen der Treuhandanstalt, die in dieser Branche erschwerten Privatisierungsbedingungen möglichst effizient zu meistern, spricht ganz eindeutig die Tatsache, daß die Anstalt versucht hat, *ex ante* die „Vorstellung“ der EG-Kommission bezüglich Kapazität und Beihilfe in einer „richtigen“ Größenordnung zu antizipieren. De facto liegt die Gesamtkapazität, von der sie ausgegangen ist, nur um wenige tausend Tonnen über der letztlich genehmigten. Im Modell gesprochen hat sie damit den Trade-off aus dem Schaubild annähernd zutreffend simuliert und damit die Gefahren der Unsicherheit über die wichtigsten Parameter minimiert.

Störungen kamen von der politischen Seite. Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern sprach sich vehement für die Neubaulösung der Meyer-Werft in Mukran aus. Diese neu zu errichtende Werft hätte natürlich mit einer Neubaukapazität ausgestattet werden müssen, die zu Lasten der „traditionellen Standorte“ gegangen wäre. Wäre Meyer nicht von selbst abgesprungen, hätte das Konzept der Treuhandanstalt keine Chance auf Realisierung gehabt. In den hier behandelten Branchen sieht sich die Treuhandanstalt folglich immer der Gefahr ausgesetzt, daß ihre Privatisierungskonzepte, die *ex ante* in korrekter Weise die Ex-post-Vorgaben der EG antizipieren mögen, durch politische Partikularinteressen torpediert werden.

Die Treuhandanstalt ist jeweils bemüht, die ihr anvertrauten Unternehmen so in ihrer ursprünglichen Kapazität zu beschneiden, daß sie insgesamt in den Kapazitätsrahmen der EG (bei gegebener Beihilfenhöhe) passen. Allerdings wirken auf die einzelnen Standorte partikulare Interessen, die sich letztendlich jeweils für Kapazitätserhaltung aussprechen. Damit verschlechtert sich für die Treuhandanstalt aber die Chance, einen allseits akzeptierten Kompromiß über den Kapazitätsschnitt zu erzie-

len. Im Fall der ostdeutschen Werftindustrie bleibt dementsprechend abzuwarten, wie das Schicksal der Elbe-Werft Roßlau, die sich im „Kapazitätsstreit vergessen“ fühlt, noch auf das jetzige Gesamtkonzept wirken wird. Das Unternehmen hat den Druck auf die Landesregierung von Sachsen-Anhalt erhöht, sich für Hochseetonnage und somit für den Erhalt des Neubaustandortes Roßlau einzusetzen.

**Privatisierung der ostdeutschen Stahlindustrie**

Die theoretisch und für die ostdeutschen Werften empirisch angesprochenen Probleme existieren auch für die Privatisierung der ostdeutschen Stahlindustrie. Der Privatisierungsstand der ostdeutschen Stahlindustrie (vgl. Tabelle 2)<sup>26</sup> läßt sich dadurch kennzeichnen, daß zwar für zwei Drittel aller ostdeutschen Standorte Erwerber gefunden wurden, aber daß bis auf Brandenburg/Hennigsdorf<sup>27</sup> die EG-Kommission höchstens den jeweiligen – aus dem Verkauf resultierenden – Zusammenschluß genehmigt hat<sup>28</sup> und noch nicht die beantragten Beihilfen. Für die Walzwerke Ilseburg GmbH genehmigte die Kommission am 24. 6. 92 lediglich Investitionsbeihilfen in Höhe von 23% im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und in Höhe von 12% bzw. 8% (ab 1992) nach dem Investitionszulagengesetz.

**Tabelle 2**  
**Privatisierung der ostdeutschen Stahlstandorte**

Stahlstandort	Erwerber	Datum des Erwerbs	Genehmigung <sup>1</sup> der EG-Kommission a) Fusion b) Privatisierung	Zahl der aktuellen Bewerber
Brandenburg	Riva	16. 1. 1992	a) Juni 1992 b) 15. 4. 1992	–
Hennigsdorf	Riva	15. 1. 1992	a) Juni 1992 b) 15. 4. 1992	–
Maxhütte	Arbed (Europrofil)	9. 4. 1992	a) b) zur Zeit geprüft	–
Ilseburg	Preussag Stahl	5. 3. 1992	a) Sept. 1991 b) zur Zeit geprüft	–
ESW Freital	Boschgott-hardshütte	23. 10. 1992	a) b)	–
EKO	–	–	–	1 <sup>a</sup>
Finow	–	–	–	3
Gröditz	–	–	–	1
Riesa	Feralpi	5. 3. 1992	a) nur Grund und Boden b) zur Zeit geprüft	–

<sup>1</sup> Die EG-Kommission prüft gemäß Artikel 66 EGKS-Vertrag (wird vom Investor beantragt) die Unternehmensfusion und gemäß Artikel 6 Abs. 2 der Entscheidung Nr. 3855/91/EGKS die Privatisierung.

<sup>a</sup> Derzeit erscheint eine Übernahme durch den einzigen Bewerber, die Krupp Stahl AG, nach der Unterbrechung der Verhandlungen unwahrscheinlich. Allerdings bleibt die Treuhandanstalt weiterhin mit Krupp „in Kontakt“. Für das Kaltwalzwerk (ohne die von Krupp gewünschte Warmwalzkapazität) gab es mehrere Bieter, die jedoch jeweils erheblich weniger Arbeitsplätze garantierten.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Treuhandanstalt, Stand 27. 10. 1992.

<sup>26</sup> Tabelle 2 gibt den derzeit aktuellen Stand laut Treuhandanstalt wieder. Trotz der Ungewißheit hinsichtlich des Engagements der Krupp Stahl AG in Eisenhüttenstadt ist für EKO ein potentieller Investor angegeben worden.

<sup>27</sup> Der Erwerber Riva hat bislang keine Beihilfen beantragt.

<sup>28</sup> Für Riesa bezieht sich die Genehmigung derzeit nur auf Grund und Boden, und für Freital wurden kürzlich erst die Kaufverträge unterschrieben.

**Tabelle 3**  
**Von den Unternehmen insgesamt geplante**  
**Kapazitäten in der ostdeutschen Stahlindustrie**  
**in 1000 t**

Ende des Jahres	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Roheisen	3 100	2 250	2 075	1 800	1 400	1 400
Rohstahl	8 885	7 710	6 315	5 115	4 915	5 277
Halbzeug (gewalzt)	5 110	4 530	3 830	3 030	2 336	2 336
Warmwalzprodukte	5 048	4 248	4 077	3 671	3 671	3 751
Kaltwalzprodukte	1 730	1 730	1 730	1 730	1 730	1 730

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Treuhandanstalt, Stand 28. 7. 1992.

Mit der Genehmigung dieser Beihilfen für Ilsenburg verband die Kommission die Aufforderung an die Bundesregierung, ihr quasi als Verhandlungsgrundlage die Planungen für die Gesamtkapazitäten der ostdeutschen Stahlindustrie mitzuteilen. Dies ist Ende Juli dieses Jahres erfolgt, wobei die Bundesregierung lediglich unkommentiert die Summe der von den Unternehmen geplanten Kapazitäten nach Brüssel gemeldet hat (vgl. Tabelle 3).

Es ist zu fragen, ob es angesichts der aufgezeigten Gefahren nicht zu spät ist, fünf Monate nach dem Verkauf der Stahlstandorte in Brandenburg und Hennigsdorf an Riva eine Verhandlungsgrundlage zu erstellen bzw. anzufordern<sup>29</sup>. Daß ein hoher Bedarf an diesem Privatisierungsrahmen besteht, ist evident. So sollte doch die Eisenhüttenstädter EKO Stahl AG nach Planungen der Krupp Stahl AG, die bis Oktober dieses Jahres als sicherer Erwerber angesehen wurde, eine neue Warmbanderzeugungsanlage erhalten. Gerade im Bereich der Warmwalzprodukte bestehen aber weiterhin EG-weit Überkapazitäten<sup>30</sup>. Krupps Konkurrenten – insbesondere Thyssen – hatten auch schon ihren Protest angemeldet, sollte Krupp Beihilfen für die Warmwalzherzeugung erlangen. Krupp verlangte offiziell nur Beihilfen für den Bau eines Elektrostahlwerkes am gleichen Standort und für die Modernisierung des bestehenden Kaltwalzwerkes. Die EG-Kommission zeigt sich allerdings skeptisch, ob eine einwandfreie Zuordnung der Beihilfen möglich sein wird, wenn die Warmwalzkapazität aufgebaut wird.

Nicht auszuschließen ist, daß Erwerber von Stahlstandorten neue Kapazitäten errichten bzw. bestehende übernehmen, ohne dafür Beihilfen zu beantragen. Dies scheint derzeit bei dem Riva-Engagement in Brandenburg und Hennigsdorf der Fall zu sein. Problematisch wäre dann eine Situation, in der die EG-Kommission die Genehmigung für Beihilfen anderer Unternehmen an die Bedingung knüpft, daß die Kapazität für die ostdeutschen

Anbieter insgesamt begrenzt wird. Da niemandem die Errichtung von Kapazitäten mit eigenen Mitteln verwehrt werden kann, würde dies auf einen Beihilfestopp bei den betreffenden Stahlsorten hinauslaufen und die Privatisierungschancen der betroffenen Unternehmen mindern. Auch in diesem Fall hätte die Riva-Gruppe den „first-mover-advantage“ realisiert.

### Politische Partikularinteressen

Im Ergebnis bleibt allerdings auch für die Privatisierung der ostdeutschen Stahlindustrie festzuhalten, daß die institutionell bedingten Privatisierungsprobleme in EG-kooordinierten Branchen durch politische Partikularinteressen multipliziert werden. Von ihnen gehen gravierende Störungen sowohl einer zügigen, am Erhalt von möglichst vielen Arbeitsplätzen orientierten Privatisierung als auch einer den regionalpolitischen Erfordernissen gerecht werdenden und dabei keine Wettbewerbsverzerrungen hervorrufenden Kapazitätsanpassung aus.

Der Verkauf der Sächsischen Edelstahlwerke in Freital ist dafür ein Beleg. Die Treuhandanstalt hatte sich für die Liquidation des Standortes ausgesprochen. Zum einen schien dies vor dem Hintergrund der Krise auf dem Edelstahlmarkt und dem Zustand der alten Produktionsanlagen gerechtfertigt zu sein. Darüber hinaus hätte eine Stilllegung aber sicherlich auch einen Spielraum für die Treuhandanstalt in ihrem Bemühen gebracht, auch für die Stahlstandorte den Privatisierungsrahmen ex ante zu antizipieren.

Der Druck der Regierung in Sachsen – unter anderem mittels einer Intervention beim Bundeskanzler – war allerdings stärker. Eine zunächst vom Ministerpräsidenten präferierte Fusion mit der bayerischen Neue Maxhütte Sulzbach-Rosenberg kam zwar nicht zustande, weil deren Gesellschafter eine Übernahme ablehnten. Doch mit Hilfe massiver finanzieller Unterstützung durch die Treuhandanstalt und den Freistaat Sachsen übernimmt jetzt die Siegener Boschgothardshütte den Freitaler Standort<sup>31</sup>. Insofern ist der Freital-Verkauf ein gutes Beispiel für die Privatisierungshemmnisse, denen die Treuhandanstalt in EG-kooordinierten Branchen ausgesetzt ist.

<sup>29</sup> Möglicherweise hat bei den ostdeutschen Werten die entscheidende Rolle des Rates im Verfahren und damit die Einflußnahme von Regierungen anderer europäischer Schiffbauländer den Druck auf die Kommission erhöht, schnell auf die Festlegung des Privatisierungsrahmens zu drängen.

<sup>30</sup> Die in Tabelle 3 dargestellten Planungen der ostdeutschen Stahlunternehmen weisen – abgesehen von den Kaltwalzprodukten – gerade für den Warmwalzbereich mit einem Kapazitätsrückgang auf nur 74% des Niveaus von 1989 den geringsten Kapazitätsschnitt auf. Bei Roheisen ist immerhin ein Rückgang auf 45%, bei Rohstahl auf 59% und bei Halbzeug auf 46% geplant.

<sup>31</sup> Die EG-Kommission wird sehr genau prüfen, ob diese Beihilfen mit ihren Vorgaben an die Treuhandanstalt vereinbar sind.