

Dieckertmann, Dietrich; Gelbhaar, Siegfried

Article — Digitized Version

Treuhandanstalt: Theoretische Deutungsmuster ihrer Privatisierungstätigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dieckertmann, Dietrich; Gelbhaar, Siegfried (1994) : Treuhandanstalt: Theoretische Deutungsmuster ihrer Privatisierungstätigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 6, pp. 316-324

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137137>

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.

Dietrich Dickertmann, Siegfried Gelbhaar

Treuhandanstalt: Theoretische Deutungsmuster ihrer Privatisierungstätigkeit

Die Aktivitäten der Treuhandanstalt werden seit geraumer Zeit kritisiert. Dabei verweisen die Kritiker unter anderem häufig auf die eher enttäuschenden Privatisierungserlöse. Wie ist die Arbeit der Treuhandanstalt aus agency-theoretischer und politikökonomischer Sicht zu beurteilen? Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für den Gesetzgeber?

Zu Beginn des Jahres 1994 legte die Deutsche Treuhandanstalt Berlin der Öffentlichkeit in doppelseitigen Zeitungsanzeigen unter dem Motto „Deutschland (Ost): Die Weichen sind gestellt“ eine Erfolgsbilanz ihrer bisherigen Arbeit vor¹: Der Eigentümerin von zunächst rund 8500 Volkseigenen Betrieben der ehemaligen DDR und der damit größten Holding der Welt war mit der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 die Aufgabe übertragen worden, den Unternehmensbestand zu privatisieren, zu sanieren, stillzulegen oder auch „rückzuüberaignen“, um sich letztlich dann selbst aufzulösen. Aus den übernommenen zentral verwalteten Wirtschaftseinheiten entstanden durch Entflechtung und Spaltung mittlerweile mehr als 13000 selbständige Unternehmen, von denen im April 1994 nur noch wenig mehr als 200 zur Privatisierung anstanden.

Diesem auf den ersten Blick beeindruckenden Ergebnis der Treuhandaktivitäten steht allerdings zum einen ein sich in jüngster Zeit trübendes Bild der politischen Qualitäten dieser nunmehr weltgrößten „Privatisierungsbürokratie“ gegenüber. Wenn auch die Vorstandsvorsitzende der Treuhandanstalt, Birgit Breuel, noch im Jahre 1991 jeden Behördencharakter ihrer Institution in Abrede gestellt hatte², so wurde die Treuhand gleichwohl vom Vorsitzenden des derzeit tätigen parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Otto Schily, jüngst gar mit dem Vatikan verglichen: „Ihm, so Schily, komme die Treuhand vor wie eine unabhängige Institution im Staat.“³

Zum anderen wurden die Erwartungen, welche sich seinerzeit allenthalben auf das Ergebnis der Privatisie-

rungstätigkeit der Treuhandanstalt gerichtet hatten, mittlerweile in zumindest zweierlei Hinsicht enttäuscht: Erstens wurde noch im Jahre 1991 mit durchaus programmatischem Tenor die Ansicht vertreten, daß aus den erwarteten Privatisierungsüberschüssen der Treuhandaktivitäten die im Beitrittsgebiet bestehenden Sparguthaben aufgewertet werden sollten (§ 5 Abs. 2 Treuhandgesetz)⁴. Festzustellen ist demgegenüber jedoch zwischenzeitlich, daß aus der Tätigkeit der Treuhandanstalt „bis Ende 1994 insgesamt 275 Milliarden DM Schulden zusammenkommen, die ab 1995 vom Erblastentilgungsfonds übernommen werden müssen“⁵. Zweitens hat sich die Vorstellung, wonach die Tätigkeit der Treuhandanstalt mit Abschluß ihres „operativen Geschäfts“ (Privatisierung, Sanierung, Stilllegung) beendet sein würde, als unzutreffend erwiesen. Vielmehr wird die Anstalt „nach Plänen der Bundesregierung in verkleinerter Form, mit eingeschränkten Aufgaben und wahrscheinlich unter anderem Namen fortbestehen“⁶. Zu den anvisierten Tätigkeiten wird dann unter anderem das Management der beste-

¹ Siehe z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 7 v. 10. 1. 1994, S. 16 f.

² Vgl. B. Breuel: Der Auftrag der Treuhandanstalt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 4, S. 163 ff. (hier: S. 163).

³ T. Linke: Waigel hat die Kontrolle verschärft, in: Handelsblatt, Nr. 16 v. 24. 1. 1994, S. 3; zur restriktiven Informationspolitik der Treuhandanstalt siehe ergänzend „Die Treuhandanstalt lenkt ein“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 25 v. 31. 1. 1994, S. 11, wonach die Treuhandanstalt nach eigener Auffassung „nicht verpflichtet sei, dem Ausschuß Verwaltungsratsprotokolle oder sonstige Unterlagen vorzulegen, aus denen Rückschlüsse auf die Willensbildung (...) der Treuhand gezogen werden könnten“.

⁴ Vgl. C. Watrin: Treuhandanstalt: Transformator im Prozeß der Systemänderung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 4, S. 167 ff.

⁵ Vgl. „Treuhandanstalt – Erfolge und Schulden“, in: iwD-Mitteilungen, Nr. 4 v. 27. 1. 1994, S. 4 f. (hier: S. 4); sowie Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Nr. 4/1994, S. 29 f.

⁶ Vgl. „Treuhandanstalt – Erfolge und Schulden“, a.a.O., S. 5. Folgerichtig wurde für das Jahr 1995 von der Treuhandanstalt ein Personalbedarf von 3700 Mitarbeitern angemeldet, der erst bis 1998 auf einen Bestand von 2000 reduziert werden soll; siehe „Treuhand will 1995 3700 Mitarbeiter halten“, in: Handelsblatt, Nr. 70 v. 12. 4. 1994, S. 11.

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 52, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier; Dr. Siegfried Gelbhaar, 31, ist wissenschaftlicher Assistent an diesem Lehrstuhl.

henden Verträge, die Verwertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens sowie die Betreuung nicht privatisierter Unternehmen gehören⁷. Aus diesen Aufgaben erwächst demzufolge ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf, was die Gesamtbelastung des Steuerzahlers noch weiter erhöhen dürfte⁸. Wenn eine sich derart abzeichnende Entwicklung auch die zweifellos unbestreitbaren Erfolge der Treuhandaktivitäten allenfalls relativieren kann⁹, so bleibt aus ökonomischer Sicht dennoch zu fragen, unter welchen Kautelen der Staat oder eine Verwaltungseinheit in seinem Verfügungsbereich grundsätzlich erfolgversprechend in der Lage ist, die Überführung von Staatsvermögen in private Hände in allokatoren effizienter Weise zu betreiben: Wurde doch in der Tat „ausgerechnet eine Zentralverwaltung damit betraut, die Zentralverwaltungswirtschaft zu liquidieren“¹⁰.

Grundüberlegungen zur Privatisierung

Mit der Schlüsselrolle der Treuhandanstalt im ostdeutschen Transformationsprozeß zur sozialen Marktwirtschaft hat sich seit ihrer Gründung eine kaum noch zu überblickende Menge an Veröffentlichungen beschäftigt. Jedoch scheint es, als ob in der Literatur der Darstellung der angetroffenen Sachlage ein größerer Stellenwert eingeräumt wird als einer zugehörigen Modell- bzw. Theoriebildung. Abhandlungen, die auf mehr als eine reine Beschreibung der Vorgänge zielen, sind selten. Die überwiegende Zahl der Veröffentlichungen konzentriert sich auf Empfehlungen und Handlungsanweisungen an Politiker und an die Leitung der Treuhandanstalt, wobei auf ein jeweils zugrundeliegendes theoretisches Referenzsystem zumeist nur implizit geschlossen werden kann.

Sowohl im wissenschaftlichen Bereich als auch – dem Vernehmen nach – auf dem Feld politischer Meinungsäußerung scheint aber zumindest eine Zielsetzung bei der Privatisierung des Vermögens der ehemaligen DDR allgemein als konsensfähig zu gelten: Demzufolge sind die Unternehmenswerte dem Ort ihrer volkswirtschaftlich sinnvollsten Verwendung zuzuführen. Dissens besteht

allerdings erstens bei der Beantwortung der Frage, wodurch sich eine derart sinnvolle Verwendung auszeichnet, sowie zweitens, auf welchem Wege die zugehörige Zielvorstellung zu realisieren ist. Ein theoretischer Vergleich unterschiedlicher Privatisierungsverfahren führt zu dem Ergebnis, daß ein sogenanntes kontrolliertes Bieterverfahren mit Zuschlag an den Interessenten mit dem jeweils höchsten Gebot andere Verfahrensweisen in zumindest allokativer Hinsicht eindeutig dominiert¹¹.

Sofern man mit Blick auf derartige Überlegungen methodisch einer konzeptionellen Trennung allokativer, distributiver und stabilitätspolitischer Zielsetzungen vorläufig zustimmt, lassen sich aus dem vorgenannten Ergebnis folgende Schlußfolgerungen ableiten: Erstens befindet sich eine effiziente marktliche Allokation der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmenswerte in einem harmonischen Zielverhältnis zur Vorstellung einer Maximierung des Verkaufs- bzw. Versteigerungserlöses für den Bundesfinanzminister. Zweitens steht einer derart wirtschaftlichen Lösung allokativer Probleme keineswegs entgegen, daß die damit in Zusammenhang stehenden Verteilungs- und Stabilisierungsaufgaben gesondert abzuwägen und dann ergänzend einer zweckmäßig erscheinenden Abstimmung zuzuführen sind.

Die Beschränkung auf allokativer Fragen erscheint folglich insoweit vertretbar, als die Wohlfahrtsgewinne einer effizienten Ressourcenallokation zwar nicht immer und actu mit politischen Zielvorstellungen auf anderer Ebene harmonisieren. Eine zwingende Behinderung für deren Realisierung läßt sich hieraus jedoch kaum überzeugend ableiten – im Gegenteil: Entstehen doch hierdurch erst die erforderlichen (fiskalischen) Spielräume beispielsweise für staatliche Umverteilungsmaßnahmen.

Ganz in diesem Sinne lautete dann wohl auch die vom Bundesfinanzminister im Jahre 1990 an die Treuhandanstalt gerichtete Maxime, den ausgehandelten Preis pro veräußertem Treuhand-Unternehmen zu maximieren¹². Die Treuhandanstalt beeilte sich demgegenüber jedoch sehr bald, die Bedeutung der erzielten Verkaufserlöse angesichts ganz anders gelagerter Zielsetzungen herunterzuspielen. Statt dessen wurden frühzeitig vor allem struktur- und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen betont¹³.

Dieser offenkundige Dissens in der Prioritätenwahl zweier als Auftraggeber (Bundesfinanzminister) und Be-

⁷ Ganz im Sinne der jüngsten Treuhandanstalt-Personalbedarfsplanung diskutierte auch der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft eine Fortführung der Treuhandanstalt unter wirtschafts- und industriepolitisch erweiterten Zielsetzungen. Vgl. H. Brede u. a.: Thesen zur zukünftigen Gestaltung der Treuhandanstalt, Neubiberg 1994 (unveröffentlichtes Thesepapier).

⁸ Für eine Diskussion unterschiedlicher Organisationskonzepte einer reformierten Treuhandanstalt siehe P. Friedrich: Zukünftige Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, H. 1/1994, S. 1 ff.

⁹ Für eine Würdigung der Treuhandleistungen siehe u. a. J. Schwalbach: Begleitung sanierungsfähiger Unternehmen auf dem Weg zur Privatisierung, in: W. Fischer u. a. (Hrsg.): Treuhandanstalt – Das Unmögliche wagen, Berlin 1993, S. 177 ff.; sowie K.-D. Schmidt: Strategien der Privatisierung, ebenda, S. 211 ff.

¹⁰ W. Fischer u. a., a.a.O., S. 1.

¹¹ Vgl. D. E. M. Sappington, J. E. Stiglitz: Privatization, Information, and Incentives, in: Journal of Policy Analysis and Management, Nr. 4/1987, S. 567 ff.

¹² Vgl. „Waigel kündigt Privatisierung ohne Tabus an“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 278 v. 29. 11. 1990, S. 17.

¹³ Vgl. B. Breuel, a.a.O., S. 164.

auftragter (Treuhandanstalt) maßgeblich an der Privatisierung beteiligter Institutionen lenkt die Aufmerksamkeit auf die für den überwiegenden Teil der Privatisierungsliteratur¹⁴ kennzeichnende, gleichwohl wenig realistische Annahme, es handle sich auf der Anbieterseite beim staatlichen Sektor gleichsam um ein monolithisches Gebilde: Zwischen dem Minister bzw. dem Ministerium einerseits und der Bürokratie der Treuhandanstalt andererseits träten keine Informationsasymmetrien auf; etwaige Interessengegensätze zwischen Auftraggeber und Beauftragtem ließen sich kostenlos ausräumen. Insoweit fielen auch keine Transaktionskosten der Privatisierung an.

Diese modelltheoretische Einschränkung wird evident, sobald eine eigenständige und eigenmächtig operierende Bürokratie nach Art der Treuhandanstalt in die Analyse einzubeziehen ist. Bereits der (wohl unverzichtbare) Ermessensspielraum für die Geschäftsführung der Treuhandanstalt, wie ihn das Treuhandgesetz anlegt, reicht nämlich aus, um die allokativen Vorzüge beispielsweise eines kontrollierten Bieterverfahrens unter Umständen zunichte zu machen¹⁵: Ist bei Privatisierungen nicht mehr die Regierung selbst die allein bestimmende Kraft, so können Bieterverfahren – abhängig vom Grad der jeweiligen Autonomie, welche einer verselbständigten Verwaltung gewährt wird – keine Garantie mehr dafür bieten, daß Unternehmen allokatationseffizient verkauft werden. Erzielte Preise spiegeln dann nicht mehr die jeweilige

ökonomische Potenz des Erwerbers wider und unterschreiten die ansonsten maximal zu erzielende Höhe¹⁶. Bei einer Verwaltung mit hinreichend großem Spielraum für diskretionäre Entscheidungen kann die Regierung nicht einmal mehr Einfluß darauf nehmen, daß ein Auktionsverfahren überhaupt zur Anwendung kommt. Auch in diesem Fall drohen Mindererlöse, entweder direkt durch entsprechend geringwertige Preisgebote oder indirekt durch eine künstliche Beschränkung der Nachfrage¹⁷. Die Folge ist eine ineffiziente Ressourcenverwertung, d.h. eine Unternehmenszuteilung unter Wert¹⁸.

Unabhängig davon ist nun ohne Zweifel einzuräumen, daß die Treuhandanstalt sich bei Übernahme der gewaltigen Privatisierungsaufgabe einem vergleichsweise schwierigen wirtschaftlichen und politischen Umfeld gegenüber sah, in welchem sie ungewöhnliche und vielschichtige Problemlagen in kürzester Frist zu bewältigen hatte. Auf „Musterlösungen“ konnte sie nicht zurückgreifen. In der Tat verdient also die bereits erbrachte Managementleistung der Treuhandanstalt Anerkennung und Respekt¹⁹. Gleichwohl bedürfen die sich mittlerweile herauskristallisierenden Fehlentwicklungen einer (wirtschafts)theoretischen Erklärung – nicht nur im Sinne einer bewertenden Nachlese, da das Erfordernis einer Bewältigung durchaus vergleichbarer Problemlagen zu anderer Zeit und/oder an anderem Ort sich bereits verschiedentlich abzeichnet.

Institutionenwahl

Die nachstehenden Überlegungen zur Frage, wie derart große Bestände an volkswirtschaftlichem Produktivvermögen in private Hände „rücküberführt“ werden können, orientiert sich zunächst an zwei grundsätzlichen Alternativen einer möglichen Institutionenwahl:

- Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit, die erforderliche Vermögensprivatisierung in den Aufgabenbereich einer bereits bestehenden zentralstaatlichen Behörde zu integrieren. Für den vorliegenden Fall wäre an

¹⁴ Siehe beispielsweise M. Buyko u. a.: A Theory of Privatization, Chicago 1993, und die dort angegebene Literatur.

¹⁵ Vgl. D. E. M. Sappington, J. E. Stiglitz, a.a.O., S. 578.

¹⁶ Vgl. C. James, P. Wier: An Analysis of FDIC Failed Bank Auctions, in: Journal of Monetary Economics, 20. Jg., 1987, S. 141 ff.

¹⁷ Vgl. ebenda.

¹⁸ Vgl. D.E.M. Sappington, J.E. Stiglitz, a.a.O., S. 571 f.

¹⁹ Vgl. ganz in diesem Sinne auch H.-W. Sinn: Magere Erlöse, in: Wirtschaftswoche, Nr. 1-2/1994, S. 36 ff.

Heinz König (Hrsg.) Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?

Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch

1994, 288 S., brosch., 48,- DM, 338,50 öS, 43,50 sFr, ISBN 3-7890-3453-3
(ZEW – Wirtschaftsanalysen, Sonderband 1)



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT • 76520 Baden-Baden



ein geeignetes Bundesministerium, beispielsweise an dasjenige der Finanzen, zu denken.

□ Auf der anderen Seite steht die Option einer funktionalen Ausgliederung der Privatisierungstätigkeit aus dem unmittelbaren Staatshaushalt durch Gründung eines eigens zuständigen Nebenhaushaltes, wie ihn beispielsweise die Treuhandanstalt darstellt.

Bei der Bewertung einer „Flucht aus dem Budget“²⁰, wie es die zweite Option darstellt, sind jeweils spezifische Vor- und Nachteile ökonomischer wie auch politischer Art abzuwägen: Als Vorteil von Budgetauslagerungen wird aus ökonomischer Sicht häufig ein relativer Effizienzvorteil durch eine spezialisierungsbedingt höhere Kompetenz und Flexibilität der (selbständigen) Entscheidungs- und Handlungsträger betont. Aus der Sicht der Politiker darf ein maßgeblicher Vorzug in der zu unterstellenden Alibi- bzw. „Sündenbockfunktion“ vermutet werden: So mag das Ergebnis der Aktivitäten eines Nebenhaushaltes im Fall mißliebiger Folgewirkungen vom Wähler dann nicht mehr ganz ungebremst der Regierung selbst angelastet werden. Erweist sich jedoch das Gegenteil, so dürfte sich die Teilhabe der Regierung am politischen Beifall nachgerade zwangsläufig ergeben.

Aus Sicht des Parlamentes bzw. des Souveräns steht dem allerdings in der Regel ein beachtlicher Verlust an Transparenz und politischer Kontrolle entgegen. Aus ökonomischer Perspektive sind den möglicherweise zu konzipierenden Effizienzgewinnen darüber hinaus einige Kostenkategorien gegenüberzustellen, welche sich aus neu entstehenden Abhängigkeitsverhältnissen ergeben können. Diesbezügliche Erklärungsmuster können zum einen im Rahmen der Agency-Theorie sowie zum anderen durch bürokratiethoretische Überlegungen aufgedeckt und strukturiert werden.

Eine agency-theoretische Betrachtung

Im Rahmen agency-theoretischer Betrachtungen bezeichnet der Begriff des Prinzipals diejenige Vertragspartei, die ein anderes Wirtschaftssubjekt – den Agenten – damit beauftragt, eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen. Das beschriebene Verhältnis zwischen dem Bundesfinanzminister auf der einen sowie der Treuhandanstalt auf der anderen Seite verdeutlicht insofern eine Prinzipal-Agent-Konstellation. Im privaten Marktgeschehen erfolgt eine solche Delegation von Dienstleistungen zumeist

aufgrund komparativer Kosten- bzw. Spezialisierungsvorteile und stellt – unter bestimmten Annahmen – eine beiderseitige Verbesserung dar, solange der Agent ohne weiteres dazu veranlaßt werden kann, im Interesse des Prinzipals zu handeln.

Besteht jedoch zwischen Prinzipal und Agent ein Interessengegensatz, so wird die Einrichtung von (kostenwirksamen) Anreizmechanismen erforderlich, welche eine möglichst weitgehende Kongruenz der Ziele des Prinzipals (des Bundesfinanzministeriums) einerseits sowie der Handlungsmotive des Agenten (der Treuhandanstalt) andererseits herbeiführen. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, daß selbst bei Vorliegen geeigneter Anreizmechanismen für den Agenten im allgemeinen ein autonomer Handlungsspielraum verbleibt, wodurch dieser – mittels verborgener Aktivitäten („Hidden action“) oder aufgrund exklusiven Expertenwissens („Hidden information“) – seine Position unter Umständen zu Lasten des Prinzipals verbessern kann, ohne daß letztgenannter die Benachteiligung bemerken bzw. verhindern könnte.

Ursächlich für solche („Shirking-“) Vorgänge ist der Umstand, daß eine vollständige Überwachung der Aktivitäten des Agenten durch den Prinzipal in aller Regel weder sinnvoll noch möglich ist, unter anderem deswegen nicht, weil eine perfekte Überwachung zusätzliche Organisationskosten in prohibitiver Höhe verursachen würde²¹. Aufgrund ungleich verteilter Information und im Gefolge von Interessengegensätzen zwischen Prinzipal und Agent können folglich spezifische Verluste (sogenannte „Agency-Kosten“) entstehen, welche auf ein sogenanntes „Moral hazard“-Verhalten zurückzuführen sind. Mit diesem Begriff werden insbesondere Vorgänge bezeichnet, bei denen ein Agent nach Aufnahme eines Beauftragungsverhältnisses zum eigenen Vorteil, damit aber auch zwangsläufig zum Nachteil seines Auftraggebers, handeln kann. Dabei können relevante Informationen zwischen Prinzipal und Agent freilich nur dann asymmetrisch verteilt sein, wenn – wie dargelegt – eine mangelhafte Beobachtbarkeit des Unter- durch den Übergeordneten besteht²².

Zwar ist im nachhinein stets ein realisiertes Ergebnis festzustellen; von weitaus größerem Interesse ist aber, ob ein Beauftragter zur Erfüllung seiner Verpflichtungen

²⁰ Siehe L. Schemmel: Sondervermögen und Unternehmen der öffentlichen Hand – Funktionale Ausgliederung oder Flucht aus dem Budget?, Arbeitspapier Nr. 20 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier, 1990; sowie ergänzend D. Dickertmann: Flucht aus dem Budget, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 3/1991, S. 105; siehe ergänzend auch M. Kilian: Nebenhaushalte des Bundes, Berlin 1993.

²¹ Abgesehen von grundsätzlichen Erwägungen ethischer Natur ist ein „perfect monitoring“ im allgemeinen und deshalb nicht sinnvoll, weil eine Beseitigung aller Handlungsspielräume des Agenten auch solche – spontanen – Aktivitäten des Agenten unterbinden würde, welche durchaus im Interesse des Prinzipals lägen; vgl. E. Wenger, E. Terberger: Die Beziehung zwischen Agent und Prinzipal als Baustein einer ökonomischen Theorie der Organisation, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 10/1988, S. 506 ff.

²² B. Holmström: Moral Hazard and observability, in: The Bell Journal of Economics, Nr. 1/1979, S. 74 ff.

auch den vertragsgemäß erwartbaren Einsatz an den Tag gelegt hat, was der Beauftragende – zumindest während der Zeit der Erfüllung des „Kernauftrages“, aber oft auch danach – nicht nachprüfen kann. Mit Blick auf die Treuhandanstalt stellt sich demnach die Frage, ob durch die gegebenen Anreizstrukturen Privatisierungsaktivitäten dieser Behörde erwartet werden dürfen, die im ökonomischen Sinne als rational, d.h. als effektiv und effizient zu bewerten sind.

Ausgestaltung der Verträge

In der Literatur zur Agency-Theorie wird ausführlich auf die möglichst optimale Ausgestaltung von Verträgen zwischen Prinzipal und Agent eingegangen, die im Vorfeld abgeschlossen werden, um den Agenten zu einer angemessenen Leistung zu animieren. Von Interesse ist stets eine möglichst vorteilhafte Aufteilung von Risiko und Ertrag zwischen beiden Vertragspartnern²³: Zum einen bietet es sich zum Zwecke des Leistungsanreizes an, die Entlohnung des Agenten (im vorliegenden Fall also das Budget der Treuhandanstalt bzw. die Bezüge ihrer Mitarbeiter) direkt an das Nettoergebnis (die erzielten Verkaufserlöse) zu koppeln. Zum anderen bedeutet ein Residualergebnis der Treuhandanstalt, welches dem Finanzminister als Prinzipal ein sicheres Ergebnis garantiert, daß der Beauftragte das gesamte zufallsbedingte Risiko des Vorhabens (der Privatisierung) trägt; dazu müßte dieser dann allerdings auch in der Lage sein.

Die Anreiz-/Risikoproblematik bewirkt also einen Zielkonflikt: Unter dem Anreizgesichtspunkt muß ein Arbeitsvertrag ein vom erwirtschafteten Ergebnis abhängiges Tarifelement enthalten, um den Beauftragten zu adäqua-

ten Leistungen zu motivieren. Eine effiziente Allokation des Risikos erfordert hingegen, die Last der Unsicherheit dem jeweils risikoneutraleren Wirtschaftssubjekt zu übertragen; typischerweise ist dies – wie auch im vorliegenden Fall – der Prinzipal. Dann aber muß dem Untergebenen allein ein sicheres, ergebnisunabhängiges Gehalt verbleiben.

Das Dilemma aus Unsicherheits- und Motivationseffekt gilt es demnach simultan mit einem einzigen Vertrag aufzulösen, was bereits im Bereich marktlich-privater Anreizverträge erhebliche Probleme bereiten kann. Für das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen dem Bundesfinanzminister und der Treuhandanstalt ist darüber hinaus ein bürokratietypisches Über- bzw. Unterordnungsverhältnis der am Privatisierungsgeschehen beteiligten Institutionen charakteristisch, welches sich im Rahmen politikökonomischer Erwägungen präzisieren und strukturieren läßt.

Bürokratiethoretische Überlegungen

Eine Übertragung von politik- bzw. bürokratiethoretischen Überlegungen auf den Bereich der Treuhandanstalt erscheint – ungeachtet ihrer gelegentlich anderslautenden Selbstdarstellung – aus zumindest drei Erwägungen gerechtfertigt:

□ Erstens kann das – von der Treuhandanstalt selbst bekundete – generelle Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht und das demgegenüber dominierende Verfolgen politischer und hauseigener Zielsetzungen durch diese Institution als bürokratie-identifizierendes Merkmal angeführt werden.

□ Zweitens mangelt es im Fall der Treuhandanstalt auch für den einzelnen „Büromanager“ an pekuniären Gewinnerzielungsanreizen, welche auf ein Streben nach Finanzierungsüberschüssen hinwirken. Zwar praktiziert die Treuhandanstalt seit 1992 bei der Entlohnung von Führungskräften ein ergänzendes „Bonussystem“; die hierdurch gesetzten Anreize beziehen sich jedoch nicht auf eine Erlös- oder Gewinnmaximierung im Privatisierungsgeschehen, sondern zielen vielmehr darauf ab, die Manager dazu anzureizen, „bei erfolgreicher Tätigkeit für die Treuhandanstalt bei ihr bis zu deren Schließung Ende 1994 auszuhalten“²⁴.

□ Drittens besteht für die Treuhandanstalt – in vergleichbarer Weise wie für andere Bürokratien – keine finanzielle oder gar existentielle Abhängigkeit vom „Betriebsergebnis“ ihrer Tätigkeit. Vielmehr werden allfällige Finanzierungsdefizite ihrer Aktivitäten vollständig dem Haushalt des Bundesfinanzministers bzw. dem Erblastentilgungsfonds angelastet²⁵.

²³ Vgl. z.B. M. Harris, A. Raviv: Some Results on Incentive Contracts with Applications to Education and Employment, Health Insurance, and Law Enforcement, in: American Economic Review, Nr. 1/1978, S. 20 ff.; und J. A. Mirrlees: The optimal structure of incentives and authority within an organization, in: The Bell Journal of Economics, Nr. 1/1976, S. 105 ff.

²⁴ Vgl. „Zeugen: Bonussystem hat sich bewährt“, in: Die Woche im Bundestag, H. 1/1994 v. 19. 1. 1994, S. 41. Die Anreize beziehen sich im übrigen vornehmlich auf Nebenleistungen der Privatisierung: „Treuhanddirektor Dr. Christian Dorenberg verteidigte das Bonussystem, das nicht nur auf die initiierten Investitionen, sondern auch darauf Rücksicht nehme, wie Arbeitsplatzgarantien eingehalten, unter Umständen Liquidationen von Betrieben verhindert und Investitionszusagen einklagbar erreicht werden.“

²⁵ Vgl. den Brief des seinerzeitigen Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen, Dr. Horst Köhler, an den ehemaligen Präsidenten der Treuhandanstalt, Dr. Detlev Rohwedder, vom 9. Oktober 1990, abgedruckt in: H. Suhr: Der Treuhandskandal: Wie Ostdeutschland geschlachtet wurde, Frankfurt a.M. 1991, S. 154; und den Auszug aus einem Vermerk des Bundesministeriums der Finanzen betreffend das Verhältnis der Treuhandanstalt zum Bundeshaushalt vom 26. Oktober 1990, ebenda, S. 156. Außerdem besteht für den Bund rückwirkend zum 1. Januar 1992 mit dem § 4 Treuhandkreditaufnahmegesetz die Pflicht, für alle entstehenden Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt einzustehen; vgl. Gesetz zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt v. 3. Juli 1992, BGBl. I, S. 1190; sowie Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 29.

Bei bürokratiethoretischen Überlegungen ist die Erkenntnis von besonderer Bedeutung, daß es sich bei der Exekutive eben nicht ausschließlich um einen „verlängerten Arm der Politik“²⁶ handelt. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß bei dem Bürokraten – das ursprüngliche Ziel seines Auftraggebers zumindest ergänzend – persönliche Handlungsmotive die Ausrichtung seiner Aktivitäten dominieren. Diese persönlichen Motive bestehen – neben anderen Aspekten – vor allem in der Maximierung von Ermessensspielräumen, Reputation und persönlicher Macht²⁷. Da sich derartige Zielsetzungen (nicht zuletzt aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen bürokratischer Apparate) in direkter Weise nur sehr bedingt durchsetzen lassen, wird von der Annahme ausgegangen, daß die genannten Ziele in einem funktionalen Zusammenhang zur Budgethöhe des jeweiligen Referates stehen; so wird die Budgetmaximierung bzw. ein Streben nach Budgetzuwachs als das Ziel bürokratischen Handelns unterstellt²⁸.

Das zuständige Büro kann den Zugriff auf das Gesamtbudget erhöhen, indem es den Katalog der von ihm produzierten Leistungen ausweitet. Da sich die „Produktpalette“ eines solchen Büros vorrangig aus den ihm zugewiesenen Kompetenzbereichen erklärt, bewirkt der ständige Anreiz zur Erweiterung des Leistungsprogramms ein bürokratisches Streben nach Ausweitung der Zuständigkeitsbereiche und nach einer Perpetuierung seiner eigenen Existenz.

Der so skizzierte Expansionsdrang eines Büros geht zudem mit der Herausbildung und der sorgfältigen Bewahrung von exklusivem Expertenwissen (beispielsweise auf der Grundlage von „Amtsgeheimnissen“) einher, was die Transparenz und die politischen Kontrollmöglichkeiten über das Büro proportional zu seiner jeweiligen Größe verringert. Darüber hinaus ist der konkrete Zusammenhang zwischen Budgethöhe und bürokratischer Leistungserstellung eher diffus. Die Zusammenhänge zwischen Budgetumfang und Output sind weder für den Geldgeber noch für das Büro selbst völlig transparent – die Effektivität eines Büros bleibt weitgehend ungeklärt²⁹.

Vorhandene Fehlanreize

Dieser letztgenannte Aspekt gewinnt erhebliche Bedeutung, sobald für den vorliegenden Zusammenhang die institutionellen Rahmenbedingungen der ökonomischen Interaktion zwischen der Regierung einerseits und der Treuhandanstalt andererseits präzisiert werden:

□ Erstens läßt sich das zwischen Regierung und Treuhandanstalt bestehende Austauschverhältnis dadurch kennzeichnen, daß die Treuhandanstalt die einzige Organisation ist, welche die betreffenden Privatisierungslei-

stungen „anbietet“, während der Bund als auftraggebende Zentralinstanz ihr die dafür erforderlichen Mittel und Kompetenzen zur Verfügung stellt. Eine solche, mit der Marktform des bilateralen Monopols vergleichbare Lage, bei der sich genau ein Anbieter und ein Nachfrager gegenüberstehen, verdeutlicht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis, welches sich im vorliegenden Fall keineswegs zwangsläufig ergeben hat: Die grundsätzliche Alternative, statt dessen beispielsweise eine Vielzahl privater Unternehmensverkäufer mit der Privatisierung zu beauftragen, wurde – aus Gründen, welche an dieser Stelle nicht untersucht werden (können) – regierungsseitig verworfen bzw. nicht in Erwägung gezogen. Die allokative Überlegenheit einer solchen Vorgehensweise gegenüber dem tatsächlich gewählten Verfahren wäre gesondert zu prüfen gewesen.

□ Zweitens ist festzustellen, daß die Budgetverhandlungen zwischen der Treuhandanstalt und der Regierung – sofern sie überhaupt stattgefunden haben – kennzeichnenderweise die oben beschriebene kollektive Angebotsform aufweisen: Das Ergebnis ist eine durch die Treuhandanstalt fixierte Gesamtprodukt-Gesamtbudget-Relation, wobei die Budgethöhe gerade nicht auf Output-Einheiten bezogen ist. Dabei ist zu fragen, inwieweit es die Verhandlungsposition der Treuhandanstalt tatsächlich erlaubt, gegenüber der Regierung sowohl die Menge als auch den (Budget-)Preis ihrer Privatisierungsleistung autonom festzulegen³⁰. Da die „Paketofferten“ der Treuhandanstalt bezüglich Leistungsumfang und Mittelbedarf bislang weitgehend widerspruchlos vom Auftraggeber akzeptiert werden, kann die bedingungslose, d.h. vollkommen budgetunelastische Nachfrage nach Privatisierungsdiensten durch die Regierung erklärt werden. Des weiteren ist auf den mit dem Erblastentilgungsfonds ausgestellten politisch-finanziellen Freibrief zu verweisen: Müssen doch durch die vollzogene Budgetauslagerung weder die Treuhandanstalt selbst noch die Regierung unmittelbar fürchten, für die wirtschaftlichen Resultate der Treuhandaktivitäten auf dem Wege politischer Abstimmung durch den Wähler sanktioniert zu werden.

²⁶ Siehe ergänzend auch J. Klaus, J. Horbach: Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 8/1991, S. 400 ff.

²⁷ Vgl. W. A. Niskanen: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, S. 36 ff.

²⁸ Vgl. F. Lehner: Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein/Ts. 1981, S. 113 f.

²⁹ Siehe auch F. Lehner, a.a.O., S. 114; sowie ergänzend insbesondere U. Roppel: Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979, S. 102 ff.

³⁰ Bei Vorliegen einer derartigen Machtposition wäre die Treuhandanstalt als sogenannter „Optionsfixierer“ zu kennzeichnen, dem das Bundesfinanzministerium als dann weitestgehend machtloser „Optionsempfänger“ gegenübersteht.

□ Drittens deutet die eingangs benannte – restriktive – Informationspolitik der Treuhandanstalt gegenüber parlamentarischen Untersuchungsgremien auf eine ausgeprägte institutionelle Machtposition dieser Einrichtung hin. Bei dieser Konstellation ist folglich von einem „relativen Informationsdefizit“ des Bundesfinanzministers als Auftraggeber auszugehen³¹: Während die Treuhandanstalt sich aufgrund der „bedingungslosen“ Nachfrage nach ihren Dienstleistungen ihrer Anbietermacht bewußt ist, besteht sowohl im privaten Sektor als auch auf Seiten der Regierung weitgehende Unkenntnis über die minimalen Kostenkombinationen der Leistungserstellung durch die Treuhandanstalt. Da die Möglichkeiten einer politischen Kontrolle der Treuhandanstalt – wie dargelegt – in ihrer Effektivität als beschränkt gelten können und darüber hinaus die gegebenen Anreizstrukturen für eine Behebung des beschriebenen Informationsdefizits nicht geeignet sind, entsteht aus der vorliegenden Interdependenz der Handlungen ein beachtliches strategisches Potential, das zu den obengenannten „Agency-Kosten“ führt.

Beharrungstendenzen

Aus dieser Sachlage ist zunächst die Schlußfolgerung abzuleiten, daß aus der Stellung der Treuhandanstalt wie bei einem sogenannten Optionsfixierer in einem bilateralen Monopol gegebenenfalls nachteilige Konsequenzen für die allokativen Zielverwirklichung der Privatisierungsaktivitäten zu erwarten sind. Zum einen ist aufgrund gegebener Anreize mit einem strukturell ineffizienten Output, d.h. mit einer vergleichsweise unwirtschaftlichen Zusammensetzung und Gewichtung einzelner Treuhandleistungen zu rechnen. Zum anderen entfällt durch die fehlende Budgetrestriktion der Anreiz zu einer kostenminimalen Privatisierungsleistung, zumal der Gesetzgeber der Treuhandanstalt – wie erwähnt – die Möglichkeit eröffnet hat, zugesagte Leistungen gegebenenfalls über eine eigene Kreditaufnahme – jedoch ohne Tilgungsverpflichtung – finanzieren zu können.

Dieser Umstand setzt den Zwang zur sparsamen Mittelverwendung durch die Bürokratie tendenziell außer Kraft³²: Eine behördeninterne Senkung der Privatisie-

rungskosten ist unter diesen Voraussetzungen nicht mehr geeignet, das diskretionäre Budget der Behörde zu erhöhen. Daher wird die Treuhandanstalt statt dessen – neben einem allgemeinen Drang zur Expansion – zum einen darauf hinwirken, denkbare Ersatzmöglichkeiten für ihr Leistungsangebot auf dem Wege politischer Einflußnahme zu verringern, sowie zum anderen versuchen, die politische Nachfrage nach ihren Leistungen durch (kosten)intensive Werbemaßnahmen zu steigern und damit ihren Fortbestand zu sichern³³ – ein Verhalten, welches jüngst bei der Treuhandanstalt eindrucksvoll zu beobachten war³⁴.

In dem Maße, wie die vorstehenden Hypothesen sich als zutreffend erweisen, hätte dies erstens zur Konsequenz, daß die aus der Privatisierung des DDR-Vermögens zu erwartenden Wohlfahrtsgewinne unter Umständen verloren gehen, weil bürokratisch-ineffiziente Abschöpfungsmechanismen, die das Verhalten der Treuhandanstalt beeinflussen, wirksam werden. Aus der Privatisierung der ehemals Volkseigenen Betriebe wäre unter diesem Aspekt für den Steuerzahler ein Nettotonnen dann folglich nicht mehr zu erwarten. Zweitens wird insofern auch aus bürokratiethoretisch herzuleitenden Gründen offenbar, daß eine wirksame Kontrolle der Treuhandanstalt weder durch die Regierung noch durch das Parlament wirkungsvoll stattfinden kann.

Angesichts dieser konzeptionell angelegten Fehlentwicklungen ist demnach zu fragen, ob nicht die zuvor genannte Alternative, nämlich die Erfüllung der Privatisierungsaufgabe durch ein bereits bestehendes zentralstaatliches Ministerium, besser geeignet wäre, den beschriebenen Problemen zu begegnen. In dieser Hinsicht ist jedoch zu vermuten, daß die entsprechenden Transaktionskosten bzw. Wohlfahrtsverluste bei einer zentralstaatlichen Aufgabenerfüllung noch um einiges höher ausfallen dürften, da der Bürokratiecharakter in diesem Fall ein konstituierendes und damit wohl unabänderliches Wesensmerkmal eines derartigen Agenten bildete. Demgegenüber ist der Grad an Bürokratieähnlichkeit eines ausgegliederten Nebenhaushaltes für den Gesetzgeber zumindest dem Grunde nach frei wählbar: Die je-

³¹ Vgl. U. Roppel, a.a.O., S. 175 f.

³² Siehe hierzu im einzelnen ebenda, S. 126 f.

³³ Der Sachverhalt, daß das dominante und verbrieft Ziel der Treuhandanstalt in ihrer Selbstauflösung, mithin der permanenten Verringerung ihrer Grundleistung zu sehen ist, steht dem nicht entgegen: Zur jüngst erfolgten Konstituierung eines Personalrates der Treuhandanstalt erklärte der Vorsitzende, Dieter Kraeter, man habe sich zu dieser Maßnahme entschlossen, weil Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen noch über absehbare Zeit hinaus existieren werden. Vgl. „Treuhandanstalt jetzt mit Personalrat“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 47 v. 25. 2. 1994, S. 14.

³⁴ Die oben genannte Werbeanzeige wurde sowohl durch den Haushaltsausschuß des Bundestages als auch durch den Treuhanduntersuchungsausschuß angesichts der Kosten von rund 1,6 Mill. DM als überdimensioniert und verschwenderisch kritisiert. Vgl. „Nur wenig Verständnis für die Werbung der THA“, in: Die Woche im Bundestag, Nr. 2/1994 v. 26. 1. 1994, S. 30. Die vorgetragene Kritik verfehlte allerdings die wohl intendierte Wirkung: So empfiehlt sich die Treuhandanstalt drei Monate später – erneut in ganzseitigen Annoncen – als kompetenter Ansprechpartner für Fragen des Umweltschutzes sowie für „Arbeitsplätze und Soziales“; siehe z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 87 v. 15. 4. 1994, S. 24. Es entsteht der Eindruck, daß die Treuhandanstalt als eine Art Wirtschaftsförderungsgesellschaft für die neuen Bundesländer unentbehrlich ist bzw. installiert werden soll.

weilige relative Marktferne hängt von den institutionellen bzw. kontraktdefinierten Anreizstrukturen ab; letztgenannte sind dann folglich einer politischen Gestaltung zugänglich. Diese wiederum könnte im Eindruck der bisherigen Erfahrungen mit der Treuhandanstalt nunmehr am ökonomischen Effizienzziel ausgerichtet werden.

Empirische Befunde zum Treuhandverhalten

Da allein auf der Basis allgemein zugänglichen Materials eine Überprüfung der Relevanz der agency- und bürokratiethoretisch hergeleiteten Interessenkonflikte nicht möglich ist, kann statt dessen eine empirische Untersuchung anderer Art versucht werden, um die Berechtigung der vorstehend genannten Arbeitshypothesen an dem Indiz einer Veräußerung von Unternehmenseinheiten unter Wert zu prüfen³⁵.

Auf der Grundlage eines Modells nach Atkinson³⁶ wurde dazu jüngst von Meißner eine Untersuchung der für das Handeln der Treuhandanstalt relevanten Aktionsparameter vorgestellt³⁷. Mit Blick auf die Kongruenz der Zielvorstellungen des Bundesfinanzministers auf der einen sowie des Treuhandmanagements auf der anderen Seite analysiert die Studie den (potentiellen) Interessenkonflikt zwischen beiden Akteuren und zeigt neben anderen Aspekten, daß die Anzahl der durch die Treuhandanstalt verkauften Unternehmenseinheiten unter bestimmten Voraussetzungen systematisch von derjenigen abweicht, welche der Bundesfinanzminister bei gleichem Informationsstand gewählt hätte. Darüber hinaus sind die dem Verkauf vorgelagerten, die ihn begleitenden sowie die nachgelagerten Aktivitäten der Treuhandanstalt von den jeweils entsprechend bezogenen Aktivitäten des Bundesfinanzministers verschieden.

Die in dieser Untersuchung vorgetragenen Überlegungen liefern insoweit eine fundierte Erklärung und Begründung für ein ineffizientes und intransparentes Treuhandverhalten. Hierbei ist zu vergegenwärtigen, daß dem Bundesfinanzminister, der ein ausgeprägtes Interesse an der Privatisierung hat, zwar ein Beamtenapparat gegenübersteht, der mit besonderen Kenntnissen zur Erfüllung dieser Aufgabe ausgestattet ist. Der Kern des Problems liegt jedoch darin, daß – in Ergänzung zu den vorstehenden Ausführungen – das situationsbedingte Privatisierungsrisiko die Treuhandanstalt systematisch zu einem anderen Verhalten zwingt, als es der Bundesfinanzminister von ihr erwartet. Dieser Sachverhalt resultiert nicht zuletzt aus den Aktiva im Portfolio der Treuhandanstalt. Deren zu erwartende Verkaufserlöse sind in Umbruchsituationen, wie sie in den neuen Bundesländern gegenwärtig zu verzeichnen sind, zwar nur mit großen Unsicherheiten abzuschätzen, jedoch trägt auch der Gesetzgeber maßgeblich

zum Entstehen des Risikos bei, welches eine Bürokratie nach Art der Treuhandanstalt zu tragen hat: Die Behörde steht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und zieht – so offenbar das Kalkül im politischen Sektor – vor allem bei kaum zu vermeidenden Fehlern die Aufmerksamkeit auf sich allein.

Aus der gegebenen Anreizstruktur läßt sich dann schlußfolgern, daß die Treuhandanstalt stets ein anderes Privatisierungsverhalten an den Tag legt, als es der Minister unter der Zielsetzung einer Erlösmaximierung für richtig erachten würde. Ferner legt die Treuhandanstalt demzufolge einen zu geringen Einsatz an den Tag, um die Käuferbasis zu erweitern, so daß Mindererlöse die Folge sind. Dabei legen statistische Tests den Schluß nahe, daß Erwerber von Treuhandunternehmen unmittelbar vor der Veröffentlichung ihres Kaufes Renditen erwirtschaften, die das Risiko, das sie mit dem Unternehmenserwerb zu tragen bereit sind, überkompensieren.

Restriktionen bei der Privatisierung

Ergänzend und einschränkend ist dabei allerdings auch zu bedenken, daß die derart privatisierten Unternehmen in der Regel einer ergänzenden staatlichen Förderung unterliegen, was von der Börse in entsprechendem Maße eskomptiert wird. Die von Meißner ergänzend vorgenommene Prüfung von Investitionsrenditen auf der Grundlage des „Capital Asset Pricing Models“ bestätigt die Aussagen der Atkinson-Hypothese: Treuhandkunden verbuchen mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Nettovermögenstransfer zu ihren Gunsten und zu Lasten des Staates, was im vorliegenden Fall auf angebotsseitige Friktionen bei der Veräußerung zurückgeführt wird³⁸.

Der ergänzende Befund einer Verschleierung von Aktivitäten scheint sich dann bei einer Bewertung des von der Treuhandanstalt zur Dokumentation ihrer eigenen Aktivitäten zur Verfügung gestellten Informationsmaterials zu bestätigen: Das – freilich umfassende – Berichtswesen erschwert ein klares Nachvollziehen zugehöriger Vorgänge und immunisiert die Treuhandanstalt gegen entsprechende Kritik. Aus einer Bestandsaufnahme über das offizielle Berichtswesen der Treuhandanstalt sowie der eingesetzten Techniken und Instrumente der Privati-

³⁵ Auf diesen Sachverhalt verweist auch die Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 26 f.

³⁶ A. A. Atkinson: Information Incentives in a Standard-Setting Model of Control, in: Journal of Accounting Research, Nr. 1/1979, S. 1 ff.

³⁷ T. Meißner: Die Wirkung der institutionellen Ausgestaltung der Treuhandanstalt Berlin auf die Privatisierung in den neuen Bundesländern, erscheint demnächst als Arbeitspapier des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier, hrsg. von D. Dickertmann, M. Lehmann.

³⁸ Vgl. T. Meißner, a.a.O.

sierung bzw. Aufgabenerfüllung und Rechenschaftslegung ist zudem abzuleiten, weshalb die Treuhandanstalt insbesondere das unter Effizienzkriterien überlegene Instrument des kontrollierten Bieterverfahrens vernachlässigt und statt dessen vorzugsweise auf Einzelfallverhandlungen auf der Grundlage eines vergleichsweise undurchsichtigen Meinungsbildungsprozesses zurückgreift. Eine darauf gegebenenfalls aufbauende Kritik ist allerdings wertend um die Sichtweise der Praxis zu ergänzen: Ein Bieterverfahren macht nur Sinn, wenn es eine ausreichende Zahl von – letztlich doch ausgewählten – Bietern gibt, wenn außer dem Verkaufserlös andere Zielvorgaben vernachlässigt werden können und wenn die Bildung von Bieterkartellen vermieden werden kann. Derartige Restriktionen erschweren der Treuhandanstalt zweifellos ein unreflektiert theoriegeleitetes Handeln.

Fazit

Eine funktionale Ausgliederung der Lösung klar definierter Allokationsprobleme aus dem Zentralbudget weist aus ökonomischer Perspektive einige konzeptionelle – freilich im Einzelfall jeweils erneut zu prüfende – Vorzüge auf:

- Erstens gewährt die institutionelle „tabula rasa“ der ersten Stunde eine einmalige Gelegenheit zur Formulierung effizienter Anreizkontrakte, welche situationsgerecht auf die dann jeweils spezifischen Anforderungen und Zielvorstellungen abgestimmt werden können.
- Zweitens begünstigt die Einrichtung eines spezialisierten Nebenhaushaltes – zumindest im Sinne einer notwendigen Voraussetzung – für die Gesellschaft die Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen durch institutionelle Arbeitsteilung.
- Drittens fördert ein klar definierter Aufgabenbereich die institutionelle Transparenz und erleichtert damit die politische Kontrolle über staatliches Handeln; insbeson-

dere die jeweils zugrundeliegenden Handlungsziele und einzusetzenden Verkaufsstrategien sind hier frühzeitig offenzulegen.

Für die Träger der Wirtschaftspolitik verbleibt demnach die Erkenntnis, daß eine Verselbständigung von Verwaltungseinheiten nicht problematisch ist, solange die Interessen der beauftragenden Politiker und der ausführenden Behörde wirksam und wirtschaftlich in Einklang gebracht werden können. Eine Auswahl diesbezüglich weiterführender Ansätze liefert das einschlägige ökonomische Schrifttum³⁹.

Größere Schwierigkeiten entstehen hingegen durch Konstellationen, bei denen schon durch die institutionentypischen Merkmale einer Behörde wirksame Anreize für Interessengegensätze zwischen Minister und Verwaltung heraufbeschworen werden. Derartige Konflikte bestehen innerhalb eines Ministeriums im übrigen in vermutlich noch stärkerem Ausmaß. In jedem Fall eröffnet aber eine funktionale Ausgliederung aus dem Budget die grundsätzliche Chance, die Nutzenfunktionen der Betroffenen durch geeignete Kontrakte kostengünstig zur Deckung zu bringen. Dabei gilt es freilich darauf zu achten, daß die mit dem Charme des institutioneilen Neubeginns gewonnene Option auf Flexibilität nicht voreilig durch das Kreieren einer Instanz geopfert wird, welche alle konstituierenden Merkmale einer Bürokratie aufweist.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Sachverhalte kann folglich – aus ökonomischer wie auch aus ordnungspolitischer Sicht – von einer Verlängerung oder gar industriepolitisch motivierten Erweiterung des Treuhandmandates im Behördengewand nur mit allem Nachdruck und entschieden abgeraten werden.

³⁹ Zu geeigneten – meist fondsgeleiteten – Verfahren beispielsweise einer effizienten Risikostreuung siehe H. Schierenbeck, R. Hölscher: Bank Assurance – Institutionelle Grundlagen der Bank- und Versicherungsbetriebslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1992, S. 449 f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischem Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.