

Blume, Lorenz

Article — Digitized Version

Sollte die BvS über das Jahr 1998 hinaus fortbestehen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blume, Lorenz (1997) : Sollte die BvS über das Jahr 1998 hinaus fortbestehen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 9, pp. 520-526

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137527>

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.

Lorenz Blume

Sollte die BvS über das Jahr 1998 hinaus fortbestehen?

Während die Treuhandanstalt und ihre Politik in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion erhebliche Aufmerksamkeit gefunden hat, führt die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) hier eher ein Schattendasein. Das Vertragsmanagement als Kernstück der BvS-Tätigkeit wird vor allem aus rechtswissenschaftlicher Sicht untersucht. Gleichwohl sind die wirtschaftspolitischen Implikationen der sogenannten Nachverhandlungen mit ehemaligen Treuhandunternehmen über ihre ursprünglichen Privatisierungskonditionen beachtlich. Wie ist das Handeln der BvS aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?

Die Treuhandanstalt hatte innerhalb von vier Jahren ihren gesetzlichen Auftrag, die DDR-Staatswirtschaft in marktwirtschaftliche Unternehmensstrukturen zu überführen, weitgehend erfüllt. Unter dem Einfluß verschiedener Träger der Wirtschaftspolitik kristallisierte sich ein komplexes Zielsystem für die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt heraus: Schnelle Privatisierung unter den wirtschaftspolitischen Nebenbedingungen „Erhalt industrieller Kerne“, „Strukturpolitik“, „Beschäftigungspolitik“ und „Einnahmenmaximierung“. Die Gewichtung der einzelnen Ziele veränderte sich im Zeitablauf (moving-target-Prozeß). Stichwortartig lassen sich drei Privatisierungsphasen abgrenzen: Windhundverfahren/Liquiditätshilfen (1990/91) – Ansanierung/Indirekte Sanierungssubventionen durch Kaufpreisnachlaß (1991-1993) – verstärkte direkte Sanierung/Management KGen (1993/94)¹.

Um ihrem komplexen Zielsystem (vgl. Übersicht 1) gerecht zu werden, schloß die Treuhandanstalt entsprechend komplexe Privatisierungsverträge im Rahmen informeller Verhandlungen ab². Nur die strukturell unbedeutenden kleinen Privatisierungen wurden mit Standardverträgen im Bietverfahren abgewickelt. Im Rahmen der vorherrschenden bilateralen Verhandlungen wurde das Unternehmenskonzept des Käufers als Ganzes geprüft. Der Kaufpreis war hier nur ein Kriterium von vielen. Ein niedriger Kaufpreis wurde akzeptiert, wenn der Käufer im Gegenzug Inve-

stitutionen, Arbeitsplätze und eine Unternehmensfortführung garantierte.

Insgesamt wurden so Investitionszusagen in Höhe von 210 Mrd. DM und Beschäftigungszusagen von 1,5 Mill. Arbeitsplätzen „erkauft“³. Vereinfacht lassen sich die Bestandteile der komplexen Privatisierungsverträge in zwei Gruppen unterteilen:

□ Vertragsklauseln zur Berücksichtigung rechtlich und wirtschaftlich bedingter Risiken wie Gewährleistungs- und Garantieverprechen, Altlastenregelungen und Nachbewertungsklauseln auf der einen Seite und

□ Klauseln zur Absicherung des wirtschaftspolitischen Zielsystems der Treuhandanstalt wie Arbeitsplatzverpflichtungen, Investitionsverpflichtungen, Mehrerlös- und Spekulationsklauseln, Sicherungsklauseln zum Kaufpreis und Regelungen zur Behandlung zweifelhafter Rückstellungen auf der anderen Seite⁴.

¹ Eine ausführliche Darstellung der einzelnen Privatisierungsphasen findet sich bei K. Lichtblau: Die Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt, Köln 1993, S. 46-69. Vgl. auch M. J. Marissal: Der politische Handlungsrahmen der Treuhandanstalt, Frankfurt am Main 1993, Kap. 3 und 4. Bei den Management KGen handelte es sich um Auffanggesellschaften, in denen nicht vollständig privatisierbare Betriebe unter Beteiligung der Treuhandanstalt zusammengefaßt wurden.

² Einen sehr guten Überblick über die Privatisierungspraxis der Treuhandanstalt geben H. Brückner: Privatisierung in Ostdeutschland – eine institutionenökonomische Analyse, Frankfurt am Main 1995; und C. Freese: Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt – Strategien und Verfahren in der Systemtransformation, Frankfurt am Main 1995.

³ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben: Zwischenbilanz, Berlin, September 1996, S. 25.

⁴ Vgl. hierzu H.-U. Küpper: Vertragsgestaltung und Vertragsmanagement der Treuhandanstalt, in: W. Fischer et al. (Hrsg.): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen – Forschungsberichte, Berlin 1993, S. 315-353.

Lorenz Blume, 26, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Allgemeine Wirtschaftspolitik der Universität/Gesamthochschule Kassel.

Die Arbeitsplatzverpflichtungen dienen dabei dem beschäftigungspolitischen Ziel, die Investitionsverpflichtungen und die Spekulationsklauseln im wesentlichen dem Ziel des Erhalts industrieller Kerne; die Kaufpreis- und Rückstellungsklauseln sind dem fiskalischen Ziel der Einnahmenmaximierung zuzuordnen.

Eine Welle von Nachverhandlungen

Die Kontrolle der Einhaltung der Bedingungen dieser komplexen Verträge ist die Hauptaufgabe des Vertragsmanagements der 1995 gegründeten Treuhandanstalt-Nachfolgeanstalt BvS. Bis Ende 1998 – der Zeitplan wird gegenwärtig von der Bundesregierung in Frage gestellt – soll die BvS rund 40000 Verträge begleiten, die verbliebenen Restitutionsansprüche klären, die Kommunalisierung zum Abschluß bringen und die restlichen THA-Betriebe privatisieren oder abwickeln. Obwohl die getätigten Investitionen und die erhaltenen bzw. geschaffenen Arbeitsplätze in der Summe deutlich über den vertraglichen Zusagen liegen⁵, gibt es eine Reihe von Problemen mit den ausgehandelten Vertragsbedingungen, die hier anhand der Ergebnisse der DIW-Unternehmensbefragung Ostdeutschland vom Herbst 1996⁶ kurz skizziert werden sollen.

Die Mehrheit (ca. 59%) der privatisierten und reprivatisierten ostdeutschen Industrieunternehmen bezeichnet ihre Vertragsbedingungen als akzeptabel oder günstig. Ein großer Teil (ca. 41 %) gibt jedoch an, ungünstige Verträge abgeschlossen zu haben. Die mit ihren Vertragskonditionen unzufriedenen privatisierten und reprivatisierten Unternehmen nennen in erster Linie den Kaufpreis, Arbeitsplatz- und Investitionszusagen sowie die Altschuldenregelung als Grund für ihre Unzufriedenheit. Fast jedes zweite der privatisierten und reprivatisierten Unternehmen gibt an, bisher schon einmal mit der Treuhandanstalt/BvS über die Vertragskonditionen nachverhandelt zu haben. 31% dieser Nachverhandlungsinitiativen sind nach Angaben der Unternehmen von mäßigem Erfolg gekrönt, 22% von gutem Erfolg (vgl. Übersicht 2).

⁵ Vgl. hierzu die Bundestagsdrucksache 13/5886, Bonn 1996, S. 9.

⁶ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin führt seit der Wende 1989/90 im Rahmen des Gemeinschaftsgutachtens „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte Ostdeutschland“ des DIW, des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) eine Unternehmensbefragung in Ostdeutschland durch. In der Umfrage Herbst 1996 befand sich ein Frageblock zum Themenbereich „Nachverhandlungen mit der Treuhandanstalt/BvS“, der vom Verfasser dieses Artikels in Zusammenarbeit mit dem DIW gesondert ausgewertet wurde. Die Gesamtauswertung der Fragebögen vom Herbst 1996 ist in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 286/287 und in Kurzfassung im DIW-Wochenbericht 3/97 vom 16. 1. 1997 veröffentlicht.

Die Ursachen für die Nachverhandlungen der Unternehmen in der Vergangenheit sind vielschichtig. Eine verschlechterte betriebswirtschaftliche Lage der Unternehmen, Unzufriedenheit mit spezifischen Vertragsbedingungen und Differenzen, die sich im Rahmen „normaler“ Vertragsstreitigkeiten bewegen, werden als Hauptursachen angeführt.

Die Nachverhandlungswelle wird auch in Zukunft nicht abreißen. Über 25% der befragten privatisierten und reprivatisierten Industrieunternehmen wollen erstmals oder nochmals mit der BvS in Nachverhandlungen treten. Die Hauptvertragsbestandteile, auf die sich die Nachverhandlungswünsche konzentrieren, sind Kaufpreis, Altschuldenregelung, Finanzhilfen, Arbeitsplatzzusage, Investitionszusage, Altlasten und Restitutionsansprüche.

Normales Vertragsmanagement versus Strukturpolitik

Die Nachverhandlungswünsche der ostdeutschen Unternehmen lassen sich in zwei unterschiedliche Gruppen einteilen. Auf der einen Seite existieren Nachverhandlungswünsche im Sinne eines „normalen Vertragsmanagements“, die in erster Linie auf gesetzlichen Ansprüchen, juristischen Vertragsstreitigkeiten oder zumindest sehr spezifischen technischen Problemen beruhen: Gewährleistungs- und Garantiesprüche, ungeklärte Restitutionsansprüche, Ausgleichsforderungen, Ansprüche nach dem Vermögensgesetz (VermG), im Vertrag verankerte Nachbewertungen und spezifische Probleme wie der Kauf/Verkauf eines Grundstückes/einer Produktionsstätte im Rahmen eines neuen Unternehmenskonzeptes.

**Übersicht 1
Das Zielsystem der Treuhandanstalt in den verschiedenen Phasen der Privatisierung**

Zielsystem	Privatisierungsphasen		
	1990/91	1991-1993	1993/94
Oberziel:			
Schnelle Privatisierung/ Stillegung nach marktwirtschaftlichen Kriterien	+++	++	+
Nebenbedingungen:			
Erhalt industrieller Kerne	+	++	+++
Strukturpolitik	++	++	++
Beschäftigungspolitik	+	++	+++
Einnahmenmaximierung	+++	+	+

+++ = Große Bedeutung ++ = Mittlere Bedeutung + = Geringe Bedeutung

Auf der anderen Seite gibt es aber auch eine große Anzahl von Nachverhandlungswünschen, die auf vielfältige Weise indirekte Subventionen einfordern: Kaufpreinsnachlaß oder -stundung, Altschuldenerlaß, Verzicht auf Nachbewertung, Einbehaltung von Rückstellungen, Erlaß- oder Prolongation der Investitions- und Arbeitsplatzzusage usw.⁷.

Für eine wirtschaftspolitische Bewertung der BvS-Nachverhandlungspraxis ist diese Unterscheidung zwischen „normalem Vertragsmanagement“ und Vertragsanpassungen im Sinne „indirekter Subventionen“ von erheblicher Bedeutung, da sich hier die ordnungspolitische Grundsatzfrage stellt: Inwieweit betreibt die BvS Strukturpolitik außerhalb des „normalen Vertragsmanagements“?

In ihrer Zwischenbilanz vom September 1996 skizziert die BvS das mehrdimensionale Zielsystem ihres Vertragsmanagements: „Das Vertragsmanagement steht hier vor einem Balanceakt. Nach ihrem gesetzlichen Auftrag hat die BvS, wie schon die Treuhandanstalt, dafür zu sorgen, daß die Privatisierung und

Verwertung des „volkseigenen“ Vermögens zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen führt. Zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen gehört, daß sich Unternehmen dem Wettbewerb ohne staatliche Unterstützung stellen; dazu gehört auch, daß der Käufer eines Unternehmens die Chancen und Risiken der Verwirklichung seiner geschäftlichen Erwartung selbst trägt. (...) Inhalt des gesetzlichen Auftrags der BvS ist allerdings auch, darauf hinzuwirken, daß aus der Privatisierung marktfähige Unternehmen hervorgehen, das Ziel der Privatisierung erreicht wird und damit eine effiziente Wirtschaftsstruktur von Dauer entsteht.“⁸

Die BvS erklärt weiterhin, daß keine von der Sache her gerechtfertigte Maßnahme zur Sicherung eines sanierungsfähigen Unternehmens, zu der die BvS entsprechend ihren Möglichkeiten beitragen konnte, bisher an der Bereitstellung finanzieller Mittel durch die BvS gescheitert sei⁹. Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik sei zwar Ländersache, aber die BvS könne auch subsidiär tätig werden¹⁰. Falls seitens der Unternehmensführung die Sanierungsfähigkeit des Betriebes mit einem glaubwürdigen Konzept nachgewiesen werden kann, wird von der BvS gemeinsam mit den beteiligten Banken und den Wirtschaftsministerien der Bundesländer eine Lösung erarbeitet. Die Hausbanken der Unternehmen und/oder die Förderbanken stellen Kredite und die Länder ihr Förderinstrumentarium zur Verfügung. Die BvS ihrerseits hilft durch Stundung oder Verringerung des Kaufpreises, den Erlaß von Pönalen, Liquiditätshilfen oder den Herauskauf von nicht betriebsnotwendigen Grundstücken. In Einzelfällen kam es auch zu einer Rücknahme der betroffenen Unternehmen durch die BvS.

Die ausführlich in der Presse dokumentierten großangelegten Sanierungsvorhaben der BvS (z.B. Vulkan, Sket, Buna, Foron und Heckert) machen sowohl den Sanierungsansatz des BvS-Vertragsmanagements deutlich, als auch die damit verbundenen Schwierigkeiten. Mit hohem finanziellen Einsatz wird hier versucht, Schlüsselindustrien und Arbeitsplätze in Ostdeutschland zu erhalten. Im Falle von Buna im

Übersicht 2

Die Ergebnisse der DIW-Umfrage zum Themenbereich „Nachverhandlungen“ im Überblick

(n = 1395)	Alle privatisierten und reprivatisierten Industrieunternehmen	davon: Unternehmen, die ihre Vertragsbedingungen als bewerten		
		günstig	akzeptabel in %	ungünstig
Unternehmen, die bisher ...				
... nicht nachverhandelt haben	55	71	74	29
... nachverhandelt haben ...	45	29	26	71
... davon (%):				
Unternehmen, die bei den Nachverhandlungen ...				
... guten Erfolg hatten	22	78	40	10
... mäßigen Erfolg hatten	31	8	37	30
... keinen Erfolg hatten	47	14	23	60
Unternehmen, die in Zukunft ...				
... erstmals oder nochmals nachverhandeln wollen	26	7	11	47
... nicht nachverhandeln wollen	74	93	89	53
Unternehmen insgesamt	100	100 (9)	100 (50)	100 (41)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der DIW-Unternehmensumfrage Ostdeutschland vom Herbst 1996.

⁷ Diese Zweiteilung erfolgt auf Grundlage der DIW-Befragung; zur Ursachenanalyse für den Anpassungsbedarf der Privatisierungsverträge; vgl. aber auch R. Mayr: Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt – eine Analyse zum Vertragscontrolling auf der Basis einer empirischen Untersuchung, Stuttgart 1995, Kapitel 5.

⁸ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 31.

⁹ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 19.

¹⁰ Vgl. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 20.

früheren Chemiedreieck Halle-Leipzig-Merseburg wurden 9,5 Mrd. DM Subventionen für 2200 Arbeitsplätze gezahlt, das sind fast 4,5 Mill. DM pro erhaltenem Arbeitsplatz¹¹. Dort, wo sich die Sanierungsanstrengungen der BvS auf altindustrielle Standorte oder Sektoren mit weltweiten Überkapazitäten konzentrieren (Vulkan, Sket), werden eindeutig Erhaltungssubventionen getätigt.

Die DIW-Unternehmensbefragung vom Herbst 1996 zeigt, daß der BvS eine vollkommen nachgiebige Grundpolitik in den Nachverhandlungen nicht pauschal unterstellt werden kann. Es werden also zumindest nicht bedingungslos Vertragsanpassungen außerhalb des oben definierten „normalen Vertragsmanagements“ durchgeführt, also direkte oder indirekte Subventionen gewährt. Eine vollkommen restriktive Grundpolitik läßt sich allerdings auch nicht feststellen, denn es wurden in der Vergangenheit im Bereich direkter und indirekter Subventionen durchaus spürbare Nachverhandlungserfolge erzielt und damit Strukturpolitik betrieben. Es besteht gegenwärtig angesichts der drastischen Abflachung des Wachstumspfades in Ostdeutschland die Tendenz ei-

ner Zunahme der Forderungen nach Subventionen im Zuge von Nachverhandlungen¹². Wie ist dies aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?

Mehrdimensionales Zielsystem und „muddling-through“

Die BvS setzt mit ihrem wirtschaftspolitischen Zielsystem dort an, wo die Treuhandanstalt aufgehört hat, also an einem mehrdimensionalen Zielsystem, das sich im Abwägungsprozeß der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger im Zeitablauf herausgebildet hat und jetzt, da der politische Konsens einmal gefunden ist, ein gewisses Beharrungsvermögen besitzt (vgl. Übersicht 3).

Die Kontrolle der Einhaltung der in der Privatisierungsphase vereinbarten Klauseln zur Absicherung des wirtschaftspolitischen Zielsystems der Treuhandanstalt (Arbeitsplatzverpflichtungen, Investitionszusagen etc.), strukturpolitische Erwägungen und fiskalische Restriktionen gehören ebenso zu den Eckpunkten des BvS-Zielsystems wie der Konflikt mit dem Allokationsziel im Sinne eines volkswirtschaftlichen Wachstums in Ostdeutschland unter marktwirtschaftlichen Kohärenzbedingungen.

Auf der Grundlage dieses mehrdimensionalen Zielsystems der BvS ist eine vollkommen nachgiebige Nachverhandlungspolitik nicht effektiv, d.h. nicht mit einem hohen Gesamtzielerreichungsgrad verbunden¹³. Nur ausgehend von einer gedachten restriktiven Grundpolitik ist es der BvS möglich, die Nachver-

¹¹ Vgl. hierzu das Interview mit dem BvS-Präsidenten Heinrich Hornef in „Die Tageszeitung“ vom 24. 12. 1996.

¹² Vgl. hierzu die Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 286/287, S. 88-99.

¹³ Der Begriff der Effektivität im Sinne von Zielerreichung ist in der Theorie der Wirtschaftspolitik vom Begriff der Effizienz im Sinne einer optimalen Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen zu trennen.

Winfried Schmähl/Herbert Rische (Hrsg.)

Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik

Beiträge aus Wissenschaft und Praxis zur Frage: Wie stark werden die Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik durch eine verstärkte wirtschaftliche, politische und rechtliche internationale Integration eingeschränkt?

1995, 214 S., brosch., 78,- DM, 577,50 öS, 78,- sFr, ISBN 3-7890-4019-3



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden

handlungswelle einzudämmen und sanierungsfähige von nicht sanierungsfähigen Unternehmen zu isolieren. Auch ist eine wirtschaftspolitische Abwägung zwischen den einzelnen Teilzielen im komplexen Zielsystem der BvS nur im Rahmen einer restriktiven Grundpolitik durchführbar; eine vollkommen nachgiebige Grundpolitik führt dagegen zu indirekter Subventionierung nach dem „Gießkannenprinzip“ und somit einer maximalen Verletzung des Allokationsziels einerseits und des fiskalischen Ziels der Ausgabenminimierung andererseits.

Das BvS-Vertragsmanagement favorisiert aus diesem Grund das Konzept einer „sukzessiven Aufweichung“ ausgehend von einer restriktiven Grundpolitik. Das Kernproblem dieser BvS-Nachverhandlungspraxis läßt sich spieltheoretisch abbilden: In den Nachverhandlungen liegt ein bilaterales Monopol vor, mit beschränkter Information und einem komplexen Zielsystem auf seiten der BvS. Bei einer vollkommen restriktiven Grundpolitik der BvS besteht die Gefahr eines Zielerreichungsgrades von 0 im Sinne eines Konkurses des nachverhandelnden Unternehmens.

Ausgehend von einer gedachten restriktiven Grundpolitik steht die BvS zunächst vor der Schwierigkeit, die Restriktion beschränkter Information zu überwinden, um nicht mit dem Arbeitsplatzargument erpreßbar zu werden¹⁴. Sie versucht, die weiterhin sanierungsfähigen Betriebe zu identifizieren und deren Problemlage (temporär oder mittelfristig) einzuschätzen. Nachverhandlungen mit nicht sanierungsfähigen Betrieben lehnt die BvS ab¹⁵. Sanierungsfähigen Betrieben mit temporärer Problemlage gewährt sie eine Prolongation ihrer Zusagen (Besserungsschein), da zu

erwarten ist, daß sie diese zu einem späteren Zeitpunkt in voller Höhe erfüllen werden. Die Behandlung von Nachverhandlungswünschen sanierungsfähiger Betriebe mit mittelfristiger Problemlage (Krisenfälle), die mehr als eine Prolongation ihrer Zusagen fordern, steht dann am Ende dieses Konzeptes sukzessiver Aufweichung der restriktiven Grundpolitik¹⁶.

Im wesentlichen entsteht hier ein Zielkonflikt zwischen „Erhalt industrieller Kerne“, „Strukturpolitik“ und „Beschäftigungspolitik“ als wirtschaftspolitischen Zielen der BvS auf der einen Seite und „Wachstum unter marktwirtschaftlichen Kohärenzbedingungen“ und „Ausgabenminimierung“ auf der anderen Seite. Dieser Zielkonflikt wird von der BvS in jedem Einzelfall gelöst¹⁷. Es wird versucht, in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (Kreditinstituten, Gewerkschaften und Länderregierungen) ein neues tragfähiges Unternehmenskonzept zu entwickeln. Gelingt dies, werden dem Unternehmen erneut direkte und indirekte Subventionen gewährt, bis hin zum Investorentausch.

Eine solche pragmatische Wirtschaftspolitik im Sinne einer „muddling-through-Strategie“ (vgl. Übersicht 4) mag unter bestimmten Rahmenbedingungen angebracht sein. So wird von Teilen der Literatur im Zusammenhang mit der Treuhandanstalt immer wieder hervorgehoben, daß gerade die Kombination aus Schein-Autonomie, zentraler Organisation und muddling-through das „Erfolgsrezept“ der Treuhandanstalt gewesen sei¹⁸. Die Rahmenbedingungen haben sich jedoch verändert: Die unmittelbare Transformationsperiode, die möglicherweise außergewöhnliche Maßnahmen – wie die Konstruktion einer zentralen Privatisierungsbehörde mit weitgehenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen – rechtfertigte, ist abgeschlossen, und der Ausgleich verbliebener Standortnachteile Ostdeutschlands steht im Zentrum der

Übersicht 3
Das wirtschaftspolitische Zielsystem der BvS

Zielsystem	Nachprivatisierungsphase	1995 – ?
Oberziel:		
Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland unter marktwirtschaftlichen Kohärenzbedingungen		+++
Nebenbedingungen:		
Erhalt industrieller Kerne		+++
Strukturpolitik		++
Beschäftigungspolitik		+++
Ausgabenminimierung		+

+++ = Große Bedeutung ++ = Mittlere Bedeutung + = Geringe Bedeutung

¹⁴ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 27: „So mancher Vertragspartner versucht, sich die Sorge um Arbeitsplätze zunutze zu machen und Arbeitnehmer, Gewerkschaften oder Politiker vor seinen Karren zu spannen.“

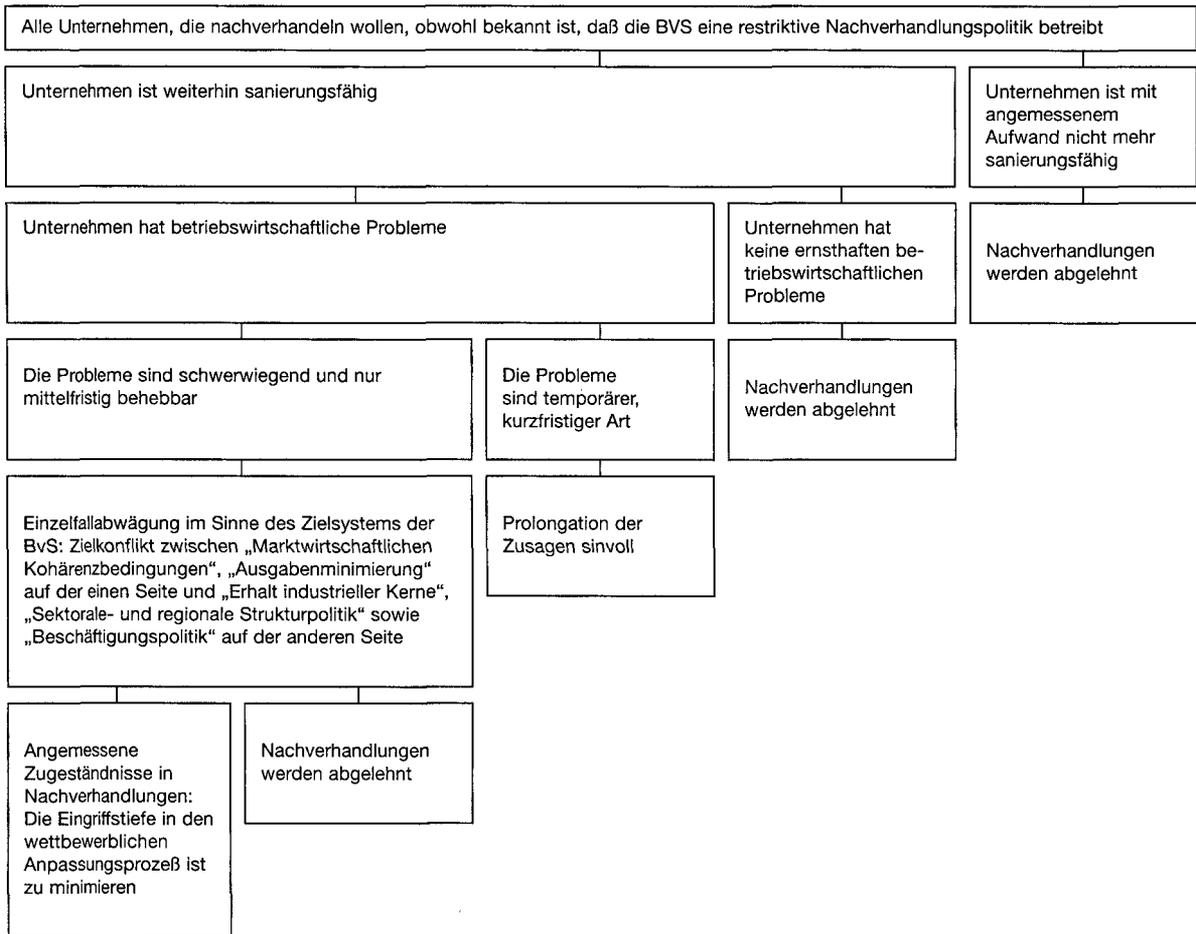
¹⁵ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 17: „Eins kommt für die BvS auch in Problemsituationen nicht in Frage: Sie wirft kein gutes Geld dem schlechten nach. Wenn keine Überlebensfähigkeit gegeben ist, muß finanzielle Hilfe ausscheiden.“

¹⁶ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 16: „Die schwierigsten Fälle sind jene, bei denen ein privatisiertes und unverändert sanierungsfähiges Unternehmen in existenzbedrohende Schwierigkeiten geraten ist.“

¹⁷ Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, a.a.O., S. 17: „Für jeden Einzelfall muß eine pragmatische, individuelle Lösung gesucht werden.“

¹⁸ Vgl. z.B. M. Kemmler: Die Entstehung der Treuhandanstalt – von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums, Frankfurt am Main 1994; oder auch C. Freese, a.a.O.

Übersicht 4
Das „muddling through“ der BvS ausgehend von einer restriktiven Grundpolitik



Wirtschaftspolitik der klassischen Träger, nämlich des Bundes und der (ostdeutschen) Länder.

Subventionen durch die BvS sind ineffizient

Die Kritik an der BvS-Nachverhandlungspraxis läßt sich auf zwei Punkte konzentrieren. Auf der einen Seite ist die Überwindung beschränkter Informationen durch zentrale staatliche Institutionen nur in einer „first-best-world“ möglich. Woher soll die BvS ex ante wissen, ob ein Unternehmen am Markt überlebensfähig ist oder nicht? Auf der anderen Seite werden durch betriebsbezogene Subventionen im Zuge von Nachverhandlungen ausgewählte ehemalige THA-Betriebe einseitig bevorzugt. Solche Subventionen – wie seinerzeit auch die Liquiditätshilfen der Treuhandanstalt im Jahre 1990 – lassen sich allenfalls in der unmittelbaren Transformationsphase mit transformati-

onsbedingten Anfangsschwierigkeiten der Unternehmen begründen, in der Nachprivatisierungsphase fällt diese Begründung für Wirtschaftsförderung jedoch weg.

Im Zuge einer allokativen Bewertung erhält das Instrument der Nachverhandlungen durch die BvS schlechte Noten. Bei jeder Mark, die die BvS im Zuge von Nachverhandlungen indirekt oder direkt ausgibt, muß die Frage gestellt werden, ob dieselbe Mark durch das Instrumentarium der allgemeinen Wirtschaftsförderung nicht effizienter hätte eingesetzt werden können. Vieles spricht dafür. Gerade die neugegründeten Betriebe, die das größte Wachstumspotential versprechen, sind von Nachverhandlungen ausgeschlossen. An der allgemeinen Wirtschaftsförderung in Form von z.B. Infrastrukturausgaben, Investitions- und Innovationsförderung können im Prinzip

Übersicht 5

Umfang der verbleibenden BvS-Aufgaben ohne erneute strukturpolitische Interventionen

Aufgabenfelder der BvS	Noch zu bearbeitender Umfang	Arbeitsplanung der BvS bis Ende 1998 nach eigenen Aussagen	Aktuelle Planung der Bundesregierung für die BvS
Vertragsmanagement (einschließlich Klärung von Restitutionsansprüchen)	2500 laufende Nachverhandlungen – etwa 2700 noch ausstehende Gerichtsprozesse	Reduzierung auf einen Restbestand, der etwa 10% des Jahres 1995 ausmacht	Keine Übertragung der Restaufgaben des Vertragsmanagements an die ostdeutschen Länder
Privatisierung/ Abwicklung des Restbestandes an Treuhandfirmen	Buna, Kali+Salz, Sket, Eko-Stahl, Wertten in Wismar und Strahlsund etc.	Verkauf aller Beteiligungen und keine Übernahme neuer Beteiligungen	Fortbestand der BvS über das Jahr 1998 hinaus mit 600 Mitarbeitern und externen Beratern
Kommunalisierung	Noch etwa 100 000 zu bearbeitende Anträge auf Kommunalisierung	Abschluß der Kommunalisierung	(derzeit 450)

Quellen: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben: Zwischenbilanz, Berlin, September 1996; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Die BvS soll nun Ende 1999 ihre Arbeit beenden, 7.7.1997, S.13.

alle Unternehmen partizipieren, die allokativer Verzerrung des Wettbewerbs wird so gering gehalten.

Zwar findet bei einigen Instrumenten der allgemeinen Wirtschaftsförderung auch eine Prüfung der Unternehmen nach bestimmten Förderkriterien statt. Allerdings stellt sich das Problem beschränkter Information durch das „Hausbankprinzip“ nicht so massiv wie im Zuge der gegenwärtigen Nachverhandlungspraxis der BvS. Die Bewilligung der Fördermittel wird hier nämlich davon abhängig gemacht, ob die Hausbank das fördermittelbeantragende Unternehmen für kreditwürdig hält oder nicht, so daß die Banken ein finanzielles Eigeninteresse haben, die Barriere beschränkter Information über die Markttauglichkeit des Unternehmens zu überwinden.

Nur unter dem gegenwärtigen mehrdimensionalen Zielsystem ist das „muddling-through“ der BvS-Nachverhandlungspolitik die geeignete Strategie. Unter dem Blickwinkel der Effizienz staatlicher Eingriffe sollte die BvS dagegen bei nicht unter das normale Vertragsmanagement fallenden Nachverhandlungen von einer vollkommen restriktiven Grundpolitik ausgehen. Schon in der Privatisierungsphase sind nämlich den Unternehmen durch Kaufpreiserlaß und andere Finanzhilfen nicht unbeträchtliche Anschubsubventionen (indirekte Sanierungsinvestitionen) gewährt

worden. Jede weitere diskretionäre Subventionierung weicht die harte Budgetschränke der Unternehmen weiter auf und verletzt so die marktwirtschaftlichen Kohärenzbedingungen. Die nach wie vor großen Standortnachteile in Ostdeutschland, die es auch in Zukunft notwendig machen, durch Kapitalförderung „Zeit zu kaufen“, sind in erster Linie mit auf die Exportbasis Ostdeutschlands zugeschnittenen Instrumenten der allgemeinen Wirtschaftsförderung zu bekämpfen und nicht durch Nachverhandlungen.

Die jetzt angestoßene Diskussion, die BvS mit einem personellen Kern über 1998 hinaus zu erhalten (vgl. Übersicht 5), um neben dem normalen Vertragsmanagement privatisierten Unternehmen im Rahmen konzentrierter Aktionen unter die Arme greifen zu können¹⁹, geht in die falsche Richtung und ist aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen. Ein mehrdimensionales wirtschaftspolitisches Zielsystem – wie das der Treuhandanstalt – ist für die BvS nicht mehr angemessen.

Die BvS sollte sich in Nachverhandlungen ausschließlich auf Vertragsanpassungen im Sinne eines normalen Vertragsmanagements konzentrieren²⁰. Nach den Kriterien der Fördereffizienz wäre eine frühestmögliche, zumindest termingerechte Auflösung der BvS wünschenswert. Ohne erneute strukturpolitisch motivierte Erhaltungsmaßnahmen (Übernahme von Beteiligungen, konzentrierte Aktionen etc.) ist eine Beendigung der BvS-Tätigkeit bis Ende 1998 ohne weiteres möglich. Die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland läge dann vollständig bei ihren originären Trägern: dem Bund und den ostdeutschen Ländern.

¹⁹ Vgl. z.B. o V.: CDU: BvS bleibt über 1998 hinaus bestehen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 5. 1997, S. 17.

²⁰ Vgl. hierzu die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des DIW, IfW und IWH in den Kieler Diskussionsbeiträgen Nr. 286/287 (Fünfzehnter Bericht „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse Ostdeutschland“) im Exkurs Nachverhandlungen, S. 88-99.