

Sander, Birgit

**Doctoral Thesis — Digitized Version**

## Wohnungspolitik im Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit: Das Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft

Kieler Sonderpublikationen

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Sander, Birgit (2001) : Wohnungspolitik im Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit: Das Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, Kieler Sonderpublikationen, ISBN 3-89456-224-2, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2580>

**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.*

505 852357

Kieler Sonderpublikationen

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

---

Birgit Sander

# Wohnungspolitik im Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit

Das Beispiel des Altschuldenkompromisses  
in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft



*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Sander, Birgit:*

Wohnungspolitik im Dilemma von Gläubwürdigkeit und Erpressbarkeit : das Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft /

Birgit Sander. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. – Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 2001

(Kieler Sonderpublikationen)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-89456-224-2

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2001.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 1434-5013

## Vorwort

Wirtschaftspolitik greift in vielen Bereichen zum Mittel direkter Vereinbarungen mit den Marktakteuren, um ihre Ziele zu verfolgen. So hat die Wohnungspolitik 1993 im Rahmen des so genannten Altschuldenkompromisses eine explizite Vereinbarung mit der Wohnungswirtschaft getroffen, die vorsieht, ostdeutschen Wohnungsunternehmen eine Teilentlastung von den ihnen durch den Einigungsvertrag übertragenen Wohnungsbaualtschulden zu gewähren, wenn sie sich verpflichten, innerhalb von zehn Jahren einen Teil ihres Wohnungsbestandes vorzugsweise an bisherige Mieter zu privatisieren.

Die vorliegende Arbeit interpretiert den Altschuldenkompromiss als einen langfristigen und damit unvollständigen Vertrag. Seine Unvollständigkeit beinhaltet die Möglichkeit künftiger Änderungen und Ergänzungen. Diese Möglichkeit ist angesichts möglicher Änderungen im Vertragsumfeld durchaus gewollt. Aufgrund von spezifischen Investitionen der Vertragspartner in physische wie in intangible Vermögenswerte, insbesondere in Glaubwürdigkeit, ergeben sich daraus allerdings auch Erpressungspotentiale. Die Gefahr ihrer Ausnutzung durch so genanntes opportunistisches Verhalten steht der Erreichung der ursprünglich vereinbarten Ziele im Wege. Die Arbeit untersucht anhand einer transaktionskostenökonomischen Analyse, wie derartige Erpressungspotentiale beim Altschuldenkompromiss entstehen, wie sie verteilt sind und welche Implikationen dies für die Glaubwürdigkeit und die künftigen Handlungsspielräume der Wohnungspolitik hat.

Zum Gelingen der Arbeit haben viele mit ihrer Unterstützung und Ermutigung beigetragen. Für Anregungen, Diskussionsbereitschaft und kritische Kommentare danke ich insbesondere Frank Bickenbach, Katja Gerling, Dr. Ralph P. Heinrich, Dr. Martin Hoffmeyer, Dr. Lars Kumkar, Professor Dr. Joachim Scheide, Klaus-Dieter Schmidt, Professor Dr. Dr. h.c. Horst Siebert, Professor Dr. Rüdiger Soltwedel, Dr. Frank Stähler, Hartmut Wolf sowie Professor Dr. Klaus-Werner Schatz, auf dessen Anregung die Arbeit zurückgeht. Eine wertvolle Hilfe waren auch Informationen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Verfügung gestellt hat, und Gespräche mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sabine Niemann und Hannelore Owe haben mit Sorgfalt und Geduld das Manuskript bearbeitet. Ilse Büxenstein-Gaspar und Anja Schäfer haben dankenswerter Weise die redaktionelle Bearbeitung übernommen. Mein besonderer Dank gilt freilich Professor Dr. Klaus Mackscheidt und Professor Dr. Toni Pierenkemper für die Betreuung der Arbeit.

Kiel, im Juni 2001

Birgit Sander



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung</b> .....	1
I. Das Altschuldenproblem in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.....	1
II. Der Altschuldenkompromiss als Lösungsinstrument .....	2
III. Der Altschuldenkompromiss als Koordinierungsproblem .....	3
IV. Transaktionskostenökonomische Analyse effizienter Koordinierung .....	4
V. Gang der Untersuchung.....	5
<b>B. Transformation der ostdeutschen Wohnungswirtschaft</b> .....	6
I. Neuordnung der Eigentumsverhältnisse.....	6
II. Reform der Mietpreisbildung .....	7
1. Einigungsvertrag.....	8
2. Erste und Zweite Grundmietenverordnung.....	9
3. Mietenüberleitungsgesetz .....	10
III. Lösung des Altschuldenproblems.....	11
1. Entstehung, Höhe und Verteilung der Wohnungsbaualtschulden .....	11
2. Rechtscharakter der Wohnungsbaualtschulden .....	15
3. Wohnungsbaualtschulden als Investitionshemmnis.....	16
4. Lösung des Altschuldenproblems durch den Altschuldenkompromiss .....	17
5. Der Altschuldenkompromiss im wohnungspolitischen Zusammenhang .....	25
<b>C. Grundlagen der transaktionskostenökonomischen Analyse</b> .....	30
I. Grundlagen transaktionskosteneffizienter Koordinierung.....	30
1. Transaktionen und Transaktionskosten .....	30
2. Arten von Transaktionskosten .....	33

3. Transaktionstypen und Koordinierungsmechanismen .....	37
II. Selbstdurchsetzende Verträge .....	49
1. Grundprobleme der Absicherung und Durchsetzung .....	49
2. Grundsätze der Absicherung und Durchsetzung .....	52
3. Strategien der Absicherung und Durchsetzung.....	54
III. Koordinierungsstrukturen und Koordinierungsleistungen der Wirtschaftspolitik .....	58
1. Koordinierungsstrukturen als Gegenstand der Wirtschaftspolitik.....	60
2. Koordinierungsstrukturen zur Absicherung spezifischer Investitionen .....	61
3. Koordinierungsstrukturen im politischen Prozess .....	69
4. Koordinierungsversagen im politischen Prozess .....	76
<b>D. Der Altschuldenkompromiss als wirtschaftspolitisches     Instrument der Koordinierung .....</b>	<b>88</b>
I. Der Altschuldenkompromiss als relationaler Vertrag .....	88
1. Lösung des Altschuldenproblems durch Verhandlungen .....	88
2. Optionen des Altschuldenhilfe-Gesetzes .....	89
3. Transaktionsmerkmale .....	91
4. Koordinierungserfordernisse und Vertragsform .....	99
II. Ex-ante-Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung.....	100
1. Bildung von Vertretungsverhältnissen.....	101
2. Teilabführung von Privatisierungserlösen .....	104
3. Informations- und Berichtspflichten .....	107
4. Rückzahlungssanktion .....	107
5. Zusammenfassende Bewertung .....	109
III. Ex-post-Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung.....	110
1. Mieternahe Privatisierungsformen.....	110
2. Verringerung der Erlösabführungspflicht.....	124
3. Anerkennung des Nichtvertretenmüssens.....	127
4. Frühzeitige Beendigung.....	154
5. Zusammenfassende Bewertung .....	157

<b>E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>159</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>162</b>
<b>Schlagwortregister .....</b>	<b>172</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	— Finanzierung des Wohnungsneubaus in der DDR 1985–1989 .....	12
Tabelle 2	— Wohnungsbaukredite in der DDR 1985–1989 .....	13
Tabelle 3	— Altschulden kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern vor und nach dem Zins- und Tilgungsmoratorium 1960–1989 .....	14
Tabelle 4	— Abführung von Privatisierungserlösen 1994–2003 .....	21
Tabelle 5	— Gesamtumfang der wohnungswirtschaftlichen Altschulden und der Leistungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz (Stand: Ende 1999) .....	23
Tabelle 6	— Umsetzung der Investitionsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz 1992–1998 .....	23
Tabelle 7	— Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz durch die ostdeutschen Wohnungsunternehmen bis 1999 .....	24
Tabelle 8	— Finanzhilfen der Bundesländer an den Unternehmenssektor im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1963–1988 .....	28
Tabelle 9	— Abführung von Privatisierungserlösen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz 1994–2003 .....	105
Tabelle 10	— Geplante und realisierte Mieterprivatisierungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz 1995 .....	111
Tabelle 11	— Wohnungsverkäufe durch Mitgliedsunternehmen des Gesamtverbands der Wohnungswirtschaft an Mieter und Dritte 1991–1994 .....	112
Tabelle 12	— Abführung von Privatisierungserlösen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz und dem Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz 1994–2003 .....	124

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 — Vertragstypen nach dem Grad der Relationalität .....	39
Schaubild 2 — Optionen des Altschuldenhilfe-Gesetzes.....	90
Schaubild 3 — Anreizprobleme bei der Mieterprivatisierung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz .....	140
Schaubild 4 — Vertragserfüllung bei Sanktion ohne Öffnungsklausel .....	142
Schaubild 5 — Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung von Ausnahmetatbeständen .....	145
Schaubild 6 — Vertragserfüllung bei Sanktion mit Öffnungsklausel.....	147

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1 — Transaktionsmerkmale und effiziente Koordinierungsmechanismen .....	46
Übersicht 2 — Trade-offs bei der Zuweisung von Entscheidungskompetenzen innerhalb einer Organisation .....	72
Übersicht 3 — Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz ohne die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens .....	137
Übersicht 4 — Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens .....	137

## Verzeichnis der Abkürzungen und Symbole

<i>A</i>	Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen
<i>A1</i>	geringe Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen
<i>A2</i>	große Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen
<i>AHÄG</i>	Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz
<i>AHG</i>	Altschuldenhilfe-Gesetz
<i>AWG</i>	Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften
<i>B</i>	Budget des Staates
<i>BFW</i>	Bundesverband der Freien Wohnungsunternehmen
<i>BGB</i>	Bundesgesetzbuch
<i>BGBI.</i>	Bundesgesetzblatt
<i>BGH</i>	Bundesgerichtshof
<i>BMBau</i>	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
<i>BMVBW</i>	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
<i>BvS</i>	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
<i>c</i>	Privatisierungskosten je Wohnung
<i>D</i>	Nachfrage nach zu privatisierenden Wohnungen
<i>D1</i>	niedrige Nachfrage nach zu privatisierenden Wohnungen
<i>D2</i>	hohe Nachfrage nach zu privatisierenden Wohnungen
<i>DDR</i>	Deutsche Demokratische Republik
<i>DIW</i>	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
<i>e</i>	Privatisierungserlös je Wohnung
<i>F</i>	Finanzierungsspielraum des Staates
<i>FAZ</i>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<i>GBl.</i>	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
<i>GdW</i>	Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.
<i>GWG</i>	Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften
<i>I</i>	Investitionen
<i>IfW</i>	Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
<i>IWH</i>	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
<i>KfW</i>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<i>KWU</i>	Kommunale(s) Wohnungsunternehmen
<i>KWV</i>	Kommunale Wohnungsverwaltung
<i>MHG</i>	Miethöhegesetz
<i>MÜG</i>	Mietenüberleitungsgesetz
<i>N</i>	Nachverhandlungsbereitschaft des Staates über die Privatisierungsverpflichtung
<i>NO</i>	der Staat entpflichtet die Wohnungsunternehmen nicht

$N1$	der Staat entpflichtet die Wohnungsunternehmen teilweise
$p$	Privatisierungsverpflichtung bzw. Privatisierungsergebnis
$\bar{p}$	ursprünglicher Umfang der Privatisierungsverpflichtung
$\hat{p}$	Umfang der Privatisierungsverpflichtung als Ergebnis von Nachverhandlungen
$p^*$	vollständige Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung
$p^{**}$	Übererfüllung der Privatisierungsverpflichtung
$p^-$	geringe Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung
$p^{--}$	erhebliche Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung
$p.a.$	pro anno, pro Jahr
$p_i$	Privatisierungsergebnis der Vertragsphase $i$ ( $i = 1, 2, 3$ )
$\pi$	Ertrag der Unternehmen aus der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG
$r$	Reputationsertrag
$r_{WU/S}$	Reputationsertrag der Wohnungsunternehmen in Relation zum Staat
$r_{S/WU}$	Reputationsertrag des Staates in Relation zu den Wohnungsunternehmen
$\sigma$	Ertrag des Staates aus der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG
$S$	Entscheidung des Staates über Sanktionsverhängung
$S0$	der Staat verhängt die Sanktion nicht
$S1$	der Staat verhängt die Sanktion
$s$	Sanktionszahlung der Wohnungsunternehmen
$s0$	keine Sanktionszahlung der Wohnungsunternehmen
$s^-$	niedrige Sanktionszahlung der Wohnungsunternehmen
$s^{--}$	hohe Sanktionszahlung der Wohnungsunternehmen
$TE$	Teilentlastung der Wohnungsunternehmen von Altschulden
$v$	Wählerstimmen
$v_p$	Wählerstimmen, die die Möglichkeiten des Eigentumserwerbs honorieren
$v_l$	Wählerstimmen, die die Verbesserung der Wohnqualität honorieren
VEB	Volkseigener Betrieb
VHW	Deutsches Volksheimstättenwerk
vwd	Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH
WE	Wohneinheiten
WKSchG	Wohnraumkündigungsschutzgesetz
$X$	Kriterien des Nichtvertretenmüssens
$X1$	Kriterien des Nichtvertretenmüssens sind erfüllt
$X2$	Kriterien des Nichtvertretenmüssens sind nicht erfüllt



## A. Einführung

### I. Das Altschuldenproblem in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft

Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft war zu Zeiten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in einem desolaten Zustand. Die Mieten waren auf einem äußerst niedrigen Niveau eingefroren und machten die Bewirtschaftung des Wohnraums durch die Wohnungsunternehmen und die wenigen privaten Vermieter in der Regel unrentabel. Ihnen fehlten die Mittel sowohl für Instandhaltungsmaßnahmen als auch für Modernisierungsinvestitionen. Dies führte zum Verfall der Wohnungen und Gebäude und zu einer fortschreitenden Wertminderung der Bausubstanz.

War schon der geringe Substanzwert des Wohnungsvermögens eine schwere Hypothek, mit der die ostdeutsche Wohnungswirtschaft sich auf den Weg in marktwirtschaftliche Verhältnisse zu machen hatte, so wurde ihre Belastung mit dem Übergang in die deutsche Einheit noch vergrößert. Mit dem Wohnungsvermögen wurden ihr auch die so genannten Wohnungsbaualtschulden übertragen, und diese überstiegen in manchen Fällen den Substanzwert des Wohnungsbestandes bei weitem. Zudem wurden die Kreditzinsen für die Altschulden mit der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Juli 1990 auf Marktniveau angehoben,<sup>1</sup> obwohl die Bestandsmieten aus sozialen Gründen zunächst unverändert niedrig blieben.

So reichten auch nach der Wende die Mieterträge in der Regel nicht, um eine kostendeckende Bewirtschaftung zu sichern, um Investitionen zur Bestandsverbesserung durchzuführen und um darüber hinaus den Kapitaldienst auf die Altschulden zu leisten. Mitte 1993 betrug der Kapitaldienst für die mit Altschulden belasteten Wohnungsbestände durchschnittlich 3 DM/m<sup>2</sup>/Monat, während die Mieteinnahmen bei durchschnittlich 4 DM/m<sup>2</sup>/Monat lagen.<sup>2</sup> Damit waren selbst drei Jahre nach der Wende nur die wenigsten Wohnungsunternehmen in

---

<sup>1</sup> Gemeinsames Protokoll über Leitsätze zur Ergänzung des Vertrages über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (BGBl. 1990a: 546).

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag (1993a: 61). Durch die Altschuldenhilfe konnte der Kapitaldienst auf durchschnittlich etwa 1 DM/m<sup>2</sup>/Monat abgesenkt werden. Die Bestandswohnungen unterlagen auch weiterhin einer Mietpreisbindung. Die im Westen geltende Mietpreisregulierung — das Vergleichsmietensystem — sollte 1995 eingeführt werden.

der Lage, kostendeckend zu wirtschaften und die dringend erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zu finanzieren.

In dieser Situation stellte sich eine zweifache Aufgabe. Zum einen musste das Missverhältnis zwischen Altschulden und dem Wert der Wohnungssubstanz, zum anderen das Missverhältnis zwischen erzielbaren Mieterträgen und den erforderlichen Ausgaben zur Deckung der laufenden Kosten und zur Durchführung von Investitionen behoben werden. Außerdem galt es, die Eigentumsverhältnisse neu zu ordnen und insbesondere den Privatisierungsauftrag, der bereits im Einigungsvertrag enthalten war, umzusetzen.

## **II. Der Altschuldenkompromiss als Lösungsinstrument**

1993 wurde im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (*BGBI.* 1993a) der so genannte Altschuldenkompromiss zwischen der Bundesregierung und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft geschlossen. Er regelt die Wohnungsbaualtschulden in den neuen Ländern und verknüpft diese Regelungen mit einer Pflicht zur Privatisierung von Wohnungen. Kern des Altschuldenkompromisses sind die Bestimmungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) von 1993 (*BGBI.* 1993b). Das AHG regelt die Gewährung von Altschuldenhilfen des Bundes an ostdeutsche Wohnungsunternehmen in Form einer Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden und in Form von Zinshilfen.

Altschuldenhilfen werden jenen Unternehmen gewährt, die sich verpflichten, sowohl Modernisierungsinvestitionen durchzuführen als auch in einem Zeitraum von zehn Jahren mindestens 15 vH ihrer Wohnungen vorrangig an die Mieter zu privatisieren und einen Teil der dabei erzielten Erlöse an den Bund abzuführen. Von der Erfüllung dieser Verpflichtungen hängt es ab, inwieweit der Staat mit der Gewährung von Altschuldenhilfen seine über die Lösung der Altschuldenfrage hinausgehenden Ziele erreicht, nämlich eine rasche Sanierung und Modernisierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes ebenso wie die Wohneigentumsbildung bei den Mietern.

Der Altschuldenkompromiss begründet eine Kooperation zwischen Staat und Wohnungsunternehmen. Wie bei jeder Kooperation gibt es einerseits gemeinsame Interessen, die verfolgt werden, andererseits divergierende Interessen, für die auf der Basis und vor dem Hintergrund des gemeinsamen Anliegens eine Einigung gesucht wird. Im Falle des Altschuldenkompromisses liegt das gemeinsame Interesse von Bund und ostdeutschen Wohnungsunternehmen in der Beseitigung der Investitionshindernisse, die aus den — hinsichtlich ihres Rechtscharakters und der Haftung — ungeklärten Wohnungsbaualtschulden herrühren. Die divergierenden Interessen liegen bei der Gestaltung der Privatisierungsver-

pflichtung und dem Umfang der Erlösabführung. Während es dem Bund darum geht, den Privatisierungsauftrag des Einigungsvertrages umzusetzen und die Wohneigentumsbildung bei den Mietern voranzutreiben, möchten die Wohnungsunternehmen die Privatisierungsanforderungen sowie den zu ihrer Erfüllung erforderlichen Aufwand und die Erlösabführung gering halten.

### III. Der Altschuldenkompromiss als Koordinierungsproblem

Das AHG begründet einen langfristigen, unvollständigen Vertrag zwischen dem Staat und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Zum einen ist er langfristig, denn die Entstehung der Vertragspflichten und ihre Erfüllung fallen zeitlich auseinander. Zum anderen ist er unvollständig, denn das AHG enthält, obwohl es im Prinzip Sanktionen vorsieht, keine Festlegungen darüber, welche Folgen es haben soll, wenn Wohnungsunternehmen ihre Verpflichtungen nicht vollständig erfüllen, diese unzureichende Erfüllung jedoch nicht auf Versäumnisse des Unternehmens zurückgeführt werden kann.

Der Altschuldenkompromiss stellt, so wie er ursprünglich ausgehandelt und im AHG festgeschrieben wurde, ein Tausch- oder Kooperationsgleichgewicht dar. Obwohl das AHG eine Laufzeit von insgesamt zehn Jahren für die Erfüllung des Altschuldenkompromisses vorsieht, wurden die Regelungen zwischenzeitlich mehrmals ergänzt, präzisiert oder revidiert — jedes Mal in einer Weise, die für die Wohnungsunternehmen eine Verminderung ihrer Pflichten und für den Bund einen Abstrich an seinen Zielen, insbesondere an seinem Privatisierungsziel, bedeutete.

Die Lösung der Altschuldenfrage durch den Altschuldenkompromiss wirft mithin ein neues Problem auf, nämlich das der Sicherung des Kooperationsgleichgewichtes oder, anders ausgedrückt, das der Durchsetzung der mit dem AHG geschaffenen Verpflichtungen. Im Folgenden ist daher insbesondere zu untersuchen, ob und inwieweit die nachträglichen Änderungen des Altschuldenkompromisses geeignet sind, die ursprüngliche Ausgewogenheit des Kompromisses wiederherzustellen, falls diese etwa durch äußere Störungen gefährdet war, oder ob die nachträglichen Änderungen die ursprüngliche Ausgewogenheit gestört haben. Wäre Letzteres der Fall, zeigte sich die Wohnungspolitik erpressbar im Hinblick auf Nachforderungen der Unternehmen.

Die Gefahr derartiger Erpressungsversuche ist nicht von der Hand zu weisen, denn die Wohnungspolitik hat mit der Ankündigung ihrer Ziele — der Privatisierung von Wohnungen an die Mieter und der Modernisierung des Wohnungsbestandes — in ihre politische Glaubwürdigkeit investiert und mit der Vergabe von Fördermitteln — der Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden — Mit-

verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg der Wohnungsunternehmen übernommen. Sie ist mit einem Zielkonflikt konfrontiert, wenn sie sowohl glaubwürdig fördern, als auch glaubwürdig durchsetzen will. Dieser Zielkonflikt kann angesichts der Unvollständigkeit des AHG von den Unternehmen für Erpressungsversuche ausgenutzt werden, sei es, um weitere Fördermittel zu erhalten, sei es, um eine Verringerung ihrer Vertragspflichten zu erreichen. Die Wohnungspolitik befindet sich dann in einem Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit.

Nicht nur in der Wohnungspolitik, sondern in der Förderpolitik allgemein kann der Staat in dieses Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit geraten. Die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele ist öffentlich beobachtbar, so dass er schon zum Erhalt seiner Glaubwürdigkeit großen Wert auf die Realisierung der angekündigten Ziele ebenso wie auf die Durchsetzung vertraglicher Auflagen für die Unternehmen legen muss. Zudem gelingt es ihm nur selten, für die Vielzahl der Ziele, die er verfolgt, ein konsistentes Zielsystem zu formulieren. Inkonsistente Ziele können jedoch zu inkonsistenten Verpflichtungen führen und ihn dann in hohem Maße erpressbar machen. Dann besteht die Gefahr, dass die Empfänger der Fördermittel Marktrisiken, die sie eigentlich selber tragen müssten, auf den Staat und damit auf die Allgemeinheit abwälzen. Gelingt ihnen dies, würde es die Glaubwürdigkeit des Staates zur Erreichung seiner angekündigten Ziele beeinträchtigen und könnte ganz generell seine Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Gestaltung eines zweckmäßigen und zuverlässigen Ordnungsrahmens für die Wirtschaft schmälern.

#### **IV. Transaktionskostenökonomische Analyse effizienter Koordination**

Der Staat greift — in der Wohnungspolitik wie auch in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik — vielfach und aus den unterschiedlichsten Gründen in Marktprozesse ein und schließt dazu langfristige, unvollständige Verträge mit den Unternehmen. Die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele hängt dann entscheidend davon ab, ob das durch die Vereinbarungen geschaffene Kooperationsgleichgewicht gesichert werden kann. Die Frage nach der Sicherung des Kooperationsgleichgewichts lässt sich formulieren als die Frage nach der effizienten Durchsetzung langfristiger, unvollständiger Vereinbarungen und verlangt nach einer transaktionskostenökonomischen Analyse. Die Transaktionskostenökonomie, wie sie insbesondere von Williamson (1985, 1990) initiiert und inspiriert wurde, zeichnet sich gegenüber den neoklassischen und politökonomi-

schen Ansätzen der Wirtschaftstheorie dadurch aus, dass sie wirtschaftliche Handlungen nicht als die isolierten Entscheidungen einzelner Akteure betrachtet, sondern als Tauschhandlungen oder Transaktionen, an denen jeweils mehrere Akteure beteiligt sind. Die transaktionskosteneffiziente Koordinierung der individuellen Handlungsentscheidungen mit Hilfe langfristiger, unvollständiger Verträge ist das zentrale Anliegen der Transaktionskostenökonomie.

Die Transaktionskostenökonomie hat mit dem Konzept der Transaktionskosten sowie mit den Konzepten beschränkt rationalen Verhaltens, residualer Entscheidungsrechte, asymmetrischer Information, opportunistischen Verhaltens, glaubwürdiger Bindungen, spezifischer Investitionen und relationaler Verträge die zur Analyse von Durchsetzungsproblemen benötigten Instrumente entwickelt. Eine transaktionskostenökonomische Analyse wirtschaftspolitischer Koordinierungsprobleme ist vor allem deswegen lohnend, weil sie es erlaubt, sowohl Investitionen in immaterielle Vermögenswerte wie Vertrauenskapital (d.h. Glaubwürdigkeit) als Strategie zur Absicherung langfristiger, unvollständiger Verträge zu untersuchen als auch die Entstehung oder Bildung von Vertragsnetzwerken — zwei Strategien, die mit den Analyseinstrumenten der herkömmlichen Ansätze zur Theorie der Wirtschaftspolitik nicht erfasst werden können, die aber gerade dann von Bedeutung sind, wenn der Staat sich in Vereinbarungen mit Unternehmen in die Rolle eines Vertragspartners begibt.

## V. **Gang der Untersuchung**

Nachdem Kapitel A in die Problemstellung eingeführt hat, skizziert Kapitel B den Transformationsprozess der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Es stellt die Regelungen des AHG dar und erörtert die Rolle des Altschuldenkompromisses im Hinblick auf die Lösung des Altschuldenproblems ebenso wie seine Stellung im wohnungspolitischen Regulierungszusammenhang. Kapitel C entwickelt auf der Grundlage der Transaktionskostenökonomie den analytischen Rahmen zur Untersuchung von Koordinierungsproblemen. Es legt die Schwerpunkte auf die Analyse selbstdurchsetzender Verträge und die besonderen Koordinierungsprobleme in der Wirtschaftspolitik. Kapitel D analysiert den Altschuldenkompromiss als einen langfristigen, unvollständigen Vertrag zwischen Staat und Unternehmen und geht insbesondere auf die Ex-ante- und Ex-post-Maßnahmen zur Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung der Unternehmen ein. Kapitel E fasst die Ergebnisse zusammen und entwickelt daraus wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.

## **B. Transformation der ostdeutschen Wohnungswirtschaft**

### **I. Neuordnung der Eigentumsverhältnisse**

Die Rahmenbedingungen für die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft haben der Staatsvertrag und der Einigungsvertrag von 1990 sowie das AHG von 1993 geschaffen.<sup>3</sup> Der Staatsvertrag legte fest, dass die Kommunalen Wohnungsverwaltungen (KWU) und die Volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft (VEB), ebenso wie die anderen ostdeutschen Wirtschaftsbetriebe, als Teil des volkseigenen Vermögens zu behandeln und durch Umwandlung in rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen aus dem Staatshaushalt auszugliedern seien (formale Privatisierung). Die staatlichen Wohnungsbaukredite seien dabei substanzgerecht den Einzelobjekten zuzuordnen (*BGBl.* 1990a: 542).

Die formale Privatisierung durch die Bildung rechtlich und wirtschaftlich selbständiger Unternehmen trug dem Regelungszwang Rechnung, der aus der deutschen Einigung erwuchs.<sup>4</sup> Da es das Institut des Volkseigentums in der bundesdeutschen Rechtsordnung nicht gibt, musste geklärt werden, wer ab 1.7.1990 Eigentümer des bis dahin volkseigenen Vermögens sein sollte. Während das Eigentum an den volkseigenen Betrieben der Industrie an die Treuhandanstalt übergehen sollten, wurde das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen aus dem Finanzvermögen ausgesondert und, soweit es sich in Rechtsträgerschaft der KWU bzw. der VEB befand, einschließlich der anteiligen Schulden direkt den Kommunen übertragen. Mit dieser Sonderregelung für das kommunale Wohnungsvermögen folgte die Bundesrepublik einem Wunsch, den die DDR in den Beitrittsverhandlungen geäußert hatte (Deutscher Bundestag 1990: 366). Durch den Einigungsvertrag erhielten die Kommunen das Wohnungsvermögen mit der Maßgabe, es „unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft“ zu überführen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Für einen breiteren Überblick über die Transformation der ostdeutschen Wohnungswirtschaft siehe Jenkis (1996) und Sander (1994).

<sup>4</sup> Die Bestimmungen des Einigungsvertrages zielen demgegenüber auf die materielle Privatisierung des Wohnungsvermögens.

<sup>5</sup> Art. 22 Abs. 4 S. 4 Einigungsvertrag (*BGBl.* 1990b: 20).

Dabei solle die materielle Privatisierung „auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden“.<sup>6</sup>

Die Kommunen hatten die formale Privatisierung durchzuführen und Grund und Boden mit aufstehenden Gebäuden auf von ihnen zu gründende kommunale Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft zu übertragen (Vermögenszuordnung).<sup>7</sup> Die Aufgabe der materiellen Privatisierung fiel damit den kommunalen Wohnungsunternehmen zu. Hierzu waren im Einigungsvertrag allerdings keine konkreten Festlegungen getroffen worden: Es wurde nicht geregelt, wie viele Wohnungen privatisiert werden sollen, welche Rolle selbstgenutztes Wohneigentum im Verhältnis zu anderen Formen privaten Eigentums erhalten soll, und es wurden an die Nichtbefolgung des Privatisierungsgebotes keine Rechtsfolgen geknüpft.<sup>8</sup> Ebenso blieb es offen, wie die gemeinsam mit den Vermögenswerten übertragenen Schulden getilgt werden sollen.

## II. Reform der Mietpreisbildung

In der DDR unterlagen die Mieten einer scharfen Höchstpreisregulierung. So wurden 1989 mit der Kaltmiete lediglich Erträge von durchschnittlich 1 DM/m<sup>2</sup>/Monat erzielt (Sander 1994: 9). Damit konnten die Wohnungen nicht kostendeckend bewirtschaftet werden, und die wohnungswirtschaftlichen Investitionen blieben weit unter dem Niveau, das erforderlich gewesen wäre, um eine quantitativ und qualitativ angemessene Wohnraumversorgung oder auch nur einen Erhalt der Bausubstanz zu gewährleisten.

Einerseits bestimmen Mieterträge das Investitionsverhalten der Unternehmen, andererseits stellen sie für die Haushalte eine Kostenbelastung dar. Die Reform der Mietpreisbildung vollzieht sich daher im Spannungsfeld zwischen den Anliegen, einerseits die Erträge der Wohnungsunternehmen rasch und nachhaltig zu steigern, damit sie den Investitionsrückstand abtragen und die Modernisierung

<sup>6</sup> Art. 22 Abs. 4 S. 5 Einigungsvertrag (BGBl. 1990b: 20). Der Anteil selbstgenutzten Wohneigentums lag zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in den neuen Ländern bei etwa 22 vH, in den alten Ländern bei etwa 40 vH.

<sup>7</sup> Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben in der Regel die Rechtsform einer GmbH; die Kommune ist alleiniger Anteilsinhaber.

<sup>8</sup> Im Hinblick auf den Privatisierungsauftrag des Einigungsvertrages wurden 1991 und 1992 im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) 31 Modellvorhaben zur Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern begonnen (BMBau 1993a). Ein Überblick über die Wohnungsprivatisierung vor Inkrafttreten des AHG findet sich in VHW (1992).

der Wohnungen voranbringen können, dabei andererseits jedoch den Anstieg der Kostenbelastung für die Mieter in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten.

Die Ziele und Grundsätze der Mietpreisreformen in den neuen Ländern sind im Einigungsvertrag festgelegt worden (*BGBl.* 1990b: 392). Grundanliegen war es, die Mietpreisbildung in den neuen Ländern unter Berücksichtigung der dortigen Einkommensentwicklung heranzuführen an das in den alten Ländern bereits seit 1974 bestehende System der ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß dem Miethöhengesetz (MHG). Die erforderlichen Anpassungen des Mietrechts wurden in mehreren Schritten vorgenommen: Neben den grundsätzlichen Festlegungen des Einigungsvertrages waren dies die erste und zweite Grundmietenverordnung von 1991 und 1993 sowie das Mietenüberleitungsgesetz (MÜG) von 1995.<sup>9</sup>

### 1. Einigungsvertrag

Durch die Bestimmungen des Einigungsvertrages zur Miethöhe wurden die Mieten im Wohnungsbestand, d.h. im preisgebundenen Wohnraum, von den Vorschriften des MHG zunächst ausgenommen. Der Mietpreisstopp der DDR sollte bis Ende 1991 weitergelten.<sup>10</sup> Gleichzeitig wurde die Bundesregierung ermächtigt, auf dem Verordnungswege dann sowohl die Anhebung der Mieten als auch die Umlage der Betriebskosten auf die Mieter zu regeln (*BGBl.* 1990b: 392). Als Ausgleich für die nicht kostendeckenden Mieten erhielten die Wohnungsunternehmen bis Ende 1990 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Ab 1991 fiel die Aufgabe, die Unternehmen zu unterstützen, an die Länder, denn Subventionen an Wohnungsunternehmen gelten als Verbrauchersubventionen. Die Länder zahlten den Wohnungsunternehmen bis zum Beginn der Mietpreisreformen so genannte Bewirtschaftungshilfen, die aufgrund der begrenzten Landesmittel allerdings nur knapp bemessen waren und nicht ausreichten, um die auflaufenden Defizite zu decken.

Ansonsten legte der Einigungsvertrag fest, dass für die Mieten im nicht preisgebundenen Wohnraum dieselben Regelungen gelten wie in den alten Bundesländern, d.h. bei der Begründung von Mietverhältnissen in neuerrichteten, pri-

<sup>9</sup> Darüber hinaus gab es eine Betriebskostenvereinbarung sowie Anpassungen des Wohingeldes zur sozialen Flankierung.

<sup>10</sup> Im Einigungsvertrag (*BGBl.* 1990b: 498) ist festgelegt worden, dass die DDR-Verordnung über die Aufhebung bzw. Beibehaltung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Preise vom 25.6.1990 (*GBl.* 1990b: 472) für Mieten und Pachten, die sich auf Wohnraum beziehen, weitergelten soll. In dieser Verordnung war festgelegt worden, dass die am 30.6.1990 geltenden staatlichen Preisregelungen für Mieten und Pachten sowie für Wasser, Energie, Verkehr, Post und Fernmeldewesen beibehalten und die entsprechenden Subventionen weitergewährt werden sollen.

vatfinanzierten Wohnungen kann die Miete frei vereinbart werden und künftige Mieterhöhungen unterliegen dem im MHG verankerten Vergleichsmietenprinzip unter Beachtung der Kappungsgrenze. Dasselbe galt, wenn zuvor unbewohnbarer Wohnraum mit Hilfe privaten Kapitals saniert oder wenn mit privatem Kapital Wohnraum in zuvor nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden geschaffen wurde. Dieses Regelungen betrafen zunächst allerdings nur 4 vH des ostdeutschen Wohnungsbestandes.

## 2. Erste und Zweite Grundmietenverordnung

Die Bundesregierung hat von der Ermächtigung des Einigungsvertrages zweimal Gebrauch gemacht und zum 1.10.1991 sowie zum 1.1.1993 eine Grundmietenerhöhung durchgeführt. Durch die Erste Grundmietenverordnung konnten die Mieten ab Oktober 1991 im Durchschnitt um 1 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche angehoben werden. In Abhängigkeit von der Ausstattung der Wohnung und der Größe der Wohngemeinde waren Zu- oder Abschläge von jeweils 0,15 DM/m<sup>2</sup> vorgesehen. Gleichzeitig wurde die Berechnung der Betriebskosten neu geregelt. Sie waren nun verbrauchsbezogen abzurechnen und auf die Mieter umzulegen. Die kalten Betriebskosten konnten in voller Höhe, die warmen Betriebskosten — Kosten für Heizung und Warmwasser — bis zu einem Höchstbetrag von 3 DM/m<sup>2</sup> auf die Miete umgelegt werden. Angaben des Bundesbauministeriums zufolge erhöhten sich durch die Erste Grundmietenverordnung die Warmmieten je nach Ausstattung der Wohnung bei Altbauten auf 4–4,50 DM/m<sup>2</sup> und bei Neubauten auf 6–6,80 DM/m<sup>2</sup>.

Nach der Zweiten Grundmietenverordnung konnten die Grundmieten ab 1.1.1993 um einen Sockelbetrag von 1,20 DM/m<sup>2</sup> monatlich angehoben werden. Über diese pauschale Anhebung hinaus sollten so genannte Beschaffenheitszuschläge eine wohnwertorientierte Differenzierung der Mieten bewirken. In Abhängigkeit von der Ausstattung der Wohnung und dem Zustand des Gebäudes sollten Abschläge oder konnten Zuschläge vorgenommen werden. Aus den Regelungen der Zweiten Grundmietenverordnung ergab sich zum 1.1.1993 ein Mieterhöhungsspielraum von in der Regel 2,10 DM/m<sup>2</sup>/Monat und zum 1.1.1994 von weiteren 0,60 DM/m<sup>2</sup>/Monat.

Neben der Mietanhebung durch Sockelbetrag und Beschaffenheitszuschläge sah die Zweite Grundmietenverordnung des Weiteren vor, dass Vermieter, falls sie nach dem 2.10.1990 erhebliche (d.h. umfangreiche, konkret nachweisbare) Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt hatten oder begonnen hatten, dies zu tun, Mieterhöhungen im Umfang bis zu 5,5 vH der auf die jeweilige Wohnung entfallenden Kosten mit den Mietern vereinbaren konnten (so genannte freiwillige Mieterhöhung nach Instandsetzung). Die höchstzulässige Grundmiete durfte

dadurch um bis zu einem Drittel ansteigen. Die warmen Betriebskosten konnten ab 1.1.1994 nur noch mit höchstens 2,50 DM/m<sup>2</sup>/Monat auf die Miete umgelegt werden. Weitere Mietanhebungen auf dem Verordnungswege sind nicht durchgeführt worden.

### 3. Mietenüberleitungsgesetz

Die Einführung des Vergleichsmietensystems zum 1.7.1995 war von den ostdeutschen Bauministern und dem Bundesbauminister ursprünglich im Juni 1992 im so genannten Magdeburger Kompromiss anlässlich der Einigung über die Zweite Grundmietenverordnung beschlossen worden (Söfker 1995: 16). Die Mieterhöhungsmöglichkeiten nach den beiden Grundmietenverordnungen hatten den Wohnungsunternehmen zumindest so lange hinreichende Ertragsspielräume und damit Investitionsmittel verschaffen sollen, bis sie ab Juli 1995 beginnen mussten, den Kapitaldienst für die bei ihnen verbleibenden Wohnungsbaualt-schulden zu leisten.<sup>11</sup> Die dann aus dem Kapitaldienst resultierenden Belastungen sollten durch die mit der Einführung des Vergleichsmietensystems eröffneten weiteren Mieterhöhungsmöglichkeiten ausgeglichen werden.

Das Mietenüberleitungsgesetz (BGBl. 1995: 748–751) hat derartige Mieterhöhungsmöglichkeiten geschaffen und diente als letzter vorbereitender Schritt bis zur vollständigen Einführung des Vergleichsmietensystems für die den zuvor den Grundmietenverordnungen unterliegenden Bestandswohnungen in den neuen Ländern. Es enthält eine Neufassung des mit dem Einigungsvertrag in das MHG eingefügten § 11 und ermöglicht damit grundsätzlich bereits die Anwendung des MHG. Während sich bei vollständiger Anwendung des MHG die höchstzulässigen Mieterhöhungen in einem laufenden Mietverhältnis an der so genannten ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren, werden sie durch das MÜG — hierin erweist es sich wie auch die beiden Grundmietenverordnungen als eine Übergangsregelung — durch höchstzulässige, prozentuale Aufschläge auf die bisher geschuldete Miete bestimmt. Mit dieser Regelung wird Rücksicht darauf genommen, dass der Anteil der frei vereinbarten Mieten, die aus Neuvermietungen resultieren und die Grundlage der Vergleichsmietenberechnung darstellen, in den neuen Ländern 1995 erst einen Anteil von 4 vH des Wohnungsbestandes erreicht hatten (Eckart 1995: 492; Söfker 1995: 19).

Das MÜG schaffte für die Wohnungen, die bisher den Grundmietenverordnungen unterlagen, einen Mieterhöhungsspielraum von 20 vH bezogen auf die

---

<sup>11</sup> Die Zinshilfe durch Bund und Länder als Teil der Altschuldenhilfe nach dem AHG war zeitlich begrenzt und lief zum 30.6.1995 aus (vgl. Abschnitt B.III.4.b).

bisherige Grundmiete.<sup>12</sup> Dieser Spielraum war in zwei Schritten auszuschöpfen: Zum 1.8.1995 konnten die Mieten um 15 vH, zum 1.1.1997 um weitere 5 vH angehoben werden. Dabei waren je nach Ausstattungsstandard und regionaler Lage der Wohnung Ab- bzw. Zuschläge vorzunehmen, so dass eine wohn- und marktwertorientierte Differenzierung der Mietpreise erfolgte.

Mit dem Auslaufen der Regelungen des MÜG zum 1.1.1998 würde das MHG und damit das Vergleichsmietensystem auch in den neuen Ländern voll wirksam. Insgesamt dürfte das mit dem Einigungsvertrag vorgegebene Ziel der Mietpreisreformen, nämlich die Mietpreisbildung auf sozial verträgliche Weise zu reformieren, erreicht worden sein. So waren die Mieterhöhungen von Einkommenssteigerungen begleitet, die absolut betrachtet über den Umfang der Mieterhöhungen hinausgingen (Völker 1998: 12), und die Mietpreissteigerungsraten zeigten eine kontinuierliche Abflachung (Renger und Sterzenberger 1997: 840). Dazu hat vor allem beigetragen, dass die vollständige Einführung des Vergleichsmietensystems zum 1.1.1998 mit relativ entspannten Verhältnissen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt einherging und daher, nicht zu flächendeckenden oder sprunghaften Mietsteigerungen führte (Kelle 1998: 12). Vielfach konnten die gesetzlichen Anhebungsspielräume am Markt sogar kaum durchgesetzt werden (Kelle 1998: 11; Renger und Sterzenberger 1997: 840 f.). Umfangreiche Fördermaßnahmen haben allerdings dazu beigetragen, dass die Unternehmen die Modernisierungsinvestitionen gleichwohl kontinuierlich und auf hohem Niveau durchführen konnten (Kelle 1998: 10 f.; Völker 1998: 11 f.).

### III. Lösung des Altschuldenproblems

#### 1. Entstehung, Höhe und Verteilung der Wohnungsbaualtschulden

Die Wohnungswirtschaft der DDR war seit der Forcierung des so genannten komplexen Wohnungsbaus Mitte der siebziger Jahre durch eine umfassende staatliche Lenkung gekennzeichnet. Die Finanzierung der Bautätigkeit erfolgte Ende der achtziger Jahre zu etwa einem Drittel aus dem Staatshaushalt und zu etwa zwei Dritteln durch Staatsbankkredite (Tabelle 1).<sup>13</sup> Der Staat beteiligte

<sup>12</sup> Außerdem enthält das MÜG Regelungen zur Änderung des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes sowie Regelungen (BGBl. 1995; Söfker 1995).

<sup>13</sup> Bis Anfang der siebziger Jahre wurden Wohnungsbaukredite ausschließlich durch die Sparkassen der DDR vergeben. Sie refinanzierten sich durch die Ausgabe von Obligationen und Pfandbriefen, die sie jedoch mangels Akzeptanz nicht, wie geplant, an die privaten Sparer verkaufen konnten. Aus diesem Grund wurde die Wohnungs-

sich sowohl am staatlichen (volkseigenen) und am genossenschaftlichen Wohnungsneubau ebenso wie am Eigenheimbau der privaten Haushalte. Die Wohnungsbaukredite der Staatsbank — hier liegt der Ursprung der Altschulden — waren mit 4 vH pro anno (p.a.) zu verzinsen und mit 1 vH p.a. zu tilgen. Die Wohnungsbaukredite hatten eine Laufzeit von vierzig Jahren. Aufgrund der staatlich festgelegten niedrigen Mieten konnten die Wohnungsunternehmen die Annuität jedoch nicht selbst erwirtschaften. Die kommunalen Wohnungsunternehmen erhielten für die Zahlung der Annuität in vollem Umfang Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Die Wohnungsgenossenschaften hingegen mussten den Tilgungsanteil selbst tragen und erhielten Zuschüsse nur in Höhe der zu leistenden Zinszahlungen (Barthling-Schattevoy 1998: 68). Private Vermieter erhielten in der Regel keine Subventionen.

Tabelle 1 — Finanzierung des Wohnungsneubaus in der DDR 1985–1989

Art der Mittel <sup>a</sup>	1985	1986	1987	1988	1989
Zuschüsse aus dem Staatshaushalt	2 553	2 505	2 452	2 792	3 032
davon für:					
Staatlichen Wohnungsneubau	383	410 <sup>b</sup>	430	400	564
Grundstückerschließung	1 775	1 700 <sup>b</sup>	1 626	1 906	2 069
darunter für:					
Mietwohnungsbau <sup>c</sup>	1 707	1 580 <sup>b</sup>	1 465	1 741	1 962
Eigenheimbau	67	120 <sup>b</sup>	160	165	107
Vorbereitungen des Baus <sup>d</sup>	395	395 <sup>b</sup>	396	486	400
Kredite	6 550	6 619	6 285	6 231	6 234
darunter für:					
Staatlichen Wohnungsneubau-	3 700 <sup>b</sup>	3 840	3 576	3 640	3 560
Genossenschaftlichen Wohnungsneubau	2 000	1 951	1 938	1 663	1 711
Eigenheimbau	850	828	871	928	963
Eigenleistungen	1 040	740	780	820	900
Insgesamt	10 143	9 864	9 517	9 843	10 166

<sup>a</sup>Stromgrößen, in Mill. Mark der DDR. — <sup>b</sup>Geschätzt. — <sup>c</sup>Einschließlich Aufschließungen für den Bau gesellschaftlicher Einrichtungen in den Wohngebieten. — <sup>d</sup>U.a. Erwerb von Grundstücken, Umsetzungen, Verlagerungen.

Quelle: Statistische Jahrbücher der DDR; Angaben des Ministeriums für Finanzen der DDR; Berechnungen des DIW (alle Angaben zitiert nach Bartholmai und Melzer 1993: 35).

baufinanzierung schließlich auf Staatsbankkredite umgestellt (Barthling-Schattevoy 1998: 67).

Tabelle 2 — Wohnungsbaukredite in der DDR 1985–1989

Kredite <sup>a</sup>	1985	1986	1987	1988	1989	1990 <sup>b</sup>
Staatlicher Wohnungs- bau	31,9	35,5	38,3	41,7	44,8	22,4
Genossenschaftlicher Wohnungsbau	24,4	26,0	27,4	28,8	30,0	15,0
Eigenheimbau	9,3	9,9	10,5	11,2	11,7	5,9
Werterhaltung und Reparatur des pri- vaten Hausbesitzes	9,4	10,0	10,6	11,2	11,6	5,8
Insgesamt	75,0	81,4	86,8	92,9	98,1	49,1

<sup>a</sup>Stand zum Jahresende, in Mrd. Mark der DDR bzw. in Mrd. DM. — <sup>b</sup>Nach der Währungs-  
umstellung.

Quelle: Jahresbericht 1989 der Staatsbank der DDR; Berechnungen des DIW (alle Angaben zitiert nach Bartholmai und Melzer 1993: 35).

Die kommunalen und genossenschaftlichen Betriebe der Wohnungswirtschaft hatten zum Zeitpunkt der Gründung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bei der DDR-Staatsbank Kreditschulden in Höhe von etwa 74,8 Mrd. Mark der DDR (Tabelle 2). Im Rahmen der Währungs-umstellung wurde diese Kredite abgewertet und im Verhältnis 2:1 auf D-Mark umgestellt. Daraus ergaben sich zum Stichtag 1.7.1990 für die kommunalen und genossenschaftlichen Betriebe Wohnungsbaukreditschulden in Höhe von 37,4 Mrd. DM. Sie wurden seitdem in den Büchern der Deutschen Kreditbank AG, einem Tochterunternehmen der Treuhandanstalt, geführt — zu einem Teil auch in denen der Berliner Bank AG — und im Auftrag des Bundes verwaltet.<sup>14</sup>

Die Deutsche Kreditbank betrachtete die Wohnungsbaukredite als Gegenwert für die Spareinlagen der Bürger der DDR und refinanzierte sie kurzfristig, obwohl es sich um langfristige Verbindlichkeiten handelt. Die Refinanzierung erfolgte in verschiedenen Tranchen zu zeitlich und regional variierenden Zinssätzen. Sie reichten von 11,25–13,25 vH p.a. Im Durchschnitt lagen sie bei 12,4 vH p.a. und damit deutlich über den Sätzen für Hypothekarkredite, die sich im betreffenden Zeitraum um 8 vH p.a. bewegten. Die Kreditsummen wurden ebenso wie die auflaufenden Zinsen von der Deutschen Kreditbank den Wohnungsunternehmen zugeordnet. Diese stellten sie als Eventualverbindlichkeiten in ihre Bilanzen ein. Sie sahen sich angesichts des Mietpreisstopps, der im Eini-

<sup>14</sup> Die Deutsche Kreditbank AG und die Berliner Bank AG waren die Rechtsnachfolger der Staatsbank der DDR.

gungsvertrag festgelegt worden war, jedoch außerstande, die von den Gläubigern geforderten Zins- und Tilgungszahlungen zu leisten.

Auf Initiative der Bundesregierung wurde den Wohnungsunternehmen im April 1991 von den Gläubigerbanken ein Moratorium eingeräumt, demgemäß Zins- und Tilgungszahlungen bis Ende 1993 ausgesetzt wurden. Durch die auflaufenden Zinsen stieg der Schuldenstand während des Moratoriums von 37,4 Mrd. DM auf rund 51 Mrd. DM. Die durchschnittliche Höhe der Altschulden betrug Ende 1993 rund 23 000 DM je Wohnung, der Kapitaldienst durchschnittlich 3 DM/m<sup>2</sup>/Monat. Dabei gab es allerdings eine starke Streuung (Tabelle 3): Bei jüngeren Neubauten erreichten die Altschulden etwa 50 000 DM je Wohnung, der Kapitaldienst etwa 7 DM/m<sup>2</sup>/Monat (Hännig 1996: 774). Demgegenüber beliefen sich die durchschnittlichen monatlichen Einnahmen aus der Grundmiete Ende 1992 auf etwa 2,03 DM/m<sup>2</sup>, Ende 1993 auf etwa 3,90 DM/m<sup>2</sup> (GdW 1992: 13, 31; GdW 1994: 10, 30).

Im Rahmen des AHG wurde das Moratorium der Tilgungszahlungen bis Mitte 1995 verlängert und den Unternehmen bis zu diesem Zeitpunkt eine vollständige Übernahme der Zinsverpflichtungen (so genannte Zinshilfe) durch Bund und Länder angeboten.

Tabelle 3 — Altschulden kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern vor und nach dem Zins- und Tilgungsmoratorium<sup>a</sup> 1960–1989 (DM)

Baujahr	1960–1964	1965–1969	1970–1974	1975–1979	1980–1984	1985–1989
Summe der errichteten Wohneinheiten	343 873	255 280	337 011	457 798	483 530	423 062
davon:						
Kommunaler Bestand	145 861	182 926	237 885	256 945	279 865	286 630
Genoss. <sup>c</sup> Bestand	198 012	72 354	99 126	200 853	203 665	136 432
Verschuldung je WEB <sup>b</sup>						
1991 vor Moratorium	5 060	8 238	11 329	12 381	21 585	33 501
davon:						
Kommunaler Bestand	5 135	8 200	11 123	12 031	20 760	32 275
Genoss. <sup>c</sup> Bestand	5 005	8 322	11 822	12 941	22 718	36 076
Verschuldung je WEB <sup>b</sup>						
1993 nach Moratorium	6 780	11 039	15 181	16 591	28 924	44 891
davon:						
Kommunaler Bestand	6 881	10 988	14 905	16 256	27 818	43 239
Genoss. <sup>c</sup> Bestand	6 707	11 151	15 841	17 073	30 442	48 342

<sup>a</sup>Nach Baujahren. — <sup>b</sup>WE: Wohneinheit. — <sup>c</sup>Genoss.: Genossenschaftlicher.

Quelle: Barthling-Schattevoy (1998: 68, nach Angaben der Staatsbank der DDR und der Deutschen Kreditbank AG).

## 2. Rechtscharakter der Wohnungsbaualtschulden

Der Rechtscharakter der Altschulden war von Anfang an umstritten. Die Wohnungsunternehmen haben dem 1991 vereinbarten Moratorium nur unter der Bedingung zugestimmt, dass damit keine Anerkennung ihrer Schuldnerposition verbunden ist. Sie vertraten, gestützt auf zwei Rechtsgutachten (Harms 1992; Leciejewski und Scholz 1991), die Auffassung, es handele sich bei den Wohnungsbaukrediten zwar um Schulden, nicht aber um Kredite im Sinne der bundesdeutschen Rechtsordnung, da es keine wirksamen, materiell rechtlichen kreditvertraglichen Rechtsbeziehungen gebe. Hierfür mangle es insbesondere an einer objektgenauen, d.h. an einer wohnungsbezogenen Zuordnung der Schulden. Es handele sich daher um Scheinverbindlichkeiten, verlorene Zuschüsse, für die die Gläubiger weder Zins- noch Tilgungsansprüche geltend machen könnten.

Die Bundesregierung vertrat demgegenüber, gestützt auf ein weiteres Rechtsgutachten (Westermann 1994), die Auffassung, es handele sich bei den Wohnungsbaukrediten der DDR sowohl im rechtlichen als auch im wirtschaftlichen Sinne um Kredite, da mit ihnen Wohnungen erstellt, also Vermögenswerte geschaffen worden seien. Die Rechtsverhältnisse zwischen der Staatsbank und den Kreditnehmern, die den Wohnungsbaualtschulden zugrunde liegen, würden auch nach der Vereinigung rechtlich wirksame Forderungen der Rechtsnachfolger der Staatsbank gegenüber den Rechtsnachfolgern der Kreditnehmer begründen.

Ungeachtet der unterschiedlichen Beurteilung des Rechtscharakters der Altschulden kamen die verschiedenen Gutachten jedoch übereinstimmend zu der Auffassung, den Wohnungsunternehmen sei — soweit es ihnen nicht ermöglicht werde, kostendeckende Mieten zu erheben — zur Bedienung der Altschulden durch Förderung ein Ausgleich für die nicht kostendeckenden Mieten zu gewähren (Hannig 1996: 773).

Es war jedoch nicht nur der Rechtscharakter der Altschulden strittig, auch die im Einigungsvertrag geforderte unternehmensbezogene Zuordnung erwies sich als problematisch. Sie entbehrte zunächst einer gesicherten Rechtsgrundlage, denn der Begriff der „anteiligen Schulden“ war weder durch die Bestimmungen des Einigungsvertrages noch durch die spätere Rechtsprechung definiert worden. Vor der Ermittlung der mit Altschulden belasteten Wohnungsbestände waren vom Gesamtbestand der Wohnungsbaukredite ohnehin zunächst jene abzusondern, mit denen im Rahmen des komplexen Wohnungsbaus auch Gemeinschaftseinrichtungen wie Schulen und Kindergärten finanziert worden waren. Dies war weitgehend unproblematisch. Den übrigen Kreditbestand den nach 1949 errichteten Wohnobjekten zuzuordnen erwies sich jedoch als überaus schwierig. Es handelte sich dabei im Wesentlichen um die etwa 2,5 Millionen Wohnungen im

Bestand der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen. Es bestanden sowohl bei der unternehmens- als auch bei der objektbezogenen Zuordnung zahlreiche ungeklärte Sachfragen: Schwierig war vor allem die Zuordnung von Krediten an die ehemaligen kreisgeleiteten wohnungswirtschaftlichen Betriebe auf die Kommunen und von diesen auf die zwischenzeitlich neugegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen. Aufgrund von nur lückenhaft oder gar nicht vorhandenen Unterlagen konnten bis zu 20 vH der Altschulden nicht mehr eindeutig zugeordnet werden.

### 3. Wohnungsbaualtschulden als Investitionshemmnis

Für die Unternehmen bedeuteten die ihnen trotz der ungeklärten rechtlichen Verhältnisse und ungelösten sachlichen Probleme in vollem Umfang zugeordneten Altschulden eine erhebliche Beeinträchtigung ihres wirtschaftlichen Handlungsspielraums. Die Altschulden belegten die erstrangigen Beleihungsspielräume und beschränkten damit die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten und die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen — die aufgrund der Schwierigkeiten bei der Eigentumsübertragung ohnehin schon eingeschränkt waren. Die Banken gewährten kaum weitere Kredite für Instandsetzungen und Modernisierungen. Überdies beschränkte die Kommunalaufsicht die Kreditaufnahme der KWU; oft waren den Unternehmen aufgrund eines Mangels an eigenen Mitteln auch die öffentlichen Fördermittel nicht zugänglich. Diejenigen Unternehmen, deren Bestand sich überwiegend oder gänzlich aus solchen Wohnungsbeständen zusammensetzte, die besonders von Altschulden belastet waren, sahen sich von Überschuldung und Konkurs bedroht.<sup>15</sup> Dies galt oft auch für Unternehmen, denen die Eigentumsrechte an den von ihnen verwalteten Wohnungsbeständen noch nicht übertragen worden waren.

---

<sup>15</sup> Während sich, bezogen auf den ursprünglichen Schuldenstand vom 1.7.1990, rechnerisch eine durchschnittliche Belastung von 15 000 DM je betroffene Wohnung ergab, errechnete sich im Einzelfall je nach Alter und Bautyp der Gebäude eine Belastung bis zu 87 000 DM. In vielen Fällen dürfte der Verkehrswert der Gebäude, insbesondere der Plattenbauten aus den achtziger Jahren, niedriger gewesen sein als die auf ihnen lastenden Altschulden.

#### 4. Lösung des Altschuldenproblems durch den Altschuldenkompromiss

##### a. Ziele des Altschuldenhilfe-Gesetzes

Im Rahmen des Solidarpaktes wurde zur Lösung des Altschuldenproblems der so genannte Altschuldenkompromiss<sup>16</sup> geschlossen. Im Zentrum steht das AHG. Es dient neben der Lösung der Altschuldenfrage als wohnungspolitisches Instrument zur Stimulierung von Investitionen in den Wohnungsbestand der neuen Länder sowie zur Förderung der Privatisierung dieser Wohnungen und der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums.<sup>17</sup> Es verknüpft diese Ziele, indem es allen mit Altschulden belasteten Wohnungsunternehmen bestimmte Leistungen anbietet — die so genannten Altschuldenhilfen in Form einer Teilentlastung und einer Zinshilfe — und die Unternehmen, die die Teilentlastung in Anspruch nehmen, zu Investitionen und Privatisierungen verpflichtet. Die Inanspruchnahme der Zinshilfe ist dagegen nicht mit Verpflichtungen verbunden.

<sup>16</sup> Als Altschuldenkompromiss werden im Folgenden zusammenfassend bezeichnet: die Regelungen des AHG und des Altschuldenhilfe-Änderungsgesetzes (AHÄG), die die gesetzlichen Regelungen ergänzenden Empfehlungen des Lenkungsausschusses und Merkblätter der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie die Vereinbarungen im Solidarpakt, soweit sie die ostdeutsche Wohnungswirtschaft betreffen.

<sup>17</sup> Die Formulierung des AHG (BGBl. 1993b: 986) legt nicht eindeutig fest, ob die Ziele gleichrangig sind oder nicht: „Den ... Wohnungsunternehmen ... werden zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes, insbesondere zur Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit, auf Antrag Altschuldenhilfen (...) gewährt. Damit werden *gleichzeitig* die Voraussetzungen für die Privatisierung und Bildung individuellen Wohneigentums für Mieter verbessert.“ (§ 1 AHG; Hervorhebung durch d. Verf.). Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a: 196) hat die Entlastung der Unternehmen von den wohnungswirtschaftlichen Altschulden als das Hauptziel, die Förderung der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums als ein „wichtiges Nebenziel“ des AHG qualifiziert. Barthling-Schattevoy (1998: 83, 84) geht dagegen von gleichrangigen Zielen aus. Dort heißt es: „Das Altschuldenhilfe-Gesetz verfolgt vorrangig zwei Ziele: Das erste Ziel ist die Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit von Unternehmen und privaten Vermietern von Wohnraum in den neuen Bundesländern. ... Als zweites zentrales Ziel definiert das Altschuldenhilfe-Gesetz die Verbesserung der Voraussetzungen für die Privatisierung und die Bildung individuellen Wohneigentums für Mieter.“

### b. Leistungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz

Die mit Altschulden belasteten kommunalen Wohnungsunternehmen,<sup>18</sup> Kommunen,<sup>19</sup> Wohnungsbaugenossenschaften<sup>20</sup> und privaten Vermieter<sup>21</sup> der neuen Länder können Leistungen nach dem AHG erhalten, wenn sie diese bis Ende 1993 beantragen. Wird ihnen eine Teilentlastung gewährt, müssen sie von den per 1.1.1994 bestehenden Altschulden lediglich einen Sockelbetrag von 150 DM/m<sup>2</sup> tragen; die darüber hinausgehenden Altschulden werden per 1.7.1995 „gekappt“, d.h. vom Erblastentilgungsfonds und damit vom Bund über-

---

<sup>18</sup> Kommunale Wohnungsunternehmen sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 AHG dann berechtigt, einen Antrag auf Altschuldenhilfe zu stellen, wenn ihnen die zu Wohnzwecken genutzten Grundstücke oder das sonstige Wohnungsvermögen, die gemäß Einigungsvertrag auf die Gemeinden übergegangen sind, mit den zugehörigen Altverbindlichkeiten übertragen worden sind oder die Übertragung mit Sicherheit zu erwarten ist. Dabei gilt ein Wohnungsunternehmen dann als kommunal im Sinne des AHG, wenn eine Beteiligung der Kommune in Höhe von mindestens 50 vH vorliegt (Barthling-Schattevoy 1998: 85).

<sup>19</sup> Die Kommunen sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AHG selbst berechtigt, einen Antrag auf Altschuldenhilfe zu stellen, wenn eine Übertragung der zu Wohnzwecken genutzten Grundstücke oder des sonstigen Wohnungsvermögens nicht erfolgt ist, insbesondere, weil die Übertragung betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll ist — in der Regel also bei einem Wohnungsbestand von unter 500 WE — oder wenn die Übertragung wegen ausstehender Vermögenszuordnung und Sachrechtsbereinigung rechtlich noch nicht möglich gewesen ist.

<sup>20</sup> Die nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 AHG zur Beantragung von Altschuldenhilfen berechtigten Wohnungsgenossenschaften sind die ehemaligen Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften (AWG) und Gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften (GWG) und sonstigen Wohnungsbaugenossenschaften, die am 2.10.1990 im Beitrittsgebiet bestanden. Bei den Wohnungsgenossenschaften ist der Antrag auf Altschuldenhilfen nicht an eine Grundstücksübertragung durch die Kommunen gebunden. Vielmehr werden sie kraft Gesetz Eigentümer: Das ebenfalls im Rahmen des Solidarpaktes beschlossene Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz überträgt ihnen die Eigentumsrechte an dem von ihnen bislang nur genutzten Grund und Boden (Deutscher Bundestag 1993b; BMBau 1993b).

<sup>21</sup> Private Vermieter erhalten Teilentlastung nur, wenn ihre Belastung mit Altschulden nach dem 30.6.1995 zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes führen würde (§ 4 Abs. 9 AHG). Es wird bei privaten Vermietern nicht unterschieden zwischen natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften. Antragsberechtigt im Sinne des AHG sind daher auch die wenigen am 2.10.1990 bestehenden Wohnungsunternehmen, die in der DDR die Rechtsform der GmbH oder AG beibehalten hatten (Hannig 1996: 778). Da sich für die privaten Vermieter aus der Inanspruchnahme der Altschuldenhilfen keine weiteren Verpflichtungen ergeben, weder zur Privatisierung von Wohnungen noch zur Erlösabführung, noch in Form von Belegungsbindungen — allerdings mussten auch sie die Altschulden gegenüber der kreditgebenden Bank anerkennen und einen neuen, rechtswirksamen Kreditvertrag hierüber abschließen — beschränkt sich die Darstellung im Folgenden auf die kommunalen Wohnungsunternehmen bzw. die Kommunen und die Wohnungsgenossenschaften. Zusammenfassend werden diese drei Gruppen, entsprechend § 3 Abs. 2 AHG, als „Wohnungsunternehmen“ bezeichnet.

nommen (§ 4 AHG).<sup>22</sup> Die Teilentlastung wird unternehmensbezogen berechnet,<sup>23</sup> indem die gesamten Altschulden eines Unternehmens auf seine gesamte Wohnfläche bezogen werden, soweit sie per 1.1.1993 der Mietpreisbindung unterlag (§ 4 Abs. 1 AHG).<sup>24</sup> Darüber hinaus wird den Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern für die in der Zeit vom 1.1.1994 bis 30.6.1995, dem Ende des Zinsmoratoriums, aufgelaufenen Zinsen in voller Höhe eine Zinshilfe gewährt (§ 7 AHG). Bund und Länder teilen sich die Leistungen aus der Zinshilfe.<sup>25</sup>

### c. Weitere Maßnahmen im Rahmen des Solidarpaktes

Darüber hinaus wurden im Rahmen des Solidarpaktes weitere Fördermaßnahmen vereinbart. Der Bund hat jenen Unternehmen, die noch nicht im Grundbuch als Eigentümer eingetragen waren, Übergangsbürgschaften im Umfang von 6 Mrd. DM verlängert sowie Bürgschaften in Höhe von 5 Mrd. DM für Wendewohnungen. Diese Bürgschaften waren 1990 gewährt worden und sollten ursprünglich Ende 1993 auslaufen. Außerdem wurde das Wohnraummodernisierungsprogramm der KfW um 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM aufgestockt. Davon waren 10 Mrd. DM mit einer Zinsvergünstigung von 3 Prozentpunkten ausgestattet und sollten zur Modernisierung von Plattenbauten eingesetzt werden. Die übrigen 20 Mrd. DM waren mit einer Zinsvergünstigung von 2 Prozent-

<sup>22</sup> Zu den Altverbindlichkeiten gehören auch die bis zum 31. Dezember 1993 im Rahmen des Zinsmoratoriums gestundeten Zinsen. Bei den so genannten Wendewohnungen können maximal 1 000 DM/m<sup>2</sup> an Altschulden geltend gemacht werden, so dass sich unter Berücksichtigung des Sockelbetrages, der Kappungsgrenze von 150 DM/m<sup>2</sup>, eine Entlastung von maximal 850 DM/m<sup>2</sup> ergibt. Für eine detaillierte Darstellung der diesbezüglichen Regelungen siehe Hannig (1996: 781, 782) sowie Barthling-Schattevoy (1998: 93, 94). Die aus der Inanspruchnahme der Teilentlastung resultierenden Verpflichtungen bleiben davon unberührt.

<sup>23</sup> Die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Teilentlastung wird, abweichend von der Vorgabe des Einigungsvertrages, nicht objekt-, sondern unternehmensbezogen ermittelt, da dies sowohl einfacher durchzuführen als auch für die Unternehmen vorteilhafter ist (Sander 1994: 60).

<sup>24</sup> Durch die Wahl dieses Stichtages soll vermieden werden, dass die Wohnungsunternehmen gering belasteten Wohnungsbestand nachträglich ausgliedern, um auf den verbleibenden hochverschuldeten Wohnungsbestand eine höhere Teilentlastung zu erhalten (Deutscher Bundestag 1993a: 116; Barthling-Schattevoy 1998: 89). Die vor dem 1.1.1949 fertiggestellten Wohnungen, für die Rückübertragungsansprüche nach dem Vermögensgesetz gestellt worden sind, werden weder in die unternehmensbezogene Ermittlung der Teilentlastung noch in die Berechnung des zu privatisierenden Wohnungsbestandes einbezogen.

<sup>25</sup> Im Vorfeld der Solidarpaktbeschlüsse war zunächst ein Entwurf zur Altschuldenhilfe diskutiert worden, der eine Teilentlastung (Kappung) von Altschulden erst ab 350 DM/m<sup>2</sup> vorsah, eine Zinshilfe, die bis Ende 1996 gewährt werden sollte und eine generelle Erlösabführung von 50 vH (Deutscher Bundestag 1993a: 42 ff.).

punkten ausgestattet. Darüber hinaus wurden die Abschreibungsmöglichkeiten, die das Fördergebietsgesetz für Neubau- und Bestandsinvestitionen im Mietwohnungsbau der neuen Länder in Höhe von 50 vH in den ersten fünf Jahren gewährte, bis zum 31.12.1996 verlängert.

#### *d. Verpflichtungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz<sup>26</sup>*

Die Wohnungsunternehmen müssen dem Antrag auf Leistungen nach dem AHG den letzten Jahresabschluss einschließlich Prüfungsbericht, Investitionsplan, Finanzvorschau sowie ein Privatisierungs- und Unternehmenskonzept beilegen, aus denen die beabsichtigten Privatisierungs-, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen hervorgehen (§ 4 Abs. 5 AHG). Die Teilentlastung soll nur solchen Unternehmen gewährt werden, die überzeugende Wirtschaftspläne vorlegen und die sich verpflichten, innerhalb von zehn Jahren, also bis Ende 2003, 15 vH ihres Wohnungsbestandes zu privatisieren und die Wohnungen dabei vorrangig den derzeitigen Mietern zum Kauf anzubieten (§ 5 Abs. 1 AHG).<sup>27</sup> Außerdem müssen sie jährlich über den Stand ihres Investitionsprogramms und die Ergebnisse der Privatisierung zu berichten (§ 4 Abs. 7 S. AHG).<sup>28</sup>

Die Investitions- und Privatisierungsverpflichtung sind mit einer Rückzahlungssanktion belegt. Für den Fall, dass Investitionen oder Privatisierungen wesentlich hinter den vorgelegten Plänen zurückbleiben und die Unternehmen diese Nichterfüllung zu vertreten haben, d.h. wenn sie Investitions- oder Privatisierungsziel selbstverschuldet verfehlen, kann die gewährte Teilentlastung aufgehoben werden und die Unternehmen müssen die erlassenen Altschulden, einschließlich der Zinsen, entsprechend der Mindererfüllung ihrer Verpflichtungen im Nachhinein doch übernehmen (§ 4 Abs. 7 S. 2 AHG).

Von den Erlösen aus der Wohnungsprivatisierung müssen die Unternehmen — nach Abzug der Altschulden (150 DM/m<sup>2</sup>) sowie der in Verbindung mit dem Verkauf entstandenen Sanierungsaufwendungen — je nach dem Zeitpunkt der Privatisierung zwischen 20 vH und 90 vH an den Erblastentilgungsfonds abführen (§ 5 Abs. 2 AHG). Je rascher sie die Wohnungen verkaufen, umso größer

---

<sup>26</sup> Modifikationen der diesbezüglichen Regelungen werden in Abschnitt D.III behandelt.

<sup>27</sup> Dabei werden die seit dem 3.10.1990 durchgeführten Privatisierungen angerechnet.

<sup>28</sup> Im Hinblick auf den Wohnungsbestand der Genossenschaften, der nicht etwa öffentliches, sondern privates Vermögen darstellt, müsste genau genommen von „Veräußerung“ statt von „Privatisierung“ gesprochen werden. In der Praxis wird diese Unterscheidung jedoch in der Regel nicht vorgenommen, auch nicht in den Empfehlungen und Leitlinien des Lenkungsausschusses. Zur Vereinfachung wird daher auch im Rahmen dieser Arbeit auf die Unterscheidung von Veräußerung und Privatisierung verzichtet.

Tabelle 4 — Abführung von Privatisierungserlösen<sup>a</sup> 1994–2003 (vH)

	Privatisierung bis Ende						
	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2003
Erlösabführung	20	30	40	60	60	80	90

<sup>a</sup>Nach dem AHG von 1993.

Quelle: BGBl. (1993b).

ist der ihnen verbleibende Erlösanteil (progressive Erlösabführungsstaffel) (Tabelle 4). Auch die Erlösabführungspflicht ist mit einer Rückzahlungsanktion belegt für den Fall, dass die Erlöse nicht fristgerecht abgeführt werden. Weitere Belastungen können den Wohnungsunternehmen dadurch entstehen, dass die Länder ermächtigt werden, Belegungsbindungen bis zur Hälfte des entschuldeten Wohnungsbestandes für die Dauer von 10 bis 20 Jahren zu erlassen (§ 12 AHG).

Die Inanspruchnahme der Teilentlastung ist mit der unwiderruflichen Anerkennung des gesamten Altschuldenbetrages — des Grundes und der Höhe nach — verbunden. In Höhe dieses Betrages müssen die Unternehmen mit der Gläubigerbank einen neuen Kreditvertrag abschließen (§ 2 Abs. 1 S. 2 AHG). Die endgültige Regelung der Altschulden durch das AHG ergibt sich daraus, dass die Teilentlastung von Altschulden, die die Unternehmen erhalten, schuldbefreiend ist, d.h., durch den Teilentlastungsbescheid erfolgt ein gesetzlicher Schuldnerwechsel vom Wohnungsunternehmen zum Erblastentilgungsfonds (§ 4 Abs. 1 S. 1 und § 4 Abs. 7 S. 7 AHG).<sup>29</sup> Damit sind die Altverbindlichkeiten endgültig auszubuchen (Hannig 1996: 783). Die schuldbefreiende Wirkung bleibt auch dann bestehen, wenn der Teilentlastungsbescheid infolge einer vom Wohnungsunternehmen zu vertretenden Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nach dem AHG aufgehoben werden sollte (§ 4 Abs. 7 S. 3 AHG). In diesem Fall entsteht durch den Aufhebungsbescheid ein neuer Anspruch des Erblastentilgungsfonds gegen das Wohnungsunternehmen.

Mit diesen Bestimmungen und Vereinbarungen hat das AHG verschiedene wohnungspolitische Ziele miteinander verknüpft und für die Wohnungsunternehmen ein Bündel aus Rechten und Ansprüchen einerseits sowie Pflichten andererseits geschnürt. Aus den im Rahmen der Teilentlastung eingegangenen Ver-

<sup>29</sup> Der gesetzliche Schuldnerwechsel ist eine Besonderheit der Altschuldenregelung. Er setzt § 415 *Bundesgesetzbuch (BGB)* außer Kraft, dem zufolge die Wirksamkeit des Schuldnerwechsels der Einigung des Wohnungsunternehmens mit dem Erblastentilgungsfonds sowie einer Zustimmung der Gläubigerbank bedürfte (Hannig 1996: 783).

pflüchtungen, insbesondere aus der Privatisierungsverpflichtung, erwachsen den Unternehmen auch Belastungen. Vor der Antragstellung müssen sie also — ebenso wie bei anderen unternehmerischen Entscheidungen — kalkulieren, ob sie aus der Inanspruchnahme der Teilentlastung und der Übernahme der damit verbundenen Verpflichtungen insgesamt eine Nettobelastung oder eine Nettoentlastung zu erwarten haben. Sie müssen auch eine Vorstellung davon entwickeln, wie groß das Risiko ist, dass sie die angestrebte und erwartete Nettoentlastung nicht erreichen. Generell gilt, dass eine Nettoentlastung der Unternehmen zu erwarten ist und dass sie umso größer ausfällt, je höher die Altschulden pro m<sup>2</sup> sind, je rascher die Wohnungen privatisiert werden und je höher der bei der Privatisierung erzielte Erlös ist.<sup>30</sup>

#### *e. Umsetzung und Ergebnisse des Altschuldenhilfe-Gesetzes*

Insgesamt wurde die ostdeutsche Wohnungswirtschaft, einschließlich der privaten Vermieter, durch Leistungen nach dem AHG um rund 33 Mrd. DM entlastet (Tabelle 5). Dabei verminderten sich die von ihr zu tragenden Altschulden von insgesamt rund 54 Mrd. DM auf rund 26 Mrd. DM. Berücksichtigt man die bis Ende 1999 von den Wohnungsunternehmen bislang abgeführten Privatisierungserlöse von 1 018 Mill. DM (KfW 2000b), so beläuft sich die Entlastung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Ende 1999 per saldo auf rund 32 Mrd. DM.<sup>31</sup>

Zur Erfüllung ihrer Investitionsverpflichtung wurden von den Wohnungsunternehmen bis einschließlich 1998 rund 80 Mrd. DM zur Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes aufgewendet (Tabelle 6).<sup>32</sup> In die Beantragung der Altschuldenhilfe wurden auch die Investitionen der Jahre 1992 und 1993, die die Wohnungsunternehmen vor dem Erlass des AHG getätigt hatten, einbezogen, um beurteilen zu können, ob sie die Instandsetzung und Modernisierung bereits zügig in Angriff genommen hatten bzw. um verschiedene Zeit-

---

<sup>30</sup> Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a: 196 f.) hat berechnet, für welche Konstellation der Parameter Altschuldenbelastung, Privatisierungserlös und Privatisierungszeitpunkt die Privatisierung nach dem AHG zu einer Nettobelastung bzw. zu einer Nettoentlastung der Unternehmen führt.

<sup>31</sup> Aufgrund der noch durchzuführenden Privatisierungen und der dann noch abzuführenden Erlöse wird sich der Gesamtumfang der Nettoentlastung noch vermindern.

<sup>32</sup> Die Investitionsergebnisse der ostdeutschen Wohnungsunternehmen wurden von der KfW für das Jahr 1998 letztmalig ausgewertet. Der Grund dafür ist, dass 640 Unternehmen bereits im Jahr 1999 einen Schlussbescheid über die Erfüllung ihrer Investitions- und Privatisierungsverpflichtungen erhalten haben und demzufolge der KfW ihre Jahresabschlüsse nicht mehr vorlegen müssen. Soweit der KfW die Jahresabschlüsse von den Unternehmen eingereicht werden, die noch keinen Schlussbescheid erhalten haben, werden diese nicht ausgewertet bzw. werden die entsprechenden Auswertungen werden nicht veröffentlicht.

Tabelle 5 — Gesamtumfang der wohnungswirtschaftlichen Altschulden und der Leistungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz (Stand: Ende 1999)

	Unternehmerische Wohnungswirtschaft	Private Vermieter
	Mrd. DM	Mill. DM
Altschulden insgesamt <sup>a</sup>	53,2	568,8
Teilentlastung	28,1	37,6
Zinshilfe	5,1	61,0
Altschuldenhilfen insgesamt	33,2	98,6

<sup>a</sup>Maßgebliche Altverbindlichkeiten bei positivem Zinshilfebescheid.

Quelle: KfW (2000b).

Tabelle 6 — Umsetzung der Investitionsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz 1992–1998 (Mill. DM)<sup>a</sup>

	Investitionen <sup>b</sup>		
	insgesamt	Eigenmittel	Fremdmittel
1992	4 040	•	•
1993	8 719	•	•
1994	12 937	4 701	8 236
1995	14 512	4 808	9 704
1996	13 075	4 795	8 280
1997	12 753	5 207	7 546
1998	10 557	4 219	6 338
Insgesamt	76 952	x	x

<sup>a</sup>Stand der Auswertung: 15.3.1999. — <sup>b</sup>Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie sonstige Investitionen. — • = Angaben nicht verfügbar bzw. nicht vorhanden. — x = Ausweis nicht sinnvoll.

Quelle: KfW (2000a).

pfade, die sie für den Investitionsprozess gewählt haben, vergleichbar zu machen.

Nach Auskunft der KfW ergaben sich bei der Überprüfung der Investitionsverpflichtung anhand der Unternehmenspläne und der vorgelegten Jahresabschlüsse in der Regel nur geringe Abweichungen der Istzahlen von den jährlichen Planzahlen. Die Gründe für etwaige Abweichungen lagen in den meisten Fällen in Verzögerungen — sei es aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse, sei es, dass Kommunen die ursprünglich eingeplanten Haushaltsmittel

Tabelle 7 — Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz durch die ostdeutschen Wohnungsunternehmen bis 1999<sup>a</sup>

	Insgesamt	Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung durch Veräußerung					
		an Mieter		im Rahmen mieter- naher Privatisierungs- formen		an Dritte	
		Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH
Privatisierungsverpflichtung gemäß AHG <sup>b</sup>	362 148	x	x	x	x	x	x
Privatisierung bis 31.12.1993	44 562	•	•	•	•	•	•
Privatisierung 1994	11 913	7 657	64	0	0	4 256	
Privatisierung 1995	49 206	13 757	28	28 173	57	7 276	15
Privatisierung 1996	63 145	15 697	25	40 688	64	6 760	11
Privatisierung 1997	34 491	11 965	35	13 288	39	9 238	27
Privatisierung 1998	55 940	10 433	19	37 545	67	7 962	14
Summe 1994–1998	214 695	59 509	28	119 694	56	35 492	17
Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung insgesamt bis 1998 (vH) <sup>c</sup>	71,59	x	x	x	x	x	x
Privatisierung 1999 (geplant) <sup>d</sup>	16 135	5 373	33	6 378	40	4 384	27
Summe der Privatisierung 1994–1999	230 830	64 882	28	126 072	55	39 876	17
Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung insgesamt bis Ende 1999 (vH)	76,04	x	x	x	x	x	x

<sup>a</sup>Stand der Auswertung: 31.12.1999. Die Daten basieren bis 1994 auf Angaben des jährlichen Berichts 1994 (2 079, davon geprüft: 2 079), für das Jahr 1995 auf Angaben des jährlichen Berichts 1995 (2 053, davon geprüft: 2 036), für das Jahr 1996 auf Angaben des jährlichen Berichts 1996 (2 014, davon geprüft: 1 968), für das Jahr 1997 auf Angaben des jährlichen Berichts 1997 (1 978, davon geprüft: 1 877) und für das Jahr 1998 auf Angaben des jährlichen Berichts 1998 (1 168, davon geprüft: 615). — <sup>b</sup>Die Privatisierungsverpflichtung des Wohnungsunternehmens beläuft sich auf 15 vH des am 1. Januar 1993 beim Wohnungsunternehmen vorhandenen Wohnungsbestandes, abzüglich restitutionsbelasteter Wohnungsbestände. Die Anzahl der zu privatisierenden Wohneinheiten kann u.a. in Abhängigkeit von den Entscheidungen über die Rückübertragung an Alteigentümer noch schwanken. — <sup>c</sup>Sofern angegebene Veräußerungen nicht auf die Privatisierungsverpflichtung des Wohnungsunternehmens anerkannt werden, führt dies zu einer Verringerung der Zahlen. Die Erfolgsquote errechnet sich aus allen angegebenen Veräußerungen der Wohnungsunternehmen, so dass bspw. bei Kommunen auch Veräußerungen, die über die Privatisierungsverpflichtung hinausgehen, berücksichtigt werden. — <sup>d</sup>Bei den Angaben für das Jahr 1999 wurden die Erfahrungswerte bezüglich der Realisierung der für die Jahre 1997 und 1998 mitgeteilten Plandaten berücksichtigt. — • = Angaben nicht verfügbar bzw. nicht vorhanden. — x = Ausweis nicht sinnvoll.

Quelle: KfW (2000c).

nicht in dem betreffenden Jahr einsetzen konnten oder dass Privatisierungserlöse, die zur Instandsetzung und Modernisierung eingeplant worden waren, aufgrund von Verzögerungen bei der Privatisierung erst später zufließen — und signalisierten lediglich eine Verschiebung der jeweiligen Investitionsvolumina in das folgende Jahr.

In Erfüllung ihrer Privatisierungsverpflichtung haben die Wohnungsunternehmen von 1994 bis 1999 rund 231 000 Wohnungen veräußert und damit ihre Privatisierungsverpflichtung zu rund 76 vH erfüllt (Tabelle 7). Ein Blick auf den Privatisierungsverlauf lässt erkennen, dass das Privatisierungspotenzial damit in absehbarer Zeit ausgeschöpft sein dürfte. 1999 wurde insgesamt nur etwa ein Drittel des Privatisierungsergebnisses von 1998 erreicht. Besonders stark sind zuletzt die Privatisierungen im Rahmen mieternaher Privatisierungsformen zurückgegangen. Die Zahl der Privatisierungen an Mieter ist bereits seit 1997 rückläufig.

Der angestrebte Mietervorrang bei der Privatisierung konnte nicht erreicht werden. Insgesamt wurde nur knapp ein Drittel der veräußerten Wohnungen von den Mietern erworben. So hat die Privatisierungspflicht nach dem AHG nur einen geringen Beitrag im Hinblick auf das Ziel der Wohneigentumsbildung geleistet. Die bis 1996 durch die Umsetzung des AHG erreichte Steigerung der Wohneigentumsquote in den neuen Ländern belief sich auf lediglich 1,5 vH (Barthling-Schattevoy 1998: 246).<sup>33</sup> Für 1998 wird der Anstieg der Wohneigentumsquote durch die Privatisierung an Mieter auf 1,3 Prozentpunkte beziffert (Dick und Parlasca 1998: 11).

## 5. Der Altschuldenkompromiss im wohnungspolitischen Zusammenhang

Der Altschuldenkompromiss in den neuen Ländern steht vor einem wohnungspolitischen Hintergrund, der gekennzeichnet ist durch eine Vielzahl staatlicher Eingriffe und eine hohe Regulierungsdichte. Dies gilt nicht nur für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, die mit der Vereinigung aus der sozialistischen Planwirtschaft entlassen wurde, es gilt auch, wenngleich in geringerem Maße, für die Wohnungswirtschaft in den alten Ländern.<sup>34</sup> Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft wird daher nicht einer umfassenden und kompromisslosen

<sup>33</sup> Barthling-Schattevoy (1998: 246) spricht von einer vernachlässigbaren Größe. Es sei in diesem Zusammenhang jedoch zu beachten, dass kein Mieter zum Kauf gezwungen werden könne und manche Anpassungsprozesse im Rahmen der Wiedervereinigung einen längeren Zeitraum benötigen als von Politik und Gesetz vorgesehen.

<sup>34</sup> Eekhoff (1993: 18) bemerkt hierzu: „Trotz aller Beteuerungen, trotz aller gutgemeinten Schutzmaßnahmen handelt es sich immer um Eingriffe, die der Richtung nach die gleiche Wirkung haben wie der langjährige Mietstopp in der DDR, der von allen Experten und Politikern verurteilt wird.“

Liberalisierung unterzogen. Ziel der Transformation ist es vielmehr, sie in den bundesdeutschen Regulierungsrahmen zu überführen.<sup>35</sup>

Der bundesdeutsche Regulierungsrahmen des Wohnungsmarktes prägt Ziele, Gestaltung und Umsetzung des Altschuldenkompromisses. Er lässt sich wie folgt skizzieren:<sup>36</sup> Zentrales Anliegen der Wohnungspolitik ist ein sozialpolitisch motivierter Schutz der Mieter. Diese Zielsetzung macht den Wohnungsmarkt, der gekennzeichnet ist durch lange Reaktionszeiten bei der Ausweitung des Angebotes sowie durch hohe Transaktionskosten der Nachfrager beim Wohnungswechsel, strukturell anfällig für Eingriffe in die Preisbildung (Eekhoff 1993: 17): Bei einem Nachfrageüberhang kann das Wohnungsangebot nicht kurzfristig ausgeweitet werden. Daher neigt der Markt zu starken Preisreaktionen, die mit — zunächst befristeten — Eingriffen in die Mietpreisbildung gemindert werden sollen.<sup>37</sup> Stellen diese Eingriffe eine effektive Höchstpreisregulierung dar, kann das Wohnungsangebot auch darauf nicht unmittelbar reagieren und nicht so rasch verringert werden, dass der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang deutlich zu erkennen wäre. Darüber hinaus erscheinen Eingriffe in die Mietpreisbildung aus Sicht der politischen Akteure auch deswegen reizvoll, weil sie zunächst keinen Einsatz von Haushaltsmitteln erforderlich machen.

Dennoch kommt es bei Eingriffen in die Mietpreisbildung nahezu zwangsläufig zu Folgeinterventionen, die schließlich doch zum Einsatz von Haushaltsmitteln führen. Zum einen muss verhindert werden, dass die Höchstpreisregulierung durch Kündigung bestehender Mietverträge umgangen werden kann, zum anderen muss vermieden werden, dass die Höchstpreisregulierung zu einer

---

<sup>35</sup> Der Kronberger Kreis hatte 1990, vor der deutschen Einigung, noch hohe Erwartungen in die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Wohnungspolitik in Ostdeutschland: „Marktorientierte Wohnungspolitik hat es in der DDR nicht in jeder Hinsicht schwerer als in der Bundesrepublik. Sie ist frei zum Neubeginn durch die vollständige Diskreditierung der eigenen Vergangenheit. Sie ist frei von den Schlacken der wohnungspolitischen Vergangenheit der Bundesrepublik, die aus ihren Sackgassen nur mühsam herausfindet. Sie ist frei, ein fast vollständig verstaatlichtes Wohnungswesen nach schlüssiger Konzeption neu zu ordnen. ... Im Lichte sowohl der Erfahrungen der Bundesrepublik als auch der besonderen Situation der DDR ist es daher angemessen und nicht unrealistisch, der DDR zu wohnungspolitischen Grundlinien zu raten, die zusammengenommen ein Konzept ergeben, das in seiner marktwirtschaftlichen Orientierung die wohnungspolitische Praxis der Bundesrepublik eher übertrifft als hinter ihr zurückbleibt: ...“ (Frankfurter Institut 1990: 22).

<sup>36</sup> Für eine Analyse und Kritik der deutschen Wohnungspolitik vgl. Eekhoff (1993), Hämmerlein (1996), Expertenkommission Wohnungspolitik (1994b), speziell zum Vergleichsmietensystem Kofner (1996), Wullkopf (1995).

<sup>37</sup> Das Vergleichsmietensystem wurde 1971 als eine auf drei Jahre befristete Regelung eingeführt. In diesem Zeitraum sollte das Wohnungsangebot — durch zweckmäßige wohnungspolitische Maßnahmen — ausgeweitet werden und dieses regulierte System der Mietpreisbildung überflüssig machen. Es wurde freilich kurz vor dem Ende der Befristung zur Dauerregelung gemacht (Eekhoff 1993: 18).

Angebotsverringering führt, die die bestehenden Knappheiten verschärfen sowie die Qualität des Wohnungsangebotes mindern würde (Selbstverstärkungseffekt) und damit dem Anliegen der Mietpreisregulierung zuwider liefe.<sup>38</sup> So kommt es im Gefolge der Mietpreisregulierung nahezu regelmäßig zu Sekundär- und Tertiärinterventionen in Form von Kündigungsschutzvorschriften einerseits und Wohnungsbauförderung andererseits. Dabei sollen die Fördermaßnahmen nicht nur die Schwächung der Investitionsanreize ausgleichen, sondern den Vermietern auch eine Kompensation für den Eingriff in ihre Eigentumsrechte geben.<sup>39</sup> Im Reaktionsverbund der verschiedenen Teilmärkte des Wohnungsmarktes führt die Höchstpreisregulierung für Mietwohnungen außerdem zu einer Schwächung der Anreize zur Wohneigentumsbildung, die mit verteilungs- und vermögenspolitischer Begründung dann ebenfalls haushaltswirksame Fördermaßnahmen nach sich zieht.<sup>40</sup>

Aufgrund der zahlreichen Folgeeingriffe entsteht ein immer dichter und feiner gesponnenes Netz von Regulierungen einerseits und Fördermaßnahmen andererseits, die nach und nach das institutionelle Gefüge des Wohnungsmarktes prägen und deren enger innerer Zusammenhang sich als Interventionsspirale oder Interventionskette beschreiben lässt.<sup>41</sup> Dieses Netz von Regulierungen und Fördermaßnahmen weist zwei kennzeichnende Merkmale auf: Für Regulierungen zum Schutz der Mieter macht die Wohnungspolitik in der Regel von den staatlichen Hoheitsrechten Gebrauch und verfügt bestimmte Eingriffe in die Preisbildung und den Kündigungsschutz am Mietwohnungsmarkt. Für kompensierende Eingriffe zugunsten der Vermieter bevorzugt sie hingegen in der Regel ein kooperatives, konsensgestütztes Vorgehen und verhandelt mit den Interessenvertretern der Wohnungswirtschaft über Art und Umfang der erforderlichen Fördermaßnahmen. Dabei erreicht der Umfang der Fördermaßnahmen in der Summe ge-

<sup>38</sup> Die nicht situationsgerechten Wirkungen geben Anlass zu weiteren Subventionen, Transfers und Marktregulierungen (Eckhoff 1981: 75). Subventionen haben die Aufgabe, die Rationierungswirkungen der bei angespannter Marktlage effektiven Höchstpreisregulierung zu mildern (Knappe und Funk 1993: 60) Infolge von Mietpreisregulierung und Kündigungsschutzvorschriften entstehen oder verschärfen sich dennoch die Zugangsprobleme für Wohnungssuchende, so dass für bestimmte, mit Hilfe von Fördermitteln errichtete Wohnungen Belegungsrechte geschaffen werden, um die Zugangsprobleme der am stärksten betroffenen Mietergruppen zu erleichtern.

<sup>39</sup> Jeder Eingriff in Nutzungs- und Eigentumsrechte macht in der Regel weitere Vorschriften erforderlich, um zu verhindern, dass er nicht umgangen wird und um die Ausgewogenheit zwischen Eigentumsgarantie und Sozialstaatsprinzip zu erhalten (Wullkopf 1995: 163). Hierin liegt, ungeachtet der Übereinstimmung in der Wirkungsrichtung, allerdings ein fundamentaler Unterschied zur Wohnungspolitik in der DDR.

<sup>40</sup> Kofner (1996: 411) bezeichnet die Wohneigentumsförderung als Reparaturbetrieb für die Mängel im Bereich der Regulierung des Marktes für Wohnungsnutzungen.

<sup>41</sup> Eine detaillierte Darstellung findet sich etwa bei Kleps (1984: 88 ff.).

Tabelle 8 — Finanzhilfen der Bundesländer an den Unternehmenssektor im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1963–1988 (Mrd. DM)

	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>	1998 <sup>a</sup>
Sektorspezifische Finanzhilfen	36 017,3	35 738,1	35 340,3	44 663,8	46 404,6	46 199,5
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 837,7	8 311,4	7 066,2	6 124,1	5 853,3	5 443,0
Bergbau	1 537,0	1 403,4	1 192,9	1 430,5	1 622,2	1 745,0
Schiffbau	151,3	80,6	118,5	250,9	215,9	242,4
Verkehr	7 576,1	7 202,3	7 781,2	15 346,3	17 279,9	17 665,3
Wohnungsvermietung	16 227,4	16 934,7	17 321,3	18 050,0	18 079,1	17 897,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	— <sup>b</sup>	— <sup>b</sup>	— <sup>b</sup>	6,0	12,0	12,0
Sonstige Sektoren	1 687,8	1 805,7	1 860,2	3 456,0	3 342,2	3 194,6

<sup>a</sup>Sollwerte der Haushalte. — <sup>b</sup>Keine Daten vorhanden.

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1995 bzw. für die Jahre 1994/95 und 1995/96, für das Jahr 1996 bzw. für die Jahre 1996/96 oder 1996/97 sowie für das Jahr 1997 bzw. für die Jahre 1996/97 oder 1997/98, zitiert nach Boss und Rosenschon (2000: 21).

samtwirtschaftlich bedeutende Größenordnungen. So belaufen sich die Finanzhilfen der Bundesländer für die Wohnungsvermietung im Jahr 1998 auf knapp 18 Mrd. DM und damit auf rund zwei Fünftel der Finanzhilfen an den Unternehmenssektor (Tabelle 8).

Zur Vorbereitung der transaktionskostenökonomischen Analyse des Altschuldenkompromisses ist an dieser Stelle Folgendes wichtig: Das oben skizzierte Regulierungssystem führt bei den Akteuren, insbesondere bei den Anbietern, zu einem Prozess des Lernens und der Erwartungsbildung. Sie lernen erstens, dass den belastenden Maßnahmen in der Regel kompensierende Maßnahmen folgen; sie lernen zweitens, dass sie auf Art und Umfang der Kompensation Einfluss nehmen können und sie lernen drittens, dass jeder Regulierung und jeder Fördermaßnahme weitere Maßnahmen folgen, solange die Eingriffe in die Mietpreisbildung und das Kündigungsrecht aufrecht erhalten werden.

Die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern konnte den Lernprozess, der dieser Erwartungsbildung zugrunde liegt, in verkürzter Form absolvieren, da sie gegenüber der Wohnungspolitik durch den mit diesen Mechanismen bereits vertrauten Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW), vertreten wird.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Ein geringer Teil der Unternehmen ist organisiert im Bundesverband der Freien Wohnungsunternehmen (BFW).

Der Aufbau und Unterhalt einer verbandlichen Organisation der Interessenvertretung rechtfertigt sich ja nicht zuletzt durch die kontinuierliche Erwartung künftiger Transaktionen und Vereinbarungen mit den Trägern der Wirtschaftspolitik.

## **C. Grundlagen der transaktionskostenökonomischen Analyse**

### **I. Grundlagen transaktionskosteneffizienter Koordinierung**

Der Altschuldenkompromiss dient der Regierung als ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Stimulierung wohnungswirtschaftlicher Investitionen sowie zur Förderung der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern. Die Erreichung dieser Ziele hängt entscheidend ab von der zweckmäßigen Formulierung und der effizienten Durchsetzung des Vertrages. Die Vertrags- oder Transaktionskostentheorie hat sowohl die Wirkungsweise von Durchsetzungsmechanismen erklärt als auch abgeleitet, welche Mechanismen zur Durchsetzung bestimmter Transaktionen effizient sind. Um die transaktionskostenökonomische Analyse des Altschuldenkompromisses vorzubereiten, sollen im Folgenden die theoretischen Grundlagen der Transaktionskostenökonomie dargestellt und anhand von Beispielen aus der Wohnungswirtschaft illustriert werden.<sup>43</sup>

#### **1. Transaktionen und Transaktionskosten**

Im Zentrum der Transaktionskostenökonomie stehen Transaktionen (Tauschhandlungen) und die Frage, wie die individuellen Handlungsentscheidungen der Akteure auf kosteneffiziente Weise koordiniert werden können.<sup>44</sup> Ausgangspunkt der Analyse ist die einzelne Transaktion als kleinste Einheit wirtschaftlicher Aktivität.<sup>45</sup> Da eine Transaktion immer von mindestens zwei Akteuren

---

<sup>43</sup> Die im Folgenden aufgeführten Beispiele aus der Wohnungswirtschaft dienen in erster Linie dazu, auf die transaktionskostenökonomischen Phänomene und Probleme hinzuweisen. Eine weitergehende Untersuchung der auf dem deutschen Wohnungsmarkt etablierten Koordinierungsstrukturen im Hinblick auf mögliche Koordinierungsmängel würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen.

<sup>44</sup> Die Begriffe Transaktion, Transaktionskosten und Transaktionsbeziehung sind weitgehend gleichbedeutend mit den Begriffen Tausch, Tauschkosten und Tauschbeziehung. Die Grundlagen der Transaktionskostenanalyse haben Coase und Williamson gelegt. Während Coase (1937) insbesondere auf die Existenz und Bedeutung von Transaktionskosten hinweist, untersucht Williamson (1985) vor allem deren Entstehung und Beherrschung.

<sup>45</sup> Die These, dass einzelne Transaktionen als die kleinste Einheit ökonomischer Analyse gesehen werden sollten, geht zurück auf Commons (1934: 4–8), einen Vertreter

durchgeführt wird, ist die Gestaltung ihrer Transaktionsbeziehung Hauptgegenstand der Analyse.<sup>46</sup> Allgemein gesprochen handelt es sich bei Transaktionen um den Tausch von Gütern, Leistungen oder Rechten (Milgrom und Roberts 1992: 21). Technisch gesprochen kann die Analyseeinheit „Transaktion“ definiert werden als die Übertragung eines Gutes oder einer Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg (Williamson 1985: 1). Eine solche Schnittstelle kennzeichnet Möglichkeiten der Arbeitsteilung und stellt die größte nicht mehr teilbare Einheit ökonomischer Aktivität dar, die von verschiedenen Akteuren ausgeführt werden kann (Milgrom und Roberts 1992: 604).

Typische Transaktionen im Bereich der Wohnungswirtschaft sind beispielsweise die Überlassung der Wohnungsnutzung durch die Begründung eines Mietverhältnisses zwischen Mieter und Vermieter oder der Erwerb der Eigentumsrechte an einer Wohnung oder einem Haus durch einen Kaufvertrag zwischen Erwerber und Vorbesitzer. Bei der Schaffung von Wohneigentum wird in der Regel mit dem Erwerb des Grundstücks sowie mit dem Bezug verschiedenster Planungs-, Beratungs- und Bauleistungen eine Vielzahl einzelner Transaktionen durchgeführt.

Transaktionskosten sind die Kosten der Koordinierung wirtschaftlicher Aktivitäten.<sup>47</sup> Arrow (1983: 134) hat Transaktionskosten als die zum Betrieb eines Wirtschaftssystems notwendigen Ressourcenaufwendungen bezeichnet. Sie lassen sich definieren als der Faktorverzehr, der notwendig ist für das Zustandekommen und die inhaltsgerechte Ausführung von Verträgen, also für die Definition, die Überwachung und Durchsetzung sowie für die Übertragung der mit Hilfe von Verträgen geschaffenen und gestalteten Rechte. Sie stellen den über die

---

des so genannten alten Institutionalismus (Williamson 1985: 6, Richter und Furubotn 1996: 38).

<sup>46</sup> So betrachtet die Transaktionskostenökonomie einen Kauf nicht etwa als die isolierte Aktion des Käufers oder des Verkäufers. Sie betrachtet eine solche Transaktion vielmehr als Tauschhandlung, bei der Kauf und Verkauf gleichzeitig stattfinden. Diese Tauschhandlung (Transaktion) wird nur dann durchgeführt, wenn die Entscheidung von Käufer und Verkäufer koordiniert werden. Da die neoklassische Theorie herkömmlicherweise lediglich die autonomen Entscheidungen einzelner Akteure betrachtet und außerdem von Informationsunvollkommenheiten absieht, kennt sie keine Transaktionskosten und analysiert auch nicht den zur Koordinierung erforderlichen Faktorverzehr.

<sup>47</sup> Milgrom und Roberts (1992: 29) gliedern Transaktionskosten in Koordinierungskosten einerseits, als die Kosten, die aus der Informationsbeschaffung über die sachlichen Merkmale einer Transaktion resultieren, und Motivationskosten andererseits, als die Kosten, die zur Überwindung unvollkommener Information und zur Schaffung fester vertraglicher Bindungen durch geeignete Anreiz- und Durchsetzungssysteme notwendig werden. Es erscheint jedoch sinnvoller, Transaktionskosten als die gesamten zur Koordinierung erforderlichen Ressourcenaufwendungen zu betrachten und Motivationskosten als eine Untergruppe dieser Kosten. Dies entspricht auch der Begriffsbildung bei Richter und Furubotn (1996: 47 ff.).

produktionsbedingten und distributionsbedingten Kosten hinausgehenden Ressourcenverzehr dar und würden in einer Welt vollkommener Informationen entfallen. (Grossekettler 1997: 105; North und Wallis 1994: 611 f.).<sup>48</sup> Richter und Furubotn (1996: 49) kennzeichnen Transaktionskosten als die Kosten der Einrichtung, Nutzung, Erhaltung und Veränderung von Institutionen und weisen darauf hin, dass Transaktionskosten nicht nur in der Wirtschaft auftreten, sondern ebenso bei der Einrichtung, Nutzung, Erhaltung und Veränderung von Institutionen in der Politik und in anderen gesellschaftlichen Bereichen.<sup>49</sup>

Typische Transaktionskosten im Bereich der Wohnungswirtschaft sind etwa Umzugskosten (wie der Aufwand an Zeit und Geld für das Auffinden und Vergleichen von Alternativen und die Kosten für den physischen Transport) der Wohnungseinrichtung, Verhandlungskosten für die Anbahnung und den Abschluss eines Miet- oder Kaufvertrages, einschließlich der Notarkosten bei der Abwicklung eines Grundstücks- oder Wohnungskaufs, Finanzierungskosten bei Aufnahme eines Darlehens oder Sicherungskosten in Form der Hinterlegung einer Mietkaution.

Transaktionskosten stellen die Kosten der Arbeitsteilung dar (Richter und Furubotn 1996: 47)<sup>50</sup> und sind von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Zwar ist es schwierig, ihre Höhe zu beziffern, da es an einer operationalen Definition dieser Kosten und an empirischen Messungen fehlt. Dennoch gibt es überschlägige Schätzungen, denen zufolge die Markttransaktionskosten bei Gütern aus einstufiger Produktion in Westdeutschland Anfang der neunziger

---

<sup>48</sup> Produktions- und Distributionskosten werden unter dem Begriff Transformationskosten zusammengefasst (Grossekettler 1997: 105).

<sup>49</sup> Typische Markttransaktionskosten sind die Kosten der Anbahnung und des Abschlusses sowie der Überwachung und Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen. Typische Unternehmenstransaktionskosten sind Kosten der Errichtung, Erhaltung oder Änderung einer Organisationsstruktur sowie Informationskosten (u.a. Kosten der Entscheidungsvorgänge, Kosten der Überwachung der Ausführung von Anordnungen) und Kosten der physischen Übertragung von Gütern und Diensten über eine trennbare Schnittstelle (Leerzeitkosten, Transportkosten). Politische Transaktionskosten sind die Kosten der Errichtung, Nutzung, Erhaltung und Veränderung der formalen und der informellen politischen Ordnung, wie der Wahlordnung, der Rechtsordnung, der Gerichtsbarkeit, der öffentlichen Verwaltung und des Militärs (Richter und Furubotn 1996: 49 ff).

<sup>50</sup> „In letzten Jahrzehnten haben Ökonomen erkannt, daß Spezialisierungsvorteile und Arbeitsteilung nicht kostenlos zu haben sind“ (North und Wallis 1988: 95). Dies legt die These nahe, dass relationale Verträge zu sehen sind als das Korrelat einer weitgehenden Spezialisierung der Akteure in arbeitsteiligen Volkswirtschaften und dass ihre Bedeutung tendenziell mit dem Grad der Arbeitsteilung und dem Entwicklungsstand eines Landes wächst. So werden im islamischen Recht traditionellerweise nach Möglichkeit solche Verträge vermieden, die auf lange Dauer angelegt sind und häufiglich werden, wenn die ursprünglichen Voraussetzungen entfallen. Dasselbe gilt für Verträge, in denen Verpflichtungen und Leistungen nicht genau festgelegt sind (Cahen 1968: 152, zitiert nach Lieberknecht 1997: 32).

Jahre in einer Größenordnung von 50 bis 60 vH des Endverbraucherpreises liegen und die gesamten laufenden Transaktionsleistungen bei 60 bis 70 vH des Bruttosozialproduktes (Richter und Furubotn 1996: 58 f.). Hierin sind die Einrichtungskosten (set-up costs) des Wirtschaftssystems nicht eingeschlossen.

## 2. Arten von Transaktionskosten

Bei der Gestaltung von Koordinierungsmechanismen und der Beurteilung ihrer Transaktionskosteneffizienz sind insbesondere fixe und variable sowie Ex-ante- und Ex-post-Transaktionskosten zu unterscheiden. In der Regel besteht zwischen den verschiedenen Arten von Transaktionskosten ein Trade-off in dem Sinne, dass höhere fixe Transaktionskosten zu geringeren variablen Transaktionskosten und höhere Ex-ante-Transaktionskosten zu geringeren Ex-post-Transaktionskosten führen bzw. umgekehrt.

Neben der Variabilität und der zeitlichen Komponente von Transaktionskosten lassen sich Transaktionskosten danach unterscheiden, ob sie in Bezug auf die jeweilige Transaktion endogen oder exogen sind, das heißt, ob sie von den an der Transaktion beteiligten Akteuren durch die Gestaltung der Koordinierungsmechanismen beeinflusst und gestaltet werden können, oder ob sie von außen, durch bereits bestehende Institutionen und Regelungen oder sonstige Determinanten, vorgegeben sind. Eine wichtige Determinante exogener Transaktionskosten ist beispielsweise die Leistungsfähigkeit des Rechtssystems in einem Land und damit das Maß an Rechtssicherheit oder Korruption, die dort herrschen. Weitere Beispiele sind staatliche Regulierungen, wie etwa Beurkundungserfordernisse bei bestimmten Kaufverträgen oder die obligatorische Einhaltung bestimmter Kündigungsstandards in Mietverträgen. Als Beispiel für endogene Transaktionskosten können die Sicherungskosten gelten, die anfallen, wenn die Parteien bei Abschluss eines Mietvertrages die Hinterlegung einer Kautionsvereinbaren.

### a. *Fixe versus variable Transaktionskosten*

Transaktionskosten umfassen, neben den variablen oder laufenden Kosten des Betriebs und der Nutzung von Koordinierungsmechanismen, auch die fixen Kosten ihrer Errichtung, Erhaltung oder Veränderung. Dies gilt für ein umfassendes System von Koordinierungsmechanismen, wie etwa die Wirtschaftsordnung eines Landes ebenso wie für einzelne Institutionen<sup>51</sup> — seien es einzelne Märk-

<sup>51</sup> Im Rahmen dieser Arbeit werden Institutionen als Koordinierungsmechanismen definiert. Diese Fassung des Begriffs erscheint zweckmäßig, da sie allgemein genug ist,

te, einzelne Gesetze oder einzelne Verträge (Richter und Furubotn 1996: 49). Entsprechend der Unterscheidung in Errichtung und Nutzung (einschließlich Erhaltung und Anpassung) von Institutionen sind also fixe und variable Transaktionskosten zu unterscheiden. Fixe Transaktionskosten sind Ressourcenaufwendungen, die einmalig bei der Errichtung und bei der Veränderung von Institutionen anfallen. Sie stellen Investitionen in Transaktionsanlagekapital dar. Variable Transaktionskosten sind Ressourcenaufwendungen, die bei der Nutzung und bei Maßnahmen für den Erhalt von Institutionen anfallen. Sie sind abhängig von der Anzahl bzw. vom Volumen der durchgeführten Transaktionen und stellen Transaktionsumlaufkapital dar (Richter und Furubotn 1996: 50 f., 55 f.).

Typische fixe Transaktionskosten im Bereich der Wohnungswirtschaft sind die Aufwendungen zur Schaffung und Novellierung des Mietrechts, einschließlich des Kündigungsrechts und der Erstellung von Mietspiegeln, zum Entwurf von Standardmietverträgen oder zur Gestaltung und Änderung von Fördermöglichkeiten im Wohnungsbau. Auch die Aufwendungen zur Gründung von Interessenvertretungen der Vermieter und der Mieter stellen fixe Transaktionskosten dar. Typische laufende Transaktionskosten resultieren aus der Anwendung der Kündigungsvorschriften und der Regeln zur Mietpreisbildung, oder der Beantragung von Fördermitteln.

#### **b. *Ex-ante- versus Ex-post-Transaktionskosten***

Im Hinblick auf die zeitliche Dimension sind Ex-ante- und Ex-post-Transaktionskosten zu unterscheiden. Zweckmäßig ist es, als Ex-ante-Transaktionskosten solche Kosten zu bezeichnen, die vor der Durchführung einer Transaktion im Zusammenhang mit der Anbahnung und Gestaltung einer Vereinbarung anfallen (Richter und Furubotn 1996: 379; Williamson 1988: 572), und als Ex-post-Transaktionskosten solche Kosten, die nach Abschluss einer Vereinbarung aufgewendet werden müssen, um die Durchführung der Transaktion sicherzustellen.

Ex-ante-Transaktionskosten umfassen die Kosten der Anbahnung (Such- und Informationskosten), die Kosten der Gestaltung der optimalen Anreize (Verhandlungs- und Entscheidungskosten) sowie die Kosten zur Absicherung der

---

um auch auf Koordinierungsprobleme zwischen politischen Akteuren und Marktakteuren angewendet zu werden, und speziell genug, um im Rahmen einer transaktionskostenökonomischen Analyse verwendet zu werden. Die Institutionenökonomie hat eine allgemein verbindliche Definition dieses zentralen Begriffs bislang nicht geliefert. Richter und Furubotn (1996: 7) definieren in Anlehnung an Schmoller (1900: 61) „die Institution ... als ein System formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung.“ Kumkar (1998: 59) definiert eine Institution als „ein Arrangement zwischen wirtschaftlichen Einheiten, das als System von Normen und deren Garantieinstrumenten die Methoden der Kooperation und/oder des Wettbewerbs zwischen diesen Einheiten regelt ...“.

Transaktionsziele (Kosten der Einrichtung von Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen). Ex-post-Transaktionskosten umfassen die Kosten für Maßnahmen zur Absicherung der Transaktionsziele, die über die ex ante getroffenen Maßnahmen hinausgehen. Dies sind Kosten, die anfallen, um Vertragslücken zu füllen, Kosten des Betriebs von Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen, Kosten, die anfallen, um Unzulänglichkeiten der Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zu beheben, sowie die Kosten, die dann anfallen, wenn die Vereinbarungen angesichts grundlegend geänderter Umstände angepasst werden müssen, um die Erreichung der ursprünglichen Transaktionsziele weitmöglichst zu gewährleisten.

Typische Ex-ante-Transaktionskosten in der Wohnungswirtschaft sind etwa die Kosten der Wohnungssuche bzw. der Suche eines Nachmieters auf dem Mietwohnungsmarkt oder die Einholung einer Baugenehmigung für die Neuerstellung von Wohnungen. Typische Ex-post-Transaktionskosten resultieren aus der Abwicklung der Mietzinszahlung, sei es, dass Überweisungsaufträge eingerichtet, geändert oder aufgehoben werden, sei es, dass die Mietzahlung vom Überweisungs- auf das Lastschriftverfahren umgestellt wird. Ex-post-Transaktionskosten fallen ebenfalls an, wenn geklärt werden muss, falls dies nicht bereits im Mietvertrag festgelegt worden ist, wer im Schadensfall die Reparaturkosten zu tragen hat oder ob vom Mieter ausgeführte Schönheitsreparaturen vertragsgemäß erledigt worden sind.

Im Rahmen der Institutionenökonomie befasst sich die Prinzipal-Agenten-Theorie (synonym: Vertretungskostentheorie) schwerpunktmäßig mit der Analyse der Ex-ante-Transaktionskosten, die Transaktionskostentheorie (synonym: Theorie relationaler Verträge) dagegen schwerpunktmäßig mit der Analyse der Ex-post-Transaktionskosten. Die Prinzipal-Agenten-Theorie untersucht insbesondere die Kosten der Ex-ante-Anreizgestaltung. Dabei geht sie davon aus, dass Agenten stets einen gewissen Spielraum haben, eigennutzorientiert zu Lasten des Prinzipals zu handeln, und dass Spielräume für opportunistisches Verhalten sowie die dem Prinzipal daraus erwachsenden Nutzeneinbußen zwar begrenzt, nicht aber eliminiert werden können (Richter und Furubotn 1996: 55).

Die nicht vermeidbaren Nutzeneinbußen des Prinzipals werden als Residualverluste bezeichnet. Die Begrenzung der Residualverluste durch Anreizmechanismen, die eine glaubwürdige Verpflichtung des Agenten zur Vertragserfüllung schaffen, ist das zentrale Anliegen der Vertretungskostentheorie. Die für Gestaltung und Gewährung der Anreize anfallenden Kosten stellen Kosten zur Bewältigung von Verhaltensunsicherheit dar.<sup>52</sup> Jensen und Meckling ([1976] 1996: 318 f.) definieren Vertretungskosten als die Summe der Überwachungs-

<sup>52</sup> Schelling (1960: 25) hat als erstes darauf hingewiesen, dass glaubwürdige Verpflichtungen nicht kostenlos zu haben sind.

kosten des Prinzipals, der Kautionskosten des Agenten (bonding costs) sowie der Residualverluste des Prinzipals, die ihm aus opportunistischem Verhalten des Agenten erwachsen.<sup>53</sup> Diese Kosten werden in der Summe als fix betrachtet: Die Residualverluste können nur vermindert werden, wenn höhere Überwachungs- und/oder Kautionskosten in Kauf genommen werden. Williamson zufolge kann die Summe der Vertretungskosten jedoch verringert werden „durch die wohlüberlegte Wahl des Überwachungs- und Durchsetzungssystems“, d.h. durch geeignete Maßnahmen zum Management der Ex-post-Transaktionskosten.<sup>54</sup>

Die Überwachungskosten fallen in der Regel beim Prinzipal an.<sup>55</sup> Es kann jedoch auch für einen Agenten lohnend sein, Ressourcen einzusetzen und Kautionskosten aufzuwenden, um dem Prinzipal damit zu signalisieren, dass er bestimmte, ihn schädigende Handlungen unterlassen wird (Richter und Furubotn 1996: 55). Diese Ressourcenaufwendungen können in Form spezifischer Investitionen, beispielsweise in Reputation, vorgenommen werden. Ob eine Partei die von ihr aufgewendeten Vertretungskosten letztlich selbst trägt oder ob sie sie auf die andere Partei abwälzen kann, ist eine Verteilungsfrage und abhängig vom jeweiligen Vertragsinteresse, d.h. der relativen Verhandlungsmacht der Parteien.

Die Transaktionskostentheorie schließt die Analyse von Prinzipal-Agenten-Verhältnissen ein, denn auch wenn Vertragsparteien in einer hierarchischen Beziehung zueinander stehen, können beziehungsspezifische Investitionen vorliegen. Der Beitrag, den die Prinzipal-Agenten-Theorie zur Gestaltung relationaler Verträge zwischen autonomen Akteuren leistet, liegt vor allem in der Erkenntnis, dass opportunistisches Verhalten nicht gänzlich eliminiert werden kann und dass Absicherungsmaßnahmen nur so weit lohnend sind, als die Kosten einer besseren Absicherung durch Erträge in Form geringerer Residualverluste gerechtfertigt sind.

---

<sup>53</sup> Nach der Definition von Jensen und Meckling ([1976] 1996: 318 f.) umfasst die Kategorie der Überwachungskosten des Prinzipals sowohl die Kosten der Anreizgestaltung als auch die Kosten der Kontrolle, also sowohl Ex-ante- als auch Ex-post-Elemente.

<sup>54</sup> „Reducing these (maladaption) costs through judicious choice of governance structure (market, hierarchy or hybrid), rather than merely realigning incentives and pricing them out, is the distinctive TCE (transaction cost economics) orientation“ (Williamson 1988: 572).

<sup>55</sup> Jensen und Meckling ([1976] 1996: 319) argumentieren im Rahmen ihres Modells, dass die Vertretungskosten, also auch die Kautionskosten, vollständig vom Prinzipal zu tragen sind. Sie untersuchen die Vertretungsverhältnisse innerhalb eines Unternehmens und gehen davon aus, dass der Kapitalmarkt die Vertretungskosten antizipiert und bei der Bewertung der Ertragskraft von Unternehmen in Rechnung stellt.

Die Transaktionskostenökonomietheorie betrachtet, im Unterschied zur Prinzipal-Agenten-Theorie, den Vertrag „in seinem vollen Umfang“<sup>56</sup> und legt besonderen Wert auf die Analyse der Ex-post-Transaktionskosten (Williamson 1975, 1979, 1985; Klein 1980; Klein und Leffler 1981). Bei den Ex-post-Transaktionskosten von Verträgen sind insbesondere Fehlanpassungskosten (costs of maladaptation) von Bedeutung. Sie treten bei langfristigen, unvollständigen Verträgen auf, wenn ex post die ursprüngliche Korrespondenz zwischen den Transaktionsmerkmalen und der Vertragsgestaltung, insbesondere der Gestaltung von Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen, gestört wird (Williamson 1985: 21).<sup>57</sup> Diese Frage, wie diese Kosten durch geeignete institutionelle Arrangements minimiert werden können, ist der zentrale Untersuchungsgegenstand der Transaktionskostenökonomie.

### 3. Transaktionstypen und Koordinierungsmechanismen

Die Transaktionskostentheorie formuliert das Problem der ökonomischen Organisation von Transaktionen und die Wahl effizienter Koordinierungsmechanismen als Vertragsproblem.<sup>58</sup> Sie geht davon aus, dass Verträge und die in ihnen gestalteten Koordinierungsmechanismen dazu dienen, die Durchführung von Tauschvorgängen oder Transaktionen zu ermöglichen (Macneil 1978: 862; Williamson 1985: 69). Die zentrale These der Transaktionskostentheorie besagt, dass die Koordinierungsmechanismen zur jeweiligen Transaktion passen müssen. Eine Transaktion ist dann optimal organisiert, wenn Anreize und Beschränkungen oder, mit anderen Worten, die Koordinierungs- oder Durchsetzungs-

<sup>56</sup> Williamson (1985: 164) hat hierfür den Begriff des „contracting in its entirety“ geprägt.

<sup>57</sup> Neben den Fehlanpassungskosten unterscheidet Williamson folgende Arten von Ex-post-Transaktionskosten (1985: 21; 1988: 572): Verhandlungskosten, die bei zweiseitigen Bemühungen um eine Korrektur von Ex-post-Fehlentwicklungen entstehen (haggling costs to correct ex post misalignments), Einrichtungs- und Betriebskosten im Zusammenhang mit der Überwachungs- und Durchsetzungsstruktur (setup and running costs of the governance structure) sowie Sicherungs- und Kautionskosten zur Durchsetzung vertraglicher Zusagen (bonding costs). Die Unterscheidung dieser Ex-post-Transaktionskostenarten ist jedoch problematisch. Zum einen bleibt der Unterschied zwischen Fehlanpassungskosten und Fehlentwicklungskosten unklar, zum anderen fallen die Kosten der Einrichtung von Überwachungs- und Durchsetzungsstrukturen zum größten Teil, wenn nicht sogar vollständig, bereits vor Vertragsabschluss an und sind somit den Ex-ante-Transaktionskosten zuzuordnen.

<sup>58</sup> „Transaction cost economics poses the problem of economic organization as a problem of contracting.“ (Williamson 1985: 20).

mechanismen des Vertrages<sup>59</sup> so in das individuelle Optimierungskalkül der Akteure eingreifen, dass ihre Entscheidungen im Hinblick auf die beiderseitige Erreichung der Vertragsziele koordiniert werden. Um diese Koordinierungsleistung zu den geringstmöglichen Transaktionskosten zu erreichen, ist es entscheidend, sowohl die Koordinierungserfordernisse, d.h. die Durchsetzungsanforderungen der geplanten Transaktion, zu berücksichtigen als auch die jeweils unterschiedliche Leistungsfähigkeit und die unterschiedlichen Kosten der Einrichtung und Nutzung der verschiedenen Koordinierungsmechanismen.

Die Vielzahl der in der Realität zu beobachtenden Transaktionstypen und Vertragsformen lässt sich nach dem Kriterium zunehmender Komplexität — die Vertragstheorie hat hierfür den Begriff der Relationalität geprägt (Goldberg 1976, [1980] 1996; Macneil 1974, 1978) — klassifizieren und es lässt sich zeigen, welcher Typ von Transaktion mit welcher Vertragsform effizient durchgesetzt werden kann. Nach dem Grad der Komplexität der durchzuführenden Transaktion wird die jeweils effiziente Vertragsform als klassisch, neoklassisch oder relational bezeichnet (Schaubild 1).<sup>60</sup> Die unterschiedlichen Vertragsformen dienen dazu, den unterschiedlichen Bedarfen an Flexibilität Rechnung zu tragen. Dabei steigt die Vorteilhaftigkeit einer flexiblen Vereinbarung mit dem Grad der Komplexität der geplanten Transaktion (Macneil 1978: 865).

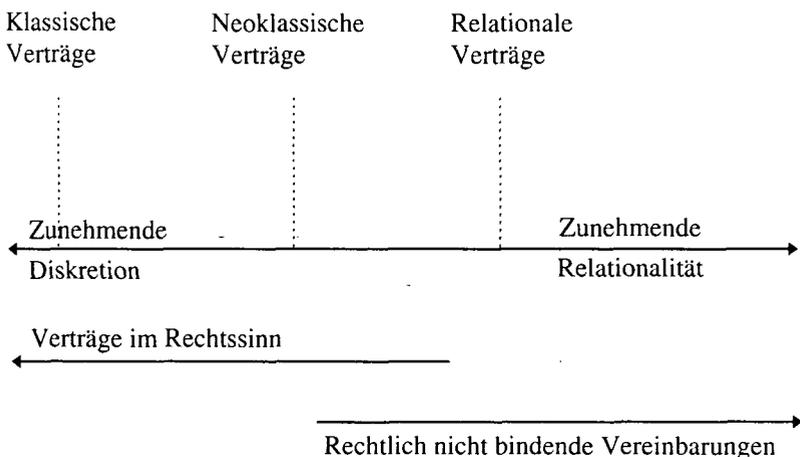
Am diskreten Ende des Kontinuums der Vertragsformen stehen rein klassische oder vollständige Verträge, mit denen einfache, standardisierte Transaktionen geregelt werden. Hier ist die Vertragsgestaltung unabhängig von der Identität der Vertragsparteien. Alle Modalitäten der Vertragserfüllung werden bei Vertragsabschluss verbindlich festgelegt. Die Verträge sind zeitpunktorientiert, d.h., die Vertragserfüllung erfolgt zeitgleich mit dem Vertragsabschluss und lässt sich für alle Umweltzustände überprüfen. Es besteht kein Spielraum und kein Bedarf für nachträgliche Anpassungen. Klassische Verträge sind das rechtliche Pendant zum ökonomischen Konzept des vollkommenen Marktes, wie es Arrow und Debreu als Zeit-Zustands-Präferenz-Theorie formuliert haben (Richter und Furubotn 1996: 157).

---

<sup>59</sup> Williamson (1985: 2) hat hierfür den Begriff der „governance structures“ geprägt. Er wird im Deutschen, je nach Sinnzusammenhang, zumeist wiedergeben mit Beherrschungs- und Überwachungssystemen, Beherrschung oder Kontrolle (Williamson 1990: 2). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden zumeist die Begriffe Koordinierungsmechanismen oder Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen verwendet. „Efficiency purposes are served by matching governance structures to the attributes of transaction in a *discriminating* way.“ (Williamson 1985: 68, Hervorhebung durch d. Verf.). Dies bedeutet, dass man sowohl von der Art der (einer gegebenen) Transaktion auf den für sie effizienten Durchsetzungsmechanismus schließen kann als auch umgekehrt, für jeden (gegebenen) Durchsetzungsmechanismus den Bereich seiner Leistungsfähigkeit abstecken kann.

<sup>60</sup> Macneil (1974, 1978), Picot und Dietl (1993), Richter und Furubotn (1996).

Schaubild 1 — Vertragstypen nach dem Grad der Relationalität



Quelle: Eigene Darstellung.

Neoklassische Verträge stehen hinsichtlich der Vollständigkeit ihrer Bestimmungen und den Möglichkeiten flexibler Anpassung zwischen klassischen und relationalen Verträgen. Die ursprünglich getroffenen Vereinbarungen des Vertrages bestimmen den Spielraum für Anpassungsmaßnahmen und bleiben verbindlich für seine Erfüllung (Macneil 1978: 890). Neoklassische Verträge sind zeitraumorientiert mit einer bei Vertragsschluss festgelegten und begrenzten Frist für die Vertragserfüllung. Die Identität der Vertragsparteien ist von mittlerer Bedeutung. Neoklassische Verträge kommen zum Einsatz, um Transaktionen mittlerer Relationalität zu regeln, wie sie auf teilweise unvollkommenen Märkten durchgeführt werden.

Relationale Verträge sind ebenfalls zeitraumorientiert, sehen aber eine unbestimmte Vertragsdauer vor. Sie sind hochgradig unvollständig und ausdrücklich auf die Identität der Vertragsparteien zugeschnitten. Oft handelt es sich um implizite Vereinbarungen, die lediglich aus gegenseitig übereinstimmenden Erwartungen bestehen. Je komplexer die Transaktionen und je höher der Relationalitätsgrad der Vereinbarungen, desto schwächer ist in der Regel ihre Rechtsverbindlichkeit. Relationale Verträge werden vielfach als Verhältnisse oder Vereinbarungen (Richter und Furubotn 1996: 158), manchmal auch als symbiotische Verträge oder Arrangements (Schanze 1991, 1993) bezeichnet. Eger (1995: 20) spricht von Langfristverträgen, die sich dadurch auszeichnen, dass (i) Vertragsabschluss und Vertragserfüllung zeitlich auseinander fallen und dass (ii) für mindestens einen Vertragspartner die Abwanderung zu einem alternativen Vertrags-

partner, also die Auflösung der bestehenden Vertragsbeziehung und die Gründung einer neuen, mit Kosten von größer als Null verbunden ist.

Relationale Verträge berücksichtigen einen hohen Anpassungsbedarf — bis hin zum Auftreten von Unstimmigkeiten und deren Ausräumung — als normalen Bestandteil der Vertragsbeziehung (Macneil (1974: 738 f.). Den Bezugspunkt für Anpassungsmaßnahmen bilden dabei nicht einzelne Festlegungen oder Regelungen, sondern die gesamte Beziehung der Vertragsparteien, so wie sie sich bis zum Zeitpunkt der Anpassung entwickelt hat (Macneil 1978: 890). Dabei ist es unerheblich, ob die ursprüngliche Vereinbarung förmlich und rechtsverbindlich ist.<sup>61</sup> Entscheidend ist vielmehr, dass die Parteien im Rahmen ihrer Vertragsbeziehung selbst wirksame Durchsetzungsmechanismen gestalten. Relationale Verträge kommen zum Einsatz, um komplexe Transaktionen zu regeln, wie sie etwa in Netzwerken oder Hierarchien stattfinden. Transaktionen, die relationaler Verträge bedürfen, sind, da es auf die Identität der Vertragspartner ankommt, der Marktkontrolle weitgehend entzogen. Die bei einem Wechsel des Vertragspartners anfallenden Kosten bilden eine Beziehungsaustrittsschranke.

Ungeachtet der fließenden Übergänge im Kontinuum der Vertragsformen besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Verträgen des klassischen Typs und des relationalen Typs. Bei Verträgen des klassischen Typs können die vereinbarten Leistungspflichten nur durch einen neuen Konsens an veränderte Bedingungen angepasst werden. Hier gilt uneingeschränkt der Grundsatz: *pacta sunt servanda*. Bei Verträgen des relationalen Typs gilt dieser Grundsatz nur für die Rahmenvereinbarung, die die Grundlagen der Beziehung regelt. Einzelne Leistungspflichten können dagegen auch einseitig bestimmt oder angepasst werden.

Williamson (1985, 1990) verfeinert die Unterscheidung von Transaktionstypen, indem er ein dreidimensionales Schema mit den Merkmalen Unsicherheit, Häufigkeit und Spezifität zur Klassifizierung von Transaktionen entwickelt. Insbesondere der Blick auf die Spezifität von Investitionen, d.h. die Bindung von Ressourcen an einen bestimmten Verwendungszweck und die Implikationen dieser Bindung für die Gestaltung von Verträgen, erweitert die transaktionskostenökonomische Analyse um eine entscheidende Dimension.

Investitionen sind dann spezifisch, wenn durch die Investitionsentscheidung Ressourcen in einen Verwendungszweck gelenkt werden, aus dem sie *ex post* gar nicht oder nur unter Hinnahme von Vermögenswertminderungen herausgelöst und einem anderen Verwendungszweck zugeführt werden können. Kommt beispielsweise in einer Produktionsanlage eine hochspezialisierte Technologie zum Einsatz, die nur zur Herstellung eines bestimmten Produktes eingesetzt wer-

---

<sup>61</sup> Macneil (1978: 888) behauptet sogar, es sei unerheblich, ob es eine ursprüngliche Vereinbarung als solche überhaupt gebe.

den kann und für die sich, sollten die Absatzmöglichkeiten hierfür entfallen, keine andere Nutzungsmöglichkeit finden lässt, so stellt diese Produktionsanlage einen vollständig spezifischen Vermögenswert dar. Der ökonomische Wert der Anlage ist vollständig abhängig davon, ob die ex ante angestrebte Nutzung ex post tatsächlich realisiert werden kann.

In der Realität sind Vermögenswerte zumeist weder vollständig spezifisch noch vollständig unspezifisch, sondern unterscheiden sich lediglich im Grad ihrer Spezifität, d.h. in dem Maß, in dem sie bei einer Ex-post-Umwidmung an Wert verlieren. Die Differenz zwischen dem erwarteten Ertrag aus der angestrebten, erstbesten Verwendung und dem Opportunitäts'ertrag aus der nächstbesten, alternativen Verwendung stellt eine Quasi-Rente dar.<sup>62</sup> Je spezifischer eine Investition, desto höher ist der Anteil der Quasi-Rente am Gesamtertrag. Bei vollständig spezifischen Investitionen gibt es keine alternative Verwendung der eingesetzten Ressourcen: Die Opportunitäts'erträge sind gleich Null, und der gesamte Ertrag des Ressourceneinsatzes stellt eine Quasi-Rente dar.<sup>63</sup> Das Bestreben des Investors, die Umwidmung eines spezifischen Vermögenswertes und die damit verbundene Wertminderung zu vermeiden, wird als die Bindungswirkung spezifischer Investitionen bezeichnet.

Im Bereich der Wohnungswirtschaft kommt es sowohl bei Mietern und Vermietern als auch bei selbstnutzenden Wohneigentümern zu Investitionen, die in hohem Maße standortspezifisch sind. Bei Wohnraumeigentümern, gleich ob selbstnutzend oder gewerblich, gilt dies für die Immobilie als solche. Die Nutzung der Wohnung bzw. die Nutzung von Gebäude und Grundstück ist an den einmal gewählten Standort gebunden und kann nicht an andere Standorte übertragen werden. Der Grad der Spezifität steigt in dem Maße, in dem Gestaltung und Ausstattung der Wohnräume auf den persönlichen Geschmack des Eigentümers zugeschnitten sind. Dieser kann bei einer Veräußerung die Aufwendungen, die er hierfür getätigt hat, dann in der Regel nicht oder nur teilweise im Verkaufspreis zur Geltung bringen. Dasselbe gilt, wenn Mieter Maßnahmen zur Ausstattung ihrer Wohnung treffen, die, wie beispielsweise Einbauküchen, Boden-, Wand- und Deckenverkleidung, bei einem Umzug nicht mitgenommen werden können. Die Abstandszahlungen, die sie mit dem Nachmieter aushandeln

<sup>62</sup> Das Konzept der Rente aufgrund spezialisierter Faktorleistungen geht zurück auf die englischen Klassiker. Es wurde, am Beispiel der Produzentenrente, von Marshall (1922: 124 f.) erstmals detailliert ausgearbeitet. Williamson (1985: 52 ff.) entwickelte es weiter zum Konzept der transaktionsspezifischen Aktiva.

<sup>63</sup> Wird bei einer vollständig spezifischen Investition die angestrebte Nutzung unmöglich, entfällt mit der Quasi-Rente der gesamte Ertrag. Alle Investitionsaufwendungen werden zu versunkenen Kosten; sie müssen unmittelbar und vollständig abgeschrieben werden.

können, spiegeln den Wert dieser Einrichtungsgegenstände in der Regel nur teilweise.<sup>64</sup>

Über die immobilienbezogenen spezifischen Investitionen hinaus kommt es auch beim Aufbau der sozialen Beziehungen — über die Kenntnis der Einkaufsstätten, das Vertrauensverhältnis zum Arzt bis hin zu Freundschaften und Bekanntschaften in der Nachbarschaft — ebenfalls zu standortspezifischen Investitionen, die bei einem Umzug aufgegeben werden müssen oder doch jedenfalls an Wert verlieren, sobald die Entfernung zwischen altem und neuem Wohnort ein gewisses Maß übersteigt. Die Kosten der Aufgabe der spezifischen Investitionen (genauer: die Quasi-Renten, die bei einem Wohnungswechsel verloren gehen) können als Teil der Umzugskosten im weiteren Sinne aufgefasst werden.

Allgemein bestimmt die Ausprägung der Merkmale Umweltunsicherheit, Häufigkeit und Spezifität sowie ihre jeweilige Kombination den Transaktionstyp und damit die Koordinierungsaufgaben, das heißt die Anforderungen an die vertraglich zu gestaltenden Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen (Williamson 1985: 68 f.). Entscheidendes Kriterium für die Durchsetzungsanforderungen einer Transaktion ist der Grad ihrer Relationalität. Die Relationalität einer Transaktion — in der transaktionsökonomischen Literatur zuvor lediglich als Komplexität verstanden — ergibt sich nach Williamson aus den Merkmalen Umweltunsicherheit, Häufigkeit und Spezifität. Eine Transaktion ist umso relationaler, je größer die Umweltunsicherheit ist, unter der sie durchgeführt wird, je häufiger Tauschvorgänge zwischen den jeweiligen Akteuren stattfinden und je spezifischer die mit der Transaktion einhergehenden Investitionen sind (Williamson 1985: 72).

Williamson entwickelt die Transaktionskostenökonomie insbesondere dadurch weiter, dass er ihre Verhaltensannahmen explizit macht. Dies sind (i) Nutzenmaximierung bei beschränkter Rationalität und (ii) opportunistisches Verhalten. Beschränkte Rationalität beruht auf unvollständigen Informationen und unvollständiger Voraussicht.<sup>65</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang auch von

<sup>64</sup> In einer Situation der Wohnungsknappheit muss dies natürlich nicht gelten. Dann kann der bisherige Wohnungsinhaber die Zwangslage des Wohnungssuchenden ausnutzen und Abstandszahlungen durchsetzen, die den vollen Wert der Einrichtungsgegenstände widerspiegeln oder sogar darüber hinausgehen.

<sup>65</sup> „Bounded rationality is defined as behavior that is 'intendedly rational, but only limitedly so'." (Simon 1961: xxiv, zitiert nach Williamson 1988: 569). Die Theorie der beschränkten Rationalität (bounded rationality) beruht auf zwei grundlegenden Annahmen: Erstens, die kognitiven Fähigkeiten des Menschen sind begrenzt, insbesondere seine Fähigkeiten zur Informationsverarbeitung, und zweitens, der Mensch ist sich seiner kognitiven Grenzen bewusst. Demzufolge treffen beschränkt rationale Akteure Entscheidungen unter Unsicherheit anhand eines vereinfachten Modells der Realität. Dabei wenden sie nicht, wie die neoklassische Theorie postuliert, das Optimierungsprinzip an, sondern das Prinzip der Anspruchserfüllung (March und Simon 1958: 139, 140, 150 f.). Experimentell beobachtete Erscheinungsformen beschränkt

intendiert rationalem Verhalten. Beschränkte Rationalität führt dazu, dass Verträge unvollständig sind — sei es, dass für die Vertragserfüllung relevante Informationen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht verfügbar sind, sei es, dass relevante Informationen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwischen den Parteien asymmetrisch verteilt sind.

Informationsasymmetrien zwischen den Parteien sind kennzeichnend für viele Tauschbeziehungen, denn das Tauschinteresse beruht oft gerade darauf, dass die weniger gut informierte Partei die Informationsvorteile der anderen Partei mit Hilfe des Vertrages für sich nutzbar machen möchte. Informationsasymmetrien kennzeichnen beispielsweise jene vertraglichen Beziehungen, die auf der Spezialisierung der Parteien nach ihren komparativen (Kosten-)Vorteilen beruhen. Informationsasymmetrien sind aber auch Ursache für Durchsetzungsprobleme, wenn etwa Zahlungsfähigkeit oder Zahlungsbereitschaft eines Mieters geringer sind, als es für den Vermieter anhand der hilfswise herangezogenen Merkmale Einkommen oder äußere Erscheinung beim Abschluss des Mietvertrags erkennbar war, oder wenn eine zur Vermietung angebotene Wohnung Mängel aufweist, die der potenzielle Mieter bei einer Besichtigung vor Abschluss des Mietvertrages nicht erkennen kann.<sup>66</sup> Der vereinbarte Mietzins entspricht dann nicht der tatsächlichen Wohnungsqualität bzw. nicht der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft und Vertragsauseinandersetzungen sind vorprogrammiert.

Opportunistisches Verhalten tritt auf, wenn ein Vertragspartner weitere als die ursprünglich vereinbarten Leistungen fordern kann, und/oder die von ihm zu erbringenden Leistungen verweigern, vermindern oder anderweitig zu seinen Gunsten verändern kann. Ein Anreiz zu opportunistischem Verhalten liegt dann vor, wenn der Vertragspartner dieses Verhalten nicht durch Verweigerung, Verminderung oder Veränderung der seinerseits zugesagten Leistung vergelten kann.<sup>67</sup> Ein opportunistischer Vertragspartner kann etwaige „Nachforderungen“

---

rationales Verhalten sind: Präsentationseffekte oberflächlicher Analyse, strategisches Argumentieren, Strategieentwicklung auf der Basis von Reziprozität und Fairness, Vermeidung zirkulärer Konzepte bei schrittweiser Argumentation (strategic reasoning), Ex-post-Rationalität und „learning direction theory“, Verwendung sowohl adaptiver als auch analytischer Ansätze bei wiederholten Entscheidungen, Verzicht auf quantitative Erwartungen und Optimierung in typischen Strategien wiederholter Spiele (Selten 1998).

<sup>66</sup> Informationsvorteile des Vermieters, beispielsweise über eine besonders angenehme Nachbarschaft, geringe Reparaturhäufigkeit aufgrund hoher Bauqualität u.ä. können, wenn der Vermieter sie nicht offenlegt oder nicht offenlegen kann, dazu führen, dass besonders attraktive Wohnungen von potenziellen Mietern nicht als solche erkannt werden und der Vermieter keinen der tatsächlichen Wohnqualität entsprechenden Mietaufschlag durchsetzen kann. In der Folge werden die besten Wohnungen dann nicht auf dem regulären Markt angeboten, sondern über Beziehungen vermittelt (Knappe und Funk 1993: 60).

<sup>67</sup> Verhaltensbedingte vertragliche Risiken, auch als 'contractual hazards' oder 'strategic hazards' bezeichnet, beruhen auf eigennutzorientiertem und intendiert rationalem

bis zur Höhe der aus der Investition erwarteten Quasi-Rente schrauben. Anders ausgedrückt: Er kann seinen Vertragspartner erpressen und sich dessen Quasi-Rente aneignen, indem er den Ertrag oder Tauschgewinn, den sein Vertragspartner aus der Transaktion erwartet hat, bis auf dessen Opportunitätsertrag herabdrückt.

Die Quasi-Rente des Investitionsertrages bzw. das Bestreben, den Verlust dieses Ertragsbestandteiles zu vermeiden, machen den betreffenden Investor erpressbar und sperren ihn in die einmal eingegangene vertragliche Beziehung ein.<sup>68</sup> Er würde seine Quasi-Rente nämlich nicht nur dann verlieren, wenn der Vertragspartner sich opportunistisch verhalten und diese Bindung zur einseitigen Vorteilsnahme nutzen würde — sondern auch dann, wenn er die vertragliche Beziehung aus eigener Initiative beenden würde.<sup>69</sup> Sieht der Investor diesen Einsperrungseffekt voraus, wird er von seinem Vertragspartner eine „Versicherung“ oder Absicherung gegen opportunistisches Verhalten fordern (Goldberg 1980: 340).<sup>70</sup> Nur wenn es gelingt, diese Absicherung zu schaffen, und nur, wenn die Kosten dieser Absicherung durch den erwarteten Transaktionsertrag gerecht-

---

Verhalten. Williamson (1985: 47 f.) charakterisiert opportunistisches Verhalten als „... self-interest seeking with guile.“ Dies wird im Deutschen in der Regel wiedergegeben mit „Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List“ (Williamson 1990: 34). Williamson (1985: 47 f.) fährt fort: „This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves subtle forms of deceit. ... More generally, opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse. It is responsible for real or contrived conditions of information asymmetry, which vastly complicate problems of economic organization.“ Masten (1999: 39) kennzeichnet diese Verhaltensweisen als Bereitschaft zur Ausnutzung strategischer Vorteile.

<sup>68</sup> Die angelsächsische Literatur hat für das Problem der Erpressbarkeit den Begriff des „hold up“, zu Deutsch: des Raubüberfalls, geprägt. Milgrom und Roberts (1992: 136, 598) kennzeichnen dieses Problem als „... (t)he general business problem in which each party to a contract worries about being forced to accept disadvantageous terms later, after it has sunk an investment, or worries that its investment may be devalued by the actions of others ...“ bzw. als „... (t)he problem that one who makes a relationship-specific investment is vulnerable to a threat by other parties to terminate that relationship. This threat then permits these parties to obtain better terms than were initially agreed.“

<sup>69</sup> Er verliert nur den Quasi-Rentenbestandteil seines Ertrages, denn annahmegemäß kann er bei Scheitern des Vertrages den unspezifischen Vermögenswert einer alternativen Verwendung zuführen.

<sup>70</sup> Eger (1995: 20) kennzeichnet den Einsperrungseffekt durch die Abwanderungskosten, die bei der Wahl eines anderen Vertragspartners für die betreffende Vertragspartei anfallen würden. Die Abwanderungskosten umfassen neben der entgangenen Quasi-Rente auch die Such- und Anbahnungskosten für einen neuen Vertrag.

fertigt sind, wird eine Vereinbarung zustande kommen und nur dann wird die Transaktion durchgeführt.<sup>71</sup>

Durch spezifische Investitionen werden ex ante ungebundene Ressourcen zu ex post gebundenen oder spezifischen Ressourcen. Dies stellt eine fundamentale Transformation dar (Williamson 1985: 61 ff.) und hat weit reichende Folgen für die Investitionsanreize und die Gestaltung von Verträgen.<sup>72</sup> Mit der Investitionsentscheidung legt der Investor seine Ressourcenallokation auch für künftige Perioden fest. Ex post, nach der Investitionsentscheidung kann er sich, da die Investitionsaufwendungen, in dem Maße, in dem Spezifität vorliegt, versunkene Kosten darstellen, allenfalls mit weiterem Ressourcenaufwand an veränderte Markt- und Rahmenbedingungen anpassen. Er kann die in der Investition gebundenen Ressourcen nicht oder nur unter Verlust der Quasi-Rente aus dem einmal gewählten Verwendungszweck herauslösen. Bei spezifischer Ressourcenbindung ist für die Nutzungsdauer der Investition die Wanderung der Ressourcen in eine andere Verwendung bzw. die Wahl eines anderen Vertragspartners erschwert.

Bei einem Vertrag, der spezifische Investitionen regelt, können verschiedene Probleme auftreten. Kommt es dazu, dass die Vertragsbeziehung vorzeitig beendet wird, gehen die an diese Vertragsbeziehung gebundenen und nur mit dem ursprünglichen Vertragszweck erreichbaren Quasi-Renten verloren. Tritt eine Vertragsstörung durch opportunistisches Verhalten auf, können die Quasi-Renten zwar noch realisiert werden. Sie werden jedoch zu Gunsten des sich opportunistisch verhaltenden Vertragspartners und damit zu Lasten des Investors umverteilt. In beiden Fällen werden die künftigen Anreize für spezifische Investitionen geschwächt. Eine derartige Beeinträchtigung der Investitionsanreize zu vermeiden, verleiht der Gestaltung wirksamer Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen eine Bedeutung, die über den unmittelbaren Schutz der Quasi-Renten hinausreicht.

Vertragliche Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen sind dann effizient, wenn sie den Schutz der in Frage stehenden Quasi-Renten mit dem geringstmöglichen Aufwand gewährleisten. Die grundlegenden Koordinierungsmechanismen und ihre relative Leistungsfähigkeit lassen sich für drei Ausprägungen der Investitionsspezifität und zwei Ausprägungen der Transaktionshäu-

<sup>71</sup> Um die Analyse zu verfeinern, kann man darüber hinaus annehmen, dass Investoren, je nach Risikobereitschaft und Kostenempfindlichkeit, nach vollständiger oder teilweiser Absicherung streben.

<sup>72</sup> Williamson stellt in seiner Argumentation nur darauf ab, dass aus einer Ex-ante-Wettbewerbssituation bei der Wahl der Vertragspartner ex post die Situation eines bilateralen Monopols wird.

figkeit darstellen (Übersicht 1).<sup>73</sup> Im Prinzip gilt: Je weniger spezifisch die Investition und je geringer die Häufigkeit von Transaktionen zwischen den Vertragspartnern, desto größer sind die Anreize für Markttausch, desto größer ist die Effizienz der Marktkontrolle und desto diskreter (oder „klassischer“) ist der effiziente Vertrag. Je höher die Spezifität der Investition und je größer die Wahrscheinlichkeit künftiger Transaktionen zwischen den Vertragspartnern, desto geringer sind die Anreize für Markttausch, desto geringer ist die Effizienz der Marktkontrolle und desto relationaler ist der effiziente Vertrag (Richter und Furubotn 1996: 185)..

Übersicht 1 — Transaktionsmerkmale und effiziente Koordinierungsmechanismen

Häufigkeit	Investitionsmerkmale		
	nicht spezifisch	gemischt spezifisch	hochspezifisch
gelegentlich	Marktkontrolle (klassische Verträge)	dreiseitige Kontrolle (neoklassische Verträge)	
wiederholt		zweiseitige Kontrolle	vereinheitlichte Kontrolle
		(relationale Verträge)	

Quelle: Williamson (1985: 79).

Je nach Transaktionstyp wird die effiziente Durchsetzung einer Transaktion durch klassische, neoklassische oder relationale Verträge erreicht. Marktkontrolle gewährleistet dann eine effiziente Durchsetzung, wenn Transaktionen keine

<sup>73</sup> Um die Grundregeln der Zuordnung des jeweils effizienten Durchsetzungsmechanismus abzuleiten, lässt sich die Klassifizierung von Transaktionen vereinfachend auf die Merkmale Spezifität und Häufigkeit beschränken. Williamson begründet diese Vereinfachung damit, dass eine Analyse nur für solche Transaktionen lohnend sei, bei denen die Umweltunsicherheit genügend groß ist, um eine adaptive, sequentielle Entscheidungsfindung erforderlich zu machen (Williamson 1985: 72). Diese Vereinfachung sei zulässig, denn könnte ein Vertrag unter Sicherheit, also: von vollständig informierten und vollkommen rationalen Akteuren, geschlossen werden, gäbe es kein Durchsetzungsproblem, da bereits bei Vertragsschluss allen Eventualitäten der Vertragserfüllung Rechnung getragen werden könnte. Eine Diskussion der relativen Vorteilhaftigkeit marktlicher und nichtmarktlicher Kontrollmechanismen, die sowohl verschiedene Ausprägungen von Häufigkeit und Investitionsspezifität als auch verschiedene Grade in der Komplexität der Transaktion und der Unsicherheit des wirtschaftlichen Umfelds berücksichtigt, findet sich bei Kumkar (1998: 77 ff.).

spezifischen Investitionen erfordern:<sup>74</sup> Jeder Vertragspartner kann glaubwürdig mit dem Abbruch der Beziehung, d.h. mit der Wahl eines anderen Vertragspartners drohen, denn ein solcher Wechsel führt für ihn nicht zum Verlust einer Quasi-Rente. Die Marktalternativen schützen die Vertragspartner vor dem Opportunismus ihrer Kontrahenten.<sup>75</sup> Verträge, deren Durchsetzung auf Marktkontrolle beruht, lassen sich als Spezialfall der dreiseitigen Kontrolle betrachten. Die dritte Seite, sprich die Kontrollinstanz, ist hier kein spezieller Akteur, sondern die Institution des Marktes an sich, die, unter den genannten Voraussetzungen, zu vertretbaren Kosten (hier: Kosten des Wechsels) eine ausreichende Anzahl von Transaktionsalternativen (hier: alternativer Transaktionspartner) bietet.

Mechanismen dreiseitiger Kontrolle gewährleisten eine effiziente Durchsetzung bei Transaktionen, die mit gemischt- oder hochspezifischen Investitionen einhergehen, jedoch nur gelegentlich von den Vertragspartnern durchgeführt werden. Marktkontrolle ist hier nicht effizient, da ein Wechsel des Vertragspartners zu einem Verlust der erwarteten Quasi-Rente führen würde. Daher kann nicht glaubwürdig mit dem Abbruch der Vertragsbeziehung gedroht werden. Die Gestaltung eines speziell auf die Transaktion zugeschnittenen Durchsetzungsmechanismus wäre jedoch mit Kosten verbunden, die, da die Transaktion nur gelegentlich stattfindet, kaum wiederingebracht werden könnten. Für eine kosteneffiziente Durchsetzung muss daher in der Regel auf bestehende Institutionen zurückgegriffen werden. Dies kann etwa der Bezug auf Standards sein, die von keiner der Vertragsparteien kontrolliert werden,<sup>76</sup> oder die Einschaltung unabhängiger Dritter, seien es Sachverständige, Ombudsmänner, Schiedsgerichte oder Gerichte.

Bei spezifischen Kontrollmechanismen, die die Vertragspartner selbst schaffen, spricht man von zweiseitiger Durchsetzung oder Selbstdurchsetzung. Zweiseitige Durchsetzung ist effizient bei häufig wiederkehrenden Transaktionen, die mit gemischt- oder hochspezifischen Investitionen einhergehen. Sie verursacht

<sup>74</sup> Marktdurchsetzung kann auch bei Vorliegen spezifischer Investitionen transaktionskosteneffizient sein, wenn die Umweltunsicherheiten so gering sind, so dass vollständige Verträge geschlossen werden können (Kumkar 1998: 83 f.).

<sup>75</sup> Williamson (1985: 74), Richter und Furubotn (1996: 183).

<sup>76</sup> Eine Vereinbarung kann beispielsweise vorsehen, Lohnanpassungen in Abhängigkeit von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten durchzuführen. Aus dem Index der Lebenshaltungskosten ergibt sich dann, welche Lohnhöhe bzw. welche Lohnerhöhung vertragskonform ist (Macneil 1978: 868). Würde, gemessen am Standard „Index der Lebenshaltungskosten“, ein zu geringer Lohn gezahlt oder ein zu hoher Lohn gefordert und käme es darüber zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung, hätte die Vertragspartei, die sich opportunistisch verhalten wollte, keine Aussicht diesen Rechtsstreit zu gewinnen. Die sichere Aussicht, in dem Rechtsstreit zu unterliegen, stellt eine glaubwürdige Drohung dar und beugt opportunistischem Verhalten vor.

im Vergleich zur dreiseitigen Durchsetzung höhere Fixkosten, doch die Häufigkeit der Transaktion erlaubt in der Regel deren Amortisation.<sup>77</sup>

Mit zunehmender Spezifität der Investitionen wird die Schaffung wirksamer, zweiseitiger Durchsetzungsmechanismen aufwendiger, insbesondere wenn es angesichts von Umweltunsicherheit schwierig ist, zu überprüfen, ob und inwieweit die Handlungen des Transaktionspartners den getroffenen Vereinbarungen entsprechen. Lässt sich eine wirksame Absicherung mit den Mechanismen zweiseitiger Kontrolle und Durchsetzung nicht mehr zu vertretbaren Kosten erreichen, kann es vorteilhaft sein, die Transaktion im Rahmen vereinheitlichter Kontrolle durchzuführen. Dies erfordert die Integration der Vertragsparteien durch eine Vereinheitlichung des Eigentums an den zur Durchführung der Transaktion erforderlichen spezifischen Vermögenswerte.<sup>78</sup>

Eine Vereinheitlichung des Eigentums kann das Problem der opportunistischen Ausbeutung in der Regel allerdings nicht in dem Sinne lösen, dass sie es aus der Welt schafft. Durch die Vereinheitlichung wird das Problem opportunistischen Verhaltens vielmehr transformiert. Da die Integration zuvor autonomer Parteien einhergeht mit der Bildung oder Vergrößerung einer Hierarchie, stellt sich das Opportunismusproblem nun im Rahmen eines Prinzipal-Agenten-Verhältnisses, etwa zwischen Unternehmenseigentümer und Management. Die Vereinheitlichung des Eigentums ist dann vorteilhaft, wenn die fixen und variablen Kosten der Schaffung und Führung einer einheitlichen Organisation, einschließlich ihrer internen Durchsetzungsmechanismen, geringer sind als die sonst anfallenden fixen und variablen Kosten zweiseitiger Durchsetzung.

Die Anforderungen an kosteneffiziente Absicherung und Durchsetzung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen sind dann effizient, wenn sie eine gestellte Koordinierungsaufgabe zu den geringstmöglichen Transaktionskosten lösen.<sup>79</sup> Die Anforderungen, die die Absi-

---

<sup>77</sup> Sollten die Durchsetzungskosten so hoch sein, dass sie trotz der Häufigkeit der Transaktion nicht wiedereingebracht werden könnten, unterbleibt die Transaktion.

<sup>78</sup> Standardbeispiele der Vereinheitlichung des Eigentums sind die Fusion zweier Unternehmen und der Ankauf eines Unternehmens durch ein anderes. Übertragen auf Transaktionen zwischen Staat und Marktakteuren würde die Bildung einheitlichen Eigentums die Verstaatlichung eines Unternehmens bedeuten.

<sup>79</sup> Bei der Bewertung verschiedener institutioneller Arrangements kommt es in der Regel nur auf die Differenz zwischen den Nettokosten an. Ohnehin können sich empirische Vergleiche kaum jemals auf eine direkte Messung der Transaktionskosten, geschweige denn der Transaktionserträge stützen. Sie sind darauf auch nicht angewiesen (Simon 1978: 6): „Im allgemeinen genügen viel gröbere und einfachere Argumente, um eine Ungleichheit zwischen zwei Größen nachzuweisen, als sie erforderlich wären, um die Bedingungen zu zeigen, unter denen diese Größen marginal gleich sind.“ Dies erfordert weniger eine quantitative als eine qualitative institutionelle Analyse, „... bei der diskrete Strukturalternativen miteinander verglichen werden ...“ (Simon 1978: 6).

cherungs- und Durchsetzungsmechanismen zu erfüllen haben, resultieren aus Unsicherheit, Spezifität und Häufigkeit der durchzuführenden Transaktion. Von den Merkmalen der Unsicherheit und der Spezifität hängt es ab, was die Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen — mindestens — leisten müssen (Leistungsanforderung). Von der Häufigkeit der Transaktion sowie der Höhe des erwarteten Ertrages hängt es ab, was Absicherung und Durchsetzung — höchstens — kosten dürfen (Kostenanforderung).

Dabei sind in der Regel Trade-offs zwischen fixen und variablen, Ex-ante- und Ex-post-Transaktionskosten zu berücksichtigen. Generell gilt: Aufwendige Durchsetzungsmechanismen rentieren sich nur, wenn der Ertrag der Transaktion entsprechend hoch ist. Sind die Kosten der Absicherung und Durchsetzung hingegen höher als die erwarteten Transaktionserträge, liegen Durchsetzungsgrenzen vor (limits to enforcement). Ist dies bereits ex ante, vor der Planung und Gestaltung der Transaktion, erkennbar, unterbleibt die Transaktion. Wird es erst ex post erkennbar, tritt Durchsetzungsversagen (synonym: Vertragsversagen) auf.<sup>80</sup> Dann muss versucht werden, entweder die Durchsetzungsmechanismen oder die Merkmale der Transaktion anzupassen.

## II. Selbstdurchsetzende Verträge

### 1. Grundprobleme der Absicherung und Durchsetzung

Die Transaktionskostentheorie, wie sie insbesondere von Williamson (1985, 1990) initiiert und inspiriert wurde, zeichnet sich innerhalb der Institutionenökonomie dadurch aus, dass sie die Bindungswirkung spezifischer Investitionen ins Zentrum der Analyse stellt und explizit deren Implikationen für eine effiziente Koordinierung, insbesondere für eine wirksame Absicherung und Durchsetzung untersucht. Ihr Interesse gilt vor allem den Absicherungsproblemen bei solchen Transaktionen, die mit gemischt spezifischen Investitionen einhergehen und bei denen weder Markt noch Hierarchie die zweckmäßigste Koordinierungsform darstellen, sondern langfristige, unvollständige Verträge, die auf Selbstdurchsetzung angewiesen sind.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Marktversagen kann als ein Spezialfall des Vertrags- oder Durchsetzungsversagens aufgefasst werden (Richter und Furubotn 1996: 146).

<sup>81</sup> „A condition of bilateral dependency arises when incomplete contracting and asset specificity are joined. The joining of incomplete contracting with asset specificity is distinctively associated with TCE (transaction cost economics).“ (Williamson 1988: 572).

Die Transaktionsziele, insbesondere die Quasi-Rentenbestandteile spezifischer Investitionen, sind Erwartungsgrößen. Sie sind unsicher, und inwieweit sie realisiert werden können, hängt zum einen von der Gestaltung der Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen ab, zum anderen von Faktoren, die in Bezug auf die Vertragsbeziehung exogen sind. Sind die Verträge langfristig, sind sie aufgrund beschränkter Rationalität und aus Gründen der Transaktionskostensparnis unvollständig und es treten regelmäßig Situationen auf, für die keine oder keine ausreichenden Regelungen getroffen wurden.<sup>82</sup> Sei es, dass Umwelttrisiken eintreten, weil sich exogene, für die Vertragserfüllung gleichwohl relevante Faktoren in unvorhergesehener oder unvorhersehbarer Weise ändern, sei es, dass die Akteure Maßnahmen ergreifen oder ergreifen wollen, von denen zuvor nicht festgelegt wurde, ob sie vertragskonform sind oder nicht. In jedem dieser Fälle kann die Quasi-Rente spezifischer Investitionen gefährdet sein.

Die Akteure antizipieren die Risiken unvollständiger Verträge in der Regel und werden nur dann bereit sein, unter derartigen Bedingungen spezifische Investitionen durchzuführen, wenn sie bei Abschluss der Vereinbarungen Vorkehrungen treffen können, d.h. Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen gestalten können, die einen ausreichenden Schutz ihrer Quasi-Renten sowohl gegen Umwelttrisiken als auch gegen Verhaltensrisiken bieten. Erst diese Absicherung gewährleistet die notwendigen Anreize für den im Hinblick auf das Transaktionsziel optimalen Umfang spezifischer Investitionen.

Wer spezifische Investitionen getätigt hat, ist glaubwürdig, denn sein eigenes Interesse am Erhalt der Quasi-Rente bindet ihn an seine vertraglichen Zusagen. Sein Eigeninteresse schränkt seine Verhaltensmöglichkeiten ein auf solche Handlungen, die entweder explizit in den vertraglichen Vereinbarungen vorgesehen sind, oder die sich, sollten die Vereinbarungen unvollständig sein bzw. sich als unzweckmäßig herausstellen, am Erhalt der Quasi-Rente und damit an der Erreichung des Transaktionszieles orientieren. Diese Bindungswirkung besteht auch dann, wenn sich der Vertragspartner mangels wirksamer Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen opportunistisch verhalten sollte. Anders ausgedrückt: Wer spezifisch investiert, ist ein glaubwürdiger Vertragspartner. Er erlangt seine Glaubwürdigkeit jedoch um den Preis der Erpressbarkeit. Je spezifischer eine Investition, umso höher sind die Glaubwürdigkeit wie auch die Erpressbarkeit des Investors.

---

<sup>82</sup> Macauly (1963: 63) weist darauf hin, dass Verträge auch deswegen unvollständig sind, weil Geschäftspartner sich die Vorteile einer langfristigen Beziehung erhalten wollen. Verträge, die alle nur möglichen und erdenklichen Umstände berücksichtigen und detailliert regeln würden, könnten dies nicht leisten, weil sie als Ausdruck geringen oder mangelnden Vertrauens verstanden würden und zudem nicht hinreichend flexibel seien.

Wer spezifisch investiert, wird also angesichts des Dilemmas von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit, in das er sich begibt, eine Absicherung gegen opportunistisches Verhalten seines Vertragspartners verlangen. Dabei besteht jedoch, da Transaktionen in der Regel nicht nur gegen Verhaltens-, sondern auch gegen Umweltrisiken abgesichert werden müssen, ein grundlegender Konflikt zwischen den Vorteilen einer hoher Absicherung gegen opportunistisches Verhalten durch Rigidität in Form glaubwürdiger Selbstbindung und den Vorteilen von Flexibilität in Form diskretionärer Handlungsspielräume. Einerseits ist eine flexible Handhabung aufgrund von Umweltrisiken, das heißt aufgrund der zu meist prohibitiv hohen Kosten für das Schreiben vollständiger Verträge vorteilhaft, oft sogar notwendig, denn sie erlaubt die nachträgliche Anpassung der Vereinbarungen. Andererseits schaffen oder erweitern die Möglichkeiten der flexiblen Anpassung — sei es durch Interpretation, Ergänzung oder Änderung der ursprünglichen Vereinbarungen — immer auch Spielräume für opportunistisches Verhalten.<sup>83</sup> Die Schärfe dieses Konfliktes ist abhängig vom Grad der Umweltunsicherheit (Funke 1993; Lohmann 1992). Der Gefahr opportunistischen Verhaltens wirksam vorzubeugen und dennoch hinreichende Möglichkeiten zur flexiblen Anpassung an sich ändernde äußere Bedingungen zu gewährleisten, ist das zentrale Problem spezifischer Investitionen und ihrer Absicherung im Rahmen relationaler Verträge.<sup>84</sup>

Bei der Absicherung spezifischer Investitionen sind die Vorteile von Flexibilität umso größer, je höher die zu bewältigenden Umweltunsicherheiten sind. Dann sind allerdings auch die Kosten der Absicherung gegen Verhaltensrisiken höher. Bei ungeeigneten Anpassungsmaßnahmen kann es zu opportunistischem Verhalten und zu Einbußen an Glaubwürdigkeit kommen. Dies erschwert die Absicherung künftiger Transaktionen. Aus den Restriktionen des Trade-offs zwischen Flexibilität und Rigidität, zwischen der Absicherung von Umwelt- und Verhaltensrisiken resultieren aber auch Anreize, nach institutionellen Innovationen zu suchen, die es erlauben, die Absicherungs- und Anpassungserfordernisse künftiger Transaktionen kostengünstiger zu bewältigen.

<sup>83</sup> Dies gilt allerdings nicht für so genannte strategische Unvollständigkeiten (vgl. Abschnitt C.II.3.c).

<sup>84</sup> Für eine Analyse des Trade-offs zwischen glaubwürdigen Verpflichtungen einerseits und Flexibilität andererseits und die Bestimmung des optimalen „commitment“ in der Geldpolitik siehe Lohmann (1992).

## 2. Grundsätze der Absicherung und Durchsetzung

Zur Beherrschung von Verhaltensrisiken in langfristigen, unvollständigen Verträgen kommt es auf die Zuweisung der residualen Rechte an (synonym: residuale Entscheidungs- und Kontrollrechte). Residuale Rechte sind diejenigen Rechte an der Verwendung und an den Erträgen der für die Transaktion notwendigen Vermögenswerte, die durch den Vertrag nicht vollständig spezifiziert sind.<sup>85</sup> Sie stellen das Recht dar, die Vertragserfüllung in den Fällen zu bestimmen, die durch die Vereinbarungen nicht oder nicht vollständig geregelt sind — sei es durch Ergänzung, Interpretation oder Änderung der dort getroffenen Bestimmungen.<sup>86</sup>

Residuale Rechte verkörpern diskretionäre Handlungsspielräume. Sie sollten aus Effizienzgründen in der Regel derjenigen Partei zugewiesen werden, die spezifische Investitionen plant und ein Interesse am Schutz ihrer Quasi-Rente hat.<sup>87</sup> Sie wird diskretionäre Handlungsspielräume nicht opportunistisch nutzen, sondern zur Realisierung der Quasi-Rente und zur Erreichung der Transaktionsziele. Stimmen die Parteien ex ante einer solchen Gestaltung der residualen Rechte zu, schaffen sie glaubwürdige Selbstverpflichtungen in Form bindender Beziehungsaustrittsschranken. Tätigen beide Parteien spezifische Investitionen, kommt es auf eine zweckmäßige, dem jeweiligen Ausmaß der spezifischen Investitionen entsprechende Verteilung der residualen Rechte an. Die Verteilung der residualen Rechte bestimmt die Verteilung der Verhandlungsmacht in möglicherweise durchzuführenden Nachverhandlungen. Diese wiederum bestimmt die Verteilung der Ex-post-Erträge der Transaktion und damit die Ex-ante-Bereitschaft der Parteien zu spezifischen Investitionen (Hart [1989] 1996: 357).

Eine zweckmäßige Zuweisung der residualen Rechte ist die entscheidende Voraussetzung dafür, das richtige Maß an Flexibilität bei der Beherrschung von

---

<sup>85</sup> Der Erwerb der residualen Rechte ist gleichzusetzen mit dem Eigentumserwerb an einem Unternehmen bzw. mit der Integration zweier Unternehmen. „Wenn es für eine Partei zu kostspielig ist, eine lange Liste der besonderen Rechte zu spezifizieren, die sie an den Vermögenswerten der anderen Partei zu erwerben wünscht, so mag es für diese Partei optimal sein, alle Rechte mit Ausnahme der im Vertrag spezifisch erwähnten zu erwerben. Eigentum (an der Unternehmung) besteht im Kauf dieser residualen Kontrollrechte“ (Grossman und Hart 1986: 692, zitiert nach Richter und Furubotn 1996: 264).

<sup>86</sup> Bei Verträgen innerhalb eines Unternehmens, etwa bei Arbeitsverträgen, liegen die residualen Rechte — in Form von Direktions- und Weisungsrechten — beim Inhaber. Jensen und Meckling ([1976] 1986: 321) sprechen in diesem Zusammenhang von Unternehmen als Vertragsnetzwerken.

<sup>87</sup> Bei dreiseitiger Durchsetzung liegen die residualen Rechte bei Dritten. Dies können öffentliche Gerichte sein oder Institutionen der privaten Durchsetzung (private ordering) wie Schiedsgerichte, Schlichtungsstellen oder Ombudsmänner.

Umweltrisiken zu erreichen.<sup>88</sup> Verträge werden gleichwohl geschlossen im Vertrauen darauf, dass die dort gegebenen Zusagen erfüllt werden und grundsätzlich ist Vertragstreue eine entscheidende Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit von Verträgen als Planungsinstrument und damit der ökonomische Wert dieser Institution. Bei langfristigen unvollständigen Verträgen reicht das Prinzip des „*pacta sunt servanda*“ zur Absicherung der Transaktionsziele jedoch nicht aus. Bei Vereinbarungen, die in die Zukunft reichen, kann es transaktionskostensparend und daher für beide Parteien vorteilhaft sein, die Vereinbarungen *ex post* flexibel zu handhaben, um Informationen, die bei Vertragsschluss nicht verfügbar waren, zu berücksichtigen und die Vereinbarungen entsprechend zu ergänzen oder zu ändern.

Flexibilität bei der Vertragserfüllung und die Möglichkeit von *Ex-post-Anpassungen* stehen potenziell im Konflikt zum Grundsatz der Vertragstreue. Ein zu hohes Maß an Flexibilität würde den Grundsatz der Vertragstreue entwerten. Die Leistungsfähigkeit vertraglicher Vereinbarungen beruht ja gerade darauf, die Risiken der *Ex-post-Ertragsänderungen* aufgrund von Umweltrisiken auf die Parteien zu verteilen.<sup>89</sup> Sind die Umweltrisiken jeweils der Partei zugewiesen, die komparative Vorteile bei ihrer Beherrschung hat (*superior risk bearer*), macht nicht jede neue Information und nicht jede Veränderung vertragsexogener Faktoren eine Änderung der ursprünglich getroffenen Vereinbarungen notwendig. Vielmehr hat die beim Eintritt von Risiken ohne Vertragsanpassung drohende Minderung der *Ex-post-Erträge* eine wichtige Anreizfunktion. Sie zwingt die betroffene Partei dazu, nach Handlungsmöglichkeiten, gegebenenfalls nach Innovationen zu suchen, mit denen sie die Minderung ihrer *Ex-post-Erträge* minimieren kann. Die Beherrschung von Umweltrisiken erfordert daher eine entsprechenden Einräumung flexibler Handlungsspielräume.

Auch bei adäquater Risikozuweisung lässt sich mit dem Argument der Anzeifeffizienz nicht nur ein Festhalten am ursprünglichen Vertrag rechtfertigen, sondern, unter bestimmten Voraussetzungen, auch dessen Änderung oder Auflösung (Trimarchi 1989: 163). *Ex-post-Anpassungen* können trotz adäquater Risikozuweisung notwendig werden, um Lücken zu ergänzen und einen *ex post* aufgetretenen Regelungsbedarf zu befriedigen oder um Festlegungen zu ändern, die

<sup>88</sup> Sollte es den Vertragsparteien nicht gelingen, das richtige Maß an *Ex-post-Flexibilität* im Rahmen zweiseitiger Durchsetzung zu finden, können — oder müssen — sie auf Mechanismen der dreiseitigen Durchsetzung zurückgreifen. Dann müssen sie unter Umständen jedoch auch die Merkmale der Transaktion anpassen und ihre Relationalität vermindern.

<sup>89</sup> „Die Vertragsdurchführung kann für jede Partei Nachteile mit sich bringen, die sie nicht erwartet hat und die den Vertrag zu einem Verlustgeschäft für sie machen. Nun ist es aber gerade der Sinn des Vertrages, den Leistungsaustausch auch für den Fall sicherzustellen, daß nachträglich gesehen für eine Partei das Interesse daran weggefallen ist ...“ (Köhler 1989: 152).

sich als unzweckmäßig erwiesen haben. Sie können ebenfalls notwendig werden, wenn sich exogene Risiken als so groß herausstellen, dass auch der „superior risk bearer“ damit überfordert, unter Umständen sogar in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet wäre.<sup>90</sup> Dies läuft in der Regel dem Interesse der Parteien an einem Fortbestand der Vertragsbeziehung zuwider.

Die Grundsätze der zweiseitigen Absicherung und Durchsetzung relationaler Verträge lassen sich wie folgt zusammenfassen: Wirksame Vorkehrungen gegen Verhaltensrisiken müssen so gestaltet sein, dass für beide Vertragspartner die langfristigen Nachteile des Vertragsbruchs — in der Regel die Beendigung der Vertragsbeziehung — größer sind als die kurzfristigen Vorteile des Vertragsbruchs aus der Aneignung von Quasi-Renten. Dazu bedarf es einer adäquaten Zuweisung der residualen Handlungsrechte sowie einer adäquaten Allokation der vertragsexogenen Risiken. Abhängig davon, wie in einer Vertragsbeziehung die Erpressungspotentiale einerseits und die Fähigkeiten zur Bewältigung exogener Risiken andererseits verteilt sind, entstehen komplexe wechselseitige Bindungen und Absicherungsprobleme.

### 3. Strategien der Absicherung und Durchsetzung

Wer spezifische Investitionen getätigt hat, ist glaubwürdig, da er erpressbar geworden ist. Wer spezifische Investitionen plant, wird sich vor dem Verlust seiner Quasi-Rente schützen wollen und darum von seinem Vertragspartner verlangen, dass er auf opportunistische Handlungsspielräume verzichtet und solche Handlungsmöglichkeiten ausschließt, die ihm durch Aneignung der Quasi-Rente eine einseitige Vorteilsnahme erlauben würden. Die grundlegende Strategie, um diesen Verzicht glaubwürdig zu machen, ist es, Sanktionsmöglichkeiten für oppor-

---

<sup>90</sup> Das Zivilrecht kennt hier den Begriff der „unbilligen Härte“ und stützt sich bei der Anpassung von Verträgen auf die Lehre vom Wegfall der Geschäftsgrundlage. Ihr zufolge „wird die Geschäftsgrundlage eines Vertrages begründet durch die nicht zum eigentlichen Vertragsinhalt erhobenen, aber bei Vertragsschluss zutage getretenen gemeinschaftlichen Vorstellungen beider Vertragsparteien oder die dem Geschäftspartner erkennbaren und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Vertragspartei von dem Vorhandensein oder dem künftigen Eintritt oder dem Fortbestand gewisser Umstände, auf denen der Vertragswille sich aufbaut“ (BGH 1982: 2184 ff., zitiert nach Köhler 1989: 149). Sie bezieht sich ausdrücklich auf solche Fälle, in denen eine Vertragserfüllung zwar möglich wäre, jedoch zu Ergebnissen führen würde, die von den Parteien so nicht gewollt waren oder so nicht für möglich gehalten wurden (Köhler 1989: 149). Den Wegfall oder die Änderung der Geschäftsgrundlage anzuerkennen, bedeutet, Ausnahmen vom Grundsatz der Vertragstreue zu legitimieren. Diese Legitimation wird dadurch erreicht, dass die Anpassung nach bestimmten, von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien und Maßstäben erfolgt und für die Vertragsparteien weitgehend berechenbar und verlässlich ist.

tunistisches Verhalten zu schaffen. Im Rahmen selbstdurchsetzender Verträge kann zu diesem Zweck der Einsperrungseffekt spezifischer Investitionen gezielt als Instrument der Ex-post-Sicherung eingesetzt werden. Auf diese Weise wird das Risiko der Erpressbarkeit, der einseitigen Bindung einer Vertragspartei, dadurch entschärft, dass wechselseitige Bindungen geschaffen werden. Anders ausgedrückt: Wer sich bewusst erpressbar macht, kann auf diese Weise seine Versprechen und Zusagen glaubwürdig machen. Erpressbarkeit und Glaubwürdigkeit sind Kehrseiten derselben Medaille und dies kann genutzt werden, um die angestrebte Absicherung spezifischer Investitionen zu erreichen.

### a. Geiseln und Pfänder

Zur Absicherung spezifischer Investitionen können Geiseln oder Pfänder als Sicherungswerte ausgetauscht werden.<sup>91</sup> Durch Stellung einer Geisel oder die Hinterlegung eines Pfandes werden Investitionen getätigt, deren Wert spezifisch ist im Hinblick auf die vorliegende Vertragsbeziehung. Wer eine Geisel oder ein Pfand in der Hand hat, verfügt über die residualen Rechte an diesen Sicherungswerten. Er kann glaubwürdig mit ihrer Vernichtung bzw. Verwertung drohen und sich auf diese Weise wirksam gegen opportunistisches Verhalten seines Vertragspartners schützen.

Ein Spezialfall der Absicherung durch Geiseln oder Pfänder ist der Aufbau von Glaubwürdigkeits- oder Reputationskapital. Investitionen in Glaubwürdigkeit sind in der Regel hochspezifisch, denn sie haben einen ökonomischen Wert zunächst nur in der Beziehung zu dem jeweiligen Vertragspartner. Dessen Vertrauen bzw. die dadurch möglichen Transaktionskostensparnisse bei der Absicherung von künftigen Verträgen sind der Ertrag des Glaubwürdigkeitskapitals. Dieser Ertrag stellt vollständig oder in nahezu vollem Umfang eine Quasi-Rente dar. Der Vertragspartner verfügt über die residualen Rechte am Glaubwürdigkeitskapital und kann, sollte sein Vertrauen durch opportunistisches Verhalten enttäuscht werden, das Glaubwürdigkeitskapital entwerten. Wer in Glaubwürdigkeitskapital investiert, gibt seinem Vertragspartner eine Sanktionsmöglichkeit in die Hand und macht sich damit erpressbar.

<sup>91</sup> Ist die Vertragserfüllung für A mit spezifischen Investitionen verbunden, so muss ihm B ein „Pfand“ in die Hand geben, d.h. einen Wert, den er verliert, wenn er vertragsuntreu werden sollte. B tätigt also, über seine sonstigen Vertragsleistungen hinaus, gleichfalls eine spezifische Investition. Spezifische Investitionen wirken, egal ob zum eigentlichen Zweck der Transaktion getätigt oder zur Absicherung des Vertragspartners, als „barrier to exit“, als eine Austrittsschranke, die den Investor in die bestehende Vertragsbeziehung einsperrt: Bei Vertragsbruch durch opportunistisches Verhalten würde er seine Quasi-Rente verlieren. Das Bestreben, diesen Verlust zu vermeiden, wirkt als Beziehungsaustrittsschranke (Goldberg 1980: 340 ff.).

Wenn Dritte die Vertragserfüllung beobachten können, beschränkt sich der ökonomische Wert von Glaubwürdigkeitskapital nicht mehr auf den jeweiligen Vertragspartner, sondern besteht auch gegenüber alternativen und künftigen Vertragspartnern (Kreps 1990). Durch Beobachtbarkeit wird das Glaubwürdigkeitskapital übertragbar. Dies rückt Reputationsstrategien in die Nähe der dreiseitigen Durchsetzung, die darauf beruht, dass residuale Rechte an Dritte übertragen werden. Beobachten sie opportunistisches Verhalten, entziehen sie ihr Vertrauen und stehen nicht mehr als künftige oder alternative Vertragspartner zur Verfügung.

### *b. Zug-um-Zug-Geschäfte*

Das gemeinsame Auftreten von spezifischen Investitionen und unvollständigen vertraglichen Vereinbarungen schafft eine gegenseitige Abhängigkeit der Akteure. Die Bedingungen der Unvollständigkeit und der Spezifität sind notwendig, jedoch nicht hinreichend für ökonomisch relevante Abhängigkeitsverhältnisse. Diese entstehen erst dann, wenn neben der Unvollständigkeit der Vereinbarungen und der Spezifität der zur Vertragserfüllung erforderlichen Investitionen außerdem eine Unteilbarkeit der spezifischen Investitionen vorliegt, d.h. wenn das gesamte Investitionsvolumen bereits zu Beginn der Vertragserfüllung realisiert wird.

Kann die Investition jedoch, obschon spezifisch, zerlegt und in mehreren Teilabschnitten vorgenommen werden, so hat die investierende Partei mit der Entscheidung über künftige Investitionsabschnitte immer auch eine Handhabe gegen Erpressungsversuche der anderen Vertragspartei: Sie kann, sollte sich die Gegenpartei vertragswidrig verhalten und versuchen, sie zu übervorteilen, ebenfalls von ihren vertraglichen Zusagen abrücken und die Investition nicht wie geplant fortführen. Damit vermindert sie das Erpressungspotential auf die nicht wiedereinbringbaren Ertragsanteile, sprich die Quasi-Renten aus den bereits durchgeführten Investitionsabschnitten. Zug-um-Zug-Geschäfte können als Teil einer Reputationsstrategie eingesetzt und genutzt werden, um Reputation zunächst im Rahmen einer Transaktion mit teilbarem Investitionsvolumen aufzubauen.<sup>92</sup> Diese kann dann später bei Transaktionen eingesetzt werden, die aufgrund von Unteilbarkeiten zu ökonomisch relevanter Abhängigkeit führen und erst mit Hilfe des dann vorhandenen Glaubwürdigkeitskapitals transaktionskostensparend abgesichert werden können.

---

<sup>92</sup> Zug-um-Zug-Geschäfte können eine Strategie sein, bei der die durchzuführende Transaktion an die — beschränkte — Leistungsfähigkeit der zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmechanismen angepasst wird.

### c. *Strategische Lücken und Klauseln*

Lücken in vertraglichen Vereinbarungen resultieren, ebenso wie die Möglichkeit von Ex-post-Anpassungen, nicht allein aus dem Streben nach Transaktionskostensparnis.<sup>93</sup> Verträge können auch unvollständig sein im Hinblick auf Leistungsparameter, die bei Vertragsschluss durchaus vollständig festgeschrieben werden könnten. Ebenso kann ein Vertrag Klauseln enthalten, deren Funktion nicht in erster Linie darin besteht, die dort vorgesehene Handlung — etwa eine Sanktion — herbeizuführen. In diesen Fällen spricht man von strategischen Lücken bzw. strategischen Klauseln. Ihre Funktion besteht darin, durch die Zuweisung diskretionärer Handlungsspielräume an eine der Parteien, deren Position für den Fall von Nachverhandlungen so zu definieren, dass der Gegenpartei aus der Kenntnis dieser Handlungsspielräume bestimmte Anreize für ihr Vertragsverhalten in der Phase zwischen Vertragsabschluss und einer möglichen Nachverhandlung gegeben werden (Huberman und Kahn 1988a, 1988b).<sup>94</sup>

Strategische Lücken und strategische Klauseln stellen Mechanismen zweiseitiger, d.h. von den Vertragsparteien selbst geschaffener Durchsetzungsmechanismen dar. Sie sind dann zweckmäßig, wenn bestimmte Aspekte der Vertragserfüllung zwar für die Parteien beobachtbar sind, nicht aber für Dritte. Dann können mit Hilfe strategischer Lücken und Klauseln Anreizwirkungen erzielt werden, die mit einem vollständigen Vertrag nicht erreicht werden könnten (Hviid 1998; Bernheim und Whinston 1998). Strategische Lücken und Klauseln dienen insbesondere zur Durchsetzung impliziter, d.h. im Vertrag nicht ausdrücklich geregelter und damit rechtlich nicht durchsetzbarer Versprechen. Diese Funktion erfüllen sie dann, wenn sie die diskretionären Handlungsspielräume derjenigen Partei zuweisen, die sich gegen opportunistisches Verhalten der Gegenpartei absichern muss.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Die Analyse dieser Formen von Unvollständigkeit und Nachverhandlungsklauseln gründet sich im Wesentlichen auf Coase (1937), Williamson (1975, 1985) und Simon (1981).

<sup>94</sup> Ex-post-Verhandlungen über die Schließung strategischer Lücken oder die Handhabung strategischer Klauseln werden als strategische Nachverhandlungen bezeichnet.

<sup>95</sup> Als Beispiele hierfür werden in der Literatur genannt: Kreditverträge, die für den Fall des Zahlungsverzuges die Verwertung der kreditfinanzierten Aktiva durch den Kreditgeber vorsehen, obwohl dieser bei deren Nutzung in der Regel komparative Nachteile gegenüber dem Kreditnehmer hat, als Beispiel für Absicherung gegen „moral hazard“ (Huberman und Kahn 1988b: 471), der Vertrag eines risikoaversen Unternehmers, der ein risikobehaftetes Projekt, über dessen Risiko-Ertragsprofil er private Informationen hat, einem Investor übertragen will, der diese Informationen erst nach Vertragsabschluss erlangen kann, als Beispiel für einen Vertrag, der gegen „adverse selection“ abgesichert werden muss (Huberman und Kahn 1988b: 473), ein Vertrag zwischen einem Produzenten und einem Abnehmer, der nur Preis und Menge des zu produzierenden Gutes festschreiben kann und der gegen „moral hazard“ in

### III. Koordinierungsstrukturen und Koordinierungsleistungen der Wirtschaftspolitik

Zur ökonomischen Analyse der Wirtschaftspolitik stehen verschiedene theoretische Ansätze zur Verfügung. Sowohl die Wohlfahrtstheorie, die Public-Choice- oder Interessengruppentheorie als auch die Institutionentheorie, mit der Regulierungstheorie und der Transaktionskostentheorie als ihren beiden wesentlichen Richtungen, streben danach, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft zu erklären.<sup>96</sup> Die Wohlfahrtstheorie betrachtet den Staat als einen wohlwollenden Diktator oder Sozialplaner und sieht seine Aufgabe darin, unter gewissen Beschränkungen bezüglich seiner Instrumente — er ist nicht allmächtig — und seiner Informationen — er ist nicht allwissend — die soziale Wohlfahrt zu maximieren, insbesondere durch die Korrektur von Marktversagen bei natürlichen Monopolen und externen Effekten. Dabei abstrahiert sie jedoch vom politischen Prozess, also davon, dass politische Entscheidungen erst durch die Interaktion einer Reihe verschiedener Individuen, Gruppen, Gremien und Ausschüsse zustande kommen und dass die Informationen dieser Entscheidungsträger sowohl unvollständig als auch asymmetrisch verteilt sind. Die Wohlfahrtstheorie abstrahiert also von der möglichen Eigennutzorientierung staatlicher Akteure ebenso wie von Vertretungsproblemen auf Seiten des Staates. In der Public-Choice- oder Interessengruppentheorie hingegen ist die Eigennutzorientierung der politischen Akteure zentrale Annahme und Ausgangspunkt der Analyse.<sup>97</sup> Dabei abstrahieren die Ansätze der Public-Choice- oder Interessengruppentheorie jedoch von Informationsasymmetrien sowohl zwischen verschiedenen staat-

---

Form unzureichender Qualitätsanstrengungen des Produzenten abgesichert werden muss (Huberman und Kahn 1988a: 118) oder Arbeitsverträge, die mit Hilfe unvollständiger Bestimmungen über Beförderungsmöglichkeiten oder so genannte „fringe benefits“ gegen unzureichende Anstrengungen der Arbeitnehmer im Hinblick auf nicht verifizierbare Leistungen (moral hazard) abgesichert werden sollen (Bernheim und Whinston 1998: 903).

- <sup>96</sup> Während die Wohlfahrtstheorie eine normative Analyse betreibt und die Public-Choice-Theorie positive Erklärungsansätze erarbeitet, verfügt die Institutionenökonomie nicht über ein klar definiertes Effizienzkonzept, sondern beschränkt sich auf den Vergleich diskreter, realisierbarer Strukturalternativen (Simon 1978: 6).
- <sup>97</sup> Dixit (1998: 142 f.) weist darauf hin, dass die von der Public-Choice-Theorie gepflegte Unterscheidung von Verfassungen und politischen Akten, die innerhalb der bestehenden Verfassung erfolgen, eher gradueller als grundsätzlicher Art ist, denn sowohl Verfassungen als auch einzelne politische Akte stellen hochgradig unvollständige Verträge dar, die von eigennutzorientierten Akteuren opportunistisch manipuliert werden können. Auch können einzelne politische Akte durchaus — und hierin unterscheiden sie sich ebenfalls nur graduell von Verfassungen — weit reichende und langfristige Folgen haben, indem sie Fakten, Erwartungen, Organisationen, Interessengruppen und Institutionen schaffen.

lichen Akteuren als auch zwischen staatlichen und privaten Akteuren und, ebenso wie die Wohlfahrtstheorie, von Vertretungsproblemen im politischen Prozess.

Die Regulierungstheorie behandelt im Wesentlichen — insofern ist sie der Wohlfahrtstheorie verwandt — die Aufgaben des Staates bei der Korrektur bzw. der Vermeidung von Marktversagen durch die Regulierung von Monopol- und Netzwerkindustrien (Laffont und Tirole 1993). Sie berücksichtigt in ihren Verhaltensannahmen neben der Eigennutzorientierung privater und staatlicher Akteure sowohl Informationsasymmetrien zwischen privaten und staatlichen Akteuren als auch Vertretungsprobleme zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren und Institutionen (Laffont und Tirole 1991; Laffont und Martimort 1998; Dixit 1996, 1998). Sie verwendet zumeist prinzipal-agenten-theoretische Ansätze und konzentriert sich auf die Analyse der Ex-ante-Anreizprobleme.<sup>98</sup> Die Transaktionskostenökonomie arbeitet mit denselben Verhaltensannahmen wie die Regulierungsökonomie, legt den Schwerpunkt jedoch auf die Bindungswirkung spezifischer Investitionen, d.h. auf die Ex-post-Abhängigkeiten (Erpressbarkeit, „hold up“), die entstehen, und auf die Analyse der Ex-post-Anpassungsprobleme.

Der Staat agiert als Träger der Wirtschaftspolitik aus Sicht der Transaktionskostenökonomie in einer Doppelrolle, in der er zum einen seine hoheitlichen Befugnisse wahrnimmt, indem er als Gestalter der Spielregeln auftritt und den institutionellen Rahmen des Wirtschaftsleben festlegt. Zum anderen tritt er als Akteur auf, der innerhalb dieser Regeln seine wirtschaftspolitischen Ziele verfolgt.<sup>99</sup> Das besondere an dieser Doppelrolle ist,<sup>100</sup> dass der Staat mit seinen Entscheidungen zur Gestaltung der Spielregeln Koordinierungsstrukturen schafft, die die exogenen Transaktionskosten der privaten Akteure bestimmen und seine Entscheidungen damit weit reichende transaktionskostenökonomische Implikationen haben. Um die transaktionskostenökonomische Analyse des Alt-schuldenkompromisses vorzubereiten, soll diese Doppelrolle staatlichen Handelns im Folgenden untersucht werden. Dabei geht es insbesondere um die Frage, inwieweit diese Doppelrolle Ursache für Koordinierungsmängel oder Koordinierungsversagen in der Wirtschaftspolitik sein kann.

<sup>98</sup> Zu den Ersten, die Regulierung als Vertretungsproblem analysiert haben, gehören Green und Laffont (1979), Loeb und Magat (1979), Baron und Myerson (1982) und Sappington (1982, 1983).

<sup>99</sup> Dixit (1996: 30 f.) kennzeichnet diese Doppelrolle, indem er den zeitlichen Aspekt betont und auf die Gleichzeitigkeit des Spielens und der (Um-)Gestaltung der Spielregeln hinweist: „...economic policy making is a dynamic game, whose conditions are uncertain and changing, and whose rules are at least partially made by the participants as they go along.“

<sup>100</sup> Bei der Gestaltung und Durchführung unvollständiger, selbstdurchsetzender Verträge zwischen privaten Akteuren haben diese freilich auch eine Doppelrolle als Spieler und Gestalter der Spielregeln inne.

## 1. Koordinierungsstrukturen als Gegenstand der Wirtschaftspolitik

Die Wohlfahrt eines Landes hängt neben seiner Ressourcenausstattung auch von seinem institutionellen Kapital, sprich von der Leistungsfähigkeit seiner Koordinierungsstrukturen ab. Koordinieren bedeutet, „die Struktur der Anreize und Fähigkeiten in einem Wirtschaftssystem so zu beeinflussen, dass die Pläne und Verhaltensweisen der Systemmitglieder zur Realisation jener Ziele passen, die letztlich von allen als Gemeinwohlziele betrachtet werden“ (Grosseckler 1982: 216). Koordinierungsstrukturen stellen Kombinationen aus Institutionen einerseits und Akteuren andererseits dar.<sup>101</sup> Zweck von Koordinierungsstrukturen ist es, die bei der Allokation knapper Ressourcen anfallenden Koordinierungsaufgaben so zu lösen, dass Güter und Dienste zu möglichst geringen Gesamtkosten bereitgestellt werden können (Kumkar 1998: 66).

Der Staat trägt für die Leistungsfähigkeit der gesamtwirtschaftlichen Koordinierungsstrukturen eine hohe Verantwortung. Mit Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, ebenso wie mit Maßnahmen der Sozial-, Rechts-, Gesellschafts- und Umweltpolitik, gestaltet er den institutionellen Rahmen für das Handeln der Marktakteure. Wirtschaftspolitische Maßnahmen greifen dabei auf zwei Ebenen. Zum einen bestimmt die Grundsatzentscheidung über das zu etablierende Wirtschaftssystem die wesentlichen Elemente der gesamtwirtschaftlichen Koordinierungsstrukturen. Zum anderen bestimmt der Ordnungsrahmen für einzelne Märkte die marktspezifischen Institutionen und Koordinierungsstrukturen. Die gesamtwirtschaftlichen ebenso wie die marktspezifischen Koordinierungsstrukturen bilden den institutionellen Rahmen für die Transaktionen der Marktakteure. Aus ihm resultieren die exogenen Transaktionskosten, also jene Kosten von Transaktionen, auf die die unmittelbar Beteiligten keinen direkten Einfluss haben.<sup>102</sup>

In Analogie zu Transaktionen zwischen Marktakteuren lassen sich wirtschaftspolitische Maßnahmen als Transaktionen zwischen den Trägern und den Adressaten der Wirtschaftspolitik darstellen. Ebenso wie Markttransaktionen sind die Planung und Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit Transaktionskosten verbunden. Und ebenso sind sie anfällig für Koordinierungs-

<sup>101</sup> Institutionen benötigen, um ihre Koordinierungsfunktion erfüllen zu können, Akteure, die über das notwendige institutionelle Know-how verfügen und sich ihrer zu bedienen wissen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen richten sich in erster Linie auf die Gestaltung von Institutionen. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass der Staat auch Einfluss nimmt auf das institutionelle Lernen der Akteure.

<sup>102</sup> Der Staat kann seine Verantwortung für die Leistungsfähigkeit der Koordinierungsstrukturen beispielsweise dadurch wahrnehmen, dass er für bestimmte Aktivitäten, wie etwa umweltbelastende Produktionen, die exogenen Transaktionskosten erhöht, indem er sie unter Genehmigungsvorbehalt stellt und sie so zurückdrängt.

versagen und benötigen zweckmäßige Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen. Anders jedoch als Transaktionen zwischen Marktakteuren greifen wirtschaftspolitische Maßnahmen zumeist unmittelbar in die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems bzw. einzelner Märkte ein — in der Regel mit dem Ziel, diese zu verbessern. Sie stellen also übergeordnete Koordinierungsleistungen dar. Bei der Gestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, insbesondere bei ihrer Absicherung gegen Koordinierungsversagen, ist daher zu berücksichtigen, dass jede neue Maßnahme die bereits bestehenden Strukturen modifiziert und ein Koordinierungsversagen in der Wirtschaftspolitik weit reichende Folgen haben kann, indem es die Leistungsfähigkeit einzelner Märkte oder des Wirtschaftssystems insgesamt beeinträchtigt.

## 2. Koordinierungsstrukturen zur Absicherung spezifischer Investitionen

Im Folgenden ist der Zusammenhang zu beleuchten, der besteht zwischen dem zentralen Anliegen der Transaktionskostenökonomie, nämlich der transaktionskosteneffizienten Absicherung spezifischer Vermögenswerte, insbesondere denen der privaten Akteure, und den Anforderungen an das wirtschaftspolitische Handeln des Staates, die daraus resultieren.<sup>103</sup> Hierbei ist zu unterscheiden zwischen spezifischen Investitionen im Allgemeinen und standortspezifischen Investitionen im Besonderen.

Die Spezifität von Investitionen stellt eine Marktunvollkommenheit dar, denn ex ante ungebundene Ressourcen werden zu ex-post-spezifischen, an einen bestimmten Verwendungszweck bzw. in einem bestimmten Vermögenswert gebundene Ressourcen. Sie können aus diesem Vermögenswert nicht oder nur unter Verlust der Quasi-Rente herausgelöst und einer anderen Nutzung zugeführt werden. Anders ausgedrückt: Spezifität bedeutet, dass für die Nutzungsdauer der In-

<sup>103</sup> Im Rahmen dieser Arbeit wird gefragt, welche Koordinierungsstrukturen der Staat für die privaten Akteure und für sein eigenes wirtschaftspolitisches Handeln schafft bzw. schaffen sollte. Die umgekehrte Fragestellung, nämlich inwieweit die von Privaten selbst geschaffenen Koordinierungsstrukturen zur Absicherung und Durchsetzung ihrer Transaktionen aus Sicht der Wirtschaftspolitik zu bewerten seien, markiert wissenschaftsgeschichtlich einen wichtigen Punkt. Die transaktionskostenökonomische Analyse industrieökonomischer Fragestellungen hat nämlich zu der Erkenntnis geführt, dass Unternehmensfusionen und Beherrschungsverträge zwischen Unternehmen nicht notwendigerweise monopolistische Praktiken darstellen, mit denen das Ziel der Marktbeherrschung verfolgt wird. Sie hat vielmehr nachgewiesen, dass bestimmte Vertragsformen und Unternehmenszusammenschlüsse vertikaler Art zur Absicherung transaktionsspezifischer Aktiva notwendig sein können und als solche aus wettbewerbspolitischer Sicht zu tolerieren sind (Williamson 1985: 85 ff.).

vestition die Wanderung der Ressourcen zum (ex post) besten Wirt bzw. in die (ex post) beste Verwendung erschwert ist.

Gleichwohl verlangen spezifische Investitionen privater Akteure und die Notwendigkeit ihrer Absicherung im Allgemeinen kein aktives Eingreifen des Staates. Denn Transaktionen, die zur Bildung spezifischer Vermögenswerte führen, sind typischerweise auf Selbstdurchsetzung angewiesen. Sie stützen sich also gerade nicht auf die staatlich geschaffenen Durchsetzungsinstitutionen des Rechtswesens. Die Beteiligten können Selbstdurchsetzung erreichen, wenn der Ordnungsrahmen wirtschaftlichen Handelns, d.h. wenn die allgemeinen Handlungsfreiheiten und Handlungsbeschränkungen, zweckmäßig gestaltet sind und neben Haftung und Rechtssicherheit insbesondere die Vertragsfreiheit gewährleistet ist. In Form relationaler Verträge können die privaten Akteure dann selbst adäquate Koordinierungsstrukturen, d.h. Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen schaffen, die auf transaktionskostengünstige Weise sowohl hinreichende Anpassungsmöglichkeiten an veränderte äußere Bedingungen bieten als auch der Gefahr opportunistischen Verhaltens der einen wie der anderen Partei wirksam vorbeugen.

Grundsätzlich trägt die Wirtschaftspolitik dem Phänomen spezifischer Investitionen und der Notwendigkeit ihrer Absicherung durch relationale Verträge in der Regel also bereits dann ausreichend Rechnung, wenn sie sich auf die zweckmäßige Gestaltung des allgemeinen Ordnungsrahmens konzentriert. Die Stetigkeit dieses Rahmens, insbesondere die Gewährleistung von Vertragsfreiheit, schafft die grundlegenden Voraussetzungen dafür, dass Investitionskapital auch dann in die langfristig ertragreichsten Verwendungen fließt, wenn diese spezifisch sind.

Zu weitergehenden Anforderungen an die Wirtschaftspolitik und zu einer möglicherweise aktiven Rolle bei der Absicherung privater Investitionen kommt es dagegen, wenn diese standortspezifisch sind.<sup>104</sup> Standortspezifisch sind in erster Linie Investitionen in immobile Vermögenswerte, wie selbstgenutzte und gewerblich genutzte Immobilien oder Industrieanlagen. Es können aber auch Investitionen in intangible Vermögenswerte sein, wie etwa institutionelles Know-how.<sup>105</sup> Nutzungsmöglichkeiten und Ertrag standortspezifischer Vermögenswerte sind abhängig von denjenigen räumlichen, natürlichen, politischen oder sons-

---

<sup>104</sup> Der Begriff des Standortes ist im Folgenden nicht punktbezogen, sondern räumlich zu verstehen und bezieht sich auf den Geltungsbereich nationaler Gesetze bzw. von Gesetzen und Rechtsregeln untergeordneter Körperschaften und den Einflussbereich der nationalen, bundesstaatlichen oder kommunalen Wirtschaftspolitik.

<sup>105</sup> Beispiele für standortspezifisches institutionelles Know-how sind die Kenntnisse, die zur Handhabung des deutschen Mietrechtes erforderlich sind, etwa bei der Erstellung und Handhabung von Mietspiegeln, bei der Beantragung von Genehmigungen oder der Gestaltung der Rechtsform eines Unternehmens unter steuerlichen Gesichtspunkten.

tigen Faktoren, die einen Standort und sein Entwicklungspotential charakterisieren.<sup>106</sup>

Zu den standortprägenden Faktoren zählen neben den geographischen und klimatischen Gegebenheiten insbesondere die Wirtschaftspolitik und ihr Einfluss auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur, das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, die Attraktivität der Kultur- und Freizeiteinrichtungen und die Qualität des Wohnraumangebotes. Nicht zuletzt gehören dazu das Rechtswesen und der Ordnungsrahmen wirtschaftlichen Handelns ebenso wie die Einschätzung und Bewertung des wirtschaftlichen Entwicklungspotentials durch die am Standort ansässigen und andere private Akteure.

Die jeweiligen Standortfaktoren sind bei standortspezifischen Investitionen ein wichtiges Argument im Ertragskalkül der Investoren. Ihre Qualität bestimmt ex ante die Standortwahl, ohne jedoch ex post von den Investoren beeinflussbar zu sein. Eine Ex-post-Änderung in der Qualität der Standortfaktoren führt zu einer Ex-post-Änderung des Investitionsertrages. So schlägt sich eine Ex-post-Verschlechterung der Standortfaktoren in einer Minderung des Investitionsertrages (genauer: der Quasi-Rente) nieder.<sup>107</sup> Bei standortspezifischen Investitionen werden Investoren mithin von der Wirtschaftspolitik abhängig und setzen sich dem Risiko künftiger belastender Maßnahmen der Wirtschaftspolitik aus, beispielsweise in Form von Steuererhöhungen, Subventionskürzungen oder verschärften Umweltschutzauflagen.<sup>108</sup> Dieses so genannte Regulierungsrisiko erwächst daraus, dass der Staat, anders als private Akteure, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist, die er nach Vertragsschluss zu Lasten der Investoren nutzen kann. Gegen diese Risiko muss er sie absichern (North 1981; Diermeyer et al. 1997; Weingast 1997).

Je standortspezifischer eine Investition, desto größer ist ihre Abhängigkeit von den jeweiligen Standortbedingungen, einschließlich der Wirtschaftspolitik, und desto größer das Absicherungsbedürfnis des Investors gegen Regulierungsrisiken. In der Wohnungswirtschaft besteht das Risiko künftiger belastender Maßnahmen etwa in Form einer Verschärfung der Mietpreisregulierung oder des

<sup>106</sup> Zum Potenzialfaktorkonzept vgl. Adlung et al. (1977).

<sup>107</sup> Ebenso ist eine Ex-post-Verbesserung von Standortfaktoren und eine entsprechende Erhöhung des Ex-post-Investitionsertrages bzw. der Quasi-Rente denkbar. Dies kann beispielsweise dann eintreten, wenn die Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken durch raumplanerische Entscheidungen erweitert werden und zu entsprechenden Wertsteigerungen führen.

<sup>108</sup> Ein Beispiel für die nachträgliche Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Bedingungen und eine möglicherweise unzureichende Absicherung dagegen sind die politischen Absichten einer Verkürzung der Restlaufzeit der deutschen Atomkraftwerke. Eine Verkürzung der Restlaufzeit bedeutet für die betroffenen Unternehmen eine Ertrags- und Vermögenswertminderung gegenüber ihrer ursprünglichen Planung. Dafür verlangen sie — zu Recht — eine Entschädigung.

Kündigungsschutzes zu Gunsten der Mieter, einer Einschränkung zuvor geltender Fördermaßnahmen, oder es bestand, speziell in der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft, in einer verzögerten Einführung des Vergleichsmietensystems. Zumeist antizipieren Investoren ihre Ex-post-Abhängigkeit von den wirtschaftspolitischen Bedingungen und machen ihre Investitions- und Standortentscheidung abhängig von der Vertrauenswürdigkeit der Wirtschaftspolitik, insbesondere vom Grad der Investitionssicherheit, den sie bietet. Kurz: Zu den Faktoren, die die Qualität eines Investitionsstandortes prägen, gehört ganz entscheidend die jeweilige Wirtschaftspolitik und ihre Fähigkeit, berechenbare Investitionsbedingungen zu schaffen.

Doch nicht nur die Investoren sind abhängig von der Wirtschaftspolitik und ihrer Vertrauenswürdigkeit. Da die meisten standortspezifischen Investitionen einen mehr oder weniger hohen Grad an Standortrelevanz aufweisen — zumeist gemessen an der Zahl der direkt und indirekt geschaffenen Arbeitsplätze — also ihrerseits den Standort und seine wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten prägen, ist umgekehrt auch die Wirtschaftspolitik abhängig von den Investoren und ihrem Vertrauen. Fehlt dieses Vertrauen, weil Investoren die Wirtschaftspolitik für unberechenbar halten und ex post belastende Maßnahmen fürchten, droht der Investitionsprozess ins Stocken zu geraten. Da dies den politischen Erfolg der Regierung bei künftigen Wahlen in Frage stellen würde, sieht sich die Wirtschaftspolitik veranlasst, wenn nicht gar gezwungen, um das Vertrauen der Investoren zu werben und ihnen die angestrebte Ex-ante-Absicherung zu bieten. Dabei haben die spezifischen Investitionen, die an einem Standort bereits getätigt wurden, Signalwirkung, denn sie vermitteln jenen Investoren, die ihre Investitions- und Standortentscheidung noch nicht getroffen haben, eine positive und vor allem eine glaubwürdige Einschätzung der dortigen Bedingungen. Sie sind für die Wirtschaftspolitik daher ein wichtiger Beleg und Ausweis ihrer Vertrauenswürdigkeit.

Aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit von Investoren und Wirtschaftspolitik kommt es zwischen diesen bei standortspezifischen Investitionen unvermeidlich zu Vereinbarungen, die den Charakter relationaler Verträge haben. Dabei kann es sich um implizite Vereinbarungen, aber auch um explizite, rechtskräftige Verträge handeln, wie beispielsweise bei der Unternehmensprivatisierung durch die Treuhandanstalt. Impliziten Charakter haben die Vereinbarungen zwischen Wirtschaftspolitik und Investoren, wenn sich der Staat in der Wirtschaftspolitik auf die Gestaltung des Ordnungsrahmens beschränkt. Es bestehen dann lediglich gegenseitig übereinstimmende Erwartungen bzw. es kommt zu einer stillschweigenden Übereinkunft darüber, dass der Staat seinerseits die Stabilität und Zweckmäßigkeit der wirtschaftlichen Rahmenordnung gewährleisten wird und dass die Investoren ihrerseits zur wirtschaftlichen Entwicklung des Standortes beitragen werden, indem sie rentable Arbeitsplätze schaffen und Steuern zahlen. Der Umfang der privaten Investitionen und der Grad ihrer Spezi-

fität spiegelt dann das Maß an Vertrauen, das die Investoren in die Wirtschaftspolitik haben.

Bei diesen impliziten Vereinbarungen sind die Erpressungspotentiale gering. Enttäuscht die Wirtschaftspolitik das Vertrauen der Investoren, schwächt sie die Investitionsanreize und muss in der Folge eine Schwächung des Investitionsprozesses hinnehmen. Die Bedeutung des Investitionsprozesses für ihren politischen Erfolg und die Notwendigkeit, um das Vertrauen der Investoren auch für künftige standortspezifische Investitionen zu werben, gibt der Wirtschaftspolitik also einen Anreiz, bei der Ex-post-Nutzung ihrer hoheitlichen Befugnisse die kurzfristig möglicherweise erreichbaren fiskalischen Vorteile abzuwägen gegen die langfristigen Nachteile durch Einbußen an Glaubwürdigkeit.<sup>109</sup> In diesem Sinne sichert die Abhängigkeit der Wirtschaftspolitik vom Investitionsprozess die Investoren gegen Regulierungsrisiken. Umgekehrt verfügen auch Investoren gegenüber dem Staat nur über ein geringes Erpressungspotential, solange es diesem gelingt, seine politische Glaubwürdigkeit an die Qualität des Ordnungsrahmens zu binden und damit lediglich indirekt an die Rentabilität bzw. den Umfang der Investitionen oder die Anzahl der Arbeitsplätze am Standort.

#### *Exkurs: Umgestaltung von Koordinierungsstrukturen im Transformationsprozess*

Der Zusammenbruch der Systeme zentralwirtschaftlicher Planung in den vormaligen sozialistischen Volkswirtschaften ist im Kern auf gesamtwirtschaftlich unzureichende Koordinierungsleistungen infolge unzureichender Koordinierungsstrukturen zurückzuführen. Die wesentlichen Schwächen der Mechanismen zentraler Planung liegen in zu schwachen Leistungsanreizen (low-powered incentives) und in der Unmöglichkeit, glaubwürdige Bindungen der Planungsinstanzen für eine effiziente selektive Intervention zu schaffen.<sup>110</sup> Ziel des Transformationsprozesses ist es, durch eine umfassende Verbesserung der Koordinierungsstrukturen den gesamtwirtschaftlichen Ertrag des Ressourceneinsatzes und damit die gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern.<sup>111</sup> Im Kern geht es darum, den

<sup>109</sup> Da Regierungen in der Regel nach Wiederwahl streben, ist es gerechtfertigt, der Wirtschaftspolitik bei der Gestaltung der Investitionsbedingungen grundsätzlich ein langfristiges Kalkül zu unterstellen. Es kann allerdings bei akut auftretenden Problemen schnell zugunsten einer kurzfristigen Sichtweise aufgegeben werden.

<sup>110</sup> „Because promises to intervene selectively lack credibility, selective intervention is impossible. Were it otherwise, everything would be organised in one large firm. Because, however, selective intervention is impossible, hierarchies are unable to replicate market incentives.“ (Williamson 1993: 56).

<sup>111</sup> Der Begriff der Koordinierungsstruktur bezeichnet die Gesamtheit der zur Koordination eingesetzten Mechanismen und ihre relative Bedeutung. In sozialistischen Volkswirtschaften war die hierarchische Koordination zwar vorherrschend. Gleichwohl gab es Bereiche, in denen marktliche oder kooperative Koordination zum Ein-

unterschiedlichen Aktivitäten den jeweils leistungsfähigsten Koordinierungsmechanismus zuzuordnen. Die Koordinierung der Neuordnungen stellt dabei eine eigene und herausfordernde wirtschaftspolitische Aufgabe dar.<sup>112</sup>

Die Transformation führt zur weitgehenden Entwertung des in den Institutionen des alten Systems gebundenen, fixen Transaktionskapitals. Dies betrifft sowohl die Organisationen, Normen und Regeln des alten Systems als auch das Beziehungskapital,<sup>113</sup> das die Akteure aufgebaut, und das institutionelle Know-how, das sie erworben hatten. Für die Erneuerung des institutionellen Kapitals sind in hohem Maße fixe, transformationsspezifische Transaktionskosten aufzuwenden. Dieser Transformations- bzw. Investitionsprozess braucht Zeit und währenddessen fallen ceteris parib $\bar{u}$ s höhere laufende Aufwendungen für Absicherung und Durchsetzung von Transaktionen an.<sup>114</sup> Bei der deutschen Vereinigung konnte die institutionelle Erneuerung zum großen Teil durch die Übernahme bundesdeutscher Institutionen und darum mit einem vergleichsweise geringen Aufwand an fixen und (aufgrund des geringeren Zeitbedarfs) einem ebenfalls vergleichsweise geringen Aufwand an laufenden Transaktionskosten bewältigt werden.

In der Transformation werden fixe Transaktionskosten oft auch aufgewendet, um Institutionen mit Übergangscharakter zu errichten.<sup>115</sup> Sie dienen dazu, Koordinierungsleistungen bereits dann zur Verfügung zu stellen, wenn die Errichtung der Institution, deren Funktion sie vorübergehend erfüllen, noch nicht abgeschlossen ist<sup>116</sup> oder ihre Errichtung noch nicht möglich ist bzw. noch nicht für

---

satz kamen. Umgekehrt ist es in marktwirtschaftlichen Systemen. Marktliche Koordinierung ist zwar der wichtigste, aber nicht der einzige zum Einsatz kommende Koordinierungsmechanismus.

112 „Die Frage der Zuordnung von Koordinationsmethoden zu Aktivitätsfeldern ist ordnungspolitischer Natur und kann als Verallgemeinerung der Frage aufgefaßt werden, was der Markt tun könnte und was der Staat tun müsse“ (Grosseckler 1982: 214).

113 Albach (1993) spricht in diesem Zusammenhang von „zerrissenen Netzen“.

114 Sofern „alte Seilschaften“ fortbestehen, bieten sie einzelwirtschaftliche Transaktionskostenvorteile, in dem Sinne, dass die Entwertung des alten Beziehungskapitals vermieden wird ebenso wie der Fixkostenaufwand zum Neuaufbau von Beziehungskapital.

115 Das Grundgesetz beispielsweise bestimmt sich selbst als eine solche Übergangsinstitution. Nach Art. 146 „verliert (es) seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Art. 5 des Einigungsvertrages legitimiert die gesetzgebenden Körperschaften zu einer Volksabstimmung über eine das Grundgesetz ablösende Verfassung. Es war zunächst strittig, ob sich aus den beiden genannten Bestimmungen eine Verpflichtung zur Ausarbeitung einer durch eine Volksabstimmung zu legitimierenden Verfassung ergibt (Fangmann et al. 1991: 437) und ob das Grundgesetz durch eine Verfassung abgelöst oder zu einer dauerhaften Einrichtung wird.

116 Ein Beispiel hierfür ist das so genannte Investitionsvorranggesetz. Angesichts der langwierigen Neuordnung der Eigentumsrechte, insbesondere aufgrund der langwie-

vorteilhaft gehalten wird. Die Grundmietenverordnungen in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft sind Beispiele für solche Übergangsinstitutionen im Hinblick auf die Preisbildung am ostdeutschen Wohnungsmarkt.

In der Transformation haben Ex-post-Transaktionskosten, vor allem Fehlanpassungskosten und Residualverluste, ein besonderes Gewicht.<sup>117</sup> Im Prinzip können alle Kosten der institutionellen Neuordnung als Ex-post-Transaktionskosten des sozialistischen Systems betrachtet werden. Sie stellen Korrekturkosten der im alten System durch Fehlkoordinierungen verursachten Verzerrungen dar. Die politischen Akteure müssen das für derartig umfassende Reformen notwendige Know-how — insbesondere im Hinblick auf den Zeitbedarf und die Abfolge der Reformschritte — zumeist erst erwerben, sei es durch Versuch und Irrtum, sei es durch Lernen aus den Erfahrungen in anderen Transformationsländern.<sup>118</sup> Da dieses Lernen zumeist während des Transformationsprozesses selbst stattfindet, werden die Maßnahmen der institutionellen Neuordnung vielfach nicht im optimalen Tempo und nicht in der optimalen Reihenfolge durchgeführt. Die hieraus resultierenden Risiken sowie die Notwendigkeit zur Korrektur bereits ergriffener Maßnahmen führen zu transformationsbedingten Ex-post-Transaktionskosten im engeren Sinne.

Im Zuge der deutschen Einigung wurde der gesamte Rechtsrahmen der Bundesrepublik, einschließlich der Wirtschaftsordnung, durch Staatsvertrag und den Einigungsvertrag mit einigen Modifikationen und Übergangsvorschriften auf die neuen Bundesländer übertragen. Dennoch mussten viele Regelungen zur Gestaltung der Einheit neu geschaffen werden. Um den Verhandlungsaufwand in Grenzen zu halten und die Wiedervereinigung möglichst rasch zu vollziehen, gliederte sich die DDR nach dem Ländereinführungsgesetz der DDR (*Gbl.* 1990a: 955 f.) in fünf Länder und trat nach Art. 23 des Grundgesetzes der Bundesrepublik bei. Gleichwohl war die Gestaltung des Beitritts durch Staatsvertrag und Einigungsvertrag keine einfache Aufgabe. Es bestand ein Trade-off zwischen höheren Verhandlungskosten ex ante und geringeren Anpassungskosten ex post bei möglichst umfassenden, detaillierten Vereinbarungen einerseits und

---

rigen Klärung der Restitutionsansprüche, soll es Eigentumsrechte bereits vor der abschließenden Klärung der Rechtsfragen handelbar machen.

<sup>117</sup> Der Bericht des Untersuchungsausschusses „DDR-Vermögen“ zur Vereinigungskriminalität gibt Hinweise auf die Größenordnung der so genannten Residualverluste. Die Verluste, die durch kriminelles Verhalten entstanden sind, werden in diesem Bericht auf bis zu 10 Mrd. DM veranschlagt (*Handelsblatt* 1998a, 1998b). Dies dürfte allerdings nur einen Teil der tatsächlichen Residualverluste ausmachen, da man davon ausgehen muss, dass opportunistisches Verhalten in der Regel Formen annimmt, die strafrechtlich nicht relevant sind.

<sup>118</sup> Diese Probleme werden auch als „timing“ und „sequencing“ des Transformationsprozesses diskutiert (Falk und Funke 1993; Funke 1993; Jens 1993, Schmieding 1993; Lösch 1992).

geringeren Verhandlungskosten *ex ante* und höheren Anpassungskosten *ex post* bei weniger detaillierten Regelungen andererseits. Da die Verhandlungen unter hohem Zeitdruck und großem Einigungsdruck geführt wurden, sind Unvollständigkeiten und Unzulänglichkeiten in den Verträgen zur deutschen Einheit zu sehen als ein Ausdruck der Entscheidung, nicht bekannte *Ex-post*-Kosten der Korrektur und Anpassung in Kauf zu nehmen, um hohe, möglicherweise sogar prohibitiv hohe *Ex-ante*-Kosten, d.h. ein Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden — in der Erwartung, dass die *Ex-post*-Anpassungskosten später durch die Wohlfahrtserträge der Transformation gerechtfertigt und gedeckt werden können.

Während der Neuordnung von Koordinierungsmechanismen ist der private Ertrag von Investitionen aufgrund besonderer Risiken in vielen Fällen geringer als der soziale Ertrag, der sich insbesondere aus Anstoß- und Signalwirkungen ergibt. Fällt den privaten Investoren jedoch nicht der Gesamtertrag ihrer Investitionen zu, werden sie diese, gesamtwirtschaftlich gesehen, auf einem suboptimalen Niveau durchführen. Dieses Problem entspricht dem des Marktversagens aufgrund positiver externer Effekte. Hierfür stehen grundsätzlich zwei alternative Lösungsansätze (hier: Koordinierungsmechanismen) zur Diskussion: zum einen die Steuer-Subventionslösung im Sinne von Pigou (1920) als eine Form nichtkooperativer Koordinierung, zum anderen die Verhandlungslösung im Sinne von Coase (1960) als eine Form kooperativer Koordinierung.<sup>119</sup>

Bei der Transformation eines Wirtschaftssystems ist eine transaktionskosten-effiziente Lösung des Externalitätenproblems weder auf dem einen noch auf dem anderen Wege ohne weiteres zu erreichen. Die für eine Steuer-Subventionslösung erforderlichen Informationen über die Höhe sowie über die sektorale, die räumliche und die zeitliche Verteilung der auftretenden Externalitäten kann sich die Wirtschaftspolitik auf zentralstaatlicher Ebene nicht oder nur zu prohibitiv hohen Informationskosten beschaffen. Die zur Internalisierung externer Effekt erforderliche Koordinierung lässt sich durch Verhandlungen bzw. vertragliche Vereinbarungen zwischen Verursachern und Begünstigten nur dann erreichen, wenn die Eigentumsrechte an den sozialen Mehrerträgen (bzw. Mindererträgen) definiert und handelbar gemacht werden können. In der Transformation ist die Zahl der potenziell Begünstigten (bzw. Belasteten) jedoch so groß und die Verteilung (Inzidenz) der sozialen Mehrerträge so weit gestreut, so dass die Kosten direkter Verhandlungen zwischen Verursachern und Begünstigten (bzw. Belaste-

---

<sup>119</sup> Das Problem der drohenden Verzögerung von Investitionen lässt sich auch als Gefangenendilemma beschreiben. Das Gefangenendilemma ist ein Koordinierungsproblem, bei dem die Akteure nur durch Kooperation die pareto-effiziente Lösung erreichen können. Kooperationsbereitschaft kann nur unter der Bedingung erreicht werden, dass positive Erwartungen über die Wahrscheinlichkeit künftiger Transaktionen bestehen.

ten) prohibitiv hoch wären. Doch selbst wenn direkte Verhandlungen zwischen Verursachern und Begünstigten (bzw. Belasteten) aufgrund hoher Transaktionskosten nicht vorteilhaft sind, kann eine Verhandlungslösung dann transaktionskostengünstig sein, wenn der Staat als Vertreter der Gesamtheit der durch die Transformation Begünstigten auftritt.

Die Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer hat eine kombinierte Strategie aus Verhandlungslösung mit Vertretung einerseits und Steuerlösung andererseits entwickelt. Um die risikobedingte Zurückhaltung der Investoren zu überwinden, bietet sie ihnen zum Ausgleich der dortigen Standortnachteile, d.h. für transformationsbedingte Risiken, eine Kompensation in Form von Fördermitteln. Zur Gestaltung der Fördermaßnahmen werden vielfach vertragliche Vereinbarungen, so genannte Förderverträge, eingesetzt — so etwa bei der Unternehmensprivatisierung durch die Treuhandanstalt, bei der Investitionsförderung durch Zuschüsse und Zulagen und auch bei der Beseitigung von Investitionshemmnissen in der Wohnungswirtschaft. In der Regel enthalten die Vereinbarungen Auflagen für die Verwendung der Fördermittel. Zur Finanzierung der Fördermaßnahmen im Rahmen des Aufbau Ost wird eine Sondersteuer in Form des Solidarzuschlages erhoben.

### 3. Koordinierungsstrukturen im politischen Prozess

Bei der Schaffung effizienter Durchsetzungsmechanismen geht es im Wesentlichen um die Frage, welcher Aufwand zur Absicherung von Transaktionsrisiken notwendig und tragbar ist. Dies umfasst auch die Frage, welche Gestaltungsmöglichkeiten sich in der Anbahnungsphase einer Transaktion bieten, die für eine transaktionskostengünstige Erreichung der angestrebten Ziele genutzt werden können. Dies sind die Bildung von Vertretungsverhältnissen, die Wahl der Vertragspartner, die Wahl der Verhandlungspartner und die Festlegung des Vertragszieles. Im Folgenden sollen diese Möglichkeiten der Gestaltung wirtschaftspolitischer Transaktion, also für die Gestaltung von Transaktionen zwischen staatlichen Akteuren einerseits und Marktakteuren andererseits, diskutiert werden. Dabei werden die zur Verfügung stehenden Gestaltungsalternativen zunächst allgemein für wirtschaftspolitische Fragestellungen, dann speziell für den Fall des Altschuldenkompromisses untersucht.

#### a. *Bildung von Vertretungsverhältnissen*

Die Bildung von Vertretungsverhältnissen kann dazu beitragen, Transaktionskosten zu verringern. Dies gilt insbesondere, wenn der Staat mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Handlungen von Marktakteuren steuern will. Aufgrund

der Vielzahl der durchzusetzenden Transaktionen fallen vergleichsweise hohe laufende Kosten der Kontrolle und Durchsetzung an. In der Regel besteht ein Trade-off zwischen der Intensität der Kontrolle, also der Höhe der Kontrollkosten und der Höhe der so genannten Residualverluste, d.h. der Verluste, die insoweit entstehen, als es zu einem vereinbarungs- oder weisungswidrigen Verhalten kommt. Je intensiver die Kontrolle, desto geringer die Residualverluste, desto höher allerdings die Kontrollkosten. Für einen gegebenen Stand der Kontrolltechnik ist davon auszugehen, dass neben den fixen Kosten, die einmalig für die Einrichtung eines Kontrollmechanismus anfallen, die laufenden Kosten mit der Zahl der zu kontrollierenden Fälle steigen.<sup>120</sup>

Sowohl der Staat als auch die Adressaten der Wirtschaftspolitik haben die Möglichkeit der Vertretungsbildung. Auf Seiten des Staates werden Vertretungsverhältnisse ohnehin gebildet, da „der Staat“ als solcher keine handlungsfähige Person oder Organisation darstellt. Als Akteure der Wirtschaftspolitik treten Parlamente, Regierungen, die Verwaltungen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die Zentralbank als Trägerin der Geld- und Kreditpolitik auf (Luckenbach 1986: 223). Darüber hinaus werden wirtschaftspolitische Aufgaben von Körperschaften des öffentlichen Rechts wie der Treuhandanstalt oder den Förderbanken des Bundes und der Länder wahrgenommen. Auf Seiten der Unternehmen werden vielfach Verbände als Instrument der Interessenvertretung gegenüber der Wirtschaftspolitik und der Öffentlichkeit gebildet.<sup>121</sup> Auch auf Seiten der Verbraucher findet Interessenvertretung durch verbändliche Organisationen statt, etwa durch Verbraucher- und Mieterschutzverbände.<sup>122</sup>

Werden Vertretungsverhältnisse gebildet, um Kontrollaufgaben an Vertreter zu delegieren, entstehen einerseits Kosten der Kontrolle dieser Vertreter (Vertretungskosten im Sinne der Agency-Theorie), andererseits können Kosten eingespart werden, wenn der Vertreter im Hinblick auf die zu erfüllende Kontrollaufgabe über Spezialisierungsvorteile verfügt. In der Wirtschaftspolitik werden solche Vertretungsverhältnisse auf Seiten des Staates gebildet, indem, ganz allgemein, Aufsichtsbehörden die Verwaltungen kontrollieren oder, speziell in der

<sup>120</sup> Die Straßenverkehrsordnung soll das Verhalten der Verkehrsteilnehmer so koordinieren, dass die Teilnahme am Straßenverkehr sicher ist. Residualverluste (hier: in Form verminderter oder nicht erreichter Verkehrssicherheit) ergeben sich aus der Missachtung von Verkehrsregeln. Ceteris paribus ist die Missachtung von Verkehrsregeln umso seltener und ist die Verkehrssicherheit umso höher, je intensiver die Kontrollen. Der Trade-off zwischen Kontrollkosten und Residualverlusten kann durch Fortschritte in der Kontrolltechnik verbessert werden.

<sup>121</sup> In der Lohnpolitik agieren Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als Träger der Wirtschaftspolitik.

<sup>122</sup> So haben auch Vertreter des Mieterschutzbundes an den Beratungen zum Alt-schuldenkompromiss teilgenommen.

Transformationspolitik, indem die Treuhandanstalt die Erfüllung von Investitions- und Beschäftigungszusagen der Erwerber privatisierter Unternehmen kontrolliert, indem Finanzämter und Wirtschaftsministerien, Landesförderinstitute und Landesförderbanken die Verwendung von Fördermitteln kontrollieren oder indem die KfW die Erfüllung der Verträge nach dem AHG kontrolliert. Auch auf Seiten der Marktakteure werden Vertretungsverhältnisse gebildet und Kontrollaufgaben delegiert. So etwa kontrollieren Kammern und Verbände die Einhaltung der Handwerksordnung und ähnlicher Regelwerke, und so haben beispielsweise in der chemischen Industrie Unternehmen mit so genannten Selbstverpflichtungen Kontrollfunktionen im Rahmen der Umweltpolitik übernommen.

Auf Seiten des Staates stellt sich bei der Bildung von Vertretungsverhältnissen vor allem die Frage, auf welcher Ebene die Entscheidungsträger angesiedelt sein sollen (Übersicht 2).<sup>123</sup> Je höher die Ebene, auf der Entscheidungen getroffen werden, desto eher ist die Einheitlichkeit der Politik gewährleistet, desto höher sind allerdings die Informationskosten, da entscheidungsrelevante Informationen in der Regel dezentral vorhanden sind. Je niedriger die Ebene, auf der Entscheidungen getroffen werden, desto größer ist in der Regel die Sachnähe der Akteure und desto besser ist ihr Informationsstand, desto größer ist jedoch auch der Aufwand, um ihre Entscheidungen zu koordinieren, wenn ein hinreichendes Maß an Einheitlichkeit der Politik gewährleistet sein soll. Die Entscheidungsebene sollte also hoch gewählt werden, wenn es auf die Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik ankommt, und niedrig, wenn es auf differenzierte, „maßgeschneiderte“ Maßnahmen ankommt.

Bei der Bildung von Vertretungsverhältnissen oder der Einschaltung von bereits bestehenden Vertreterorganisationen geht es nicht nur um das Abwägen zwischen Vertretungs- und Kontrollkosten bzw. um die relative Vorteilhaftigkeit von Einheitlichkeit und Differenziertheit der Wirtschaftspolitik, sondern auch um das Einsparen von Verhandlungskosten. Wollte der Staat bzw. der Bund seine Endziele direkt ansteuern und sich unmittelbar an die eigentlichen Adressaten seiner Politik wenden, wären in vielen Fällen die Verhandlungskosten prohibitiv hoch. Daher kann es für den Staat vorteilhaft sein, Vertreterorganisationen auf

---

<sup>123</sup> Auf staatlicher Seite steht den Akteuren im Rahmen ihrer Kompetenzen die Möglichkeit offen, das Instrument hoheitlicher Maßnahmen einzusetzen. Können sie mit dem Rückgriff auf dieses Instrument drohen, verfügen sie über Verhandlungsmacht. In der Umweltpolitik beispielsweise hat der Bund die Richtlinienkompetenz inne. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Verpackungssteuern und Abfallabgaben durch die Kommunen für nichtig erklärt mit der Begründung, diese ordnungsrechtlichen Maßnahmen stünden im Widerspruch zur bundesstaatlichen Kompetenzordnung (FAZ 1998a). In umweltpolitischen Verhandlungen mit den Unternehmen verfügen die Kommunen über dieses Drohpotential nun nicht mehr.

## Übersicht 2 — Trade-offs bei der Zuweisung von Entscheidungskompetenzen innerhalb einer Organisation

Entscheidungs-kompe-tenz	Entschei-dungs-ebene	Zahl der Vertre-tungsver-hältnisse <sup>a</sup>	Speziali-sierungs-vorteile	Vertre-tungs-kosten	Informa-tions-kosten	Spezialisierungs-vorteile	
						Einheit-lichkeit	Differen-ziertheit
zentral	hoch	gering	gering	gering	hoch	hoch	gering
dezentral	niedrig	hoch	hoch	hoch	gering	gering	hoch

<sup>a</sup>Hier gleichbedeutend mit Zahl der Hierarchiestufen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Seiten der Marktakteure als Intermediäre einzuschalten und geeignete Zwischenziele anzustreben. Ein solches indirektes Vorgehen lässt vor allem dann Vorteile erwarten, wenn entsprechende Organisationen bereits bestehen, die Fixkosten ihrer Errichtung also bereits angefallen sind, und wenn ein zuverlässiger Zusammenhang von End- und Zwischenzielen besteht. Weitere Vorteile können sich ergeben, wenn in den betreffenden Vertreterorganisationen bereits das notwendige Know-how vorhanden ist.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhandlungsmacht können die Parteien die Bildung von Vertretungsverhältnissen in Betracht ziehen, denn mit der Wahl der Verhandlungspartner bestimmt sich die Verteilung der Verhandlungsmacht und damit die Ex-ante-Verteilung der Transaktionserträge. Die Parteien können ihre Verhandlungsmacht stärken und eine gute Verhandlungsposition erlangen, wenn es ihnen gelingt, Verhandlungs-Know-how zuzukaufen, indem sie Vertreter bestimmen, die über mehr Verhandlungsgeschick und -erfahrung verfügen als sie selbst. Hierbei müssen sie abwägen, inwieweit die voraussichtlichen Vertretungskosten durch die erwartete Verbesserung der Verhandlungsergebnisse gerechtfertigt werden.<sup>124</sup> Durch die Bildung solcher Vertretungsverhältnisse werden Verhandlungs- und Vertragsebene getrennt.

Angesichts des Trade-offs zwischen Vertretungskosten und Spezialisierungsvorteilen sowie zwischen Differenziertheit und Einheitlichkeit, geht es bei der Gestaltung einer transaktionskostensparenden Wirtschaftspolitik um die Wahl des optimalen Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrades.<sup>125</sup> Die Wahl des

<sup>124</sup> So handeln leitende Angestellte ihre Vergütungen in der Regel individuell aus. Sie haben gegenüber ihrem Arbeitgeber eine bessere Verhandlungsposition als einzelne Anbieter oder Angestellte, für die sich die Vertretung in Lohnverhandlungen durch Gewerkschaften eher lohnt.

<sup>125</sup> Im Minderheitsbericht des Untersuchungsausschusses „DDR-Vermögen“ zur Vereinigungskriminalität wird u.a. eine zu starke Zersplitterung von Zuständigkeiten als Grund für das Ausmaß von Wirtschaftsdelikten genannt (*Handelsblatt* 1998a).

optimalen Zentralisierungsgrades, sprich die Bildung zweckmäßiger Vertretungsverhältnisse, wird sowohl bei der Wahl der Verhandlungspartner relevant als auch bei der Wahl der Vertragspartner.

#### b. Wahl der Vertragsziele

Die Form, in der ein wirtschaftspolitisches Anliegen als Ziel oder Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen mit Marktakteuren formuliert wird, ist eine weitere wichtige Bestimmungsgröße der Transaktionskosten, denn es besteht ein Trade-off zwischen den Kosten der Vertragssicherung einerseits und dem Grad der Sicherheit über die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele andererseits. Vertragliche Vereinbarungen, die aufgrund mangelnder Voraussicht, asymmetrischer Informationen der Parteien oder fehlender bzw. unzureichender Überprüfbarkeit durch Dritte unvollständig sind,<sup>126</sup> verursachen Ex-ante- und Ex-post-Transaktionskosten, da geeignete Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen zur Absicherung der Vertragsziele geschaffen und eingesetzt werden. Diese Absicherungskosten können dadurch beeinflusst werden, dass eine geeignete Stufe der wirtschaftspolitischen Ziele (End- oder Zwischenziel) als Vertragsziel gewählt wird.

Wird das Endziel zum Vertragsziel gemacht, haben die Marktakteure — die in diesem Zusammenhang als die Agenten oder Erfüllungsgehilfen der Wirtschaftspolitik betrachtet werden können — die Zielgröße in der Regel nicht unter ihrer alleinigen Kontrolle und ihr Anteil an der Zielerreichung oder Zielverfehlung ist nicht genau feststellbar: Abweichungen vom angestrebten Ziel können auf eine mangelhafte Erfüllung der vertraglich vereinbarten Pflichten ebenso zurückzuführen sein wie auf äußere Einflüsse. Letzteres verschafft den Marktakteuren Handlungsspielräume, die sie opportunistisch, in Form geringerer Leistungsanstrengungen, nutzen können (moral hazard). Je größer diese Spielräume, desto höher sind die Kosten zur Absicherung der Vertragsziele durch zweckmäßige Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Die Theorie unvollständiger Verträge nimmt an, dass Umstände, die zwar den beteiligten Parteien bekannt sind, jedoch von Außenstehenden nicht überprüft werden können, nicht Gegenstand des Vertrages sein können. Sie können allenfalls Gegenstand von Vereinbarungen oder Versprechen sein, die auf Selbstdurchsetzung angewiesen sind (Richter und Furubotn 1996: 247 f., 255 f.).

<sup>127</sup> Ein Beispiel hierfür bietet etwa die Treuhandanstalt, die mit dem Treuhandgesetz darauf verpflichtet wurde, „die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren“ (BGBl. 1990b, II, Art. 25 Abs. 1: 897). Sie hatte komplexe Ziele, ein entsprechend umfangreiches Budget und große Handlungsspielräume. Angesichts der zum Teil widersprüchlichen Ziele wird die Leistung der Treuhandanstalt im Wesentlichen anhand ihrer Zwischenziele (in erster Linie akquiriertes Investitionsvolumen sowie geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze, in zweiter Linie Budgetsaldo) beurteilt. Die Treuhandanstalt ihrerseits hat mit dem so genannten Ver-

Wird ein Zwischenziel zum Vertragsziel gemacht, haben die Marktakteure in der Regel mehr Kontrolle über die Erreichung des Ziels. Zufallsbedingte, äußere Einflüsse spielen eine geringere Rolle, so dass auch die opportunistisch ausnutzbaren Handlungsspielräume geringer sind. Folglich sind Gestaltung und Durchsetzung des Vertrages mit geringeren Kosten verbunden. Es besteht jedoch ein Trade-off zwischen der relativ kostengünstigen Erreichung des Zwischenzieles und einer größeren Unsicherheit über die Erreichung des Endzieles. Je stabiler die Zielbeziehungen, desto eher ist es empfehlenswert, Zwischenziele zum Vertragsgegenstand zu machen.

### c. Wahl des Spezifitätsgrades

Zentrales Problem bei der Gestaltung von Investitionen ist die Wahl der Technologie, denn es besteht ein grundlegender Trade-off zwischen den höheren Risiken und Erträgen spezialisierter Technologien und den geringeren Erträgen und Risiken weniger spezialisierter Technologien. Die Transaktionskostenökonomie hat dieses Problem zunächst im Kontext unternehmerischer Investitionsentscheidungen erläutert (Williamson 1985: 54): Ein Unternehmen, das ein bestimmtes Produkt herstellen will, hat die Wahl zwischen unterschiedlichen Produktionstechnologien. Es kann eine spezialisierte Einzweck-Technologie einsetzen oder eine unspezialisierte Mehrzweck-Technologie. Die Einzweck-Technologie verspricht — aufgrund ihrer Spezialisierung — Kostenvorteile. Sie ist jedoch mit dem Risiko versunkener Kosten verbunden: Ändert sich die Marktnachfrage so, dass sich das betreffende Produkt nicht wie ursprünglich geplant absetzen lässt, kann die Produktion nicht oder nicht vollständig angepasst werden. Die für den Einsatz der spezialisierten Technologie vorgenommene Investition wird dadurch abgewertet, im Extremfall vollständig entwertet, und das Unternehmen kann die erwartete Quasi-Rente der Spezialisierungsvorteile nicht realisieren.

Zwar könnte sich ein Unternehmen beim Einsatz spezialisierter Technologien gegen den Verlust seiner Quasi-Rente schützen, indem es seinen Absatz durch langfristige Verträge sichert. Doch auch hier besteht ein Risiko: Wird die Vertragserfüllung durch opportunistisches Verhalten gestört, so wird die Vertragserfüllung unterbrochen oder vorzeitig beendet, ohne dass das Transaktionsziel, die

---

tragsmanagement eigene Strukturen zur Überwachung und Durchsetzung der rund 80 000 von ihr mit Investoren und Erwerbern geschlossenen Verträge geschaffen. Zu den Aufgaben des Vertragsmanagements, die seit 1995 von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) wahrgenommen werden, gehört es auch, Unternehmenskonzepte zu prüfen und Sanierungsaktionen durchzuführen. Das Vertragsmanagement soll für die gesamte Laufzeit der Verträge, auch über 1999 hinaus, fortgeführt werden (vwd 1998).

erwartete Quasi-Rente, erreicht wird.<sup>128</sup> Anders dagegen bei einer Mehrzweck-Technologie: Auf Änderungen der Marktnachfrage kann das Unternehmen mit einer Anpassung des Produktionsprogramms reagieren und auf Vertragsstörungen mit dem Wechsel des Vertragspartners, da es keine Quasi-Rente zu verlieren hat. Es trägt ein wesentlich geringeres Investitionsrisiko, denn es kann die Kosten zur Bewältigung von Risiken begrenzen auf die Kosten, die durch die Umstellung des Produktionsprogramms bzw. den Wechsel des Vertragspartners entstehen. Die Entscheidung, in welche Produktionstechnologie ein Unternehmen investieren soll, hängt davon ab, ob die erwarteten Kostenvorteile einer spezialisierten Technologie die Ertragsrisiken bzw. die Aufwendungen rechtfertigen, die zur Beherrschung der Risiken notwendig sind.

Dieses Entscheidungsproblem tritt auch in der Wirtschaftspolitik auf und lässt sich folgendermaßen formulieren: Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger stehen vor der Wahl, ob sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für allgemeine oder für spezifische Zwecke einsetzen wollen. Sie müssen, wenn beispielsweise strukturelle Anpassungsprobleme zu bewältigen sind, darüber entscheiden, ob sie sich auf die Gestaltung wettbewerblicher Marktordnungen und personenbezogener Maßnahmen der sozialen Sicherung beschränken, oder ob sie gezielt bestimmte Industrien, Standorte oder Unternehmen unterstützen. Eine gezielte Unterstützung verspricht bestimmte Vorteile oder Transaktionserträge, etwa in Form rascher Erfolge, in Form einer höheren Sozialverträglichkeit, wenn der Abbau von Arbeitsplätzen erforderlich ist und auch in Form einer höheren „Merklichkeit“ (d.h. einer besseren Wahrnehmbarkeit) der Wirtschaftspolitik, die sich zumeist in wahltaktische Vorteile ummünzen lässt.

Eine gezielte Unterstützung ist jedoch mit Risiken verbunden. Es besteht das Risiko, dass es zu Fehlinvestitionen kommt. Würden Unternehmen gefördert, die am Ende doch nicht aus eigener Kraft am Markt bestehen können, käme deren Schließung dem Versenken der gewährten Fördermittel gleich und der erwartete Erfolg eines raschen Strukturwandels bei hoher Sozialverträglichkeit bliebe aus. Der Staat wäre versucht, dies zu verhindern, indem er Mittel nachschießt und die Förderung verlängert — und noch größere Risiken übernimmt.<sup>129</sup> Ob die Träger der Wirtschaftspolitik sich für eine gezielte Förderung oder für allgemeine Maßnahmen entscheiden, hängt davon ab, ob die erwarteten Erträge einer gezielten Förderung — die staatlichen Akteure werden dabei wahltaktische Vorteile ebenso einkalkulieren wie Wohlfahrtsgewinne — hoch genug sind, um die damit ver-

<sup>128</sup> In der ökonomischen Theorie der Verträge spricht man von Durchsetzungsproblemen, in der Rechtswissenschaft von Vertragsstörungen.

<sup>129</sup> In der Tat ist mit dem Argument, versunkene Kosten zu vermeiden, gefordert worden, die Fördermittel für die neuen Bundesländer aufzustocken (DIW, IfW und IWH 1996: 86).

bundenen Risiken zu rechtfertigen bzw. die Kosten, die zu einer Beherrschung dieser Risiken notwendig sind.<sup>130</sup>

Dieses Entscheidungsproblem stellt sich auch in der Transformationspolitik: Soll die Wirtschaftspolitik zum Aufbau der neuen Bundesländer die verfügbaren Mittel auf den Ausbau der Infrastruktur oder auf die Förderung von privaten Investitionen in Unternehmen konzentrieren? Soll sie Investitionen von Unternehmen allgemein fördern oder soll sie die Förderung auf bestimmte Wirtschaftsbereiche konzentrieren? Speziell in der Wohnungspolitik für die neuen Länder stellt bzw. stellte sich die Frage, ob der Staat die Altschulden generell übernehmen sollte oder ob die Wirtschaftspolitik sich auf fallweise Verhandlungen einlassen sollte, um einen Altschuldenerlass gezielt als Mittel der Förderung einzusetzen.

#### 4. Koordinierungsversagen im politischen Prozess

Kann der Staat die Attraktivität und Verlässlichkeit der Investitionsbedingungen allein mit Maßnahmen zur Gestaltung des ordnungspolitischen Handlungsrahmens nicht oder nicht rasch genug erreichen, wie etwa im Transformationsprozess, kann er spezielle Maßnahmen ergreifen und die Bedingungen für standort-spezifische Investitionen durch explizite Verträge mit den Investoren gestalten — sei es individuell oder branchenweise. Gegenstand der Vereinbarungen ist in der Regel die Vergabe von Fördermitteln, gegebenenfalls auch eine Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand, gegen Zusagen über die Einhaltung von Auflagen seitens der Investoren.

Mit der Gewährung der Fördermittel und der Umsetzung der Vereinbarung fließen neben den privaten auch öffentliche Mittel in eine (standort-)spezifische Verwendung. Sofern die öffentlichen Mittel dauerhaft gewährt werden und die Empfänger sie nicht zurückzahlen müssen, kommt es zu so genannten Co-Investments, d.h. zu Investitionen, bei denen Staat und Marktakteure gemeinsam in dieselben — in der Regel privaten — spezifischen Vermögenswerte investieren. Explizite Förderverträge zwischen den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik

---

<sup>130</sup> Dabei kommt es in der Regel nur auf die Differenz zwischen den Nettokosten verschiedener institutioneller Arrangements an. Empirische Vergleiche können sich kaum jemals auf eine direkte Messung der Transaktionskosten, geschweige denn der Transaktionserträge stützen. Sie sind darauf in der Regel auch nicht angewiesen, sondern gelingen oft schon mit recht einfachen Mitteln: „Im allgemeinen genügen viel gröbere und einfachere Argumente, um eine Ungleichheit zwischen zwei Größen nachzuweisen, als sie erforderlich wären, um die Bedingungen zu zeigen, unter denen diese Größen marginal gleich sind.“ Dies erfordert weniger eine quantitative als eine qualitative institutionelle Analyse, „bei der diskrete Strukturalternativen miteinander verglichen werden ...“ (Simon 1978: 6).

einerseits und Marktakteuren andererseits dienen also zur Regelung von Transaktionen, die mit der Bildung (standort-)spezifischer Vermögenswerte einhergehen. Obgleich explizit, haben sie, ebenso wie derartige Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren, den Charakter relationaler, auf Selbstdurchsetzung angewiesener Verträge:

- Sie sind langfristig, d.h., sie reichen in die Zukunft, so dass Versprechen oder Zusagen oft erst nach Vertragsschluss erfüllt werden.
- Sie sind aufgrund unvollständiger und asymmetrischer Informationen (beschränkter Rationalität) der Akteure unvollständig.
- Sie sind aufgrund der Eigennutzorientierung der Akteure anfällig für Koordinierungsversagen in Form opportunistischen Verhaltens. Bei expliziten Förderverträgen zwischen staatlichen Akteuren und Marktakteuren wird mithin das Problem der Erpressungspotentiale für den politischen Prozess relevant.

#### a. Ursachen

Verträge zwischen den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik und Marktakteuren sind ebenso, womöglich sogar in noch höherem Maße als Verträge im Geschäftsleben, anfällig für Koordinierungsversagen in Form opportunistischen Verhaltens. Da Vermögenswertspezifität ein inhärentes Merkmal des politischen ebenso wie des wirtschaftlichen Prozesses ist, sind es zunächst und vor allem die im Rahmen der vertraglichen Beziehung getätigten spezifischen Investitionen der Parteien, die Erpressungspotentiale begründen.<sup>131</sup> Darüber hinaus sind auch Verträge zwischen den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik und Marktakteuren unvollständig aufgrund der unvollkommenen Voraussicht über künftige Ereignisse, aufgrund der Unmöglichkeit bzw. der hohen Kosten vollständig spezifizierter Verträge, aufgrund der unvollständigen und asymmetrisch verteilten Information sowie aufgrund der Unmöglichkeit objektiver Beobachtung und Verifizierung der Vertragserfüllung. Die Parteien verfügen darum über diskre-

<sup>131</sup> Dixit (1998: 146) beschreibt das Risiko des Koordinierungsversagens in der Wirtschaftspolitik als Wechselwirkungen, die sowohl wirtschaftliche Leistung als auch den Prozess der Wirtschaftspolitik beeinflussen. Er misst diesen Wechselwirkungen, d.h. dem Risiko des Koordinierungsversagens, ein höheres Gewicht zu als dem Phänomen der auch im politischen Prozess auftretenden Vermögenswertspezifität: „There are similar aspects of asset specificity within the political process itself, but more importantly, these also interact with the performance of the economy. Thus: 1) Economic investments in specific assets may be deterred by fear of political hold-up (policy switch). 2) Politicians with specific assets (in locations, industries etc.) and their pivotal supporters with economic specific investments (human or physical capital specific to an industry) may together conspire to cause lock-in of policy.“

tionäre Handlungsspielräume, die sie angesichts ihrer Eigennutzorientierung opportunistisch zu nutzen versucht sind (North 1990; Dixit 1996, 1998).

Neben diesen generellen Ursachen treten bei Verträgen zwischen Staat und Marktakteuren weitere Faktoren hinzu, die die Opportunismusgefahren vergrößern. Zum einen verfügen die Träger der Wirtschaftspolitik in Regierung und Verwaltung über hoheitliche Befugnisse und damit in besonderem Maße über diskretionäre Handlungsspielräume. Dies erhöht das Regulierungsrisiko für die Marktakteure, also das Risiko opportunistischen Verhaltens seitens der staatlichen Akteure. Zum anderen verfolgt die Wirtschaftspolitik, vor allem in der Transformation, eine Vielzahl unterschiedlichster Ziele und nur selten gelingt es ihr, sie zu einem konsistenten Zielsystem zusammenzuführen. Zielkonflikte, wie sie insbesondere zwischen dem Allokationsziel und dem Verteilungsziel bestehen, werden oft nicht *ex ante* gelöst und die nicht konsistenten Ziele werden mit jeweils bindenden und folglich ebenfalls miteinander konfligierenden Verpflichtungen unterlegt (*inconsistent commitments*). Inkonsistente Ziele und Verpflichtungen erhöhen das Opportunismusrisiko für die politischen Akteure, also das Risiko opportunistischen Verhaltens seitens der Marktakteure. Sie geben letzteren Anreize, die verschiedenen Ziele gegeneinander auszuspielen und verschärfen so das Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit, in dem die politischen Akteure stehen. Diese haben aufgrund ihrer Möglichkeit, die Spielregeln selbst zu setzen, sogar Anreize, sich abzeichnende Zielkonflikte nicht *ex ante* zu lösen, sondern zunächst abzuwarten, ob und mit welcher Schärfe Zielkonflikte tatsächlich auftreten, um bei der *Ex-post*-Lösung dann unter Umständen auf die staatlichen Hoheitsrechte zurückzugreifen und sie gegebenenfalls zu Lasten Dritter zu nutzen.

Mit inkonsistenten Zielen und Verpflichtungen ist die Politik insbesondere in der Wirtschaftsförderung konfrontiert. Gewährt sie Fördermittel unter Auflagen, benötigt sie Glaubwürdigkeit sowohl im Hinblick auf die Realisierung der angekündigten Förderziele als auch im Hinblick auf die Durchsetzung der Auflagen. Damit sind der oben skizzierte Zielkonflikt und die sich daraus ergebende Dilemmasituation vorprogrammiert. Da die Erfüllung der angekündigten Ziele öffentlich beobachtbar ist, muss die Wirtschaftspolitik mit Rücksicht auf den Erhalt ihrer Glaubwürdigkeit großen Wert auf die Erreichung dieser Ziele legen. Werden die Förderziele verfehlt, drohen nicht nur die den Unternehmen gewährten Fördermittel zu „versinken“, sondern darüber hinaus auch Glaubwürdigkeitsverluste der Wirtschaftspolitik. Dies gibt den staatlichen Akteuren *ex post* Anreize, sich auf Nachverhandlungen über eine Fortführung oder Auf-

stockung der Förderung und/oder über eine Erleichterung der Förderauflagen einzulassen.<sup>132</sup>

Grundsätzlich steigen die Opportunismusgefahren bei selbstdurchsetzenden Verträgen zwischen politischen und privaten Akteuren

- mit dem Ausmaß der Informationsasymmetrien und der Unvollständigkeit der Vereinbarungen,
- mit der fehlenden Beobachtbarkeit und Verifizierbarkeit der Vertragserfüllung,
- mit dem Umfang hoheitlicher Befugnisse auf Seiten der politischen Akteure sowie
- mit der Schärfe der Zielkonflikte auf Seiten der politischen Akteure.

Neben diesen Faktoren, die das Risiko des Koordinierungsversagens unvermeidlich erhöhen, gibt es einige weitere, hybride Faktoren, bei denen es von ihrer Gestaltung abhängt, inwieweit sie zum Risiko des Koordinierungsversagens beitragen oder ob sie, ähnlich wie spezifische Investitionen, so gestaltet und instrumentalisiert werden können, dass sie es begrenzen.<sup>133</sup>

Der wichtigste dieser hybriden Faktoren, dessen Wirkung von der jeweiligen Vertragsgestaltung abhängt,<sup>134</sup> liegt darin, dass der Staat nicht als Person agieren kann, sondern nur durch Vertreter der Regierung, der Verwaltung oder des Rechtswesens. Dabei bestehen zumeist komplexe Vertretungsverhältnisse (agency relationships) sowohl vertikaler und horizontaler Art als auch in Form von Verhältnissen mit so genannter gemeinsamer Vertretung (common agency),<sup>135</sup> bei denen ein Akteur, beispielsweise eine politische Partei, als Vertreter (agent) für mehrere Prinzipale, zum Beispiel mehrere Wählergruppen, auftritt (Dixit 1998: 146 f.).<sup>136</sup> Entscheidungskompetenzen und Vollzugszuständigkeiten in

<sup>132</sup> Hier können Nachverhandlungen zu den Privatisierungsverträgen der Treuhandanstalt als Beispiel dienen ebenso wie die Nachverhandlungen zur Altschuldenhilfe für die ostdeutschen Wohnungsunternehmen oder die vielfach verlängerten Strukturangepassungshilfen in der Stahlindustrie und im Schiffbau.

<sup>133</sup> Vgl. die Ausführungen zur Absicherung durch Geiseln und Pfänder in Abschnitt C.II.3.a.

<sup>134</sup> Genau genommen hängen die Effekte der politischen Vertretungsstrukturen auf die Koordinierungsleistung selbstdurchsetzender Verträge nicht eigentlich von der Vertragsgestaltung ab, sondern davon, welche politischen Akteure ausgewählt und mit der Gestaltung und Durchsetzung der Verträge beauftragt werden.

<sup>135</sup> „Common agency“ ist ein zentrales und charakteristisches Element demokratischer Gesellschaften (Dixit 1998: 147).

<sup>136</sup> Dixit (1998: 146) geht davon aus, dass die Vertretungsverhältnisse von Seiten des Staates generell komplexer sind als in der Wirtschaft. Diese These ist jedoch äußerst anfechtbar. Zum einen bestehen auch in Unternehmen, zumal wenn sie verflochten und als Großunternehmen global tätig sind, anders strukturierte, aber durchaus äh-

diesen Vertretungsverhältnissen können zweckmäßig oder unzweckmäßig gestaltet sein — sei es, dass sie zu umfassend, sei es, dass sie zu stark aufgesplittet oder nicht eindeutig definiert sind — und den privaten Akteuren dann Gelegenheit zur einseitigen Vorteilsnahme oder zu einer nicht vorgesehenen Einflussnahme auf den politischen Prozess bieten.

Ein weiterer hybrider Faktor ist die Wahlzyklusbeschränkung der politischen Akteure. Sie haben aufgrund begrenzter Amtszeiten vielfach einen kürzeren Zeithorizont als die privaten Akteure.<sup>137</sup> Dies gibt aber nicht notwendigerweise einen Anreiz zu opportunistischem Verhalten, denn in der Regel streben Amtsinhaber nach Amtserhalt, so dass sich ihr Planungshorizont durchaus über den nächsten Wahltermin hinaus erstrecken kann. Sofern die politischen Akteure nicht in Zielkonflikten stehen und gleichzeitig in ihrem Streben nach Amtserhalt von ihrer Glaubwürdigkeit und Vertragstreue abhängig sind, haben sie Anreize, auf die kurzfristigen Vorteile opportunistischen Verhaltens zu verzichten. Sind sie jedoch, wovon realistischerweise auszugehen ist, in Zielkonflikte verstrickt, lässt sich ohne weitere Annahmen — insbesondere ohne Annahmen darüber, in welchem Maße die Aussichten zur Amtsfortführung von starken wirtschaftlichen Interessengruppen abhängt — kaum abschätzen, wie sich die vorhandene oder fehlende Aussicht zur Amtsfortführung auf ihre Vertragstreue auswirkt.

Begrenzte Amtszeiten haben noch einen weiteren Aspekt. Politische Akteure können sich immer nur selbst und immer nur für die Dauer ihrer Amtszeit binden, nicht jedoch ihre Amtsnachfolger. Die mit einem Amtswechsel mögliche Politikänderung beinhaltet, soweit dadurch die Fortführung selbstdurchsetzender Verträge in Frage gestellt ist, für die Inhaber standortspezifischer Vermögenswerte ein erhebliches Risiko. Für neue Amtsinhaber kann es jedoch, je nach ihrer politischen Agenda, reizvoll sein, in bereits bestehende derartige Verträge einzusteigen und sie fortzuführen, weil es ihnen die Gelegenheit gibt, rasch Reputation aufzubauen.

## **b. Formen**

Koordinierungsversagen in relationalen, auf Selbstdurchsetzung angewiesenen Verträgen bedeutet, dass die Quasi-Rente spezifischer Investitionen nicht den In-

---

lich komplexe Vertretungsverhältnisse. Zum anderen kommt es auch nicht auf den Komplexitätsgrad an, sondern darauf, ob die Vertretungsverhältnisse in ihrer Struktur und Komplexität dem jeweiligen politischen oder ökonomischen Zweck angemessen sind.

<sup>137</sup> Zwar kann die Amtsdauer politischer Akteure nicht Gegenstand der Vertragsgestaltung sein, wohl aber die Frage, welche Akteure mit welcher voraussichtlichen Amtsdauer an der Gestaltung und Durchsetzung von Verträgen beteiligt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch zu bedenken, welche Funktionen in der Verwaltung mit Beamten auf Lebenszeit besetzt werden sollten oder nicht.

vestoren als den Inhabern der jeweiligen Vermögenswerte zufällt, sondern dass sie durch opportunistisches Verhalten (hold-up) ihrer Vertragspartner „beraubt“ wird. Dadurch kommt es zu einer Umverteilung der Ex-post-Erträge der Transaktion zwischen den Parteien zu Lasten der einen und zu Gunsten der anderen Partei. Dabei ist insbesondere diejenige Partei mit dem Risiko opportunistischen Verhaltens konfrontiert, die in größerem Umfang spezifische Investitionen getätigt und folglich höhere Beziehungsaustrittskosten hat.

Während bei Verträgen zwischen privaten Akteuren opportunistisches Verhalten in der Regel zu Lasten des jeweiligen Vertragspartners geht und zur Umverteilung der in Frage stehenden Quasi-Rente lediglich zwischen den am Vertrag Beteiligten führt, kann es bei Verträgen zwischen staatlichen und privaten Akteuren aufgrund der hoheitlichen Befugnisse, mit denen die staatlichen Akteure ausgestattet sind, zu einer weiteren Form des Koordinierungsversagens kommen.<sup>138</sup> Hoheitliche Befugnisse geben staatlichen Akteuren die Möglichkeit — und damit einen Anreiz — bei ex post auftretenden Vertragsproblemen den Weg des geringeren Widerstandes zu gehen und den Vertrag nicht oder nicht nur zu Lasten des Vertragspartners, sondern gegebenenfalls auch zu Lasten von nicht direkt am Vertrag beteiligten Dritten, der Allgemeinheit, anzupassen.<sup>139</sup>

Wird beispielsweise in der Förderpolitik der Konflikt zwischen der Förderung der Unternehmen und der Durchsetzung von Auflagen akut, können die Unternehmen in Nachverhandlungen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und/oder dem Ausbleiben von Investitionen drohen. Diese Drohung ist in der Regel glaubwürdig, denn die staatlichen Akteure können, da ihnen die hierfür notwendigen Informationen und Kenntnisse zumeist fehlen, die Argumentation der Unternehmen nicht überprüfen und damit nicht widerlegen. Der Zugriff auf öffentliche Mittel macht es ihnen zudem vergleichsweise leicht, eine Fortführung oder Aufstockung der Förderung mit den Unternehmen zu vereinbaren.<sup>140</sup> Begünstigt wird eine derartige Einigung dadurch, dass die Wirtschaftspolitik ihre Förderziele und ihre politische Glaubwürdigkeit gerne anhand leicht messbarer Größen wie der Zahl geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze oder dem Umfang des

<sup>138</sup> Liegt bei den staatlichen Akteuren eine Kombination aus hoheitlichen Befugnissen und inkonsistenten Zielen bzw. Verpflichtungen vor, steigt die Gefahr des Koordinierungsversagens.

<sup>139</sup> Die Allgemeinheit der Bürger ist auch bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Form von Verträgen und Vereinbarungen immer indirekt beteiligt. Denn letztlich fungieren die Bürger als Prinzipale ihrer staatlichen Vertreter in Politik und Verwaltung. Sie haben ihnen Mandat und Legitimation gegeben.

<sup>140</sup> In vielen Wirtschaftszweigen unterliegt die Beihilfengewährung inzwischen allerdings der EU-Wettbewerbsaufsicht. Dies beschneidet die Befugnisse der nationalen staatlichen Akteure, die nun unter Umständen nicht mehr ausreichen, um selbständig über die Gewährung, Fortführung oder Aufstockung von Fördermitteln sowie über Erleichterungen bei gegebenenfalls bestehenden Auflagen zu entscheiden.

Investitionsvolumens definiert. Diese Größen sind leichter messbar und der Öffentlichkeit leichter zu vermitteln als die eigentlich relevanten, jedoch komplexen oder nicht verfügbaren Informationen über die langfristige Rentabilität der betreffenden Arbeitsplätze bzw. Investitionen und die erst künftig erkennbaren Kosten und Folgen dieser Politik.

Bei der Ex-post-Anpassung von Verträgen können staatliche Akteure ihre hoheitlichen Befugnisse nutzen, um sich einen zumindest kurzfristig transaktionskostengünstigen und, im Hinblick auf die Öffentlichkeit, glaubwürdigkeitschonenden Ausweg aus dem Dilemma von Erpressbarkeit und Glaubwürdigkeit zu schaffen. Antizipieren die privaten Akteure dies, besteht ein Potential zur Kollusion, zur stillschweigenden, wettbewerbs- und ordnungswidrigen Zusammenarbeit der Vertragsparteien, bei der es den Privaten gelingen kann, auch außerhalb der Wahlen Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen und die staatlichen Akteure zur Bedienung ihrer speziellen Interessen zu bewegen (Laffont und Tirole 1991: 1094). Diese Form des beiderseitigen opportunistischen Verhaltens, bei der es den Privaten gelingt, die diskretionären, auf hoheitlichen Befugnissen beruhenden, Handlungsspielräume ihrer Vertragspartner zu vereinnahmen und sie sich bei Ex-post-Vertragsanpassungen zu Nutze zu machen, wird in der Literatur auch als „Capture“ oder „Capture-Problem“ bezeichnet.<sup>141</sup>

Posner (1974: 346 f.) unterscheidet, je nach der Ausprägung des politischen Systems, drei Formen des „Capture“: Im „unternehmerischen“ System werden begünstigende gesetzliche Regelungen verkauft, im „Zwangssystem“ werden sie aufgrund glaubwürdiger Androhung von Arbeitsniederlegung und anderer Formen öffentlicher Unruhe gewährt und im „demokratischen“ System werden sie nach dem Gewicht der Begünstigten bei den Wahlen gewählt. Die oben dargestellte Variante des „Capture“ durch „Erpressung“ (hold-up) bei langfristigen unvollständigen Verträgen ähnelt dem von Posner skizzierten Erwerb vorteilhafter Regulierung durch Ausübung von Zwang, allerdings mit einem entscheidenden Unterschied: Während es Posner (1974: 347) zufolge an guten Theorien — glaubwürdiger — Drohungen fehlt, liefert die Transaktionskostentheorie die von

<sup>141</sup> Stigler (1971: 3) hat unter Zuhilfenahme von Olsons (1965) Theorie des kollektiven Handelns erklärt, wie Industrien Regulierung regelrecht erwerben und wie diese in erster Linie zu ihren Gunsten gestaltet und gehandhabt wird („... how regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.“). Die Auseinandersetzung mit dem Einfluss von Interessengruppen auf den politischen Prozess geht zurück auf Marx, der behauptet hatte, dass Großunternehmen die gesellschaftlichen Institutionen kontrollieren (Laffont und Tirole 1991: 1089). Später hat auch die Regulierungstheorie diese Frage aufgegriffen und gezeigt, dass es nicht nur großen, sondern auch kleinen Unternehmen und Verbrauchern gelingen kann ihre Interessen zu organisieren und im politischen Prozess durchzusetzen (Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976).

ihm vermisste Erklärung mit dem Hinweis auf die Bindungswirkung spezifischer Investitionen und der sich daraus ergebenden Erpressbarkeit der Investoren.

### c. *Folgen*

Die unmittelbaren Folgen von Koordinierungsversagen durch opportunistisches Verhalten bestehen in der Ex-post-Umverteilung von Quasi-Renten zwischen den am Vertrag beteiligten Parteien, gegebenenfalls auch zu Gunsten oder zu Lasten Dritter. Die mittelbaren Folgen beschränken sich jedoch nicht auf diese Verteilungswirkung. Eine Übervorteilung eines Vertragspartners durch Enteignung seiner Quasi-Rente schwächt seine Anreize für künftige Investitionen in spezifische Vermögenswerte und hat damit weit reichende, allokativen Folgen — sei es, dass das Investitionsvolumen geringer ausfällt, sei es, dass die Absicherungskosten künftiger spezifischer Investitionen steigen. Kann eine bessere Absicherung nicht erreicht werden und bevorzugen Investoren bei der Anlage ihrer Mittel künftig weniger spezifische Vermögenswerte, können zudem strukturelle Veränderungen auftreten. Diese mittelbaren Folgen treten auch dann ein, wenn die Investoren die Gefahr opportunistischen Verhaltens aufgrund unzureichender Absicherung antizipieren, also auch ohne dass Koordinierungsversagen tatsächlich eintreten müsste.

Werden in der Wirtschaftspolitik, etwa bei Programmen zur Unternehmensförderung, langfristige, unvollständige und auf Selbstdurchsetzung angewiesene Verträge zwischen staatlichen Akteuren und Marktakteuren geschlossen, kann ein Koordinierungsversagen entweder zu Lasten der Marktakteure gehen (mit den oben dargestellten Folgen einer Schwächung der Investitionsanreize und des Investitionsprozesses) oder es kann zu Lasten der wirtschaftspolitischen Akteure gehen oder auch zu Lasten Dritter, der Allgemeinheit. Sind es jedoch die Marktakteure, die sich ex post im Rahmen der Vertragsdurchführung oder -anpassung einseitige Vorteile verschaffen können, erreichen sie gesamtwirtschaftlich gesehen ein zu hohes Maß an Investitionssicherheit und können dann Marktrisiken und/oder die Folgen von Missmanagement auf den Staat und damit auf die Allgemeinheit abwälzen. Dies führt für die Wirtschaftspolitik zu einem schleichenden Verlust von Glaubwürdigkeit im Hinblick auf eine zweckmäßige Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Der Wiederaufbau von Glaubwürdigkeit braucht jedoch in der Regel Zeit. Währenddessen steht dieses transaktionskostengünstige Instrument der Absicherung nicht oder nur in eingeschränktem Maße zur Verfügung.

Letztlich ist die Allgemeinheit von einem Koordinierungsversagen in der Wirtschaftspolitik am stärksten betroffen, denn zum einen stellen auch die Marktakteure bzw. Investoren einen Teil dieser Allgemeinheit dar, zum anderen werden die Träger der Wirtschaftspolitik immer nur im Auftrag der Allgemein-

heit tätig werden, so dass ein Koordinierungsversagen eine unzureichende Erfüllung dieses Auftrages bedeutet. Die Folgen eines Koordinierungsversagens sind jedoch oft erst langfristig erkennbar und kommen in der Regel in Symptomen sehr allgemeiner Art zum Ausdruck, wie einem zu hohen Staatsanteil oder einer generellen Schwächung der Leistungsanreize. Sie können verschiedenste Ursachen haben und lassen sich in der Regel nicht ohne weiteres auf bestimmte Fälle des Koordinierungsversagen zurückführen.

Koordinierungsversagen in der Wirtschaftspolitik kann aufgrund der langfristigen Bindungen, die mit relationalen, auf Selbstdurchsetzung angewiesenen Verträgen geschaffen werden, Pfadabhängigkeiten schaffen (Dixit 1998: 139), die wirtschaftspolitische Korrekturen sehr erschweren. Oft wird erst nach Vertragsschluss erkennbar, welche Umwelt- und Verhaltensrisiken mit vertraglichen Vereinbarungen verbunden sind. Dann werden Maßnahmen zur Ex-post-Anpassung notwendig, deren Kosten so hoch sein können, da sie das Ex-ante-Vorteilhaftigkeitskalkül verletzen, dass der Wahl und der Gestaltung dieses Koordinierungsmechanismus zugrunde lag. Zudem können Zeitinkonsistenzprobleme auftreten, wenn etwa eine Ex-post-Vertragsanpassung für beide Parteien vorteilhaft ist und darum wohlfahrtserhöhend zu sein scheint. Kann sie jedoch antizipiert werden, beeinflusst bzw. schwächt sie bereits ex ante die Leistungsanreize und kann damit langfristig wohlfahrtsmindernde Wirkungen haben (Bickenbach et al. 1999: 20 f.).<sup>142</sup>

#### *d. Absicherung*

Auch bei Transaktionen in der Wirtschaft besteht die Notwendigkeit der beiderseitigen Absicherung, wenn es zwischen Marktakteuren und den Trägern der Wirtschaftspolitik zu langfristigen, unvollständigen Verträgen kommt, die auf Selbstdurchsetzung angewiesen sind. Angesichts der oben skizzierten Folgen von Koordinierungsversagen müssen die Analyse und Ausgestaltung politischer Koordinierungsstrukturen die Gefahr des Regulierungsopportunismus in Betracht ziehen und auf die Gestaltung wirksamer Absicherungsmechanismen ausgerichtet sein (Bickenbach et al. 1999: 19 f.). Ebenso ist jedoch zu beachten, dass umgekehrt auch die Wirtschaftspolitik, insbesondere angesichts ihrer vielfältigen Zielkonflikte, in hohem Maße erpressbar ist und die Gefahr besteht, dass es den Unternehmen gelingt, nicht nur die erforderliche Absicherung gegen Regulierungsrisiken zu erreichen, sondern darüber hinaus auch Marktrisiken auf

---

<sup>142</sup> Wird beispielsweise im Rahmen von Nachverhandlungen die Unterstützung oder Rettung (bail-out) eines konkursbedrohten Unternehmens vereinbart, kann dies durchaus im aktuellen Interesse der Beteiligten im Unternehmen, bei den Konsumenten und in der Wirtschaftspolitik liegen. Antizipiert das Unternehmen diese Möglichkeit jedoch, sind seine Anreize, eine konkursreife Lage zu vermeiden, geschwächt.

den Staat und damit auf die Allgemeinheit abzuwälzen. Kurz: Zweckmäßige wirtschaftspolitische Koordinierungsstrukturen benötigen außerdem eine wirksame Absicherung gegen Vereinnahmungsversuche (Capture) seitens der Unternehmen und ihrer organisierten Interessen.

Hierfür stehen im Prinzip dieselben Strategien zur Verfügung wie bei der Absicherung von Verträgen zwischen privaten Akteuren: die Schaffung glaubwürdiger Bindungen, insbesondere durch wechselseitige spezifische Investitionen, die Durchführung von Zug-um-Zug-Geschäften sowie die Gestaltung strategischer Lücken und Klauseln. Über diese Möglichkeiten der Vertragsgestaltung hinaus kommt es, angesichts der komplexen horizontalen und vertikalen Vertretungsstrukturen auf Seiten der Politik, außerdem auf die Schaffung geeigneter Vertretungsstrukturen in Politik und Verwaltung an, insbesondere auf den optimalen Grad an Zentralisierung bzw. Dezentralisierung (Spezialisierung) von Befugnissen bei der Vertragsdurchführung.<sup>143</sup>

Vertretungsverhältnisse zu gestalten bedeutet, Transaktionskosten zu instrumentalisieren. Denn für Vertretungsstrukturen — wie für spezifische Investitionen — gilt, dass sie nicht nur opportunistische Handlungsspielräume schaffen, sondern sich auch instrumentalisieren und zur Beschränkung dieser Handlungsspielräume einsetzen lassen. Der Gedanke, dass Transaktionskosten nicht nur zu minimierende Reibungsverluste darstellen, sondern auch eine wünschenswerte und darum anzustrebende „Bremswirkung“ entfalten können, ist bereits in dem Vorschlag von Williamson (1985) enthalten, wechselseitige spezifische Investitionen zur Vertragsabsicherung durchzuführen, und wird sowohl in der Regulierungs- als auch in der ordnungstheoretischen Literatur wieder aufgegriffen (Ribhegge 1991; Dixit 1996; 1998; Grosseckter 1997; Laffont und Martimort 1998; Bickenbach et al. 1999).<sup>144</sup>

Bei der Schaffung geeigneter Vertretungsstrukturen kommt es auf den jeweils adäquaten Grad an Zentralisierung bzw. Dezentralisierung (Spezialisierung) bei der Zuweisung von Kompetenzen an: Eine zentrale oder gebündelte Zuständigkeit schützt vor allem die Marktakteure vor Regulierungsopportunismus, eine dezentrale oder spezialisierte Zuständigkeit kann dagegen die staatlichen Akteure in Politik und Verwaltung vor der Vereinnahmung durch organisierte Interes-

---

<sup>143</sup> Dixit (1998: 147) kennzeichnet die beiden grundsätzlichen Möglichkeiten der Absicherung als „commitment and delegation“: irreversible Ex-ante-Maßnahmen, die glaubwürdige Bindungen herstellen einerseits und eine zweckmäßige Zuweisung der residualen Rechte an nichtinteressengebundene Akteure andererseits.

<sup>144</sup> Grosseckter (1997: 106) spricht in diesem Zusammenhang von Transaktionskosten als Soziokatalysatoren: „Der Einsatz von Transaktionskosten zur Aktivierung (d.h. zum Starten oder Beschleunigen) erwünschter Prozesse bzw. zur Inhibierung (d.h. zur Verzögerung oder Blockade) unerwünschter Prozesse kann man daher auch als *Soziokatalyse* (Hervorhebung im Original, d. Verf.) bezeichnen.“

sen (Capture) schützen (Laffont und Martimort 1998). Die Zentralisierung von Zuständigkeiten kann beispielsweise genutzt werden, um eine sonst nicht gegebene Teilbarkeit von Investitionen im Verantwortungsbereich der zuständigen (Regulierungs-)Instanz und damit eine Sanktions- oder Disziplinierungsmöglichkeit im Falle des Regulierungsopportunismus zu schaffen (Wolf 1998). Ist lediglich eine (administrative oder politische) Instanz für die Durchführung gleichartiger Verträge mit einer Mehrzahl von Marktakteuren zuständig, die die Quasirenten ihrer individuellen, jeweils unteilbaren, aber zu verschiedenen Zeitpunkten stattfindenden Investition schützen wollen und dabei die Vertragsdurchführung gegenseitig beobachten können, so zieht Regulierungsopportunismus gegenüber einem Marktakteur unvermeidlich eine Investitionszurückhaltung der übrigen Marktakteure nach sich.<sup>145</sup>

Umgekehrt kann sich eine zentrale Instanz, bei der verschiedene Zuständigkeiten gebündelt sind, weniger gut gegen Einflussnahme von außen schützen, weil sie aufgrund der Breite ihres Auftrages und der Vielzahl ihrer Ziele flexible Verfahrensregeln anwenden muss (Laffont und Martimort 1998: 683). Dies erleichtert das Geschäft der organisierten Interessen, weil sie aus der Flexibilität der Verfahrensregeln Vorteile ziehen und ihre Einflussnahme effektiver gestalten können, als wenn sie es mit mehreren Instanzen zu tun hätten. Die Zuweisung verschiedener Kompetenzen und Zuständigkeiten auf verschiedene Instanzen erhöht dagegen die Transaktionskosten der Einflussnahme auf den politischen Prozess und wirkt so einer Vereinnahmung (Capture) im Sinne der Durchsetzung organisierter Interessen entgegen. Insbesondere wenn die Wirtschaftspolitik eine Vielzahl von Zielen verfolgt und diese nicht widerspruchsfrei formulieren kann, ist es angezeigt, die Zuständigkeit für die einzelnen Ziele jeweils verschiedenen Instanzen zuzuweisen.

Neben der adäquaten Zuweisung der Zuständigkeiten sollte jede Instanz nach den drei komplementären Grundsätzen der Unabhängigkeit, der Verantwortlichkeit und der Transparenz gestaltet werden (Bickenbach et al. 1999: 21 f.). Je geringer die Transparenz — die Öffentlichkeit — der jeweiligen Politik, desto größer ist sowohl das Risiko des Regulierungsopportunismus, also der opportunistischen Ausbeutung der Unternehmen durch den Staat als auch das Risiko des „Capture“, also mangelnder Durchsetzungsschwäche der Politik gegenüber organisierten Interessengruppen. Soweit die Transparenz verschiedener Politiken unterschiedlich ist, können inkonsistente Verpflichtungen dort angepasst werden, wo Transparenz und Öffentlichkeitseffekte am geringsten sind. Transparenz kann allerdings die Unvollständigkeit und die asymmetrische Verteilung von

<sup>145</sup> Hierbei handelt es sich um eine Variante der Absicherung durch Zug-um-Zug-Geschäfte. Während Zug-um-Zug-Geschäfte eine Teilbarkeit von Investitionen in zeitlicher Hinsicht schaffen bzw. nutzen, schafft die Zentralisierung von Zuständigkeiten Teilbarkeit innerhalb eines bestimmten Verantwortungsbereiches.

Informationen zwischen verschiedenen Akteuren nicht überwinden, sondern allenfalls mildern. Sie kann nur in begrenztem Maße vor Regulierungsopportunismus schützen. Zum einen ist die Schaffung von Transparenz mit Transaktionskosten verbunden, zum anderen sind die Adressaten, denen die zu schaffende Transparenz Informationsmöglichkeiten bieten soll, beschränkt rational und können, angesichts der Komplexität politischer Prozesse, die angebotenen Informationen in der Regel nicht vollständig aufnehmen und verarbeiten.

## **D. Der Altschuldenkompromiss als wirtschaftspolitisches Instrument der Koordinierung**

### **I. Der Altschuldenkompromiss als relationaler Vertrag**

#### **1. Lösung des Altschuldenproblems durch Verhandlungen**

Die Unsicherheit über den Rechtscharakter der Wohnungsbaualtschulden war ein Hindernis für Investitionen im ostdeutschen Wohnungsbau, an dessen Beseitigung die Wohnungspolitik ebenso wie die Wohnungswirtschaft ein großes Interesse hatten. Zunächst sollte die Lösung der Altschuldenfrage auf dem Rechtswege erfolgen, und man hatte versucht, die Frage, wer die Altschulden zu tragen habe, durch juristische Gutachten klären zu lassen.<sup>149</sup> Diese Gutachten kamen jedoch zu entgegengesetzten, einander widersprechenden Beurteilungen. Sowohl die Auffassung, der Staat müsse die Wohnungsbaualtschulden übernehmen, als auch die Auffassung, die Unternehmen der Wohnungswirtschaft müssten sie tragen, wurde mit stichhaltigen Argumenten vertreten. Den Weg der rechtlichen Klärung weiterzuverfolgen wäre vermutlich auf ein verfassungsgerichtliches Verfahren hinausgelaufen.

Für beide Parteien war vor allem die schnelle Klärung der Altschuldenfrage dringlich. Die Wohnungspolitik hatte sich auf eine rasche Verbesserung der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern verpflichtet. Damit stand für sie ein Teil ihrer politischen Glaubwürdigkeit, ihres Reputationskapitals, auf dem Spiel. Für die Wohnungsunternehmen stand der Wert des Wohnungsbestands, ihres Anlagekapitals, auf dem Spiel, das langfristig in einer spezifischen Verwendung gebunden ist. Der Wert des Wohnungsbestands bestimmt den Unternehmenswert und ist abhängig von kontinuierlichen Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Dabei ging es für die ostdeutschen Wohnungsunternehmen nach der Wende nicht nur um die laufenden Maßnahmen zur Bestandswerterhaltung, sondern außerdem darum, die zu DDR-Zeiten weitgehend unterbliebenen Sanierungen und Instandsetzungen nachzuholen.

In dieser Situation hatten die Parteien abzuwägen zwischen der Gewissheit, die durch eine höchstrichterliche Entscheidung herbeigeführt worden wäre, und dem Risiko, infolge dieser Entscheidung voll als Gläubiger für die Altschulden eintreten zu müssen. Zudem mussten sie den Zeitbedarf einkalkulieren, den eine

---

<sup>149</sup> Harms (1992), Leciejewski und Scholz (1991), Westermann (1994).

gerichtliche Klärung erfordert hätte. Die Tatsache, dass beide Parteien Wert auf eine rasche Klärung legten und zudem in gleichem Maße mit dem Risiko einer vollständigen Zuweisung der Altschulden rechnen mussten, hat den Konsens über ein alternatives Verfahren zur Klärung der Altschuldenfrage ermöglicht. Hätte eine der Parteien ein deutlich geringeres Risiko gesehen, allein für die Altschulden haften zu müssen, wäre es für sie — soweit ihr Risikovorteil die Kosten und den Zeitaufwand eines Gerichtsverfahrens gerechtfertigt hätte — lohnend gewesen, auf einer gerichtlichen Klärung zu bestehen. Im Hinblick auf Vertragsinteresse und Dringlichkeit der Anliegen ist damit beim Altschuldenkompromiss von einer ausgewogenen Verteilung der Verhandlungsmacht zwischen den Parteien auszugehen.

Beim Altschuldenkompromiss konnten also durch eine Verhandlungslösung im Vergleich zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung Kosten- und Zeitersparnisse bei der Klärung der alten Schuldverhältnisse erzielt werden. Vorteile, die in diesem Fall nicht nur dem Staat und der Wohnungswirtschaft als den beiden unmittelbar beteiligten Parteien zufallen, sondern auch nichtbeteiligten Dritten: den Wohnungsinhabern, die schneller eine Verbesserung der Wohnqualität erfahren, den Arbeitnehmern, die von den konjunkturellen Impulsen der Wohnungsbauinvestitionen in Form eines größeren Arbeitsplatzangebots profitieren, und denen, die von einer Entlastung der knappen gerichtlichen Entscheidungskapazitäten profitieren.

## 2. **Optionen des Altschuldenhilfe-Gesetzes**

Das AHG bildet eine Rahmen- oder Generalvereinbarung zwischen dem Bund und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft über die Förderung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen durch die Gewährung von Altschuldenhilfen unter Auflagen über die Durchführung von Modernisierungsinvestitionen und die Privatisierung von Wohnungen. Die gesetzlichen Bestimmungen eröffnen den Wohnungsunternehmen verschiedene Optionen (Schaubild 2). Unternehmen, die nur die Zinshilfe in Anspruch nehmen, müssen lediglich die Altschulden anerkennen und darüber einen neuen Kreditvertrag abschließen sowie gegebenenfalls Belegungsbindungen für die begünstigten Wohnungen nach dem Belegungsbindungsrecht der Länder akzeptieren. Unternehmen, die sowohl die Zinshilfe als auch eine Teilentlastung von Altschulden erhalten wollen, müssen sich verpflichten, (i) die Altschulden anzuerkennen und darüber einen neuen Kreditvertrag abzuschließen, (ii) Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen durchzuführen und (iii) einen Anteil von 15 vH ihres Wohnungsbestandes im Laufe eines Zeitraumes von zehn Jahren (1993–2003) zu privatisieren, und zwar vorzugsweise an bisherige Mieter. Darüber hinaus können ihnen ebenfalls Ver-

Schaubild 2 — Optionen des Altschuldenhilfe-Gesetzes



● = Entscheidung. — ... = Fortsetzung.

Quelle: Eigene Darstellung.

pflichtungen aus dem Belegungsbindungsrecht der Länder entstehen. Wenn die Unternehmen ganz auf die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem AHG verzichten, müssen sie weder die Altschulden anerkennen noch Verpflichtungen zu Investitionen oder Privatisierungen eingehen noch Belegungsbindungen für ihre Wohnungen in Kauf nehmen.

Wichtig ist aus Sicht der Unternehmen folgendes: Sie entscheiden selbst, nach Maßgabe ihrer individuellen Belastung mit Altschulden und ihrer Einschätzung der Privatisierungsmöglichkeiten auf dem für sie relevanten Teilmarkt, über die Inanspruchnahme von Altschuldenhilfen und die Übernahme der damit verbundenen Verpflichtungen. Ihre Entscheidung beruht auf einem Vorteilhaftigkeitskalkül und muss, wie jede unternehmerische Entscheidung, unter Unsicherheit (d.h. unter Unsicherheit über die Kosten der Erfüllung der Verpflichtungen) ge-

troffen werden. Die Erträge aus dem Fördervertrag in Form von Teilentlastung und Zinshilfe sind für die Unternehmen — anders als bei einer typischen Investitionsentscheidung — vergleichsweise sicher und fallen bereits zu Vertragsbeginn an. Die Kosten aus der Erfüllung der Verpflichtungen sind dagegen vergleichsweise unsicher und fallen erst in Zukunft an.

Aus Sicht des Staates ist Folgendes wichtig: Die Unternehmen erhalten Fördermittel nicht als „free money“, sondern als Gegenleistung für Maßnahmen, die sie sonst möglicherweise gar nicht, nicht im vereinbarten Umfang, nicht in der vereinbarten Form oder nicht innerhalb des vereinbarten Zeitraumes durchgeführt hätten. Diese Maßnahmen stellen für den Staat ein instrumentelles Zwischenziel bei der Förderung der Anpassungsprozesse in der Wohnungswirtschaft dar: Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen sollen den Wert des wohnungswirtschaftlichen Anlagevermögens sichern bzw. steigern und zur Verbesserung der Wohnqualität beitragen. Wohnungsprivatisierungen, insbesondere an die bisherigen Mieter, sollen eine Verbesserung der Eigentumsstruktur, insbesondere durch die Bildung privaten, selbstgenutzten Wohneigentums bewirken.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Vereinbarungen zur Altschuldenerhilfe, also des AHG einschließlich seiner Änderungen und Ergänzungen, geeignet sind, das politische Ziel der Wohneigentumsbildung durch Mieterprivatisierung im Sinne einer Veräußerung von Bestandswohnungen an bisherige Mieter zu erreichen. Hierfür werden zunächst die Transaktionseigenschaften des Altschuldenkompromisses und die sich daraus ergebenden Koordinierungserfordernisse herausgearbeitet, um dann mit Hilfe des transaktionskostenökonomischen Analyseinstrumentariums zu untersuchen, ob die vertragliche Gestaltung den vorliegenden Transaktionseigenschaften gerecht wird und zweckmäßige Koordinierungsstrukturen etabliert.

### 3. **Transaktionsmerkmale**

Über die Inanspruchnahme von Altschuldenerhilfen und die Übernahme der damit verbundenen Verpflichtungen werden individuelle Verträge zwischen den einzelnen Wohnungsunternehmen und dem Bund, vertreten durch die KfW, geschlossen. Die Durchsetzungsanforderungen dieser Verträge resultieren (i) aus der Häufigkeit von gleichartigen Transaktionen der Vertragspartner, (ii) aus der Spezifität der im Rahmen der Vertragsdurchführung entstehenden oder zu schaffenden Vermögenswerte und (iii) aus der Unsicherheit, unter der die Verträge erfüllt werden müssen. Bei häufigen Interaktionen der Vertragspartner gewinnt die Vertragsbeziehung selbst den Charakter eines spezifischen Vermögenswertes, der die Möglichkeit künftiger Transaktionen mit dem jeweiligen Vertragspartner

verkörpert. Unsicherheit, sowohl im Hinblick auf künftige Umweltzustände als auch im Hinblick auf das künftige Verhalten der Vertragspartner, macht es erforderlich, die Quasi-Rente spezifischer Vermögenswerte durch geeignete Anpassungs- und Durchsetzungsmechanismen abzusichern.

#### a. Häufigkeit

Die Frage nach der Häufigkeit einer Transaktion ist die Frage nach der Wiederbringbarkeit der Durchsetzungskosten. Die Kosten eines Durchsetzungsmechanismus können umso eher wieder eingebracht werden, je häufiger er eingesetzt werden kann, also je häufiger eine bestimmte Transaktion durchgeführt wird und dasselbe Durchsetzungsproblem zu lösen ist.<sup>150</sup> Der Tausch, der im Altschuldenkompromiss vereinbart wurde — Altschuldenhilfe gegen Investitionen und Wohnungsprivatisierung —, stellt eine einmalige, nichtstandardisierte Transaktion dar. Es ist jedoch mit in den Blick zu nehmen, dass Regierung und Wohnungswirtschaft in vielen Belangen der Wohnungspolitik „Vereinbarungen“ treffen<sup>151</sup> und dass der Altschuldenkompromiss, obwohl er einmaligen, idiosynkratischen Charakter hat, Merkmale aufweist, die auch für andere Transaktionen zwischen den Trägern der Wohnungspolitik und der Wohnungswirtschaft typisch sind.

Der Altschuldenkompromiss steht für einen Typ von Transaktion, der eine Wohnungspolitik wiederholter Markteingriffe charakterisiert.<sup>152</sup> Die Ersteingriffe, Mietpreisregulierung und Kündigungsschutz, finden auf der Nachfrageseite statt und sind sozialpolitisch motiviert. Sie bewirken auf der Angebotsseite eine Renditeeinbuße auf das eingesetzte Kapital und machen Folgeinterventionen notwendig, die darauf abzielen, die Kapitaleigner oder Investoren für die durch den Ersteingriff verursachte Renditeeinbuße zu entschädigen. Eine solche Entschädigung bietet den Anreiz, Kapital in eine Verwendung zu lenken, die sonst einen geringeren Ertrag bieten würde als alternative Verwendungen.

Beispiele für derartige kompensatorische Eingriffe in der Wohnungspolitik sind die Vergabe von Fördermitteln etwa in Form von Steuervergünstigungen, Sonderabschreibungen, zinssubventionierten Krediten oder, im Falle des Altschuldenkompromisses, der Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden. In der

<sup>150</sup> Außerdem hängt die Wiedereinbringbarkeit der Durchsetzungskosten natürlich davon ab, wie hoch der Ertrag aus der Transaktion ist und mit welcher Sicherheit er eintritt.

<sup>151</sup> „Verhandlungen“ mit der Wohnungswirtschaft hat es beispielsweise auch über Zeitpunkt und Ausmaß der in Ostdeutschland zulässigen Mietanhebungen gegeben.

<sup>152</sup> Argumente des Marktversagens, die häufig zur Begründung wohnungspolitischer Interventionen angeführt werden, sind alles in allem wenig stichhaltig (Eekhoff 1987, 1993; Borchers 1983).

Regel werden die Fördermittel unter Auflagen vergeben. Die Durchsetzung dieser Auflagen, gegebenenfalls auch der zweckentsprechenden Verwendung der von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mittel, ist das gemeinsame Durchsetzungsproblem der hier skizzierten Transaktionen.

### *b. Spezifität*

Die mit dem Altschuldenkompromiss zu regelnde Transaktion ist nichtstandardisiert, weder im Hinblick auf die jeweiligen Akteure als Leistungsträger noch im Hinblick auf die in Frage stehenden Leistungen. Im Hinblick auf die Leistungsträger besteht ein bilaterales Monopol (Monopson), da die jeweilige Leistung nur von jeweils einem qualifizierten Akteur erbracht werden kann. So ist die öffentliche Hand für die Realisierung der Wohnungsprivatisierung unabweislich auf die Veräußerungsbereitschaft und die Mitwirkung der Wohnungsunternehmen angewiesen, da diese die vollen Eigentumsrechte an den Wohnungen innehaben. Eine Umwandlung in Eigentumswohnungen kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Veräußerungsbereitschaft der Unternehmen mittels geeigneter Anreize — auf rechtsstaatliche Weise — zu wecken.

Die Unternehmen ihrerseits sind auf die Träger der Wohnungspolitik angewiesen, denn die Belastungen, die sie zu tragen haben — die Bedienung der Altschulden trotz eines geminderten Substanzwertes des Wohnungsbestandes und einer geminderten Rendite auf Bestandsinvestitionen —, sind Folgen staatlicher Eingriffe: Die Altschulden wie auch die Substanzwertminderungen aufgrund unterlassener Investitionen stellen eine Erblast des sozialistischen Wirtschaftssystems dar; die Preisbindung für Mietwohnungen, die ebenfalls Teil der sozialistischen Wohnungsbewirtschaftung war, besteht, wenngleich in milderer Form, als eine sozialpolitisch motivierte Intervention des Staates auch in der bundesdeutschen Wohnungspolitik.

Zudem führen die im Altschuldenkompromiss vereinbarten Leistungen zu spezifischen Investitionen der Vertragspartner.<sup>153</sup> Die Wohnungspolitik muss bei der Entscheidung über die Gewährung von Altschuldenhilfen im Umfang von rund 33 Mrd. DM (Teilentlastung und Zinshilfe) die Knappheit ihrer Mittel und demzufolge Verwendungskonkurrenz berücksichtigen. Sie will mit diesen Mitteln Investitionen in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft anschieben und erwartet davon einen höheren ökonomischen und politischen Ertrag als von alternativen Verwendungsmöglichkeiten. Einen ökonomischen Mehrertrag erwartet sie, da aufgrund der intensiven Vorleistungsverflechtungen der Woh-

<sup>153</sup> Der Grad der Spezifität der einzelnen Leistungen lässt sich allerdings nicht bestimmen, da über die alternativen Verwendungen der eingesetzten Ressourcen und deren alternativen Ertrag nur Vermutungen angestellt werden können.

nungswirtschaft die Förderung von Wohnungsbauminvestitionen einen größeren Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage Ostdeutschlands bewirken kann als eine Förderung anderer Wirtschaftsbereiche.<sup>154</sup>

Mit der Ankündigung des Investitions- und insbesondere des Privatisierungszieles, kommt es darüber hinaus zu spezifischen Investitionen in ihre politische Glaubwürdigkeit. Zum einen kommen wohnungspolitische Entscheidungen zur Verbesserung der Wohnsituation in der Regel einer Vielzahl privater Haushalte zugute. Zum anderen lässt insbesondere die durch die Altschuldenhilfe beschleunigte Wohneigentumsbildung für den Bund eine Quasi-Rente (d.h. einen Mehrertrag) in „politischer Münze“ erwarten — vorausgesetzt, dass die politischen Akteure die Wertschätzung der Bürger für Wohneigentum richtig eingeschätzt haben oder dass sie deren Wertschätzung mit Hilfe von Informations- und Werbemaßnahmen herbeiführen können. Auf diese politischen und ökonomischen Mehrerträge gegenüber anderen Verwendungsmöglichkeiten müsste die Politik bei einer Umwidmung der Mittel verzichten.

Wie für den Bund bzw. die Wohnungspolitik führt der Altschuldenkompromiss auch für die Wohnungsunternehmen zu spezifischen Investitionen. Sie veräußern im Rahmen der Privatisierung einen Teil ihres Anlagenbestandes. Die Inanspruchnahme der Teilentlastung verpflichtet sie zu Privatisierungsanstrengungen, die sie sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht auf diese Weise unternommen hätten. Dabei sind die Privatisierungserlöse aufgrund der Anstrengungen, die sie zur Erfüllung der Auflagen, insbesondere zur Beachtung des Mietervorrangs, machen müssen, geringer, als wenn sie die Wohnungen ohne Auflagen veräußern könnten. Allerdings stellt auch die Teilentlastung, die den Unternehmen neben den Verkaufserlösen im engeren Sinne zufließt, eine Komponente des Gesamtertrages der Privatisierung dar. Die Wohnungsunternehmen werden die Teilentlastung also nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie von der Privatisierung nach dem AHG insgesamt höhere Erträge erwarten als von einer anderweitigen Veräußerung der Wohnungen oder von einer weiteren Bewirtschaftung der zur Privatisierung ausgewählten Wohnungsbestände.

Darüber hinaus investieren die Wohnungsunternehmen mit den Bemühungen, die sie zur Erfüllung der Privatisierungsaufgabe entwickeln, in ihre vertragliche Beziehung mit der Wohnungspolitik. Sie haben, nicht zuletzt aufgrund der bereits getätigten spezifischen Investitionen in den Wohnungsbestand, ein Interesse daran, auch künftig nicht nur als förderbedürftig, sondern ebenso als förderwürdig zu gelten und darum ihren Ruf als vertrauenswürdige Vertragspartner zu

---

<sup>154</sup> Während die ostdeutsche Bauwirtschaft nahezu vier Fünftel ihrer Vorleistungen aus den neuen Ländern bezieht und dadurch Nachfrage in anderen ostdeutschen Wirtschaftszweigen schafft, beträgt dieser Anteil bei Ausgaben für den privaten Verbrauch nur knapp die Hälfte und bei Ausrüstungsinvestitionen nur knapp zwei Fünftel (Stäglin und Filip-Köhn 1994: 5).

pflegen. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Wohnungspolitik. Solange der wohnungspolitische Regulierungsrahmen mit einer Vielzahl von Eingriffen in das unternehmerische Kalkül fortbesteht, die Wohnungspolitik aber dennoch Beeinträchtigungen des Investitionsprozesses vermeiden will, muss auch sie sich als vertrauenswürdiger Partner bei der Umsetzung des Altschuldenkompromisses zeigen.

### c. *Unsicherheit*

Unsicherheit ist, zusammen mit Vermögenswertspezifität, die zentrale Ursache für Durchsetzungsprobleme bei langfristigen Verträgen. Unsicherheit erwächst aus unvollständiger Information und führt zu unvollständigen Vereinbarungen. Unvollständigkeiten bieten zwar im Hinblick auf Umweltunsicherheiten eine vorteilhafte oder sogar notwendige Anpassungsflexibilität, sie vergrößern jedoch das Ausmaß der Verhaltensunsicherheit. Beim Altschuldenkompromiss bestehen Unsicherheiten insbesondere im Hinblick auf Verlauf und Ergebnis der Wohnungsprivatisierung, denn sie sind von zwei Faktoren abhängig, über die zu dem Zeitpunkt, zu dem die gesetzlichen Regelungen getroffen wurden, nur unvollständige Informationen vorlagen. Dies sind zum einen die Wohnungsmarktentwicklung im Fortgang des Transformationsprozesses und damit die Nachfrage seitens möglicher Erwerber, vor allem seitens der Mieter (Umweltunsicherheit), und zum anderen die Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen (Verhaltensunsicherheit).

Zwischen Staat und Wohnungsunternehmen liegen asymmetrische Informationen nach Vertragsschluss vor, so dass das Problem des moralischen Risikos relevant wird. Die Wohnungsunternehmen haben gegenüber dem Staat Informationsvorteile sowohl im Sinne versteckter Informationen als auch im Sinne versteckten Handelns. Zum einen können sie aufgrund ihrer Marktkenntnisse (*hidden information*), die sie mit dem Staat nicht teilen, Privatisierungsmöglichkeiten und -hindernisse besser einschätzen. Zum anderen haben sie Möglichkeiten versteckten Handelns, denn aufgrund von Kontrollkosten kann weder der Staat noch eine dritte Partei genaue Kenntnis darüber erhalten, inwieweit sie Anstrengungen entwickeln, um die bestehenden Privatisierungsmöglichkeiten zu nutzen und gegebenenfalls bestehende Privatisierungshindernisse zu überwinden.<sup>155</sup>

Um die Informationsunvollständigkeiten hinsichtlich des Privatisierungspotenzials zu vermindern, wurden in Vorbereitung des AHG Erhebungen und Befragungen bei den Mietern durchgeführt. Auf dieser Grundlage bestand anfangs zwischen Staat und Wohnungsunternehmen eine weitgehende Übereinstimmung

<sup>155</sup> Williamson (1975: 69) unterscheidet im Hinblick die Art und Weise der Leistungserfüllung „*consummate cooperation*“ versus „*perfunctory cooperation*“, zu deutsch etwa: engagierte Leistungserfüllung versus Dienst nach Vorschrift.

darin, dass das Kaufinteresse der Mieter groß genug sei, um die Privatisierungsquote von 15 vH ganz überwiegend durch Veräußerungen an bisherige Mieter zu erfüllen.<sup>156</sup> Da die gesetzliche Regelung jedoch nicht unmittelbar an der Nachfrage der Erwerber anknüpfen kann, bleibt nur das zu erreichende Privatisierungsergebnis, um die Privatisierungspflicht zu konkretisieren. Und auch dies geschieht beim AHG in unvollständiger Weise. So bestimmt das Gesetz mit der Festlegung einer Privatisierungsquote von 15 vH lediglich den Gesamtumfang der Privatisierung, nicht jedoch den Umfang der zur Erfüllung der Privatisierungspflicht erforderlichen Mieterprivatisierungen.

Die Unbestimmtheit der Privatisierungspflicht ist sowohl ein Instrument zur Berücksichtigung von Umweltunsicherheiten als auch Ausdruck und Folge asymmetrischer Information.<sup>157</sup> Die Unbestimmtheit trägt der Tatsache Rechnung, dass die Wohnungsunternehmen die Nachfrage der Mieter nach Wohneigentum durch Nutzung ihrer Informationsvorteile, d.h. durch eine geeignete Unternehmenspolitik (Auswahl der Bestände, Information, Werbung, Preisgestaltung) zwar beeinflussen können, sie aber nicht vollständig kontrollieren. Faktoren, die die Privatisierungsergebnisse beeinflussen, ohne dass die Unternehmen sie direkt kontrollieren könnten, sind etwa die Entwicklung der Haushaltseinkommen und der regionalen Arbeitsmärkte. Eine vollständige gesetzliche Bestimmung der Privatisierungsverpflichtung in dem Sinne, dass eine bestimmte Anzahl an Wohnungen an Mieter zu veräußern sei, könnte zudem bei den Mietern Unsicherheit schaffen und wäre auch aus diesem Grund nicht zweckmäßig.

Informationen über die mögliche bzw. die tatsächliche Intensität der Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen sind asymmetrisch verteilt; sie sind nur bei den Unternehmen selbst vorhanden. Die Unbestimmtheit des AHG hinsichtlich der Mieterprivatisierung eröffnet den Wohnungsunternehmen die Möglichkeit, sich opportunistisch zu verhalten, in dem Sinne, dass sie sich, soweit ihnen das nicht nachzuweisen ist, mit ihren Privatisierungsanstrengungen zurückhalten können. Um diese Verhaltensunsicherheit zu begrenzen, bestimmt das AHG, dass die Wohnungsunternehmen ihr Vorgehen bei der Privatisierung gegenüber der KfW dokumentieren müssen. In dem Maße, in dem sie die KfW als Vertreterin der Gegenpartei über ihre Privatisierungsanstrengungen informie-

---

156 Barthling-Schattevoy (1998: 246) unterscheidet zwischen Privatisierungen an Mieter als so genannte zielkonforme Verkäufe einerseits und Privatisierungen an andere, unternehmerische Erwerber als so genannte nichtzielkonforme Verkäufe andererseits.

157 Die Unvollständigkeit von Vereinbarungen stellt einerseits eine Lösung dar im Hinblick auf Umweltunsicherheiten und begrenzte Rationalität. Andererseits schafft sie jedoch Probleme, nämlich Anreize zu opportunistischem Verhalten, die ihrerseits wieder gelöst werden müssen. Entsprechendes gilt für den Einsperrungseffekt spezifischer Investitionen. Williamson (1998: 77) formuliert diesen Sachverhalt als Anforderung: „... organization needs to be studied as both problem and solution.“

ren, können im Prinzip auch Dritte, etwa Gerichte, darüber informiert werden. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Privatisierungsanstrengungen der Unternehmen weder von der Gegenpartei noch von Dritten vollständig überprüft werden können. Die Intensität der Privatisierungsanstrengungen kann daher nicht unmittelbar zum Gegenstand der gesetzlichen Bestimmungen gemacht werden.

Die Unbestimmtheit der Privatisierungsverpflichtung ist allerdings nicht nur Folge von Umweltunsicherheit und dem daraus resultierenden Wunsch nach bzw. der Notwendigkeit von flexibler Anpassung.<sup>158</sup> Sie ist auch Ausdruck und Folge eines potentiellen Zielkonfliktes der Wohnungspolitik. Denn die beiden Ziele des AHG — Mieterprivatisierung einerseits und Stärkung der Kredit- und Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen andererseits — können aufgrund der Auflagen, die für die Privatisierung gemacht werden, miteinander in Konflikt geraten.

Die präzise Formulierung und strikte Erfüllung der Privatisierungsaufgaben — sowohl hinsichtlich des Gesamtumfangs als auch hinsichtlich des Mietervorrangs — könnte unter Umständen nur mit hohen Preiszugeständnissen bei der Privatisierung erreicht werden, so dass ein Unternehmen durch die Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe dann eine Nettobelastung anstelle der angestrebten Nettoentlastung erführe.<sup>159</sup> Die Schärfe, mit der dieser Zielkonflikt auftritt, ist zum Zeitpunkt der Vereinbarungen jedoch nicht bekannt, sondern hängt von der Entwicklung exogener Faktoren ab. Die Unbestimmtheit der Vertragsbestimmungen erlaubt es, eine Präzisierung erst dann vorzunehmen, wenn erkennbar ist, ob und mit welcher Schärfe der Konflikt tatsächlich auftritt.<sup>160</sup>

Unsicherheit über die Vertragserfüllung besteht jedoch nicht nur aufgrund der Unbestimmtheit der Privatisierungspflicht, sondern außerdem aufgrund der Ungleichzeitigkeit des Leistungsaustausches. Während der Bund die Altschuldenhilfen, die nach Umfang, Zeitpunkt und Begünstigten präzise bestimmt sind, bis

<sup>158</sup> In einer Arbeitshilfe des BMBau (1993b: 28) zum Vollzug des AHG heißt es: „Der Gesetzgeber hat — ebenso wie bei der Ausgestaltung der Härteklausele im Falle der Wendewohnungen — bewußt darauf verzichtet, bereits jetzt **definitive Kriterien für die Beurteilung der 'Vertretbarkeit' einer Nichterfüllung gesetzlicher Verpflichtungen festzulegen**. Es ist insbesondere auch aus Sicht der Antragsteller günstiger, die präzise Ausgestaltung der Härtefallregelung der **Entscheidungspraxis der Kreditanstalt für Wiederaufbau** sowie der **Empfehlungspraxis des Lenkungsausschusses** insbesondere unter Berücksichtigung der ökonomischen Rahmenbedingungen auf gesamtwirtschaftlicher und regionaler Ebene zu überlassen (Hervorhebungen im Original, d. Verf.).“

<sup>159</sup> Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a: 197 f.) hat berechnet, für welche Parameterkonstellationen sich eine Nettobelastung der Unternehmen ergeben kann.

<sup>160</sup> Dies gilt nicht nur für die Unbestimmtheit der Privatisierungspflicht, sondern auch für die Unbestimmtheit der Klausel des Nichtvertretenmüssens in der Sanktionsbestimmung (vgl. Abschnitt D.III.3).

zum 1.7.1995 leistet,<sup>161</sup> verfügen die Wohnungsunternehmen über einen Zeitraum von zehn Jahren (bis Ende 2003) um die Privatisierungspflicht zu erfüllen. Auf ein nicht vertragsgemäßes Verhalten der Unternehmen kann der Staat, soweit er keine Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung trifft, nicht mit einer Leistungszurückhaltung seinerseits, das heißt, nicht mit einer Verweigerung von Altschuldenhilfen reagieren. Die Wohnungsunternehmen dagegen können in jeder Phase der Vertragserfüllung, genau genommen sogar bei jeder einzelnen Privatisierung, über ihre Privatisierungsanstrengungen entscheiden.

Der Grund für die Ungleichzeitigkeit von Leistung und Gegenleistung liegt in der zweifachen Zielsetzung des Altschuldenkompromisses: Gleichrangig neben dem Privatisierungsziel steht das Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen zu verbessern. Zum einen unterstützt eine rasche Entlastung von Altschulden dieses Ziel besser als es eine zeitlich gestreckte, mit den Privatisierungsfortschritten synchrone Schuldbefreiung täte. Zum anderen muss der zur Privatisierung erforderliche Zeitbedarf in Rechnung gestellt werden. Gerade die angestrebte Einzelprivatisierung von Wohnungen ist zeitaufwendig, nicht zuletzt, weil vor der Privatisierung in der Regel noch grundlegende Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen.

Während die Wohnungspolitik also in erheblichem Maße mit Verhaltensrisiken der Unternehmen konfrontiert ist, besteht für die Unternehmen hinsichtlich der Leistungen des Staates nur ein geringes Risiko, solange die gesetzlichen Grundlagen der Altschuldenhilfe nicht angetastet werden. Die staatlichen Leistungen, auf die die Unternehmen, falls sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, einen Rechtsanspruch haben, sind durch das AHG vollständig bestimmt und ihre Erbringung kann durch Gerichte überprüft werden (dreiseitige Durchsetzung). Ein Risiko über das Verhalten des Staates (Regulierungsrisiko) besteht für die Unternehmen allerdings, falls es zu einer Änderung der gesetzlichen Grundlage kommt. Dieses Risiko liegt nicht in einer nachträglichen Minderung der Altschuldenhilfe oder einer Erhöhung der Leistungspflichten, sondern in einer nachträglichen Ungleichbehandlung der von den Unternehmen erbrachten Leistungen. Dass dieses Risiko nicht ganz von der Hand zu weisen ist, zeigen bereits 1998 die wohnungspolitischen Vorstellungen der Grünen, denen zufolge die Privatisierungspflicht nach dem AHG abgeschafft werden sollte (FAZ 1998b): Das würde bedeuten, den Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht noch nicht vollständig erfüllt haben, die weitere Erfüllung zu erlassen. Jene Unternehmen, die ihre Pflicht bereits erfüllt haben, würden ihre Anstrengungen dann teilweise entwertet sehen.

---

<sup>161</sup> Zinshilfe ist geleistet worden für den Zeitraum vom 1.1.1994–30.6.1995. Die Teilentlastung von Altschulden erfolgte per 1.7.1995.

Festzuhalten bleibt: Die Vertragsgestaltung beim Altschuldenkompromiss muss einer Transaktion gerecht werden, die ungleich komplexer ist als die des standardisierten, klassischen Tausches. Unsicherheit und Spezifität stellen vergleichsweise hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Durchsetzungsmechanismen; die Einbettung des Altschuldenkompromisses in eine Wohnungspolitik, in der bereits ähnliche Durchsetzungsprobleme zu lösen waren und in der die Erwartung künftiger Transaktionen der Beteiligten besteht, erlaubt den Einsatz vergleichsweise aufwendiger, spezialisierter Durchsetzungsmechanismen.

#### **4. Koordinierungserfordernisse und Vertragsform**

Das AHG legt die Grundlage für langfristige, unvollständige Verträge zwischen Staat und Wohnungsunternehmen. Bei diesen Verträgen, die durch die Beantragung und Zusage von Altschuldenhilfen zustande kommen, handelt es sich um Förderverträge, bei denen den ostdeutschen Wohnungsunternehmen Fördermittel, hier insbesondere die Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden unter Auflagen, hier insbesondere über die Privatisierung von Wohnungen vorrangig an die bisherigen Mieter, zur Verfügung gestellt werden. Die Merkmale dieser Transaktion weisen den Altschuldenkompromiss sowohl als neoklassischen wie als relationalen Vertrag aus: Er entspricht dem Typ des neoklassischen Vertrages insoweit, als die Vereinbarungen aufgrund der Gesetzesform rechtsverbindlich sind und mit einer auf zehn Jahre festgelegten Erfüllungsfrist zeitraumbezogen sind.

Dennoch weist er überwiegend die typischen Merkmale eines relationalen Vertrages auf: Es handelt sich um eine nichtstandardisierte Transaktion, bei der die Identität der Vertragspartner von großer Bedeutung ist. Beide Parteien haben die Erwartung, auch künftig aufeinander als Vertragspartner angewiesen zu sein, und für beide Parteien ist die Vertragserfüllung mit spezifischen Investitionen verbunden, für die sie angesichts von Unsicherheiten eine Absicherung verlangen. Allerdings sind die Parteien auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße mit Unsicherheit konfrontiert. Die Wohnungsunternehmen sind vornehmlich mit Umweltunsicherheit konfrontiert, nämlich der Unsicherheit hinsichtlich der Marktentwicklung und der Privatisierungsmöglichkeiten; die Wohnungspolitik hingegen vornehmlich mit Unsicherheit über das Verhalten der Wohnungsunternehmen, insbesondere hinsichtlich der Intensität ihrer Privatisierungsanstrengungen.

Infolge der Informationsasymmetrien zwischen Wohnungspolitik und Unternehmen sind die Leistungspflichten der Parteien in den Vereinbarungen des Altschuldenkompromisses unterschiedlich präzise bestimmt und unterschiedlich abgesichert. Die Leistungen des Staates sind so festgelegt, dass ihre Erfüllung

durch Gerichte überprüft werden kann und für die Wohnungsunternehmen rechtlich durchsetzbare Ansprüche darstellen: Im AHG ist eindeutig festgelegt, welche Altverbindlichkeiten Gegenstand der Regelungen sind, unter welchen Voraussetzungen ein Wohnungsunternehmen zur Teilentlastung berechtigt ist, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt der Erblastentilgungsfonds Zahlungen zu leisten hat, und es ist festgelegt, für welche Altverbindlichkeiten, in welcher Höhe und an wen der Staat eine Zinshilfe zu leisten hat.

Besondere Koordinierungsanforderungen stellt die Wohnungsprivatisierung nach dem AHG. Sie ist aufgrund nichtbeobachtbarer, diskretionärer Handlungsspielräume der Unternehmen (Verhaltensunsicherheit) bei gleichzeitig hoher Unsicherheit über die Marktentwicklung (Umweltunsicherheit) sowie angesichts der Ungleichzeitigkeit des Leistungsaustausches und des potentiellen Zielkonfliktes zwischen Privatisierung und Investitionen in besonderem Maße auf Selbstdurchsetzung angewiesen. Angesichts dieser Transaktionsmerkmale sind die Erpressungspotentiale ungleich verteilt. Insbesondere braucht die Wohnungspolitik eine Absicherung gegen opportunistisches Verhalten der Unternehmen. Zur Erreichung der mit dem Altschuldenkompromiss angestrebten wohnungspolitischen Ziele kommt es also entscheidend auf die Gestaltung der Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen zur Wohnungsprivatisierung an.

## **II. Ex-ante-Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung**

Aus transaktionskostenökonomischer Sicht ist zu fragen, (i) ob die Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen ex ante so gestaltet worden sind, dass sie für beide Parteien eine glaubwürdige Bindung zur Erfüllung ihrer jeweiligen Verpflichtungen und Leistungszusagen schaffen, also opportunistischem Verhalten vorbeugen, und (ii) ob sie damit für die Wohnungspolitik die Erfüllung des Privatisierungszieles sicherstellen. Dabei kann die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen auch auf die Perspektive der Wohnungspolitik abstellen und formuliert werden als die Frage, inwieweit es ihr gelingt, glaubwürdige Leistungszusagen zu machen, ohne opportunistischem Verhalten der Unternehmen in Form einer Mindererfüllung ihrer Leistungspflichten oder in Form von Nachbesserungsforderungen nachgeben zu müssen.

## 1. Bildung von Vertretungsverhältnissen

Vertretungsverhältnisse verursachen einerseits Absicherungsbedarf und damit Vertretungskosten. Andererseits erlauben sie es, Kosten einzusparen, wenn der Vertreter im Hinblick auf die zu erfüllende Aufgabe über komparative Vorteile verfügt. Zudem gilt für Vertretungsverhältnisse ähnlich wie für spezifische Investitionen, dass sie nicht nur Ursache von Durchsetzungsproblemen sind, sondern dass sie auch instrumentalisiert und zur Lösung dieser Probleme eingesetzt werden können. Die zweckmäßige Bildung von Vertretungsverhältnissen spielt sowohl bei der Anbahnung des Altschuldenkompromisses als auch bei der Gestaltung der Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen eine Rolle.

Beim Altschuldenkompromiss sind Vertrags- und Verhandlungsebene durch die Bildung von Vertretungsverhältnissen getrennt worden. Die Verhandlungen sind zentral geführt worden zwischen dem Bundesbauministerium, den Vertretern der Fachministerien der Länder, den Interessenvertretern der Wohnungswirtschaft und den Interessenvertretern der Mieter. Das Ergebnis der Verhandlungen, der Altschuldenkompromiss, stellt ein standardisiertes Vertragsangebot dar, das sich an die Wohnungsunternehmen richtet. Die Wohnungsunternehmen prüfen individuell und entscheiden dezentral, ob die Vertragsbedingungen für sie vorteilhaft sind. Nimmt ein Unternehmen das Angebot an, kommt ein rechtskräftiger Vertrag zwischen dem Unternehmen und der KfW als Mandatarin des Bundes zustande. Mit der KfW hat der Staat eine bereits bestehende Vertreterorganisation in die Abwicklung der Verträge zum Altschuldenkompromiss eingeschaltet. Sie verfügt über Know-how sowohl bei der Durchführung von Förderprogrammen im Allgemeinen als auch speziell bei der Durchführung von Programmen zur Förderung von Wohnungsbauinvestitionen.<sup>162</sup>

Die Wohnungswirtschaft kritisiert den Altschuldenkompromiss wegen der Undifferenziertheit der Privatisierungsaufgabe.<sup>163</sup> Dies sei unzweckmäßig angesichts des heterogenen Wohnungsbestandes, der unterschiedlichen Eigentumsformen der Unternehmen und der räumlichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder (GdW 1993: 5). Diese Kritik übersieht jedoch Transaktionskostenargumente. Differenzierte Vereinbarungen hätten auf zentraler Ebene nur mit erheblich größerem Informations- und Zeitaufwand ex ante erreicht werden können, und sie hätten einen größeren Kontroll- und Über-

---

<sup>162</sup> Im Gegensatz dazu musste bei der Unternehmensprivatisierung in den neuen Bundesländern die Treuhandanstalt erst errichtet werden, und sie musste das für die Privatisierung notwendige Know-how erst erwerben.

<sup>163</sup> Der Altschuldenkompromiss enthält Sonderregelungen für die Wendewohnungen und die Wohnungsgenossenschaften. Jedoch gilt auch in diesen Fällen eine Privatisierungsquote von 15 vH.

wachungsaufwand ex post zur Folge gehabt. Das Vertragsangebot des Altschuldenkompromisses ist vielmehr so gestaltet, dass die heterogenen Verhältnisse der Wohnungsunternehmen auf transaktionskostengünstige Weise berücksichtigt werden. Die notwendige Differenzierung wird erreicht, indem die Unternehmen dezentral — in Kenntnis ihrer jeweiligen Altschuldenbelastung, ihrer Markteinschätzung und anhand ihres individuellen Vorteilhaftigkeitskalküls — entscheiden, ob sie die Leistungen des AHG in Anspruch nehmen und die damit verbundenen Verpflichtungen eingehen wollen oder nicht.

Alternativ hätte der Bund seine wohnungspolitischen Ziele in den neuen Ländern dadurch verfolgen können, dass er Vereinbarungen über Altschulden und Investitionen mit den Kommunen, den Anteilseignern der kommunalen Unternehmen oder mit den kommunalen Zweckverbänden als Vertretern der Kommunen getroffen hätte. Über Fragen der Mieterprivatisierung hätte er mit den Mietern selbst oder mit einer Vertreterorganisation der Mieter Vereinbarungen treffen können. Diese Alternativen hätten gegenüber dem tatsächlichen Vorgehen jedoch eindeutig Nachteile gehabt. Den Kommunen, erst recht den ihnen übergeordneten kommunalen Zweckverbänden, fehlt das wohnungswirtschaftliche Know-how, über das die Verbandsvertreter verfügen. An Mieter oder Mietervertreter hätte der Bund, da er nicht Eigentümer der Wohnungen war, weder ein Privatisierungsangebot richten können, noch hätte er, da er nicht unmittelbar in die Eigentumsrechte der Mieter eingreifen kann, diese zum Kauf von Wohnungen verpflichten können. Die Wahl des optimalen Zentralisierungsgrades führt beim Altschuldenkompromiss damit zu einer monopsonartigen Verhandlungssituation zwischen Vertretern des Bundes und der Länder auf der einen Seite und Vertretern der Wohnungswirtschaft auf der anderen Seite.

Zur Durchsetzung der Verpflichtungen, die für die Wohnungsunternehmen bei der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem AHG entstehen, ist zum einen die KfW mit Entscheidungsbefugnissen betraut worden (§ 11 Abs. 1 AHG); zum anderen ist ein so genannter Lenkungsausschuss eingerichtet worden (§ 11 Abs. 3 AHG). Die KfW bearbeitet die Anträge der Wohnungsunternehmen. Sie prüft, ob die Voraussetzungen zur Gewährung von Altschuldenhilfen erfüllt sind, und sie erteilt, falls dies der Fall ist, die Teilentlastungsbescheide. Durch den Antrag des Wohnungsunternehmens einerseits und den Teilentlastungsbescheid der KfW andererseits kommt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der KfW als Mandatarin des Bundes und dem jeweiligen Wohnungsunternehmen zustande. Nach Vertragsschluss kontrolliert die KfW die Erfüllung der Investitions- und der Privatisierungsverpflichtung, sie entscheidet über die Abführung von Erlösen sowie gegebenenfalls über die Verhängung der Rückzahlungssanktion (§ 11 Abs. 1 AHG). Bei diesen Entscheidungen ist sie gebunden an die Bestimmungen des AHG und die Empfehlungen des Lenkungsausschusses.

Der Lenkungsausschuss dient „zur Wahrung einer einheitlichen Prüfungs- und Verfahrenspraxis“ (§ 11 Abs. 3 AHG) und hat insbesondere die Aufgabe, unbestimmte Regelungen des Altschuldenkompromisses zu präzisieren und über alle nicht explizit geregelten Fragen der Durchführung zu entscheiden. Er hat die Kompetenz, Empfehlungen, so genannte Leitlinien, auszusprechen. Sie haben den Charakter von Verwaltungsrichtlinien (Hannig 1996: 776). Die Beschlüsse des Lenkungsausschusses werden in der Regel im Konsens herbeigeführt. Der Ausschuss wird vom Bundesbauministerium einberufen; seine Beschlüsse sind vom Bundesbauminister zu bestätigen und werden von der KfW umgesetzt. Der Lenkungsausschuss hat 19 Mitglieder, die einvernehmlich von Bund und Ländern bestellt werden. Ihm gehören an: je ein Vertreter des Bundeskanzleramtes, des Bundesministeriums für Finanzen, des Deutschen Mieterbundes, des Deutschen Städtetages, der Deutschen Hypothekbank, des Berliner Mietervereins, der Süddeutschen Baurevision und des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft, zwei Vertreter des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesbauministerium bzw. BMBau), sechs Vertreter der ostdeutschen Bundesländer und Berlins und drei Vertreter der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Ausschuss wird vom Bundesbauministerium einberufen; die Beschlüsse werden von der KfW umgesetzt.

Die Besetzung des Lenkungsausschusses und die Anwendung des Konsensprinzips zielen darauf ab, sowohl den Interessen der beiden unmittelbar verpflichteten Parteien — Bund und Wohnungsunternehmen — bei der Durchsetzung des Altschuldenkompromisses Rechnung zu tragen als auch Einigungen zu Lasten mittelbar betroffener Dritter vorzubeugen: Es werden sowohl die Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit der Unternehmen und die Interessen der Kreditgeber berücksichtigt (Beteiligung der Süddeutschen Baurevision und der Deutschen Hypothekbank, die den Großteil der privaten wohnungswirtschaftlichen Kredite hält) als auch auf die Interessen der Mieter (Beteiligung des Deutschen Mieterbundes und des Berliner Mietervereins). Außerdem sind die Interessen der Gebietskörperschaften vertreten (Beteiligung des Deutschen Städtetages, der ostdeutschen Länder und Berlins sowie des Bundeskanzleramtes) und die wohnungspolitischen ebenso wie die fiskalischen Interessen des Bundes (Beteiligung des Bundesbauministeriums und des Bundesfinanzministeriums). Die Vertreter der KfW sind, im Unterschied zu den anderen Mitgliedern, lediglich stimmrechtslose „Gäste“. Dennoch hat ihr Wort bei den Beratungen des Lenkungsausschusses ein erhebliches Gewicht, denn die KfW kann aufgrund ihrer Tätigkeit die Praktikabilität verschiedener Lösungsmöglichkeiten in der Regel am besten beurteilen.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> Gespräch mit einem Mitarbeiter der KfW vom 2.7.1998.

Im Lenkungsausschuss werden die residualen Entscheidungsrechte ausgeübt. Über Anpassungen, Änderungen, Interpretation und Ergänzung der Vereinbarungen, so wie sie ursprünglich im AHG getroffen wurden, suchen die Parteien den Konsens. Dies entspricht den Erfordernissen einer Transaktion, bei der gemeinsame spezifische Investitionen (co-investments) abzusichern sind. Eine theoretisch exakte Ableitung der Lösung würde bei der Zuweisung der residualen Rechte zudem Unterschiede im Spezifitätsgrad der Investitionen berücksichtigen. In der Praxis werden jedoch aufgrund von begrenzter Rationalität und von Transaktionskosten einfache, vermeintlich unpräzise Lösungsmuster angewendet.

Die Bündelung der Ex-post-Kompetenzen zur Durchsetzung der Investitions- und Privatisierungsverpflichtung beim Lenkungsausschuss ermöglicht Transaktionskostensparnisse. Zwar hätte es angesichts des potentiellen Zielkonfliktes zwischen dem Investitions- und dem Privatisierungsziel zweckmäßig sein können, die Ex-post-Kompetenzen zur Durchsetzung dieser beiden Verpflichtungen zu trennen, etwa indem je ein unabhängiger Ausschuß eingerichtet wird. Das hätte für die Wohnungsunternehmen die Kosten der Einflussnahme erhöht und es ihnen schwerer gemacht, aus diesem Zielkonflikt Vorteile zu ziehen und beispielsweise Erleichterungen bei der Privatisierungsaufgabe zu erreichen.

Allerdings ist die Schärfe, mit der der Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Investitionen auftritt, ex ante, zum Zeitpunkt der Vereinbarungen, nicht bekannt. Eine Trennung der Ex-post-Kompetenzen mit dem Ziel einer strikten und kompromisslosen Durchsetzung beider Vertragsziele würde, wenn der Zielkonflikt mit hoher Schärfe akut wird, zu hohen Durchsetzungskosten führen. Eine präzise Zielgewichtung bereits ex ante vorzunehmen und damit die im Konfliktfall geltende Kompromisslinie erkennen zu lassen, hätte den Wohnungsunternehmen wiederum Spielräume für strategisches Verhalten eröffnet. Die Bündelung der Durchsetzungskompetenzen beim Lenkungsausschuss läßt ohnehin den grundsätzlichen Willen zum Kompromiss erkennen. Sie erlaubt es jedoch, eine Zielgewichtung und die sich daraus ergebende Kompromissformel — bei der die Kosten einer kompromißlosen Durchsetzung abgewogen werden gegen die Kosten eines Kompromisses, die sich aus Einbußen bei der Zielerreichung ergeben — ex post festzulegen, also erst dann, wenn der Konflikt tatsächlich auftritt.

## **2. Teilabführung von Privatisierungserlösen**

Das AHG bestimmt, dass die Unternehmen einen Teil der bei der Veräußerung von Wohnungen erzielten Erlöse an den Erblastentilgungsfonds abzuführen ha-

ben (Tabelle 9).<sup>165</sup> Der abzuführende Anteil des Erlöses ist umso größer, je später die Privatisierung erfolgt (progressive Erlösabführung). Mit dieser Abführungspflicht werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen sollen die Unternehmen an der Finanzierung der Altschuldenhilfe beteiligt werden. Zum anderen soll die progressive Staffelung der Abführungssätze bzw. die degressive Staffelung der den Unternehmen verbleibenden Erlöse Anreize geben, die Privatisierung rasch in Angriff zu nehmen und zügig durchzuführen.

Tabelle 9 — Abführung von Privatisierungserlösen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz 1994–2003

	Privatisierung bis Ende					
	1994	1995	1996	1997	2000	2003
Erlösabführung nach dem AHG 1993 (vH)	20	30	40	60	80	90
Informationsrente (in vH des Privatisierungserlöses) <sup>a</sup>	70	60	50	30	10	0

<sup>a</sup>Differenz zum höchsten Abführungssatz (d.h. Differenz zu 90 vH).

Quelle: *BGBl.* (1993b), eigene Darstellung.

Ertragsvorteile, die die Unternehmen *ceteris paribus* bei einer rascheren Privatisierung erzielen, stellen eine Informationsrente dar,<sup>166</sup> also einen Mehrertrag gegenüber dem Ertrag, den sie mit der alternativen Handlungsmöglichkeit „private Informationen nicht nutzen oder nicht vollständig“ erzielen würden. Unterstellt man, dass private Informationen der Unternehmen über Privatisierungsmöglichkeiten zwar „kostenfrei“ vorhanden sind, dass ihre Nutzung aber mit Kosten in Form von Privatisierungsanstrengungen verbunden ist, so muss der Mehrertrag (Informationsrente), der ihnen bei einer Nutzung dieser Informa-

<sup>165</sup> „Das Wohnungsunternehmen hat folgende Erlösanteile aus der Veräußerung von 15 vom Hundert seines zahlenmäßigen Wohnungsbestandes (...), die 150 Deutsche Mark je Quadratmeter verkaufter Wohnfläche zuzüglich der in Verbindung mit dem Verkauf entstandenen Sanierungskosten übersteigen, bis zur Höhe des Teilentlastungsbetrages nach § 4 an den Erblastentilgungsfonds bei Veräußerung abzuführen“ (§ 5 Abs. 2 AHG).

<sup>166</sup> Akteure, die über vorvertragliche private Informationen verfügen, werden diese nur dann offen legen bzw. sie werden nur dann darauf verzichten, sie opportunistisch zu nutzen, wenn sie für diese Anstrengung bzw. für diesen Verzicht eine Kompensation erhalten (Milgrom und Roberts 1992: 600).

tionen zufällt, mindestens so groß sein, dass er sie für diese Kosten kompensiert.<sup>167,168</sup>

Das Instrument der Erlösabführung lässt sich als Durchsetzung mittels eines Pfandes interpretieren (Sander 1997: 35). Mit der Festschreibung der Erlösabführungspflicht sichert sich der Bund Anteile von bis zu 90 vH der Privatisierungserlöse, die dem Erblastentilgungsfonds zugeführt werden. Die Unternehmen können dieses Pfand teilweise auslösen und bis zu 80 vH der Privatisierungserlöse einbehalten, wenn sie ihre Privatisierungspflicht nicht nur vollständig und fristgerecht, sondern darüber hinaus besonders rasch erfüllen.<sup>169</sup>

Im Unterschied zur Privatisierungsverpflichtung macht das AHG keinerlei Vorgaben hinsichtlich Umfang und zeitlicher Verteilung der Investitionen. Vielmehr legen die Unternehmen ihre Investitionen und mithin ihre Investitionsverpflichtung selbst, im Rahmen ihrer Unternehmensplanung, fest. Sie verpflichten sich, ein Unternehmenskonzept zu erstellen, das, neben der Privatisierung,<sup>170</sup> eine zügige Modernisierung und Instandsetzung der Wohnungsbestände vorsieht, und die Umsetzung des Unternehmenskonzeptes jährlich von der KfW überprüfen zu lassen. Weitere Anreizmechanismen im Hinblick auf Investitionen sieht das AHG nicht vor.

Allerdings erhalten die Unternehmen Investitionsanreize aus dem institutionellen Umfeld. Gemeinsam mit dem AHG wurde im Rahmen des Solidarpaktes das Wohnraummodernisierungsprogramm der KfW um 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM aufgestockt. Aus diesem Programm erhalten die Unternehmen Anreize zu Modernisierungsinvestitionen in Form zinsverbilligter Kredite.

---

<sup>167</sup> Alternativ könnte man annehmen, dass der Informationsvorteil der Unternehmen darin besteht, Informationen über Privatisierungsmöglichkeiten kostengünstiger beschaffen zu können und dass sie eine Informationsrente als Anreiz benötigen, um die Kosten dieser Informationsbeschaffung aufzuwenden.

<sup>168</sup> Die starke Progression in der Erlösabführung — bei Veräußerungen zwischen dem 1.1.2001 und dem 31.12.2003 sollten den Unternehmen ursprünglich nur 10 vH der Privatisierungserlöse verbleiben — sollte außerdem Spekulationen auf Preissteigerungen am Wohneigentumsmarkt vorbeugen.

<sup>169</sup> Die Verpflichtung zu einer raschen Privatisierung dient der Umsetzung von Art. 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990b), dem zufolge „die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden soll“.

<sup>170</sup> Das Unternehmenskonzept hat neben der Investitionsplanung auch die geplanten Privatisierungen zu spezifizieren (§ 4 Abs. 5 Satz 2 AHG).

### 3. Informations- und Berichtspflichten

Die Gewährung von Altschuldenhilfe erfolgt unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen bei Antragstellung sowohl ein Unternehmenskonzept vorlegen, das einen raschen Abbau des Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarfs (Investitionsplan) sowie eine realistische Finanzierung der Maßnahmen erkennen lässt (Finanzvorschau), als auch ein Privatisierungskonzept erstellen, das die geplante Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung bis zum Jahre 2003 zeigt, und mittels eines Wirtschaftsprüferberichts nachweisen, dass ihre rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eine ordnungsgemäße Geschäftsführung erlauben (§ 4 Abs. 5 AHG).

Nach Vertragsschluss haben sie der KfW jährlich einen Bericht über die Umsetzung ihres Investitionsprogramms und die Ergebnisse der Privatisierung vorzulegen (§ 4 Abs. 7 AHG). Zudem müssen sie, wenn sie die Möglichkeit des Nichtvertretens in Anspruch nehmen wollen, ihre Privatisierungsanstrengungen gegenüber der KfW durch geeignete Unterlagen nachweisen. Die Berichtspflichten des AHG dienen dazu, Informationsasymmetrien zwischen den Wohnungsunternehmen und der KfW abzubauen und die nichtbeobachtbaren Handlungsspielräume der Unternehmen bei der Entfaltung ihrer Privatisierungsbemühungen einzuschränken. Die Erfüllung dieser Berichtspflichten ist aufgrund des erforderlichen Umfangs der Unterlagen zeit- und kostenaufwendig und stellt in der Regel eine Belastung dar, die von den Unternehmen getragen werden muss.

### 4. Rückzahlungssanktion

Das AHG belegt sowohl die Investitions- als auch die Privatisierungsverpflichtung der Unternehmen mit einer Rückzahlungssanktion. Die Sanktionsbestimmung besagt, dass eine Minderererfüllung der jährlichen Investitions- oder der Privatisierungspläne, die die Unternehmen mit ihrem Unternehmenskonzept bzw. mit ihrem jährlichen Bericht festgelegt haben, die anteilige Rückforderung der erhaltenen Altschuldenhilfen *nach sich ziehen kann*<sup>171</sup> und dass eine nicht fristgerechte Erfüllung des Gesamtumfangs der Privatisierungspflicht die anteili-

<sup>171</sup> „Das Wohnungsunternehmen hat jährlich über den Stand seines Investitionsprogramms und die Ergebnisse der Privatisierung zu berichten. Ergibt sich aus dem Bericht eine wesentliche Abweichung vom Investitionsplan oder dem Privatisierungskonzept, *kann* der Bescheid über die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufgehoben und die entsprechende Erstattung des Teilentlastungsbetrages einschließlich vom Erblastentilgungsfonds gezahlter Zinsen an diesen angeordnet werden, es sei denn, dass das Wohnungsunternehmen dies nicht zu vertreten hat“ (§ 4 Abs. 5 Satz 7 AHG, Hervorhebung durch d. Verf.).

ge Rückforderung der Altschuldenhilfen *nach sich zu ziehen hat*.<sup>172</sup> In beiden Fällen enthält die Sanktionsbestimmung eine Öffnungsklausel, die die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens schafft: Eine Mindererfüllung der Investitions- und/oder Privatisierungsverpflichtung kann nur dann mit der Sanktion belegt werden, wenn das Wohnungsunternehmen die betreffende Mindererfüllung zu vertreten hat. Gemäß § 11 AHG obliegt es dem Lenkungsausschuss, Empfehlungen darüber auszusprechen, ob, wann und wie die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens im Rahmen von Nachverhandlungen konkretisiert werden soll. Der Beschluss darüber wird vom Bundesbauminister getroffen. Damit ist zur Handhabung der Sanktion und ihrer Öffnungsklausel ein Verfahren der privaten, zweiseitigen Durchsetzung vorgesehen.

Mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens wird ein Ausnahmetatbestand von der Sanktionsverhängung und damit ein Ausnahmetatbestand für die Investitions- bzw. die Privatisierungspflicht geschaffen. Das AHG lässt jedoch offen, anhand welcher Kriterien geprüft wird, ob ein Unternehmen die Mindererfüllung seiner Verpflichtungen zu vertreten hat oder nicht. Dabei bleibt nicht nur offen, welche Kriterien anzulegen sind, sondern auch, ob, wann und wie diese Kriterien festgelegt werden. Diese Unbestimmtheit der Öffnungsklausel ist eine bewusst gelassene, strategische Vertragslücke. Sie ermöglicht Nachverhandlungen über Ex-post-Maßnahmen der Durchsetzung.

Der Bund, genauer: der Erblastentilgungsfonds, leistet die Altschuldenhilfe, indem er die Inhaber der Schuldtitel, in diesem Fall die privaten Gläubigerbanken, kompensiert, und zwar mit schuldbefreiender Wirkung für die Wohnungsunternehmen.<sup>173</sup> Aus dieser Verwendung können die Mittel für die Altschuldenhilfe nicht herausgelöst, d.h., sie können von den bisherigen Gläubigern, den Banken, nicht zurückgefordert werden. Hier jedoch kommt die Rückzahlungssanktion ins Spiel: Sollten Wohnungsunternehmen, die eine Teilentlastung von Altschulden erhalten haben, ihr Privatisierungs- und/oder Investitionsziel verfehlen und dies auch zu vertreten haben, so kann der Bund die Altschuldenhilfe

<sup>172</sup> Erfüllt das Wohnungsunternehmen die sich aus den Absätzen 1 und 2 ergebenden Verpflichtungen [der Wohnungsprivatisierung und der Erlösabführung, d. Verf.] nicht fristgerecht, ist der Bescheid über die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufzuheben und der Teilentlastungsbetrag einschließlich vom Erblastentilgungsfonds gezahlter Zinsen [der Zinshilfe, d. Verf.] insoweit aufzuheben, es sei denn, dass das Wohnungsunternehmen dies nicht zu vertreten hat (§ 5 Abs. 3 AHG, Hervorhebung durch d. Verf.).

<sup>173</sup> Gläubiger der Wohnungsbaualtschulden war zunächst die Staatsbank der DDR, dann deren Rechtsnachfolger, die Deutsche Kreditbank. Auch die Berliner Stadtbank AG hielt einen kleinen Teil der Wohnungsbaualtschulden. Sowohl die Deutsche Kreditbank wie die Berliner Stadtbank AG befanden sich im Eigentum der Treuhandanstalt. Da diese ein Schattenhaushalt des Bundes war, waren Gläubiger und Schuldner identisch. Bis zur Privatisierung der Banken durch die Treuhandanstalt wäre es also möglich gewesen, das Problem durch eine Annullierung der Altschulden zu lösen.

vollständig oder anteilig von ihnen zurückfordern. Inwieweit seine Quasi-Rente durch die Gewährung von Teilentlastung gefährdet ist, hängt also von der Ausgestaltung der Sanktion ab. Ob sie im Fall einer Zielverfehlung tatsächlich ausgeübt wird, wurde bei Vertragsschluss allerdings offen gelassen und hängt davon ab, wie die Nichtvertretens-Klausel ex post interpretiert wird.

Die Sanktionsmöglichkeit ist für den Staat ein Mittel der Vertragsgestaltung, um die Unteilbarkeit seiner Leistung zu korrigieren und mit dieser zusätzlichen Entscheidungsmöglichkeit die Anreizwirkungen eines Zug-um-Zug-Geschäftes zu erreichen. Dabei verschafft ihm die Unvollständigkeit der Öffnungsklausel (Klausel des Nichtvertretenmüssens) diskretionäre Handlungsspielräume, die es ihm erlauben, die nichtbeobachtbaren Handlungsspielräume der Unternehmen bei der Wohnungsprivatisierung zu kontrollieren. Die Klausel des Nichtvertretenmüssens dient zur Durchsetzung des Versprechens der Wohnungsunternehmen, bei der Privatisierung intensive Bemühungen zu entfalten. Von Interpretation und Präzisierung dieser Klausel hängt es entscheidend ab, inwieweit die Wohnungspolitik ihre in Frage stehenden Quasi-Renten schützen kann.

## 5. Zusammenfassende Bewertung

Die Absicherungsstrategie des Altschuldenkompromisses beruht zum einen auf der gemeinsamen Ausübung der residualen Rechte im Lenkungsausschuss und zum anderen auf der Anreizwirkung der strategisch unvollständigen Klausel des Nichtvertretenmüssens. Die gemeinsame Ausübung der residualen Rechte trägt in zweckmäßiger Weise der Tatsache Rechnung, dass die Umsetzung des Altschuldenkompromisses für beide Parteien zu spezifischen Investitionen führt, deren Quasi-Rente sie schützen wollen. Ebenso stellt die Klausel des Nichtvertretenmüssens den nichtbeobachtbaren Handlungsspielräumen der Wohnungsunternehmen bei der Privatisierung in zweckmäßiger Weise korrespondierende diskretionäre Handlungsspielräume auf Seiten der Wohnungspolitik gegenüber.

Dennoch hat der Altschuldenkompromiss bei der Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung für die Wohnungspolitik eine „offene Flanke“. Wenn der potentielle Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Investitionen schon nicht ex ante gelöst wird, wäre mindestens eine Zuweisung der Ex-post-Kompetenzen für die Durchsetzung der Investitions- und der Privatisierungsverpflichtung an verschiedene Instanzen ratsam gewesen. Dies hätte die Absicherungskosten ex ante erhöht, aber bessere Voraussetzungen für die Ex-post-Durchsetzung geschaffen.

Die Wohnungsunternehmen ihrerseits sind gegen das Risiko einer nachträglich ungleichen Behandlung durch eine Änderung des AHG nur unzureichend abgesichert. Im Rahmen des Altschuldenkompromisses sind diesbezüglich keine Vorkehrungen getroffen worden. Absicherung erhalten die Unternehmen allen-

falls aus dem institutionellen Umfeld in der Weise, dass sie gegen eine Verletzung des Gebotes der Gleichbehandlung zumindest in offenkundigen Fällen auf dem Rechtswege vorgehen können.

### **III. Ex-post-Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung**

Die Vereinbarungen zum Altschuldenkompromiss wurden seit 1993 mehrfach revidiert bzw. präzisiert. Dabei handelt es sich teils um Änderungen der gesetzlichen Regelungen des AHG, teils um Änderungen und Ergänzungen der untergesetzlichen Regelungen. 1995 wurden so genannte mieternahe Privatisierungsformen zugelassen. Seitdem kann unter bestimmten Voraussetzungen auch die Veräußerung von Wohnungen an private Investoren und Unternehmen auf die Erfüllung der Privatisierungspflicht angerechnet werden. 1996 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des AHG die Progression der Erlösabführung abgeflacht. 1998 wurde festgelegt, unter welchen Voraussetzungen die Unternehmen eine vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens erhalten können. 1999 wurden die Möglichkeiten einer Anerkennung des Nichtvertretenmüssens erweitert. Im Jahr 2000 soll mit einem zweiten Gesetz zur Änderung des AHG ein frühzeitiger Schlussstrich unter die Privatisierungspflicht gezogen werden. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit diese Ex-post-Maßnahmen zur Absicherung und Durchsetzung der Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen beitragen.

#### **1. Mieternahe Privatisierungsformen**

##### ***a. Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung vor Zulassung der mieternahen Privatisierungsformen***

Die Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung verlief in den ersten Jahren nach Erlass des AHG, insbesondere im Hinblick auf die Mieterprivatisierung, nur schleppend. Sowohl die der Antragstellung im Jahre 1993 zugrunde liegenden Planungen für das Jahr 1994 als auch die Planungen des Jahres 1994 für das Jahr 1995 erwiesen sich als zu optimistisch (Tabelle 10) und wurden nur etwa zur Hälfte erfüllt. Von 1990/91 bis Ende 1994 wurden insgesamt rund 24 250

Tabelle 10 — Geplante und realisierte Mieterprivatisierungen nach dem Alt-schuldenhilfe-Gesetz 1995

	Mieterprivatisierungen		Abweichung
	geplant <sup>a</sup>	realisiert <sup>b</sup>	
	Anzahl		vH
Kommunen	3 900	2 600	-44
Kommunale Wohnungs- gesellschaften	15 500	6 900	-53
Wohnungsgenossenschaften	12 000	5 100	-58
Insgesamt	31 400	14 600	-54

<sup>a</sup>Auf Grundlage der Jährlichen Berichte des GdW von 1994. — <sup>b</sup>Auf Grundlage der Jährlichen Berichte des GdW von 1995.

Quelle: GdW (1996: 11), Barthling-Schattevoy (1998: 171) nach Angaben der KfW.

Wohnungen an Mieter veräußert.<sup>174</sup> Dies entsprach nur etwa 7 vH der Privatisierungsaufgabe (GdW 1995: 3). Der Umfang der Mieterprivatisierung wurde von der Wohnungspolitik ebenso wie von Seiten der Wohnungswirtschaft als unbefriedigend beurteilt (Deutscher Bundestag 1995: 5; GdW 1996: 11). Viele Unternehmen, insbesondere die kommunalen Wohnungsgesellschaften, hatten bereits mehr Wohnungen an Dritte veräußert als an Mieter (Tabelle 11). Es war jedoch nicht klar, inwieweit ihnen diese Veräußerungen auf die Erfüllung der Privatisierungspflicht angerechnet werden würden (GdW 1996: 3 f., 11). Die unbefriedigenden Ergebnisse bei der Mieterprivatisierung sowie die Unsicherheit über die Anrechnung anderer Veräußerungen gaben Anlass, über eine Konkretisierung der Privatisierungsverpflichtung nachzuverhandeln.

Die Wohnungsunternehmen haben für die unzureichenden Fortschritte bei der Mieterprivatisierung eine Vielzahl exogener Schwierigkeiten verantwortlich gemacht (GdW 1996: 12 f.): die hohe Arbeitslosigkeit sowie die Einkommens- und Vermögenssituation der ostdeutschen Haushalte, die dem Eigentümerwerb entgegenstehen, die ungünstige Lage und Ausstattung des Wohnungsbestandes bei vielen Unternehmen, zahlreiche Regionen in Ostdeutschland, in denen die Klärung von Restitutionsansprüchen oder die Vermögenszuordnung von den Kommunen auf die Unternehmen nicht vorankommt, zunehmend attraktive Alternativen der Wohneigentumsbildung durch ein wachsendes Angebot an neuerrichteten Eigenheimen und Eigentumswohnungen und die Schwächung der Anreize

<sup>174</sup> Veräußerungen vor 1993 konnten auf die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung angerechnet werden.

Tabelle 11 — Wohnungsverkäufe durch Mitgliedsunternehmen des Gesamtverbands der Wohnungswirtschaft an Mieter und Dritte 1991–1994<sup>a</sup>

	Verkäufe					
	durch kommunale Wohnungsgesellschaften		durch Wohnungsgenossenschaften		insgesamt	
	an Mieter	an Dritte	an Mieter	an Dritte	an Mieter	an Dritte
1991	232	6 264	382	257	614	6 521
1992	4 909	6 737	1 013	272	5 922	7 009
1993	5 681	21 515	1 332	358	7 013	21 873
1994	7 370	8 730	3 330	870	10 700	9 600
Insgesamt	18 192	43 246	6 057	1 757	24 249	45 003

<sup>a</sup>Wohnungsverkäufe vor 1993 können auf die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG angerechnet werden.

Quelle: Befragungsergebnisse des GdW, zitiert nach Deutscher Bundestag (1995: 14).

zur Wohneigentumsbildung aufgrund der Mietpreisbindung. Zudem haben sie mit Blick auf die Kaufpreisgestaltung — dem wichtigsten der von ihnen kontrollierten Parameter — auf den Konflikt zwischen Preisen, die aus Sicht der Mieter attraktiv sind und der Erlösabführung einerseits sowie der Stärkung ihrer Wirtschaftlichkeit und Investitionskraft andererseits hingewiesen.<sup>175</sup>

Die Bundesregierung vertrat hinsichtlich der relativen Bedeutung objektiver Hemmnisse (d.h. exogener Einflüsse) und subjektiver Hemmnisse, die aus der Kaufpreisgestaltung und aus Defiziten bei der Beratung von Kaufinteressenten herrühren können, die Ansicht, dass in der Tat eine Reihe exogener Faktoren die Wohnungsprivatisierung erschwert, nämlich rechtlich-administrative Hemmnisse, eine schleppende Vermögenszuordnung<sup>176</sup> ebenso wie Hemmnisse aus der Struktur des Wohnungsbestandes. Zudem was der Beratungsbedarf der Kaufin-

<sup>175</sup> „Die Preisgestaltung muß sowohl der Einkommens- und Vermögenssituation der Mieter Rechnung tragen, d.h. ihnen eine reale Chance zum Kauf ihrer Wohnung ermöglichen. Die Preisgestaltung muß aber auch für das Unternehmen möglichst verlustfrei sein und ihm nach Erfüllung der Erlösabführungspflicht einen Finanzüberschuß für die dringend erforderlichen Sanierungsinvestitionen — entsprechend einer der Zielsetzungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes — übriglassen. Es besteht eine enge Wechselwirkung zwischen Verkaufspreis und Stärkung der Investitionsfähigkeit als Ziel des Altschuldenhilfe-Gesetzes. Das Wohnungsunternehmen muß bei der Preisgestaltung das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachten; dies fordern die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung ...“ (GdW 1996: 19).

<sup>176</sup> Inwieweit sich eine zögerliche Zuordnung des Wohnungsvermögens von den Kommunen auf die kommunalen Wohnungsunternehmen als ein exogener oder ein endogener Verzögerungsfaktor darstellt, soll hier nicht weiter diskutiert werden.

teressenten ebenso wie der Informationsbedarf nicht kaufwilliger Mieter sehr groß. Dies begründet einen hohen Zeitbedarf der Privatisierung,<sup>177</sup> gleichwohl war die Bundesregierung der Ansicht, dass die Wohnungsunternehmen ihren Preisgestaltungsspielraum keineswegs schon ausgeschöpft hätten.<sup>178</sup>

Es wurde vereinbart, neue Privatisierungsmöglichkeiten durch so genannte mieternahe Formen der Privatisierung zu eröffnen. Die Bundesregierung begründete ihre Bereitschaft zu dieser Maßnahme insbesondere mit dem hohen Zeitbedarf für die Mieterprivatisierung. Die mieternahen Formen der Privatisierung sollen es den Wohnungsunternehmen ermöglichen, ihre Privatisierungspflicht auch durch Veräußerungen an andere Erwerber erfüllen zu können, ohne dass dadurch die Möglichkeiten der Mieter zum Wohnungserwerb verringert werden.<sup>179</sup>

#### b. *Regelung mieternaher Privatisierungsformen*

Im Mai 1995 hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die KfW angewiesen, Wohnungsprivatisierungen im Rahmen so genannter mieternaher Privatisierungsformen auf die Erfüllung der 15-vH-Privatisierungsquote anzuerkennen. Als mieternahe Privatisierungsformen gelten:<sup>180</sup>

- die Veräußerung von unsanierten Wohnungen an Zwischenerwerber (private Investoren und Unternehmen), die sich verpflichten, (i) Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen durchzuführen und (ii) mindestens ein Drittel

<sup>177</sup> „Sämtliche bisherige Privatisierungsprojekte bestätigen, daß das Privatisierungsverfahren ausreichend Zeit vorsehen muß, um den erheblichen Nachholbedarf an Informationen über das Wohneigentum abdecken zu können. Es gilt sowohl bei kaufinteressierten Haushalten als auch bei Haushalten, die weiterhin Mieter bleiben wollen, Unsicherheiten abzubauen ...“ (Deutscher Bundestag 1995: 9).

<sup>178</sup> „Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es im Rahmen der Preisfindung erhebliche Möglichkeiten, sowohl die finanzielle Leistungsfähigkeit der Nachfrager und die vergleichsweise günstige Ausgangsposition der Veräußerer, die den Wohnungsbestand zu sehr günstigen Bedingungen erhalten haben, zu berücksichtigen (...) Im übrigen bietet das Bilanzrecht Möglichkeiten, Buchwerte, die durch die Marktentwicklung überholt sind, nach unten zu korrigieren ...“ (Deutscher Bundestag 1995: 9).

<sup>179</sup> „Die intensive Beobachtung des Privatisierungsprozesses hat gezeigt, daß zwar grundsätzlich ein hohes Kaufinteresse besteht, aber noch nicht alle kaufinteressierten Mieter ihren Wunsch nach Wohneigentum bereits jetzt realisieren können. Ihnen muß die Chance eingeräumt werden, den Erwerb zu tätigen, wenn sich ihre Einkommens- und Vermögenssituation weiter verbessert hat. Mit den mieternahen Privatisierungsformen können die Chancen der Mieter auf künftigen Eigentumserwerb gewahrt werden ...“ (Deutscher Bundestag 1995: 10).

<sup>180</sup> Merkblatt der KfW vom 22.12.1995 (GdW 1997: 67 f.).

- der von ihnen erworbenen Wohnungen bis zum Jahre 2003 an Mieter zu veräußern (Zwischenerwerbermodell);
- die Umwandlung von Genossenschaftswohnungen in Eigentumswohnungen im Zuge der Abspaltung, der Ausgründung oder der Neugründung von Wohnungsbaugenossenschaften. Dabei muss die Satzung der Genossenschaft eigentumsorientiert sein, d.h., sie muss vorsehen, dass die Mitglieder mit einfacher Mehrheit die Umwandlung der Wohnungen<sup>181</sup> in Eigentumswohnungen beschließen und die Übertragung des Wohneigentums fordern können (Genossenschaftsmodell);
  - die Veräußerung von Wohnungen an Mietergemeinschaften (Mietergemeinschaftsmodell).

Die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen ist an Bedingungen geknüpft, die gewährleisten sollen, dass, wenn schon eine Mieterprivatisierung von 15 vH des Wohnungsbestandes nicht zu realisieren ist, jedenfalls der Vorrang für die Mieter bei der Veräußerung der Wohnungen gewahrt bleibt. Veräußerungen an andere Erwerber können daher nur dann auf die Erfüllung der 15-vH-Privatisierungsquote angerechnet werden, wenn das Wohnungsunternehmen nachweist, dass es diese Quote trotz intensiver Bemühungen nicht — bzw. bis Ende 2003 voraussichtlich nicht — durch eine direkte Veräußerung an Mieter erreichen kann.<sup>182</sup> Im Einzelnen sind folgende Bedingungen zu erfüllen:<sup>183</sup>

- Das Wohnungsunternehmen muss Objekte aus seinem Bestand auswählen, die sich für eine Mieterprivatisierung eignen.
- Die Mieter sind eingehend zu beraten. Die Wohnungen sind ihnen zu so genannten mieterfreundlichen Preisen anzubieten,<sup>184</sup> es sind ihnen Sanierungs-

<sup>181</sup> Bei einer Dreiviertelmehrheit ist es möglich, die Genossenschaft aufzulösen und den Wohnungsbestand vorrangig in Einzeleigentum zu überführen.

<sup>182</sup> Schreiben des Bundesbauministers vom 18.5.1995, veröffentlicht in GdW (1997: 60 f.).

<sup>183</sup> Schreiben des Bundesbauministers vom 18.5.1995, veröffentlicht in GdW (1997: 60 f.). Im KfW-Merkblatt vom 22.12.1995 (GdW 1997: 67 f.) wird außerdem klargestellt, dass die Erläuterungen der KfW zur Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen — lediglich — als Leitlinien für die Entscheidungspraxis der KfW zu verstehen sind, dass also Abweichungen von diesen Leitlinien nach pflichtgemäßem Ermessen ebenso möglich sind wie Ergänzungen und dass die Merkblätter keine Rechtsansprüche begründen. Zur Rechtsqualität dieser Vorschriften vgl. Bundschuh (1996, zitiert nach Barthling-Schatevov 1998: 171).

<sup>184</sup> Mieterfreundliche Preise werden im Schreiben des Bundesbauministers vom 18.5.1995 (GdW 1997: 60) umschrieben als „Preisforderungen, die der Privatisierungsverpflichtung mit dem Vorrang der Mieterprivatisierung Rechnung tragen“. Eine weitere Präzisierung erfährt das Konzept der mieterfreundlichen Preise nicht. In der Handhabung durch die KfW dient es vor allem dazu, grobe Ausreißer bei den

und Finanzierungspläne vorzulegen, die die Belastung durch den Erwerb der Wohnung mit der Belastung durch die Miete vergleichen, und es sind ihnen ausreichende Überlegungsfristen einzuräumen.

- Trotz der Auswahl geeigneter Objekte und eingehender Beratung sind in einem Objekt weniger als ein Drittel der Mieter an einem Wohnungskauf interessiert.
- Die Wohnungen dürfen Dritten nicht zu günstigeren Preisen als den Mietern angeboten werden, es sei denn die Mieter erhalten zu den günstigeren Bedingungen eine erneute Erwerbsmöglichkeit.<sup>185</sup>
- Das Wohnungsunternehmen hat den Veräußerungsprozess zu dokumentieren und nachprüfbar zu machen.<sup>186</sup>

**c. *Mieternahe Privatisierungsformen aus Sicht der Wohnungsunternehmen***

Für die Wohnungsunternehmen, die die Möglichkeiten der Mieterprivatisierung bei ihrer Entscheidung für die Inanspruchnahme von Altschuldenhilfen überschätzt hatten, erleichtert die Zulassung mieternaher Privatisierungsformen die Erfüllung ihrer Privatisierungspflicht. Sie werden aus der Pflicht zur Mieterprivatisierung allerdings erst dann entlassen, wenn sie Anstrengungen unternommen haben, die es gewährleisten, das Interesse der Mieter zu wecken und ihren Informationsbedarf zu decken. Die Wohnungsunternehmen haben also, bevor ihnen die neuen Privatisierungswege offenstehen, zunächst die mit den Anstrengungen einer Mieterprivatisierung verbundenen Transaktionskosten zu tragen und dann zusätzlich die mit der Durchführung der mieternahen Privatisierung verbundenen Transaktionskosten.<sup>187</sup>

---

Preisforderungen der Wohnungsunternehmen zu unterbinden. Es beschränkt die nichtbeobachtbaren Handlungsspielräume der Wohnungsunternehmen bei der Preisgestaltung, ohne sie jedoch vollständig eliminieren zu können.

<sup>185</sup> Diese Bestimmung bezieht sich auf den Preis für die unsanierte Bausubstanz. Private Investoren, die bereit sind, Wohnungen en bloc zu erwerben, haben im Hinblick auf die Preisgestaltung gegenüber den Wohnungsunternehmen in der Regel eine stärkere Verhandlungsposition als die Mieter (Barthling-Schattevoy 1998: 179).

<sup>186</sup> Wenn Wohnungen an andere Erwerber als die Mieter veräußert werden, müssen diese rechtlich selbständig sein und dürfen, anders als das veräußernde Wohnungsunternehmen, keine Leistungen nach dem AHG erhalten haben.

<sup>187</sup> Nach Angaben des GdW belaufen sich die Kosten für Anbahnung und Privatisierung auf etwa 5 vH des Veräußerungserlöses, wenn die Mieterprivatisierung erfolgreich durchgeführt wird. Sie belaufen sich auf bis zu 10 vH des Veräußerungserlöses, wenn nach (erfolglosen) Anstrengungen zur Mieterprivatisierung die Veräußerung schließlich im Rahmen eines mieternahen Privatisierungsmodells durchgeführt wird.

Mieternahe Privatisierungen sind für ein Wohnungsunternehmen dann vorteilhaft, wenn dieses erwartet, eine ausreichende Zahl von Mieterprivatisierungen erst so spät erreichen zu können, dass seine Privatisierungserträge durch die progressive Erlösabführung voraussichtlich stärker gemindert würden als dadurch, dass ihm erhöhte Transaktionskosten durch die zunächst zu versuchende Mieterprivatisierung und die dann durchzuführende Veräußerung im Rahmen eines mieternahen Privatisierungsmodells entstehen. Außerdem kann es vorteilhaft sein, dem Zwischenerwerber im Rahmen eines so genannten integrierten Zwischenerwerbs nicht nur die Veräußerung der Wohnungen, sondern auch die Aufgaben der Mieterbefragung und der Mieterinformation zu übertragen. Allerdings kann es sein, dass die Wohnungsunternehmen einem Zwischenerwerber Preiszugeständnisse machen müssen.<sup>188</sup> Vorteilhaft ist die Zulassung mieternaher Privatisierungsformen für die Unternehmen vor allem, weil nun die Bedingungen der verschiedenen Privatisierungswege festgelegt sind. Dies schafft eine größere Berechenbarkeit und bessere Planbarkeit für die Erfüllung der Privatisierungspflicht.

#### *d. Mieternahe Privatisierungsformen aus Sicht der Wohnungspolitik*

Aus Sicht der staatlichen Wohnungspolitik bedeutet die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen eine Modifizierung des Privatisierungszieles: Die ursprüngliche Vorstellung, 15 vH des ostdeutschen Wohnungsbestandes bis zum Jahre 2003 an die Mieter zu privatisieren, die ohnehin nicht explizit im AHG festgeschrieben worden war, wird in mehrfacher Hinsicht modifiziert: Die Zielvorstellung über den Gesamtumfang der Eigentumsbildung bei den Mietern in diesem Zeitraum wird, ohne quantifiziert zu werden, heruntergeschraubt. Festgehalten wird jedoch an den Zielen, die ausdrücklich im AHG festgeschrieben wurden: Dies sind zum einen der Vorrang für die Mieterprivatisierung, zum anderen der Gesamtumfang der Privatisierungspflicht für die Unternehmen und die Frist bis zum Jahr 2003, in der Unternehmen bzw. Zwischenerwerber ihre Pflichten zu erfüllen haben.

Die Mieter haben bei der Anwendung mieternaher Privatisierungsformen weiterhin die Möglichkeit der individuellen Eigentumsbildung. Allerdings existieren — trotz des Mietervorranges — auch Schranken hierfür: Bei der direkten

<sup>188</sup> Natürlich wird der Kostenaufwand für Mieterbefragung und Mieterinformation bei der Veräußerung an einen Zwischenerwerber im Preis berücksichtigt. Beziehen sich Preiszugeständnisse jedoch darauf, dass die Wohnungen dem Zwischenerwerber (im Rahmen eines nichtintegrierten Modells) zu einem geringeren Preis veräußert werden, als sie zuvor den Mietern angeboten wurden, müssen die Wohnungen den Mietern zu diesen günstigeren Bedingungen erneut angeboten werden (Schreiben des Bundesbauministers vom 18.5.1995, veröffentlicht im GdW 1997: 60 f.).

Mieterprivatisierung kann es sein, dass ein einzelner am Erwerb seiner Wohnung interessierter Mieter nicht zum Zuge kommt, wenn im betreffenden Objekt insgesamt weniger als ein Drittel aller Mieter zum Eigentumserwerb bereit ist. Beim Zwischenerwerbermodell kann dies ebenfalls dann eintreten, wenn weniger als ein Drittel der Mieter zum Eigentumserwerb bereit ist, beim Wohnungsgenossenschaftsmodell dann, wenn sich weniger als die Hälfte der Mitglieder für die Umwandlung in individuelles Wohneigentum ausspricht. Bei den Mietergemeinschaftsmodellen ist die Bildung individuellen Wohneigentums ohnehin nicht vorgesehen.

Unter den mieternahen Privatisierungsformen hat das Zwischenerwerbermodell die größte Bedeutung erlangt. Die Anreize für Zwischenerwerber zum Erwerb von ostdeutschen Bestandswohnungen liegen zum einen in der Möglichkeit, Immobilien zu günstigen Preisen zu erwerben, zum anderen in der Möglichkeit, Sonderabschreibungen auf die Sanierungsinvestitionen in Anspruch zu nehmen. Zwischenerwerber befinden sich bei den Preisverhandlungen mit den Wohnungsunternehmen oft in einer stärkeren Position als die Mieter, da die Unternehmen bei einem Verkauf von Wohnungen en bloc im Vergleich zur relativ zeitaufwendigen Einzelprivatisierung von Wohnungen Ersparnisse aus einer geringeren Erlösabführung erzielen können (Barthling-Schattevoy 1998: 179).<sup>189</sup>

Vorteilhaft aus Sicht der Wohnungspolitik und der Mieter ist das Zwischenerwerbermodell vor allem deswegen, weil Zwischenerwerber im Vergleich zu den Wohnungsunternehmen in der Regel Zeit- und Größenvorteile bei den Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen realisieren können. Diese Vorteile kommen letztlich den Mietern in Form einer rascheren Verbesserung der Wohnqualität und in Form von Preisvorteilen bezogen auf die sanierte Wohnung zugute. Dem Mieterschutz wird Rechnung getragen, indem für den Zwischenerwerber die Kündigung unter Berufung auf Eigenbedarf ausgeschlossen wird.

#### *e. Mieternahe Privatisierungsformen unter dem Aspekt der Vertragsdurchsetzung*

Aus transaktionskostenökonomischer Sicht stellt die Nachverhandlung über die Zulassung mieternaher Privatisierungsformen eine Konkretisierung der zuvor unbestimmten Privatisierungsverpflichtung und damit eine Vertragsergänzung dar. Sie bedeutet die Anerkennung von Durchsetzungsgrenzen für die Mieterprivatisierung (limits to enforcement) und lässt sich charakterisieren als eine Maß-

<sup>189</sup> Der Preisvorteil für den Zwischenerwerber bezieht sich auf die unsanierte Bausubstanz. Den Mietern wird die Wohnung, sei es vom Wohnungsunternehmen, sei es vom Zwischenerwerber, in der Regel mindestens grundsaniert angeboten.

nahme des Reputationserhalts, als eine Maßnahme zur Verringerung der Relationalität und als eine Maßnahme der Risikozuweisung *ex post*.

Beim AHG bestehen Durchsetzungsgrenzen für die Mieterprivatisierung in mehrfacher Hinsicht. Sie resultieren aus

- Zielkonflikten in der Wohnungspolitik: Die Wohnungspolitik hat mit den Verträgen zur Altschuldenhilfe einerseits den Wohnungsunternehmen die Kosten und Risiken der Privatisierung zuzuweisen, sie will andererseits ihre Wirtschaftlichkeit steigern, um wohnungswirtschaftliche Investitionen zu erleichtern und zu beschleunigen.
- asymmetrischer Information: Informationsvorteile der Wohnungsunternehmen in Form versteckter Information und versteckter Handlungsmöglichkeiten schließen es aus, einen vollständigen Vertrag zu schreiben. Sie begründen diskretionäre und damit potenziell opportunistische Verhaltensspielräume. Diese können nicht gänzlich beseitigt werden.
- mangelnder Absicherung für spezifische Investitionen der Mieter: Die Bildung von Wohneigentum geht für die bisherigen Mieter mit spezifischen Investitionen einher. Der Wert dieser Investition ist für sie zum Zeitpunkt des Wohnungserwerbs mit vielen Unwägbarkeiten behaftet. Aus dem Altschuldenkompromiss erhalten sie keine Absicherung.<sup>190</sup> Angesichts von Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland haben die Mieter also gute Gründe, sich bei der Bildung von Wohneigentum zunächst zurückzuhalten.

Die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen stellt eine Anpassung des AHG dar, die für beide Parteien, Staat und Wohnungsunternehmen, reputationsschonend ist, da sie nicht an den beiden explizit im Gesetz festgelegten Zieldimensionen rührt, nämlich weder am Vorrang für die Mieter noch an der Pflicht zur Privatisierung von insgesamt 15 vH des Wohnungsbestandes bis zum Jahr 2003.

Die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen verringert die Relationalität der Vertragsbeziehung (Sander 1997: 44). Zum einen wird die gegenseitige Abhängigkeit der Vertragsparteien verringert, denn die Wohnungsunternehmen sind nun nicht mehr die einzigen Privatisierungsagenten. Zum anderen wird die Spezifität der zu erbringenden Privatisierungsleistung verringert: Die Wohnungsunternehmen haben nun die Wahl, selbst an die Mieter zu privatisieren oder diese Aufgabe an andere Akteure zu übertragen. Es ist nun auch festgelegt, unter welchen Bedingungen Wohnungen dauerhaft im Eigentum nicht selbstnutzender Erwerber verbleiben können (Zwischenerwerbermodell), und es gibt neue

<sup>190</sup> Allenfalls „mieterfreundliche Preise“ oder die Förderung durch Erwerberzuschüsse können als Äquivalent oder Ersatz für eine derartige Absicherung fungieren.

Möglichkeiten zur Bildung privaten Gemeinschaftseigentums (Wohnungsgenossenschaftsmodell und Mietergemeinschaftsmodell).

Die Verringerung der Relationalität ist insbesondere bei der Zulassung von Zwischenerwerbermodellen ein wichtiger Effekt. Die Pflicht zur Mieterprivatisierung ist nun nicht mehr, wie in der Beziehung zwischen Staat und Wohnungsunternehmen, im Rahmen eines weitgehend auf Selbstdurchsetzung angewiesenen Vertrages geregelt, sondern wird überführt in einen gerichtlich durchsetzbaren, so genannten neoklassischen Vertrag. Dieser Effekt kommt dadurch zustande, dass die Privatisierungspflicht des Zwischenerwerbers nun nach Umfang, Frist und Erwerbem abschließend festgelegt ist. Sie unterscheidet sich also insbesondere im Hinblick auf die zu wählenden Erwerber von der Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen: Der Zwischenerwerber muss den Mietern nicht nur einen Vorrang einräumen, sondern er muss seine Pflicht zur Privatisierung von 30 vH der übernommenen Wohnungen in vollem Umfang durch Verkäufe an Mieter erfüllen.

Mit der Zulassung von Zwischenerwerbermodellen zur Umsetzung der Privatisierungspflicht geschieht genau das, was die Transaktionskostentheorie für jene Transaktionen prognostiziert, deren Durchsetzung auf spezifischen, von den Vertragspartnern selbst geschaffenen Mechanismen beruht, von denen sich jedoch herausstellt, dass sie die Durchsetzung nicht gewährleisten: Diese Transaktionen werden entweder, wie im vorliegenden Fall, so umgestaltet und angepasst, dass dreiseitige Durchsetzungsmechanismen greifen und sich der Relationalitätsgrad verringert. Oder ihre Durchsetzung wird, was einer erneuten Verstaatlichung der Wohnungen gleichkäme und daher ausscheidet, durch eine Integration der an der Transaktion beteiligten Akteure sichergestellt, so dass sich der Relationalitätsgrad erhöht (Williamson 1985: 80).

Die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen ändert ex post die ursprünglich getroffene Risikozuweisung. Die Risiken aus ex ante nicht vollständig bekannten Marktbedingungen im Hinblick auf die Mieterprivatisierung waren durch das AHG zunächst den Wohnungsunternehmen zugewiesen worden. Diese Zuweisung war aber nicht abschließend vorgenommen worden. Dies geschieht nun mit der Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen.<sup>191</sup> Für die

<sup>191</sup> Zwischenerwerber tragen bei der Erfüllung ihrer Privatisierungsverpflichtung ein größeres Risiko als die Wohnungsunternehmen. An dieser Stelle erscheint es wichtig, darauf einzugehen, dass es sich bei den „Wohnungsunternehmen“ — abgesehen von den Wohnungsgenossenschaften, die Unternehmen privater Rechtsform sind — um kommunale Wohnungsgesellschaften bzw. um Kommunen handelt. Möglicherweise sind Zulassung und Gestaltung der Zwischenerwerbermodelle zu einem guten Teil dadurch motiviert, die Risiken, die mit der Pflicht zur Privatisierung nach dem AHG verbunden sind, aus dem öffentlichen in den privaten Bereich zu verlagern. Es sind vor allem die kommunalen Wohnungsgesellschaften, die die Zwischenerwerber-

Unternehmen ergibt sich, dass sie, gemessen an ihrem ursprünglichen Kalkül, auf dessen Grundlage sie sich für die Inanspruchnahme von Altschuldenhilfen sowie die Übernahme der damit verbundenen Verpflichtungen entschieden hatten, höhere Kosten zu tragen haben. Für den Staat ergibt sich, dass er seine Zielvorstellung über den Gesamtumfang der Mieterprivatisierung zu revidieren hat.

Gerade beim Zwischenerwerbermodell, das die größte Bedeutung unter den mieternahen Privatisierungsmodellen erlangt hat, gibt es allerdings eine Reihe offener Fragen im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der Mieterprivatisierung.<sup>192</sup> Das Zwischenerwerbermodell kommt für ein Wohnungsunternehmen erst dann in Betracht, wenn es nachweist, dass trotz eingehender Beratung und so genannter mieterfreundlicher Preise weniger als ein Drittel der Mieter in dem zur Privatisierung ausgewählten Objekt zum Erwerb einer Wohnung bereit sind. Wenn sich also bereits bei der Privatisierungsinitiative des Wohnungsunternehmens weniger als ein Drittel der Mieter interessiert gezeigt hat, dürfte es für den Zwischenerwerber schwierig sein, in demselben Objekt — im Prinzip also bei denselben Mietern — die von ihm zu erfüllende Mieterprivatisierungsquote von ebenfalls einem Drittel zu erreichen. Damit ist überaus zweifelhaft, ob die Privatisierungspflicht des Zwischenerwerbers zweckmäßig gestaltet wurde oder ob hier nicht — unnötigerweise — weitere vertragliche Risiken geschaffen wurden.<sup>193</sup>

Es obliegt nun den Wohnungsunternehmen, sicherzustellen und zu überprüfen, dass der Zwischenerwerber seine Privatisierungspflicht erfüllt und dies gegebenenfalls gegenüber der KfW nachzuweisen.<sup>194</sup> Die Investitions- und Privatisierungspflichten der Zwischenerwerber sind in den Verträgen mit den Wohnungsunternehmen folgendermaßen abgesichert worden:<sup>195</sup>

- Zum einen sind Informations- und Berichtspflichten des Zwischenerwerbers gegenüber dem Wohnungsunternehmen zu vereinbaren.

---

modelle nutzen. Für Kommunen kommen sie in der Regel nicht in Frage, weil ihr Wohnungsbestand dafür zu klein ist.

<sup>192</sup> Der Zwischenerwerber kann unter bestimmten Voraussetzungen seine Privatisierungspflicht auf 40 vH begrenzen (GdW 1997: 72). Diese Beschränkung der Veräußerungspflicht ermöglicht die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen auf die übrigen, gewerblich genutzten Wohnungen.

<sup>193</sup> Die Aussagen in diesem Abschnitt sind abgesichert durch Gespräche mit der KfW.

<sup>194</sup> Bislang hat die KfW einen solchen Nachweis nicht gefordert und daher keinen Überblick über die Vertragserfüllung der Zwischenerwerber. Auch der GdW hat diese Frage nicht weiterverfolgt und die bei den einzelnen Wohnungsunternehmen vorhandenen Informationen nicht zusammenfassend ausgewertet.

<sup>195</sup> Schreiben des Bundesbauministers vom 18.5.1995 (GdW 1997: 63) und Merkblatt der KfW vom 22.12.1995 (GdW 1997: 67 f.).

- Zum anderen sind Sanktionsmöglichkeiten zu Lasten des Zwischenerwerbers vorzusehen (Rückübertragungsverpflichtung des Zwischenerwerbers, Vertragsstrafen).
- Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer befristeten Minderheitsbeteiligung des Wohnungsunternehmens am Zwischenerwerber. Die Minderheitsbeteiligung ist im Jahr 2003 zu beenden und darf nicht mit einer Rückkaufoption für das Wohnungsunternehmen verbunden sein.

Zusätzlich ist festgelegt worden, dass eine Nichterfüllung oder nicht vollständige Erfüllung der Pflichten des Zwischenerwerbers für das Wohnungsunternehmen dann unschädlich ist, d.h. keine Rückerstattungsforderung von Altschuldnerhilfen zur Folge hat, wenn der Zwischenerwerber die Nichterfüllung seiner Verpflichtung nicht zu vertreten hat. Außerdem soll eine Nichterfüllung der Pflichten des Zwischenerwerbers auch dann für das Wohnungsunternehmen unschädlich sein, wenn es nachweisen kann, dass es den Zwischenerwerber sorgfältig ausgewählt und überwacht hat, dass es seine Informationsrechte ordnungsgemäß wahrgenommen hat und dass es die im Vertrag vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten ausgeschöpft hat.<sup>196</sup>

Diese Form der Vertragssicherung wirft eine Reihe von Fragen auf: nämlich ob sich ein Wohnungsunternehmen tatsächlich intensiv um die Mieterprivatisierung bemüht hat, ob die Prüfung dieser Bemühungen durch die KfW streng genug ist, ob ein Zwischenerwerber auf ein Nichtvertretenmüssen übernommener Verpflichtungen spekulieren kann oder ob er sich unter Umständen gezwungen sehen wird, einen Teil der Wohnungen auch unter Verkehrswert an Mieter zu veräußern.

Kurz: Durch die Einschaltung von Zwischenerwerbern entsteht ein weiteres Vertretungsverhältnis bei der Umsetzung von Investitions- und Privatisierungspflichten nach dem AHG. Die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Wohnungsunternehmen und Zwischenerwerber unterscheidet sich in zwei wichtigen Punkten von dem ersten Vertragsverhältnis: Anders als für die Wohnungsunternehmen ist für Zwischenerwerber die Pflicht zur Mieterprivatisierung abschließend und vollständig festgelegt worden. Für die Zwischenerwerber ist es nicht vorgesehen, die Möglichkeit bzw. die Bedingungen eines Nichtvertretenmüssens zu konkretisieren.

Es bleibt bis auf weiteres offen, inwieweit die ursprünglich bestehenden Durchsetzungsprobleme mit dem Zwischenerwerbermodell gelöst worden sind, oder, anders ausgedrückt, inwieweit es mit diesem Modell gelungen ist, die zuvor bestehenden Durchsetzungsgrenzen zu überwinden. Dies hängt entscheidend davon ab, ob, und falls ja, wie ein Nichtvertretenmüssen für die Zwischenerwer-

---

<sup>196</sup> Merkblatt der KfW vom 22.12.1995 (GdW 1997: 73 f.).

ber konkretisiert wird. Zweifellos ist jedoch die Durchführung der mieternahen Privatisierungsmodelle mit einem außerordentlich hohen Dokumentations- und Kontrollaufwand und entsprechend hohen Transaktionskosten verbunden.

*f. Mieternahe Privatisierungsformen aus ordnungspolitischer Sicht*

Das AHG postuliert einen Mietervorrang bei der Privatisierung von ostdeutschen Bestandswohnungen. Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es jedoch keine mit Effizienzargumenten zu begründende, prinzipielle Vorziehwürdigkeit einer bestimmten privaten Eigentumsform. Mit der Zulassung mieternaher Privatisierungsformen ist die Zahl der Privatisierungswege und Eigentumsformen für die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG vergrößert worden. Dies ist im Prinzip begrüßenswert.

Kritisch zu sehen ist allerdings die Beibehaltung des Mietervorrangs. Schon seine Schaffung lässt sich allenfalls mit transformationsbedingten Besonderheiten in Ostdeutschland rechtfertigen: In der DDR waren die Mieten so stark subventioniert und privates selbstgenutztes Wohneigentum war so weit zurückgedrängt worden, dass es bei den Wohnungsnutzern möglicherweise zu einer Präferenzenverzerrung gekommen ist und sie den Wert selbstgenutzten Wohneigentums sowohl im Hinblick auf Wohnungsnutzung als im Hinblick auf Vermögensbildung und Alterssicherung generell unterschätzt haben. Soweit man dieses Argument akzeptiert, lässt sich der im AHG festgeschriebene Mietervorrang als eine Maßnahme zur Korrektur nachfragebedingten Marktversagens in Form verzerrter Präferenzen rechtfertigen. Allerdings stellt sich dann die Frage, welches Gewicht das Argument der Präferenzverzerrung hat im Vergleich zum Gegenargument, nämlich dass die Zurückhaltung der Mieter beim Eigentumserwerb auf einer nüchternen Einschätzung der Bindungswirkung spezifischer Investitionen und den damit verbundenen Risiken beruht.

Die Beibehaltung des Mietervorrangs bei der Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen ist darüber hinaus aus folgenden Gründen fragwürdig: Zwar hat die Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Information und zur intensiven Beratung der Mieter zweifellos ein wichtiges Stück Aufklärungsarbeit geleistet. Soweit dies bei den Mietern tatsächlich ein zuvor nicht vorhandenes Interesse am Erwerb von Wohneigentum geweckt hat, wird dieser Wunsch allerdings nicht unbedingt mit dem Erwerb der bislang bewohnten Wohnung befriedigt. Viele Mieter bevorzugen, soweit es ihre finanzielle Lage gestattet, den Bau oder den Erwerb eines Eigenheims bzw. den Erwerb einer Neubaueigentumswohnung. Insoweit ist der Mietervorrang nach dem AHG eine wohnungspolitische Maßnahme, die sich in erster Linie an so genannte Schwellenhaushalte richtet. Zudem ist die Einzelveräußerung von Wohnungen an selbstnutzende Erwerber in der Regel die zeit- und kostenaufwendigste Privatisierungsform. Das Ge-

bot des Mietervorrangs im AHG verlangt jedoch, dass bei der Veräußerung von Wohnungen ausgerechnet dieser Weg zuerst beschritten wird.

Normalerweise ist ein Verkäufer bestrebt, die Differenz zwischen Transaktionskosten und Verkaufserlösen möglichst groß zu halten. Er würde sein Gut demjenigen Erwerber zuerst anbieten, bei dem er — für eine gegebene Erwartung über den erzielbaren Preis — die Veräußerung am leichtesten und schnellsten durchführen kann. Insofern erscheint der Mietervorrang des AHG als ein „leaning against the market“. Die Wahlmöglichkeit, die ein Verkäufer in der Regel hat, nämlich einen transaktionskostenträchtigeren Veräußerungsweg erst dann zu beschreiten, wenn die höheren Transaktionskosten durch die Erwartung eines höheren Erlöses gerechtfertigt werden, wird bei der Umsetzung des AHG mit der Erfordernis so genannter mieterfreundlicher Preise gerade ausgeschlossen.

Die Mieterprivatisierung nach dem AHG ist daher prinzipiell kein transaktionskostengünstiger Weg zur Reform der Eigentumsstruktur. Durch den Beibehalt des Mietervorrangs bei der Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen werden die Transaktionskosten sogar noch vergrößert, denn ein einfacherer und transaktionskostengünstiger Veräußerungsweg steht einem Wohnungsunternehmen erst dann offen, wenn es den transaktionskostenträchtigen Weg der Mieterprivatisierung bereits erfolglos beschritten hat.

Die hohen Transaktionskosten durch den Mietervorrang bei der Privatisierung und seiner Wahrung bei der Zulassung mieternaher Privatisierungsformen fallen teils bei den Wohnungsunternehmen, teils bei den Zwischenerwerbern, teils bei der KfW an. Den hohen Kosten steht jedoch nur ein bescheidener wohnungspolitischer Ertrag gegenüber: Der Beitrag der Mieterprivatisierung nach dem AHG zur Steigerung der Wohneigentumsquote in den neuen Ländern wurde für Ende 1996 auf lediglich 1,5 Prozentpunkte veranschlagt (Barthling-Schattevoy 1998: 246 f.). Für 1998 wurde der Anstieg der Wohneigentumsquote durch die Privatisierung an Mieter auf 1,3 Prozentpunkte beziffert (Dick und Parlasca 1998: 11).

Eine derart transaktionskostenträchtige Politik lässt sich aus ordnungspolitischer Sicht nur schwer rechtfertigen. Zum einen ist es fraglich, ob tatsächlich Elemente des Marktversagens bei der Wohneigentumsbildung vorliegen und ob sie so gravierend sind, dass sie derart eingriffsintensive Maßnahmen erfordern. Es ist außerdem fraglich, inwieweit der Transaktionskostenaufwand zur Wahrung des Mietervorrangs etwa mit dem Auftrag des Grundgesetzes zur Wahrung bzw. Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse gerechtfertigt werden könnte (Sander 1994: 61). Zum anderen gibt es zur Förderung der Wohneigentumsbildung alternative Mittel und Wege: Die Neigung zur Wohneigentumsbildung reflektiert letztlich die wohnungswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Sander 1994: 23). Die Gestaltung von Rahmenbedingun-

gen, die die Bildung von Wohneigentum begünstigen, wäre der Königsweg der Wohneigentumspolitik. Vertragliche Bindungen des Staates gegenüber einzelnen Marktakteuren wären dann nicht nötig und die durch diese Bindungen verursachten Kosten und Risiken würden entfallen.

## 2. Verringerung der Erlösabführungspflicht

### a. Abflachung der Progressionsstaffel

Bei der Privatisierung nach dem AHG sind die Wohnungsunternehmen dazu verpflichtet, einen Teil der Privatisierungserlöse abzuführen. Dabei ist der abzuführende Anteil des Erlöses umso größer, je später die Privatisierung erfolgt (progressive Erlösabführung). Um den Unternehmen einen starken Anreiz zur raschen Privatisierung zu geben, war ursprünglich vorgesehen, dass die Erlösabführungsquote anfänglich 20 vH betragen und dann bis auf 90 vH ansteigen sollte (Tabelle 12).

Tabelle 12 — Abführung von Privatisierungserlösen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz und dem Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz 1994–2003 (vH)

Privatisierung bis Ende	Erlösabführung nach AHG 1993	Erlösabführung nach AHÄG 1996
1994	20	20
1995	30	30
1996	40	40
1997	60	45
1998	80	45
1999	80	50
2000	80	50
2001	90	55
2002	90	55
2003	90	55

Quelle: *BGBl.* (1993b, 1996).

Durch das AHÄG (*BGBl.* 1996) wurde die Erlösabführungspflicht verringert. Die Progression wurde für das Jahr 1997 ausgesetzt und die Progressionsstaffel für die folgenden Jahre so weit abgeflacht, so dass die Unternehmen bei einer Privatisierung im Jahre 2003 nun nicht mehr 90 vH, sondern lediglich 55 vH der Privatisierungserlöse an den Erblastentilgungsfonds abführen müssen.

### **b. Absenkung der Progression aus Sicht der Wohnungsunternehmen**

Die Unternehmen sahen sich durch die nur schleppenden Fortschritte bei der Wohnungsprivatisierung doppelt belastet und bei der Erfüllung ihrer Investitionsverpflichtung behindert: Zum einen flossen ihnen Privatisierungserlöse, die sie in der Regel für die Sanierung ihres verbleibenden Wohnungsbestandes eingeplant hatten, nicht wie erwartet zu und beschränkten sie damit in ihrer aktuellen Investitionsfähigkeit. Zum anderen drohten die stark steigenden Erlösabführungssätze auch noch ihnen künftige Investitionsmittel zu entziehen (GdW 1996: 3 f.). Damit würde der zunächst nur latente Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Investitionen akut. Zudem wiesen die Unternehmen darauf hin, dass sich aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse die Eigentumsumschreibung, deren Zeitpunkt für die Berechnung der Erlösabführung maßgeblich ist, vielfach verzögerte. Die Grundbuchämter wiesen Anträge auf Eigentumsumschreibung zurück, solange die eigentumsrechtlichen Verhältnisse nicht geklärt waren, so dass die Erlösabführung für den Verkauf des betreffenden Objektes nach der nächst höheren Progressionsstufe berechnet wurde bzw. berechnet zu werden drohte. Die Absenkung der Progression führte zu einer Verminderung der Erlösabführung und stellte für die Unternehmen eine Kostenentlastung dar. Dies schaffte — oder erhielt — ihren finanziellen Spielraum für Investitionen und entspannte so den Konflikt zwischen Privatisierung und Investitionen.

### **c. Absenkung der Progression aus Sicht der Wohnungspolitik**

Bei der Verringerung der Erlösabführungspflicht ging es der Wohnungspolitik in erster Linie darum, den Investitionsprozess vor Beeinträchtigungen zu schützen, die aus dem Privatisierungsumfeld resultierten, insbesondere aus Verzögerungen aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse. Dies hat sie zu Zugeständnissen veranlasst, zum einen hinsichtlich ihrer ursprünglichen Vorstellungen über das Tempo der Privatisierungen, zum anderen hinsichtlich des Umfangs der Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung der Altschuldenhilfe. Diese Zugeständnisse betrafen allerdings zwei Ziele, die im Vergleich zum Investitionsziel als untergeordnet zu betrachten sind. Der Verzicht auf eine Forcierung des Privatisierungstempos dürfte den Privatisierungsprozess sogar unterstützt haben, denn er trug dem zunächst unterschätzten Zeitbedarf für Information, Beratung und Entscheidungsfindung Rechnung und hat nicht nur den Zeitdruck für die Unternehmen verringert, sondern auch den Entscheidungsdruck für die Mieter, ohne jedoch ihre Möglichkeiten des Eigentumserwerbs einzuschränken. Die Zugeständnisse der Politik im Hinblick auf das fiskalische Ziel sind dagegen in erster Linie Ausdruck der ex ante nicht gelösten Zielkonflikte.

*d. Absenkung der Progression unter dem Aspekt der Vertragsdurchsetzung*

Die Erlösabführung stellt im Verhältnis zur Privatisierungspflicht eine Nebenpflicht dar. Ihre Verringerung berührt weder den Umfang der Privatisierungspflicht noch den bei der Privatisierung zu beachtenden Mietervorrang. Insoweit ist diese Änderung für die Durchsetzung der Privatisierungspflicht nur von untergeordneter Bedeutung. Mit der Absenkung der Progression der Erlösabführungspflicht wird jedoch eine ausdrücklich im AHG festgelegte Leistungspflicht der Unternehmen ex post vermindert. Ein solches Vorgehen kann die Reputation der Politik für die Durchsetzung einmal getroffener Vereinbarungen beeinträchtigen. In diesem Fall war die Entwicklung vertragsexogener Faktoren bzw. ihre Fehleinschätzung ex ante ausschlaggebend für den Anpassungsbedarf ex post. Insofern bewirkt die Vertragsanpassung weniger Reputationseinbußen für die Durchsetzungsfähigkeit der Politik als für die Zuverlässigkeit ihrer Erwartungsbildung und die Brauchbarkeit ihrer Zielvorstellungen. Es ist nicht auszuschließen, das die Wohnungsunternehmen es verstanden haben, aus dieser Situation auch Vorteile zu ziehen, die ihnen bei einer ex ante zweckmäßigeren Vertragsgestaltung nicht zugefallen wären. Dies dürfte sich allerdings in Grenzen gehalten haben, denn sie konnten ihre ursprüngliche Forderung, die Linearisierung der Erlösabführungsquote bei 40 vH (GdW 1996: 4), nicht durchsetzen.

Die Absenkung der Erlösabführungspflicht spiegelt jedoch nicht nur eine Fehleinschätzung vertragsrelevanter, exogener Faktoren ex ante, sondern auch eine unzustimmige Gestaltung der Privatisierungsanreize. Es ist nämlich grundsätzlich zu bezweifeln, ob sich mittels einer drohenden Verminderung künftiger Privatisierungserlöse wirksame Beschleunigungsanreize geben lassen. Vielmehr hätte sich die Erlösabführungspflicht, wäre es bei der ursprünglich vorgesehenen starken Progression geblieben, zunehmend als ein Fehlanreiz (disincentive) oder Hemmnis bei der Privatisierung ausgewirkt. Denn angesichts einer Abführungsquote von bis zu 90 vH hätten die Unternehmen ihre Privatisierungsanstrengungen wahrscheinlich eingeschränkt, wenn nicht gar eingestellt.<sup>197</sup> Das Instrument der Erlösabführung war mit seiner zweifachen Funktion, sowohl Beschleunigungsanreize zu geben als auch zur Finanzierung der

---

<sup>197</sup> Beschleunigungsanreize hätte man sehr viel wirksamer durch eine degressiv gestaffelte Prämie auf die Privatisierungserlöse schaffen können. Das war jedoch nicht vereinbar mit der Absicht, die Unternehmen durch die Erlösabführungspflicht in einem gewissen Maße an der Finanzierung der Altschuldenhilfen zu beteiligen. Um stärkere Anreize zur Mieterprivatisierung zu geben, hatte die SPD in den Beratungen zur Novelle des AHG unter anderen vorgeschlagen, die Erlösabführungsstaffel zu differenzieren und Veräußerungen an Mieter gegenüber Veräußerungen an andere Erwerber zu begünstigen (Deutscher Bundestag 1996: 2 f.). Sie konnte sich mit diesem Vorschlag jedoch nicht durchsetzen.

Altschuldenhilfe beizutragen, überlastet. Insofern stellt die Verringerung der Erlösabführungspflicht eine Korrektur dieses Fehlers dar.

*e. Absenkung der Progression aus ordnungspolitischer Sicht*

Die Absenkung der Erlösabführungspflicht spiegelt sowohl eine unzweckmäßige Zuordnung von Instrumenten (Erlösabführung) zu Zielen wider als auch eine zu optimistische Einschätzung vertragsexogener Faktoren, insbesondere zu hohe Erwartungen an die Entwicklung des Wohnungsmarktes, und eine Unterschätzung der komplexen Eigentumsprobleme in der Transformation. Nicht zuletzt hat aber die *ex ante* inkonsistente Zielsetzung der Politik die Durchsetzungsprobleme bei der Erlösabführungspflicht verursacht. Nachverhandlungen zur Klärung dieser Probleme haben notwendige Vertragsanpassungen auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht und damit hohe Transaktionskosten *ex post* verursacht. Im Ergebnis ist eine Lösung gefunden worden, die die Unternehmen weitgehend gleichmäßig begünstigt. Risiken der Ungleichbehandlung *ex post* sind durch diese Vertragsanpassung nicht aufgetreten.

**3. Anerkennung des Nichtvertretenmüssens**

*a. Regelung des Nichtvertretenmüssens*

Bei der Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung haben sich große Unterschiede zwischen den Unternehmen herausgestellt: Neben solchen, bei denen die Privatisierung zügig vorangeht — eine Reihe von Unternehmen konnte die Privatisierungsaufgabe bereits 1997 vollständig erfüllen — gibt es andere, bei denen die Privatisierung so schleppend vorangeht, dass sie bereits 1997 befürchteten, ihre Privatisierungspflicht bis zum Jahre 2003 nicht erfüllen zu können. Als Ursache für den schleppenden Privatisierungsverlauf führen sie die schlechte wirtschaftliche Lage und die schlechten wirtschaftlichen Aussichten in ihrer Region an.

Dieses Problem hat zu Nachverhandlungen über die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens geführt, d.h. zu Nachverhandlungen über die Öffnungsklausel in der Sanktionsbestimmung des AHG (§ 4 Abs. 5 Satz 7 AHG). Es wurden Modalitäten gesucht, die es erlauben, diejenigen Wohnungsunternehmen, bei denen geringe Privatisierungserfolge tatsächlich auf ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beruhen, aus der Privatisierungspflicht zu entlassen, ohne dabei allerdings die Privatisierungsanreize für solche Unternehmen zu schwächen, bei denen bislang geringe Privatisierungserfolge lediglich die Folge geringer Privatisierungsanstrengungen sind.

Die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens wurde zu diesem Zweck folgendermaßen konkretisiert: Ein Unternehmen kann die vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens beantragen, wenn es aufgrund des bisherigen Verlaufs der Privatisierung eine Mindererfüllung seiner Privatisierungspflicht für das Jahr 2003 erwartet und folgende Kriterien erfüllt:<sup>198</sup> (i) Die Region des Wohnungsunternehmens muss sowohl eine Arbeitslosenquote von mindestens 20 vH als auch einen Bevölkerungsrückgang von mindestens 10 vH aufweisen. (ii) Das Unternehmen selbst muss bei Antragstellung einen Wohnraumleerstand von mindestens 10 vH haben. (iii) Das Unternehmen muss den Nachweis erbringen, dass es sich „intensiv bemüht hat“, seiner Privatisierungsverpflichtung nachzukommen, und dass es sich insbesondere um die Mieterprivatisierung bemüht hat.<sup>199</sup> Die KfW prüft, ob diese Antragsvoraussetzungen gegeben sind und erteilt dem Unternehmen, wenn dies der Fall ist, einen Bescheid über die vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens.<sup>200</sup> Insgesamt haben 70 Wohnungsunternehmen einen Antrag auf die vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens gestellt. Davon hat die KfW 20 als berechtigt anerkannt.

**b. Nichtvertretenmüssen aus Sicht der Vertragsparteien und unter dem Aspekt der Vertragsdurchsetzung**

Die Frage, welches Verhalten die Parteien ex post, d.h. nach Vertragsschluss, bei der Vertragserfüllung wählen, lässt sich formulieren als die Frage, welche Durchsetzungsprobleme bereits ex ante, also vor Vertragsschluss durch die Vertragsgestaltung, zu lösen waren. Der optimal gestaltete Vertrag würde durch Anreize und Beschränkungen so in das individuelle Optimierungskalkül der Akteure eingreifen, dass ihre Entscheidungen im Hinblick auf die beiderseitige Erreichung der Vertragsziele koordiniert werden.

Die Notwendigkeit einer Öffnungsklausel in der Sanktionsbestimmung des AHG ergibt sich aus vertragsexogenen Unsicherheiten sowie aus Inkonsistenzen im Zielsystem der staatlichen Wohnungspolitik. Zusammen mit vertragsexogenen Unsicherheiten führen inkonsistente wohnungspolitische Ziele zu Inkonsistenzen in den mit dem AHG geschaffenen Verpflichtungen und zu Durchset-

<sup>198</sup> Rundschreiben der KfW vom 12.1.1998. Die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens wurde lediglich für die Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen konkretisiert, nicht jedoch für ihre Investitionspflicht. Für Zwischenerwerber gibt es keine Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens.

<sup>199</sup> Nach Aussagen der KfW gibt es auch Unternehmen, die die Kriterien für ein Nichtvertretenmüssen erfüllen, bei denen der Fortgang der Privatisierung aber trotzdem eine fristgerechte Erfüllung der Privatisierungsquote erwarten lässt.

<sup>200</sup> Eine abschließende Anerkennung des Nichtvertretenmüssens ist erst für das Ende der Vertragslaufzeit im Jahre 2003 vorgesehen.

zungsproblemen insbesondere bei der Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen. Zur Lösung dieser Probleme dienen die ex ante unbestimmte Öffnungsklausel des Nichtvertretenmüssens in der Sanktionsbestimmung und Nachverhandlungen über die Präzisierung dieser Klausel. Im Folgenden soll mit Hilfe spieltheoretischer Instrumente untersucht werden, ob mit den Ausnahmen von der Sanktionsverhängung, so wie sie mit Modalitäten des Nichtvertretenmüssens festgelegt wurden, eine effiziente Durchsetzung der Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen erreicht wird oder ob die Modalitäten des Nichtvertretenmüssens so ausgestaltet sind, dass sie einem ex post opportunistischen Verhalten der Unternehmen Vorschub leisten.<sup>201</sup>

Der politische Prozess weist die Züge eines strategischen Spiels auf (Dixit 1996: 31). Demzufolge lassen sich politische Maßnahmen (policy acts) als Transaktionen betrachten, bei denen es nicht oder nicht ausschließlich darum geht, im Rahmen einer Wahlhandlung die soziale Wohlfahrt zu maximieren, sondern als Episode oder Zug in einem Spiel, das zwar innerhalb bestehender Regeln und Institutionen stattfindet, das aber gleichwohl Freiheitsgrade beinhaltet und damit den Akteuren Spielraum lässt, die künftigen Regeln des Spiels oder übergeordneter Institutionen durch so genannte „strategische Züge“ zum eigenen Vorteil zu verändern.<sup>202</sup>

Die Spieltheorie interpretiert Verträge und ihre Erfüllung als die Vereinbarung von Spielregeln und die verschiedenen Züge eines Spiels. Nachverhandlungen werden als eine Änderung oder Ergänzung der Spielregeln interpretiert. Die spieltheoretische Analyse, speziell die extensive Darstellung des Spiels in Form eines Spielbaumes, erlaubt es, die einzelnen Schritte der Vertragserfüllung isoliert, in ihrer zeitlichen Folge zu betrachten. So kann explizit berücksichtigt werden, welche Informationen die Akteure zu jedem Zeitpunkt haben bzw. erlangen. Dadurch wird es möglich, die Anreizwirkung dieser Informationen auf das Verhalten der Akteure und damit auf die Ergebnisse des Spieles auch bei möglichen Änderungen und Ergänzungen der Spielregeln zu berücksichtigen. Um die An-

<sup>201</sup> Die Bestimmungen des AHG werden im Folgenden vereinfacht dargestellt. Insbesondere wird von der progressiv ausgestalteten Pflicht zur Teilabführung von Privatisierungserlösen abgesehen. Die Erlösabführungspflicht ließe sich in der Zielfunktion der Wohnungsunternehmen als eine Minderung der Privatisierungserlöse berücksichtigen. Dies würde jedoch eine Dynamisierung der Funktion erforderlich machen.

<sup>202</sup> „We should recognize that economic policy is a dynamic game ... (in which) each participant will try to manipulate the operation of the subsequent game to try to achieve an outcome that favors his or her own interests. ... In this view of the policy process the degrees of freedom mostly consist of opportunities to make various strategic moves.“ (Dixit 1996: 30 f.). Schelling (1960: 160) hat den Begriff des strategischen Zuges folgendermaßen definiert: „A strategic move is one that influences the other person's choice, in a manner favorable to one's self, by affecting the other person's expectations on how one's self will behave. One constrains the partner's choice by constraining one's own behavior.“

reizwirkung, d.h. die Leistungsfähigkeit der Klausel des Nichtvertretenmüssens, im Hinblick auf die Vertragserfüllung zu untersuchen, empfiehlt es sich außerdem, im Sinne einer Analyse diskreter Strukturalternativen (Simon 1978: 6), die Anreizwirkung einer Sanktionsbestimmung ohne Öffnungsklausel mit der Anreizwirkung einer Sanktionsbestimmung mit einer Öffnungsklausel (hier: in Form der Klausel des Nichtvertretenmüssens) zu vergleichen.

### *Ziele der Parteien*

Die Privatisierungsverpflichtung der Wohnungsunternehmen nach dem AHG lässt sich charakterisieren als ein „government procurement game“ (Rasmusen 1994: 373), bei dem die Unternehmen im Auftrag des Staates eine bestimmte Leistung erbringen, d.h., eine bestimmte Eigentumsstruktur in einem bestimmten Teil des ostdeutschen Wohnungsmarktes schaffen sollen. Staat und Wohnungsunternehmen verfolgen mit diesen Vereinbarungen jeweils eigene Ziele. Die Wohnungsunternehmen streben danach, ihren Ertrag  $\pi$  aus der Erfüllung des AHG zu maximieren. Er besteht aus dem Fixbetrag der Teilentlastung von Altschulden  $TE$ , den Privatisierungserlösen je Wohnung  $e$ , den Privatisierungskosten je Wohnung  $c$  und, bei einer Nichterfüllung der Privatisierungspflicht  $p^*$ , aus einer Sanktionszahlung  $s$ , d.h. aus einer anteiligen Rückzahlung erhaltener Teilentlastungsbeträge sowie einem Reputationsertrag  $r_{WU/S}$ , der den Unternehmen in Abhängigkeit von der Vertragserfüllung zufällt.

Erfüllen die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung vollständig und fristgerecht, ist ihr Reputationsertrag positiv:  $r_{WU/S} \geq 0$ , d.h., ihr Reputationskapital im Verhältnis zum Staat bleibt erhalten oder wächst. Dies schlägt sich nieder in Transaktionskostensparnissen bei der Gestaltung und Durchsetzung künftiger Förderverträge.<sup>203</sup> Erfüllen die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungspflicht nicht fristgerecht, drohen ihnen, neben der Sanktions-

<sup>203</sup> Die Reputation vertragstreuen Verhaltens spielt auch oder sogar gerade bei einer einmaligen Transaktion wie der Regelung der Wohnungsbaualtschulden durch das AHG eine wichtige Rolle. Zwar gehen einfache Reputationsmodelle davon aus, dass Reputation (Vertrauenkapital) durch wiederholte identische Transaktionen zwischen denselben Parteien aufgebaut wird und das dies im Hinblick auf weitere Wiederholungen der Transaktion geschieht. Komplexere Modelle berücksichtigen allerdings, dass Reputationseffekte auch dann auftreten, wenn die Parteien verschiedene Transaktionen miteinander durchführen. Einige Modelle berücksichtigen dagegen, dass Vertrauenskapital auch gegenüber Dritten aufgebaut werden kann, wenn diese die Vertragserfüllung beobachten können. Das heißt zum einen: Nur insoweit, als die Parteien bei früheren Transaktionen miteinander gegenseitige Vertragstreue erfahren haben, werden sie zu einer komplexen und einmaligen Transaktion wie der Gewährung von Altschuldenhilfen nach dem AHG bereit sein. Und es heißt zum anderen: Die Parteien werden bei Entscheidungen über ihr Verhalten bei der Vertragserfüllung auch in Rechnung stellen, inwieweit ihr Verhalten von anderen möglichen Transaktionspartnern beobachtet werden kann.

zahlung, Reputationseinbußen und erhöhte Transaktionskosten, etwa in Form höherer Verhandlungskosten, bei künftigen Förderverträgen. Sowohl die Privatisierungserlöse  $e$  als auch die Privatisierungskosten  $c$ , die Sanktionskosten  $s$  und der Reputationsertrag  $r_{WU/S}$  sind abhängig von der Anzahl der durchgeführten Privatisierungen  $p$ . Diese wiederum hängen ab von den Privatisierungsanstrengungen  $A$ .

Für die Wohnungsunternehmen gilt also:

$$[1] \quad \max \pi = TE + ep(A) - cp(A) - s(p) + r_{WU/S}(p) \quad \text{mit}$$

$$s(p) = \frac{p^* - p(A)}{p^*} \quad \text{und} \quad \begin{array}{l} r_{WU/S}(p) \geq 0 \text{ für } p \geq p^* \\ r_{WU/S}(p) < 0 \text{ für } p < p^* \end{array}$$

unter der Nebenbedingung  $\pi \geq 0$ .

Die Wohnungsunternehmen maximieren ihren Ertrag aus der Erfüllung des AHG, indem sie über ihre Privatisierungsanstrengungen  $A$  entscheiden. Dabei wägen sie Folgendes ab: Je mehr Wohnungen sie privatisieren, desto höher sind ihre Erlöse  $e$  (dabei sei der Erlös je Wohnung konstant) und ihre Kosten  $c$  (dabei steigen die Kosten mit der Zahl der Privatisierungen; es sollen also steigende Grenzkosten vorliegen).<sup>204</sup> Privatisieren sie weniger Wohnungen als  $p^*$ , fallen Sanktionskosten  $s(p)$  an, die linear mit der Zahl fehlender Privatisierungen steigen, und die Wohnungsunternehmen erleiden eine Reputationseinbuße  $r_{WU/S}(p) < 0$ .

Der Staat maximiert den Ertrag  $\sigma$  aus der Erfüllung des AHG.  $\sigma$  stellt den Ertrag auf seine politische Glaubwürdigkeit dar.<sup>205</sup> Diese ist auf mehrfache Weise abhängig von der Erfüllung des Altschuldenkompromisses: Sie ist zum einen abhängig von der Erreichung der wohnungspolitischen Ziele, (hier: von der Erreichung des Privatisierungsziels  $p^*$  und des Investitionsziels  $I$  (Wohnqualität)).<sup>206</sup> Der politische Ertrag des Staates aus der Erfüllung des AHG enthält ei-

<sup>204</sup> Die Annahme steigender Grenzkosten lässt sich damit plausibel machen, dass es mit zunehmender Ausschöpfung des Nachfragepotentials schwieriger und teurer wird, weitere Wohnungen zu veräußern.

<sup>205</sup> Um die Darstellung übersichtlich zu halten, ist in der Zielfunktion des Staates nur der Reputationsertrag berücksichtigt. Von den monetären Erträgen, die in Form der von den Unternehmen zu leistenden Teilabführung von Privatisierungserlösen anfallen, wird hier abgesehen. Außerdem wird angenommen, der Staat verfolge kein fiskalisches Interesse in Form von Einnahmen aus der Sanktionszahlung.

<sup>206</sup> Für die Investitionen gibt es keine Zielfestlegung in Form eines innerhalb der Vertragslaufzeit insgesamt zu erreichenden Investitionsvolumens. Vielmehr legen die Unternehmen ihr Investitionsziel jeweils im Rahmen ihrer jährlichen Planung fest. Die Investitionen fließen in das Optimierungskalkül des Staates über die Gestaltung

ne Ertragskomponente  $v$ , die anfällt, soweit die Wähler die Ergebnisse der Wohnungspolitik bei künftigen Wahlen mit Stimmen honorieren.<sup>207</sup> Mit anderen Worten: Der Staat erwartet, dass die Mieter die Möglichkeit des Eigentumserwerbs und eine verbesserte Wohnqualität mit  $v_p$  bzw.  $v_l$  honorieren.  $v_p$  sei linear und positiv von der Anzahl der Privatisierungen abhängig.  $v_l$  sei ebenfalls linear und positiv vom Umfang der Investitionen abhängig. Der Investitionsumfang sei linear-negativ abhängig von einer möglichen Sanktionszahlung.

Die Glaubwürdigkeit des Staates ist zum anderen abhängig von einer Umsetzung des AHG, die der vertraglichen Planung entspricht, der zufolge eine Mindererfüllung der Privatisierungspflicht die Sanktionszahlung nach sich zu ziehen hat. Zunächst sei angenommen, dass der Vertrag eine Sanktionsbestimmung ohne Öffnungsklausel enthalte, dass also jede Mindererfüllung zu sanktionieren ist. Im Hinblick auf die Vertragserfüllung stellt  $r_{S/WU}$  den Reputationsertrag des Staates in Form eingesparter Transaktionskosten bei künftigen Förderverträgen mit den Wohnungsunternehmen dar. Dieser ist positiv, wenn die Unternehmen die Privatisierungspflicht erfüllen und die Sanktion nicht verhängt wird bzw. wenn die Unternehmen die Privatisierungspflicht nicht erfüllen und die Sanktion verhängt wird.

Für den Staat gilt also:

$$[2] \quad \max \sigma = v_l(p) + vp(I(S)) + r_{S/WU}(p) \text{ mit } s(p) = \frac{p^* - p(A)}{P^*} \quad \text{und}$$

$$r_{S/WU}(p) \geq 0 \quad \text{für } (p \geq p^* \wedge s = 0) \wedge (p < p^* \wedge s > 0)$$

$$r_{S/WU}(p) < 0 \quad \text{für } (p \geq p^* \wedge s > 0) \wedge (p < p^* \wedge s = 0)$$

unter den Nebenbedingungen

- eines ausgeglichenen Budgets  $B \geq 0$  oder nichtüberschrittener Finanzierungsspielräume  $B \geq F$ ,
- der Rücksichtnahme auf das Optimierungskalkül der Unternehmen,  $\pi' = 0$  (Anreizverträglichkeitsbedingung),
- der Rücksichtnahme auf die Nebenbedingung der Unternehmen,  $\pi \geq 0$  (Teilnahmebedingung).

$\sigma$  ist direkt abhängig von  $v_l$  in dem Sinne, dass  $\sigma$  mit  $v_l$  sinkt, wenn  $p < p^*$ .  $v_p$  ist positiv abhängig von den Investitionen  $I$ , diese jedoch sind negativ abhängig

---

der Privatisierungsverpflichtung ein, da die Verhängung der Sanktion bei Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung dem Staat so genannte Sanktionskosten in Form einer Kürzung der Investitionsausgaben der Unternehmen verursacht.

<sup>207</sup>  $v$  ließe sich auch verstehen als  $r_{S/W}$ , als Reputation des Staates gegenüber den Wählern.

von einer möglichen Sanktionszahlung  $s$ . Ein Konflikt tritt auf, wenn die Sanktion verhängt wird ( $s > 0$ ), um die Reputation aus der Vertragserfüllung zu wahren ( $r(p) \geq 0$ ). Die Sanktionsverhängung mindert dann die Investitionen und damit  $v_p$ .

Der Staat maximiert seine Erträge aus dem AHG, indem er eine Zielfestlegung anstrebt, die es ihm erlaubt, seine wohnungspolitische Reputation, die vom Investitionsvolumen abhängt, zu vergrößern, ohne dabei seine Reputation für eine strikte Vertragsdurchsetzung, die von der Anzahl der Privatisierungen abhängt, zu gefährden. Die oben gewählte Formulierung der Zielfunktion zeigt, dass der Staat das Privatisierungsziel des AHG aus einem Optimierungskalkül ableitet: Er hat abzuwägen zwischen ehrgeizigeren Privatisierungszielen einerseits, die größere wohnungspolitische Erfolge darstellen und einen höheren wohnungspolitischen Ertrag versprechen, die jedoch mit größeren Risiken für die Vertragserfüllung und damit für seine Reputation gegenüber den Wählern verbunden sind, und bescheideneren Privatisierungszielen andererseits, die einen geringeren wohnungspolitischen Ertrag versprechen, aber auch mit geringeren Vertragsrisiken verbunden sind.<sup>208</sup> Diese Zielformulierung macht auch deutlich, dass der Staat, wenn er tatsächlich eine glaubwürdige Bindung schafft, jede Mindererfüllung der Gegenpartei mit einer Sanktion zu belegen, nach Vertragsschluss keine Handlungsmöglichkeiten und keine Freiheitsgrade mehr hat, sein Optimierungskalkül gegebenenfalls zu korrigieren.<sup>209</sup>

#### *Anreize zu Nachverhandlungen*

Eine Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung stellt für den Staat eine Einbuße beim wohnungspolitischen Ziel der Privatisierung dar. Wenn er dieses nicht mit der angekündigten Sanktion bestraft, gefährdet er seine Reputation. Verhängt er die Sanktion, vermeidet er zwar den Verlust seiner Reputation zur strikten Vertragsdurchsetzung bei den Unternehmen. Wenn diese jedoch auf die Sanktionszahlung mit einer Kürzung ihrer Investitionen reagieren, drohen dem Staat, als Reaktion auf eine langsamere Verbesserung der Wohnqualität, bei den Mietern Einbußen seiner Reputation zur treuen Erfüllung der wohnungspolitischen Ziele.

Treten bei der Durchsetzung der Privatisierungspflicht Probleme auf, so wird der Konflikt zwischen dem Privatisierungsziel und seiner strikten Durchsetzung

<sup>208</sup> Dieser Trade-off gilt für eine gegebene Intensität der monetären Privatisierungsanreize für die Unternehmen. Soweit die Finanzierungsspielräume des Staates es zulassen, können für ein gegebenes Privatisierungsziel die vertraglichen Risiken mit Hilfe stärkerer Anreize gemindert werden.

<sup>209</sup> Diese Stillhalteposition einer Vertragspartei kennzeichnet den Prinzipal in den Modellen der Prinzipal-Agenten-Theorie.

einerseits und dem Ziel der Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen andererseits virulent. Um diesen Zielkonflikt zu lösen ist es notwendig, für eines der beiden Zielargumente ein Anspruchsniveau zu definieren (d.h., dies von einem Argument der Zielfunktion zu einer Beschränkung umzudefinieren) und dann das andere Ziel zu optimieren. Da der Staat darauf verzichtet hat, das Investitionsvolumen der Unternehmen im AHG festzulegen — und da es aus Gründen des Vertrauensschutzes kaum möglich sein dürfte, dies nachträglich zu tun — muss er das Investitionsvolumen in der Zielfunktion belassen und das Reputationsargument zu einer Beschränkung umdefinieren.

Angesichts des Zielkonfliktes zwischen Wohnungsprivatisierung und wohnungswirtschaftlichen Investitionen mag die Sanktionsbestimmung des AHG als ein Konstruktionsfehler erscheinen. Die Sanktion ist aber, solange es die Budgetbeschränkung des Staates nicht erlaubt, stärkere monetäre Anreize zu geben,<sup>210</sup> aus Gründen der Vertragsdurchsetzung erforderlich, und der Konflikt mit dem Investitionsziel ließe sich nur vermeiden, wenn der Staat dieses aufgeben würde. Das kann er aber nicht ohne weiteres tun — aus Gründen, die er selbst geschaffen hat: Er hat aus sozialpolitischen Gründen (niedrige Mieten) eine Mietenregulierung geschaffen, die die Erträge wohnungswirtschaftlicher Investitionen im Vergleich zu alternativen Investitionsmöglichkeiten schmälert und damit dämpfend auf das Investitionsvolumen wirkt. Aus ebenfalls sozialpolitischen Gründen (Erhalt einer guten Wohnqualität) soll eine Rückwirkung der Mietenregulierung auf das Investitionsvolumen jedoch vermieden werden. Unter diesen Voraussetzungen kann sich der Staat nicht glaubwürdig binden, keine Nachverhandlungen über den Umfang bzw. die Art der Privatisierungsverpflichtung zu führen.

Da Inkonsistenzen im Zielsystem der Wohnungspolitik nicht ex ante gelöst wurden, sind die Vereinbarungen des Altschuldenkompromisses nicht nachverhandlungssicher. Daher muss der Staat bei der Gestaltung der Vereinbarungen eine Absicherungsstrategie entwickeln, die geeignet ist, sowohl die Folgen der bestehenden Informationsasymmetrie über die Privatisierungsnachfrage der Mieter und die Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen zu bewälti-

---

<sup>210</sup> Der Staat setzt monetäre Privatisierungsanreize je Einheit insoweit, als die drohende Sanktionszahlung mit jeder zusätzlichen Privatisierung abnimmt. Dies bietet den Unternehmen — anders als die Altschuldenhilfen — einen Ertrag aus der Vertragserfüllung, der von ihren Privatisierungsanstrengungen abhängig ist. Damit allein lässt sich jedoch kein Mindestvolumen bei der Wohnungsprivatisierung durchsetzen. Der hohe Durchsetzungsaufwand der Privatisierungsverpflichtung ist der Preis für diese quantitative Zielsetzung, d.h. für das Ziel, eine Privatisierungsquote von 15 vH zu erreichen. Der Vergleich mit der Ausgestaltung der Investitionsverpflichtung ist hier aufschlussreich. Die Wohnungsunternehmen erhalten hier ebenfalls, wenn auch nicht aus dem AHG selbst, Investitionsanreize, die positiv mit dem Investitionsvolumen variieren (Steuervergünstigungen, Förderkredite). Und sie definieren den Umfang ihrer Investitionsverpflichtung selbst, d.h. sie haben kein Mindestvolumen zu erfüllen.

gen als auch die aufgrund der Ex-post-Lösung des Zielkonfliktes anfallenden Durchsetzungs- und Absicherungskosten gering zu halten. Soweit er dies nicht durch eine geeignete Gestaltung der Anreize — seien es hinreichend starke Anreize monetärer Art oder eine uneingeschränkt glaubwürdige Sanktionsandrohung — erreichen kann, kann er sich die Anreizwirkung strategischer Klauseln (hier: die Offenheit der Klausel des Nichtvertretenmüssens in der Sanktionsbestimmung) zunutze machen und die Möglichkeit von Nachverhandlungen gezielt als Durchsetzungsinstrument einsetzen.<sup>211</sup>

Bei der Umsetzung des AHG sind zwei Formen der Nachverhandlung zu unterscheiden. Zum einen wird nachverhandelt über den Umfang und die Art der Privatisierungsverpflichtung, wie dies mit der Anerkennung der mieternahen Privatisierungsformen geschehen ist, zum anderen wird nachverhandelt über Ausnahmen von der strikten Sanktionsverhängung, sprich über die möglichen Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtung.

#### *Informationen der Parteien*

Der Staat hat zu Beginn der Vertragserfüllung folgende Informationen: Er weiß, dass die Nachfrage der Mieter nach Eigentumswohnungen aus dem Bestand zwei Ausprägungen einnehmen kann, eine geringe Nachfrage  $D1$  oder eine hohe Nachfrage  $D2$ . Der Staat kann aber die aktuelle Nachfrage nicht direkt beobachten. Anhand von Informationen über die Entwicklung der regionalen Wirtschaft kann er lediglich die Behauptungen der Unternehmen über die Nachfrage auf ihre Plausibilität hin prüfen. Der Staat weiß außerdem, dass auch die Privatisierungsanstrengungen der Unternehmen zwei Ausprägungen annehmen können, geringe Anstrengungen  $A1$  oder große Anstrengungen  $A2$ . Er kann die tatsächlichen Privatisierungsanstrengungen aber ebenfalls nicht direkt beobachten. Er kann lediglich überprüfbare Kriterien definieren, die die Unternehmen zu gewissen (Mindest-)Anstrengungen veranlassen, so dass  $A1 > 0$ .

Die Unternehmen haben zu Beginn der Vertragserfüllung folgende Informationen: Sie kennen die tatsächliche Nachfrage der Mieter, und sie kennen den Informationsstand des Staates, d.h., sie wissen um ihren eigenen Informationsvor-

---

<sup>211</sup> Für die Unvollständigkeit und die fehlende Nachverhandlungssicherheit von Vereinbarungen gilt dasselbe wie für den Einsperrungseffekt spezifischer Investitionen. Sie stellen einerseits Probleme dar, für die geeignete institutionelle Arrangements gefunden werden müssen. Sie stellen andererseits Mechanismen dar, die instrumentalisiert und gezielt zur Lösung von Koordinierungsproblemen eingesetzt werden, oder wie Williamson (1998: 77) es formuliert: „... organization needs to be studied as both problem and solution.“

sprung.<sup>212</sup> Sie wissen außerdem, dass die Sanktionsverhängung auch für den Staat mit Kosten verbunden ist. Sie wissen jedoch nicht, welches Anstrengungsniveau die anderen Unternehmen wählen. Vor diesem Hintergrund entscheiden sie individuell über ihre Privatisierungsanstrengungen.

Am Ende einer ersten Phase der Vertragserfüllung beschränken sich die Informationen des Staates auf die Kenntnis der regionalen Wirtschaftsentwicklung sowie der Zwischenergebnisse der Privatisierung  $p_1^*$ ,  $p_1^-$  bzw.  $p_1^{--}$ . Mit  $p_1^*$  wird ein Privatisierungsergebnis bezeichnet, das eine vollständige Erfüllung der Privatisierungspflicht erwarten lässt,  $p_1^-$  und  $p_1^{--}$  bezeichnen Privatisierungsergebnisse, die eine geringe bzw. eine erhebliche Mindererfüllung erwarten lassen.

#### *Anreizprobleme bei der Vertragsgestaltung*

Im Rahmen der Vertragserfüllung entscheiden die Wohnungsunternehmen über ihre Privatisierungsanstrengungen, der Staat entscheidet über die Verhängung der Sanktion. Die Wohnungsunternehmen können zwischen geringen und großen Privatisierungsanstrengungen,  $A_1$  und  $A_2$ , wählen. Sie entscheiden sich für  $A_1$ , wenn sie damit ihre Privatisierungsverpflichtung erfüllen können bzw. wenn  $A_1$  keine Sanktionszahlung zur Folge hat. Sie entscheiden sich für  $A_2$ , wenn  $A_1$  die Verhängung der Sanktion zur Folge hätte.<sup>213</sup>

Der Staat entscheidet über die Sanktionsverhängung in Abhängigkeit von den Privatisierungsergebnissen. Wird die Privatisierungsverpflichtung nicht erfüllt, kann er die Sanktion verhängen — d.h., er kann  $S_1$  wählen — oder er kann die Klausel des Nichtvertretenmüssens anwenden und von der Verhängung der Sanktion absehen — d.h., er kann  $S_0$  wählen.

Die Übersichten 3 und 4 stellen mögliche Varianten der Vertragserfüllung bei der Privatisierung nach dem AHG dar.<sup>214</sup> Sie resultieren aus den verschiedenen Optionen der Parteien bei der Entscheidung über ihr Verhalten und die möglichen Kombinationen aus geringen bzw. großen Privatisierungsanstrengungen ( $A_1$  bzw.  $A_2$ ), aus Nichtverhängung bzw. Verhängung der Sanktion ( $S_0$  und  $S_1$ ) sowie aus Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Privatisierungsverpflichtung ( $p^*$  bzw.  $p^-$ ).

<sup>212</sup> Es ist plausibel anzunehmen, dass die Unternehmen die Informationen des Staates kennen, da sie ihn entsprechend ihrer im AHG festgelegten Pflichten über die Privatisierungsergebnisse informieren.

<sup>213</sup> In der Terminologie der Spieltheorie wird die Entscheidung über das Verhalten bei der Vertragserfüllung als Strategiewahl bezeichnet.

<sup>214</sup> Die Darstellung der Anreizprobleme in diesem Abschnitt steht unter der Annahme, es gäbe nur eine Phase der Vertragserfüllung. Von der Möglichkeit, über Nachverhandlungen zu entscheiden, ist zunächst abgesehen.

Übersicht 3 — Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz ohne die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens

		Wohnungsunternehmen			
		A1		A2	
		$p^*$	$p^-$	$p^*$	$p^-$
Staat	S0	++	nicht möglich	++	nicht möglich
	S1	nicht möglich	(+) (+)	nicht möglich	--

Quelle: Eigene Darstellung.

Übersicht 4 — Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens

		Wohnungsunternehmen			
		A1		A2	
		$p^*$	$p^-$	$p^*$	$p^-$
Staat	S0	++	- +	++	(+) +
	S1	nicht möglich	(+) (+)	durch größere Anstrengung nicht möglich	--

durch Sanktion ↓ ↑ durch NVM<sup>a</sup> durch größere Anstrengung nicht möglich ↓ durch NVM<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Nichtvertretenmüssens.

Quelle: Eigene Darstellung.

Plus- und Minuszeichen zeigen die Bewertung der Vertragserfüllung aus der Sicht der Parteien. Pluszeichen kennzeichnen eine akzeptable oder wünschenswerte Variante, Minuszeichen eine inakzeptable. Dabei zeigt das erste Zeichen jeweils die Bewertung aus Sicht des Staates, das zweite Zeichen die Bewertung aus Sicht der Wohnungsunternehmen. Pluszeichen in Klammern kennzeichnen Varianten, die akzeptabel sind, auch wenn sie nicht dem eigentlichen Vertragsziel entsprechen.

Übersicht 3 stellt die Möglichkeiten der Vertragserfüllung so dar, wie sie ohne eine Klausel des Nichtvertretenmüssens bestehen würden. Die Kombination aus  $p^*$  und S0, der Erfüllung der Privatisierungspflicht und der Nichtverhängung der Sanktion, stellt das Vertragsziel des AHG und damit den Kern der vertraglichen Planung dar. Diese Kombination tritt zweimal auf und ist für beide Parteien uneingeschränkt akzeptabel, unabhängig davon, ob die Wohnungsunter-

nehmen das Privatisierungsziel mit geringen oder großen Anstrengungen (A1 oder A2) erreichen.

Die vertragliche Planung reicht jedoch über das Vertragsziel hinaus und berücksichtigt auch Situationen, in denen die Privatisierungspflicht nicht erfüllt und damit das Vertragsziel verfehlt wird. Argumentiert man unter der oben getroffenen Annahme — nämlich dass es die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens nicht gibt — hat der Staat bei einer Mindererfüllung der Privatisierungspflicht ( $p^-$ ) keine Wahlmöglichkeit und muss die Sanktion verhängen (S1), unabhängig davon, ob die Wohnungsunternehmen geringe oder große Privatisierungsanstrengungen (A1 oder A2) entwickelt haben.

Akzeptieren die Wohnungsunternehmen eine Sanktionsklausel im Vertrag, so drückt dies die Glaubwürdigkeit ihrer Zusicherung aus, große Privatisierungsanstrengungen zu unternehmen, wenn dies zur Erfüllung der Privatisierungspflicht notwendig ist: Auf diese Weise geben sie dem Staat eine Absicherung gegen opportunistisches Verhalten.

Würde der Vertrag jedoch tatsächlich unter der hier getroffenen Annahme geschlossen, müssten die Wohnungsunternehmen auch dann mit der Verhängung der Sanktion rechnen, wenn ihnen trotz großer Privatisierungsanstrengungen die Erfüllung der Privatisierungspflicht nicht gelingt, etwa weil die Nachfrage der Mieter zu niedrig ist. Da dies ungeachtet ihrer Privatisierungsanstrengungen eintreten kann, wären sie nicht bereit, einen solchen Vertrag zu unterschreiben.

Auch für den Staat kann es kaum wünschenswert oder akzeptabel sein, die Sanktion bei Nichterfüllung der Privatisierungsverpflichtung trotz großer Privatisierungsanstrengungen zu verhängen. Würde er die Vertragsstrafe auch verhängen, ohne dass sich die Wohnungsunternehmen opportunistisch verhalten haben, würde er sich als Partner für künftige Verträge diskreditieren.<sup>215</sup> So gesehen zeigt Übersicht 3 keinen Vertrag, sondern lediglich einen nicht konsensfähigen Vertragsentwurf. Die vertragliche Planung muss also weiter greifen und für den Fall, dass die Privatisierungspflicht trotz großer Anstrengungen nicht erfüllt wird, anderweitige Vorkehrungen treffen.

Übersicht 4 stellt die Vertragserfüllung bei der Privatisierung so dar, wie sie beim AHG mit der Öffnung der Sanktionsbestimmung durch die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens besteht. Anders als zuvor hat der Staat jetzt die Mög-

---

<sup>215</sup> Unter diesem Aspekt ist ebenfalls zu überlegen, ob die Wohnungsunternehmen die Möglichkeit der Nichtsanktionierung einer Nichterfüllung der Privatisierungspflicht bei geringen Anstrengungen tatsächlich für wünschenswert halten (Übersicht 4, erste Zeile, zweites Feld von links). Die Antwort auf diese Frage ist abhängig vom Zeithorizont, den die Unternehmen im Hinblick auf vertragliche Vereinbarungen mit dem Staat haben. Je längerfristiger ihre Orientierung und je größer die Wahrscheinlichkeit künftiger Transaktionen mit dem Staat, umso weniger attraktiv dürfte ihnen diese Möglichkeit erscheinen.

lichkeit, über die Verhängung oder Nichtverhängung der Sanktion zu entscheiden, falls die Privatisierungspflicht nicht erfüllt werden sollte. Die Klausel des Nichtvertretenmüssens ermöglicht also auch die Kombination aus Nichterfüllung der Privatisierungspflicht und Nichtverhängung der Sanktion ( $p^-$  und  $S0$ ). Diese Kombination kann sowohl bei geringen als auch bei großen Privatisierungsanstrengungen auftreten und wird nun, je nach den zugrunde liegenden Privatisierungsanstrengungen, unterschiedlich bewertet.

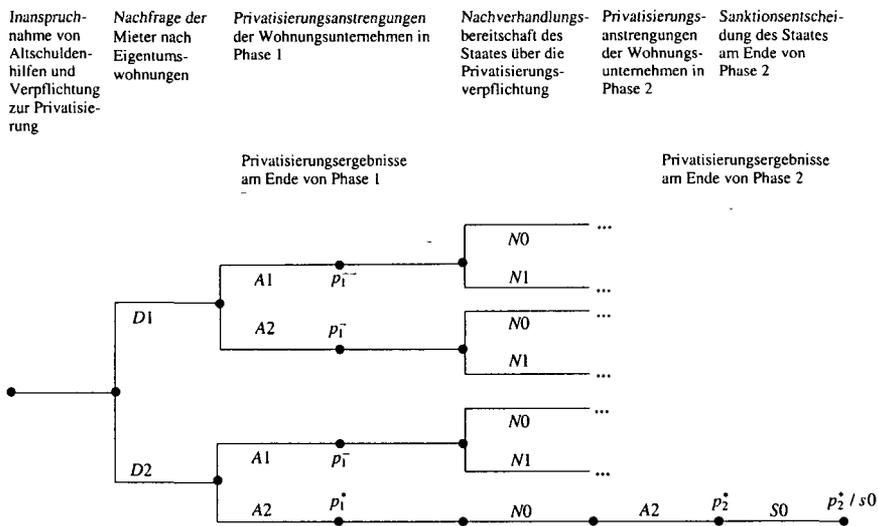
Liegen der Kombination  $p^-$  und  $S0$  große Privatisierungsanstrengungen  $A2$  zugrunde, kann das Problem, das zuvor der Umsetzung des Vertrages im Wege stand, gelöst werden. Die Klausel des Nichtvertretenmüssens ermöglicht es, trotz Nichterfüllung der Privatisierungspflicht von der Verhängung der Sanktion abzusehen. Der Staat hat zwar sein wohnungspolitisches Privatisierungsziel nicht erreicht. Es ist ihm aber immerhin gelungen, eine Reputationseinbuße als fairer, verlässlicher Vertragspartner zu vermeiden.

Liegen der Kombination  $p^-$  und  $S0$  jedoch geringe Privatisierungsanstrengungen  $A1$  zugrunde, wäre eine Situation gegeben, in der opportunistisches Verhalten der Wohnungsunternehmen ungestraft bliebe. Diese Situation, die zuvor ausgeschlossen war und durch die Klausel des Nichtvertretenmüssens jetzt möglich wird, ist für den Staat jedoch inakzeptabel. Für den Fall geringer Privatisierungsanstrengungen  $A1$  wird der Staat die Sanktion wie zuvor verhängen wollen, also die Kombination  $p^-/S1$  anstreben — sei es, dass diese Kombination schließlich das Ergebnis der Vertragserfüllung darstellt, sei es, dass die drohende Sanktionsverhängung die Wohnungsunternehmen nun doch zu großen Privatisierungsanstrengungen  $A2$  veranlasst.

Die Klausel des Nichtvertretenmüssens gibt dem Staat eine Handlungsmöglichkeit, die im Hinblick auf ein vertragstreues Verhalten der Wohnungsunternehmen, also im Hinblick auf deren Versprechen zu großen Anstrengungen bei der Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung, eine einigungs- und umsetzungsfähige Vertragsgestaltung ermöglichen soll, die jedoch auch zu opportunistischem Verhalten einladen kann. Soll die Klausel des Nichtvertretenmüssens ihren Zweck erfüllen, müssen — und diese Bedingung ist nicht leicht zu erfüllen — operationale Kriterien verfügbar sein, anhand derer über ihre Anwendung oder Nichtanwendung entschieden wird. Damit stellt sich die Vertragsgestaltung im Kern als ein Informationsproblem dar.

Die Informations- und Anreizprobleme, die bei der Regelung von Ausnahmen von der Sanktionsverhängung im Hinblick auf die Privatisierungsverpflichtung auftreten, lassen sich anhand eines Spielbaums illustrieren (Schaubild 3). Er stellt die Interaktionen zwischen Staat und Wohnungsunternehmen bei der Vertragserfüllung ein sequentielles Spiel dar. Der Erfüllungszeitraum des Vertrages ist in zwei Phasen gegliedert. Die Privatisierungsergebnisse der jeweiligen Phase

Schaubild 3 — Anreizprobleme bei der Mieterprivatisierung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz



• = Festsetzung. — ... = Die von der Nachverhandlungsbereitschaft des Staates abhängigen Möglichkeiten der Vertragserfüllung werden in den Schaubildern 4 und 6 dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

werden mit  $p_1$  bzw.  $p_2$  bezeichnet. Zwischen der ersten Phase und der zweiten Phase können Nachverhandlungen stattfinden.

Die Abfolge der Ereignisse ist so, dass zunächst die Mieter ihre Nachfrage festlegen. Dies ist dargestellt durch die erste Verzweigung des Spielbaums. Die Nachfrage der Mieter kann zwei mögliche Ausprägungen annehmen:  $D1$  bezeichnet eine geringe,  $D2$  eine hohe Nachfrage. Die Entscheidung der Mieter für oder gegen den Kauf einer Wohnung wird bestimmt durch ihre Präferenz für Wohneigentum, durch ihr Haushaltseinkommen und die Erwartungen über dessen Entwicklung — dabei fließen auch die Arbeitsmarktlage und deren erwartete Entwicklung ein — sowie durch die beim Wohnungserwerb zu erwartende Änderung der Wohnkostenbelastung.<sup>216</sup>

Die zweite Verzweigung des Spielbaums zeigt die Entscheidungen der Wohnungsunternehmen über ihre Privatisierungsanstrengungen. Diese können zwei Ausprägungen annehmen, geringe Anstrengungen  $A1$  oder große Anstrengun-

<sup>216</sup> Der Staat kann die Kaufbereitschaft der Mieter im Rahmen der Wohnungspolitik sowie im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik beeinflussen.

gen (A2). Große Anstrengungen, A2, sind für die Unternehmen mit höheren Kosten verbunden als A1, führen jedoch zu besseren Privatisierungsergebnissen. Die Anstrengungen der Unternehmen spiegeln sich in der Qualität von Information und Beratung der Mieter, in der Preisgestaltung sowie im Umfang der dem Verkauf vorangehenden Sanierungsmaßnahmen. Die Nachfrage der Mieter sei umso größer, je besser Information und Beratung, je niedriger Preise pro Quadratmeter bzw. je geringer die Erhöhung der Wohnkostenbelastung im Vergleich zur Miete und je umfangreicher die Sanierungsmaßnahmen.

Die Privatisierungsergebnisse, die erreicht werden, hängen ab von der Kombination aus Mieternachfrage und Privatisierungsanstrengungen der Unternehmen. Bei D1 sei die Nachfrage so niedrig, dass die Wohnungsunternehmen die Privatisierungsaufgabe auch bei vollständiger Nutzung ihrer Marktkenntnisse und ihrer Handlungsmöglichkeiten, also auch bei großen Privatisierungsanstrengungen (A2) nicht vollständig und fristgerecht erfüllen können. Bei D1 und A2 kommt es zu einer geringen Mindererfüllung  $p^-$ , bei D1 und A1 und zu einer erheblichen Mindererfüllung  $p^{--}$ . Bei D2 können die Wohnungsunternehmen die Privatisierungsquote  $p^*$  bei großen Privatisierungsanstrengungen (A2) vollständig und fristgerecht erfüllen. Sind ihre Privatisierungsanstrengungen bei D2 gering (A1), kommt es zu einer geringen Mindererfüllung  $p^-$ .

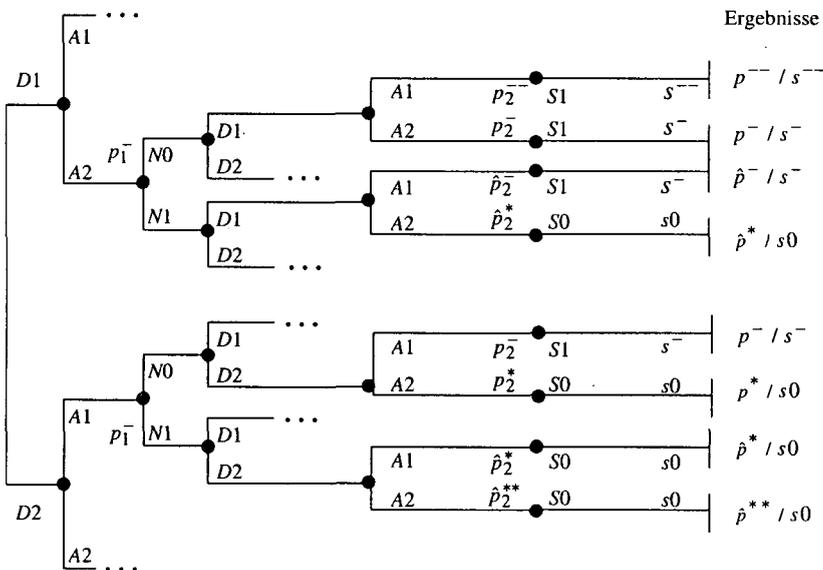
In der ersten Phase der Vertragserfüllung beginnt die Privatisierung und es kommt zu Zwischenergebnissen  $p_1^*$ ,  $p_1^-$  oder  $p_1^{--}$ . Dabei bezeichnet  $p_1^*$  ein Zwischenergebnis, das für das Ende der Vertragslaufzeit eine vollständige und fristgerechte Erfüllung erwarten lässt. Dann besteht nach der ersten Phase kein Anlass, den Vertrag nachzuverhandeln, und der Staat ist nicht bereit, die Unternehmen von ihren Verpflichtungen zu entbinden.  $p_1^-$  lässt eine geringe Mindererfüllung und  $p_1^{--}$  eine erhebliche Mindererfüllung erwarten.  $p_1^-$  und  $p_1^{--}$  signalisieren Gefährdungen für die Vertragserfüllung und stellen den Staat vor die Frage, ob er Nachverhandlungen führen soll, um die Vereinbarungen anzupassen, d.h. ob er den Unternehmen eine teilweise Entpflichtung gewähren soll, so dass sie die angepasste Verpflichtung bis zum Ende der Vertragslaufzeit erfüllen können.<sup>217</sup> Würde der Staat Nachverhandlungen ablehnen, drohten ihm Nachteile aus der Sanktionsverhängung in Form von Investitionskürzungen der Unternehmen. Investitionskürzungen können bereits vor dem Ende der Vertragslaufzeit auftreten, wenn die Unternehmen eine Mindererfüllung ihrer Privatisierungspflicht befürchten und im Hinblick auf die Sanktionszahlung Rückstellungen bilden.

<sup>217</sup> Über die Sanktionsverhängung wird erst am Ende der Vertragsdauer entschieden.

In der zweiten Phase wird die Privatisierung fortgeführt (Schaubild 4), entweder zu den ursprünglichen Bedingungen, wenn nicht nachverhandelt wurde (dann gilt weiter  $p^*$ ), oder zu den in den Nachverhandlungen festgelegten Bedingungen (dann gilt  $\hat{p}^*$ ). Am Ende der zweiten Phase kommt es zu Ergebnissen  $p_2^*, p_2^-, p_2^{--}$  bzw.  $\hat{p}_2^*, \hat{p}_2^-, \hat{p}_2^{--}$ , die eine vollständige und fristgerechte Erfüllung, eine geringe Mindererfüllung bzw. eine erhebliche Mindererfüllung einer gegebenenfalls neu definierten Privatisierungsverpflichtung bezeichnen. Im Falle einer Mindererfüllung der ursprünglichen bzw. der neu vereinbarten Privatisierungsverpflichtung wird die Sanktion verhängt. Die Höhe der Rückzahlungsforderung hängt ab vom Ausmaß der Mindererfüllung: Aus einer geringen Mindererfüllung  $p^-$  resultiert eine geringe Rückzahlungsforderung  $s^-$ , aus einer erheblichen Mindererfüllung  $p^{--}$  resultiert eine hohe Rückzahlungsforderung  $s^{--}$ .

Das Problem der Vertragsdurchsetzung besteht darin, dass der Staat, wenn er das Ergebnis  $p_1^-$  beobachtet, daraus nicht auf die zugrunde liegende Konstellation

Schaubild 4 — Vertragserfüllung bei Sanktion ohne Öffnungsklausel<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Gleiche Privatisierungsnachfrage in beiden Phasen. • = Entscheidung. — ... = Variante der Vertragserfüllung, die hier nicht im Einzelnen dargestellt wird.

Quelle: Eigene Darstellung.

tion von Eigentumsnachfrage und Privatisierungsanstrengungen schließen kann. Kurz: Er kann den Fall  $D1/A2$  nicht vom Fall  $D2/A1$  unterscheiden. In beiden Fällen besteht Nachverhandlungsbedarf, ebenso im Fall  $D1/A1$ . Die Vereinbarungen sollten so nachverhandelt werden, dass die Wohnungsunternehmen in der zweiten Phase Anstrengungen von  $A2$  entwickeln, sowohl dann, wenn sie zuvor bereits  $A2$  gewählt haben, als auch dann, wenn sie zuvor  $A1$  gewählt haben.

Im Fall  $D1/A2$  sollte die Privatisierungsverpflichtung gerade so weit abgesenkt werden, dass die Wohnungsunternehmen die angepasste Privatisierungsverpflichtung bis zum Ende der Vertragslaufzeit mit Anstrengungen von  $A2$  erfüllen können und nicht mit der Verhängung der Rückzahlungssanktion rechnen müssen. Falls die Unternehmen die Sanktionskosten des Staates kennen, können sie möglicherweise auch eine stärkere Absenkung ihrer Verpflichtung erreichen, d.h. den Staat dazu zwingen, seinen diskretionären Handlungsspielraum zu ihren Gunsten zu nutzen. Gleichwohl ist im Fall  $D1/A2$  die Bereitschaft des Staates zu Nachverhandlungen über die Privatisierungsverpflichtung erforderlich, um die Zustimmung der Unternehmen zu den Vereinbarungen zu erhalten, die sie sonst angesichts der Möglichkeit  $D1/A2/s^-$  ablehnen würden.

Im Fall  $D1/A1$  würde der Staat das Zwischenergebnis  $p_1^-$  beobachten und könnte hiervon auf geringe Anstrengungen  $A1$  schließen. Wenn dies für die Unternehmen vorhersehbar ist, werden sie  $A2$  wählen statt  $A1$ , denn der Staat wird erkennbar geringe Anstrengungen nicht mit einer Absenkung der Privatisierungspflicht „belohnen“. Die Anreize zu Anstrengungen  $A2$  resultieren dabei nicht allein aus der Sanktionsdrohung, da diese aufgrund hoher Sanktionskosten des Staates schwach ist. Sie resultieren vielmehr zu einem guten Teil aus dem Interesse der Unternehmen an einem Reputationserhalt für künftige Förderverträge.

Dies soll erreicht werden mit der Klausel des Nichtvertretenmüssens (Exkulpationsklausel). Sie stellt eine Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung dar und bewirkt eine Öffnung in doppeltem Sinne. Zum einen eröffnet sie dem Staat die Möglichkeit, von der Sanktionsverhängung abzusehen; er ist also nicht mehr auf die unbedingte Sanktionierung aller am Ende der Vertragslaufzeit feststellbaren Mindererfüllungen festgelegt. Zum anderen lässt die Klausel offen, unter welchen Voraussetzungen von einer Sanktionsverhängung bei Mindererfüllung abgesehen wird.

Bildlich gesprochen: Stellt man sich vertragliche Bindungen als geschlossenen Raum vor, so hat die Klausel des Nichtvertretenmüssens eine Öffnung geschaffen, die es unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, die aus den Vereinbarungen Verpflichteten zu entlassen. Allerdings hat man bei Vertragsschluss zunächst nur den Umriss dieser Öffnung an die Wand gezeichnet und offen gelassen, ob, wann und wie weit diese Tür geöffnet wird.

Die Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung lässt die Vereinbarungen in einem wichtigen Punkt unbestimmt, so dass für die Unternehmen Unsicherheit über die Folgen einer Nichterfüllung ihrer Privatisierungsverpflichtung besteht. Anders als bei einem Vertrag mit Sanktion, aber ohne Öffnungsklausel können sie nun die Folgen ihrer Entscheidung über die Privatisierungsanstrengungen weniger präzise kalkulieren.

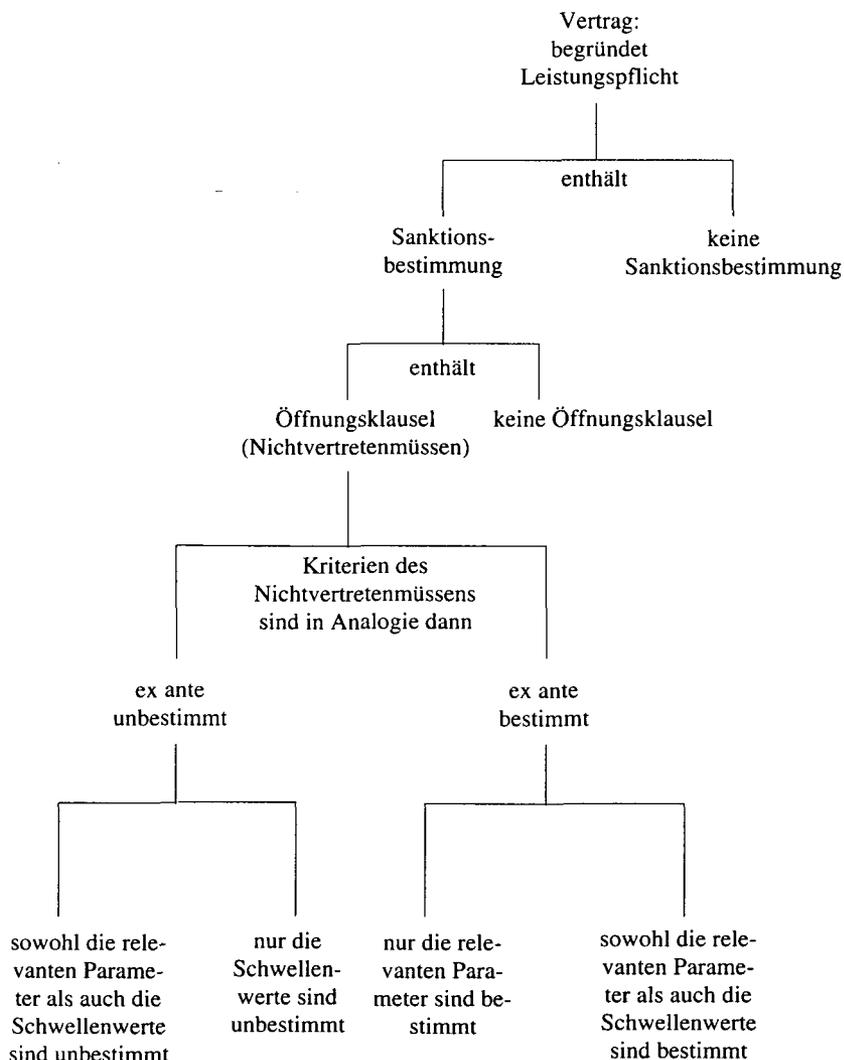
Ausnahmen vom Prinzip der Vertragserfüllung schwächen grundsätzlich die Anreize, die im Vertrag vereinbarten Leistungen zu erbringen. Um die Anreizwirkung einer Öffnungsklausel in einer Sanktionsbestimmung zu verdeutlichen, ist es daher hilfreich, die alternativen Möglichkeiten der Vertragsgestaltung zu vergleichen (Schaubild 5). Enthält der Vertrag keine Sanktionsbestimmung, so verlassen sich die Parteien, um die Erfüllung des Vertrages sicherzustellen, entweder auf Anreize, die hinreichend stark sind, um die Erfüllung der Leistungspflicht vorteilhaft zu machen, oder auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Vertragserfüllung ist also nicht vorgesehen.

Enthält der Vertrag eine Sanktionsbestimmung, aber keine Öffnungsklausel, sind die Leistungsanreize am stärksten. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Vertragserfüllung ist nicht vorgesehen, weder für die Leistungspflicht, die durchgesetzt werden soll, noch für die Sanktion: Sie ist, wenn die Leistung nicht erbracht wird, ohne Ausnahme zu verhängen. Die vertragliche Planung sieht einen Ausnahmetatbestand also weder für die Leistungserfüllung noch für die Sanktionsverhängung vor.

Enthält der Vertrag eine Sanktionsbestimmung mit Öffnungsklausel (beim AHG: Klausel des Nichtvertretenmüssens), sieht er sowohl Ausnahmen von der Leistungspflicht als auch Ausnahmen von der Sanktionsverhängung vor. Überspitzt gesagt: Die Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung schafft einen Ausnahmetatbestand (Härtefallregelung) nicht nur für die zur Leistung Verpflichteten, sondern ebenso für den Empfänger der Leistung, der sonst, ungeachtet der für ihn damit verbundenen Kosten, zur Verhängung der Sanktion verpflichtet wäre.

Eine Klausel, die für beide Parteien eine Ausnahme vom Grundsatz der Vertragserfüllung zulässt, droht die Anreize beiderseits zu schwächen und damit die Erfüllung des Vertrages in Frage zu stellen. Inwieweit sich dieses Risiko realisiert, hängt davon ab, ob, wann und wie die Anwendungskriterien für die Öffnungsklausel formuliert werden. Werden sie ex ante vollständig bestimmt, d.h. werden ex ante sowohl die relevanten Parameter festgelegt als auch die Schwellenwerte, bei deren Erreichung Ausnahmen zulässig sein sollen, würde dies die Anreize, insbesondere der zur Leistung Verpflichteten, in der Tat erheblich schwächen. Die Anreize würden nachlassen, sobald sich abzeichnet, dass die Schwellenwerte erreicht werden könnten. Die Anreize wären insbesondere dann

Schaubild 5 — Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung von Ausnahmetatbeständen



Quelle: Eigene Darstellung.

schwach, wenn sich die zur Leistung Verpflichteten strategisch verhalten können, d.h. wenn Parameter festgelegt würden, deren Entwicklung sie beeinflussen

können und wenn ihnen diese Einflussnahme geringere Kosten verursacht als die Erfüllung der Leistung.

Einer Schwächung der Leistungsanreize in der einen oder anderen Form kann vorgebeugt werden, wenn die Kriterien, die Ausnahmen von der Vertragserfüllung rechtfertigen sollen, zunächst unbestimmt bleiben. Dabei variiert die Stärke der Leistungsanreize mit dem Ausmaß an Unsicherheit, das zugelassen bzw. geschaffen wird. Die Leistungsanreize werden am wenigsten beeinträchtigt, wenn sowohl die relevanten Parameter als auch deren Schwellenwerte unbestimmt bleiben. Werden die Parameter bereits bei Vertragsschluss festgelegt und lediglich die Schwellenwerte zunächst unbestimmt gelassen, schwächt dies die Leistungsanreize durch — ihnen entgegengesetzte — Anreize zu strategischem Verhalten.

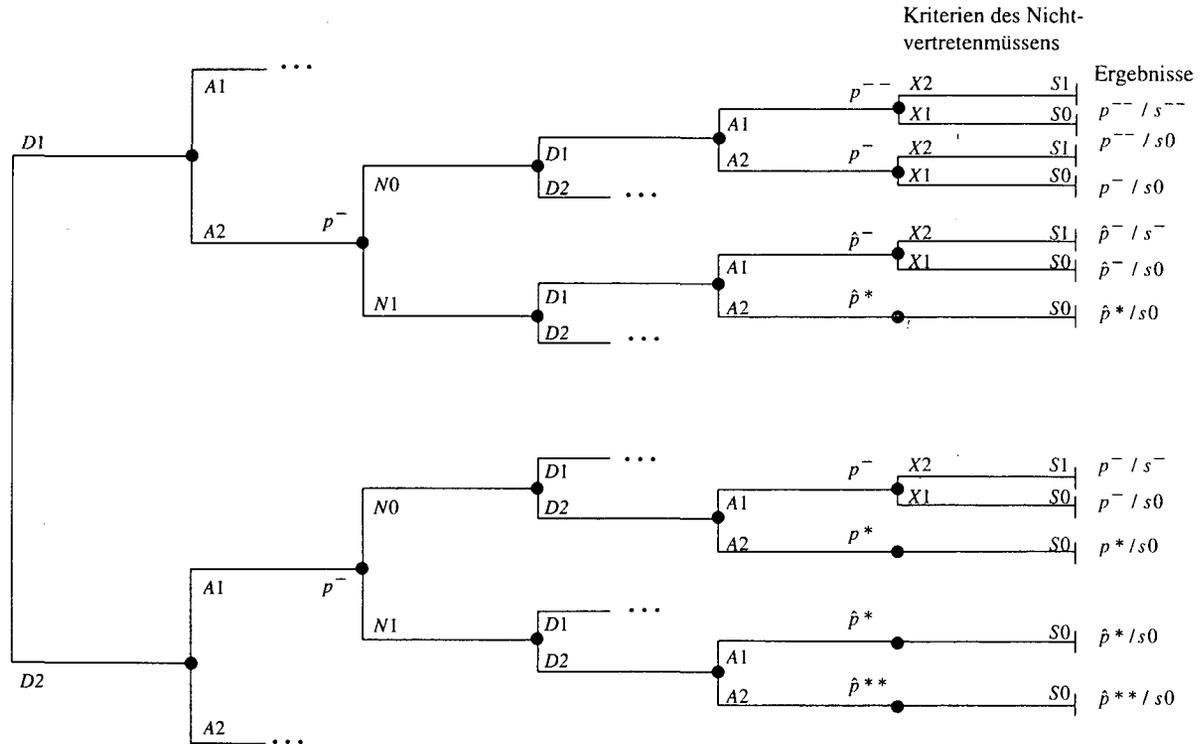
Um die Wirkungsweise der Sanktion mit Öffnungsklausel beim AHG darzustellen, ist es notwendig den Zeitraum der Vertragserfüllung nun in drei Phasen zu gliedern.<sup>218</sup> Der Beginn der dritten Phase ist durch eine weitere Nachverhandlungsmöglichkeit gekennzeichnet, dargestellt durch eine dritte Verzweigung des Spielbaumes (Schaubild 6). Diese Verzweigung tritt nun jedoch nicht mehr in allen Fällen auf wie zuvor bei der einheitlichen Nachverhandlung über eine (generelle) Teilentpflichtung, sondern nur noch dann, wenn die Vertragserfüllung gefährdet erscheint und die Kriterien des Nichtvertretenmüssens erfüllt sind. Die dritte Verzweigung lässt sich interpretieren als die Entscheidung der Unternehmen, einen Antrag auf Anerkennung des vorzeitigen Nichtvertretenmüssens zu stellen.<sup>219</sup>

Entscheidend für die Wirkungsweise der Öffnungsklausel des Nichtvertretenmüssens ist, dass die Unternehmen ihre Entscheidung über die Privatisierungsanstrengungen treffen müssen, bevor sie die Kriterien des Nichtvertretenmüssens kennen. Zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung wissen die Unternehmen zwar, dass es prinzipiell die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens und damit Ausnahmen von der Sanktionsverhängung bei Nichterfüllen gibt. Sie wissen aber nicht, wie sich die äußeren Umstände entwickeln und welche Umstände als relevant für die Anwendung der Klausel angesehen werden (Knightsche Ungewissheit) (Knight 1921). Gegenüber einem Vertrag mit Sanktionsbestimmung, aber ohne Öffnungsklausel in dieser Bestimmung sind die Anreize zu Privatisierungsanstrengungen nun schwächer. Gegenüber einem Vertrag mit Sanktionsklausel und von Anfang an bekannten Kriterien des Nichtvertretenmüssens sind die Anreize je-

<sup>218</sup> Mit dieser Annahme wird die fest vorgegebene Vertragslaufzeit lediglich anders gegliedert.

<sup>219</sup> Diese Anträge sind bei der KfW zu stellen. Sie prüft die Erfüllung der Kriterien und erteilt gegebenenfalls einen Bescheid über die so genannte vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens. Eine abschließende Anerkennung erfolgt erst zum Ende der Vertragslaufzeit.

Schaubild 6 — Vertragserfüllung bei Sanktion mit Öffnungsklausel<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Gleiche Nachfrage in beiden Phasen. — • = Entscheidung. — ... = Variante der Vertragserfüllung, die hier nicht im Einzelnen dargestellt wird.

Quelle: Eigene Darstellung.

doch stärker, denn solange ein Unternehmen nicht weiß, ob es Dispens erhalten wird, hat es größere Anreize, Privatisierungsanstrengungen zu entwickeln, als wenn es sich bereits im Kreis derer sieht, die die Kriterien für ein Nichtvertretenmüssen erfüllen.

Aus den vorangegangenen Überlegungen folgt: Die Öffnungsklausel des Nichtvertretenmüssens in der Sanktionsbestimmung ist eine strategische Klausel. Ihre Unvollständigkeit gewährleistet eine Anreizwirkung, die nicht erreicht werden könnte, wenn sie bereits bei Vertragsschluss vollständig bestimmt würde. Die Anreizgestaltung mit Hilfe dieser strategischen Klausel ist hinreichend wirksam, wenn auch nicht perfekt: Je weiter die Vertragserfüllung voran schreitet, umso mehr wird erkennbar, ob die ursprüngliche Einschätzung der Privatisierungsmöglichkeiten zutreffend war oder nicht. War sie es nicht und sind die Gründe dafür auch erkennbar, dann können die Unternehmen Erwartungen über die zur Definition des Nichtvertretenmüssens heranzuziehenden Kriterien bilden. Für diejenigen Unternehmen, die sich dabei zunehmend als Kandidaten eines Nichtvertretenmüssens erkennen, sinken die Anreize zu Privatisierungsanstrengungen. Für die übrigen Unternehmen jedoch, die die Möglichkeit eines Nichtvertretenmüssens für sich allmählich ausschließen können, verstärken sich die Anreize dagegen oder bleiben mindestens gleich.<sup>220</sup>

Bei einer Sanktionsbestimmung mit unbestimmter Öffnungsklausel wählen die Unternehmen ihre Privatisierungsanstrengungen also so, dass sie die Privatisierungsverpflichtung mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit erfüllen. Sie werden A1 also nur dann wählen, wenn sie auch mit geringen Anstrengungen ihre Verpflichtung sicher erfüllen können und nicht Gefahr laufen, später eine Mindererfüllung vertreten zu müssen. Sie werden A2 wählen, wenn sie diese Sicherheit nicht haben.

Wird die Klausel des Nichtvertretenmüssens im Laufe der Vertragserfüllung präzisiert und soll die angestrebte Anreizwirkung erreicht werden, müssen die Kriterien des Nichtvertretenmüssens bestimmten Anforderungen genügen. (i) Sie müssen, anders als die Nachfrage der Mieter und die Anstrengungen der Wohnungsunternehmen, objektiv beobachtbar und messbar sein. (ii) Sie müssen zur

<sup>220</sup> Wenn die Kriterien des Nichtvertretenmüssens nicht bekannt sind, besteht ein Anreiz lediglich geringe Anstrengungen zu entwickeln, nur dann, wenn der Kostenunterschied zwischen A1 und A2 größer ist als die Höhe der aus einer Mindererfüllung resultierenden Sanktionszahlung. Die Höhe der Sanktionszahlung sinkt mit steigendem Grad der Erfüllung. Der Kostenunterschied zwischen A1 und A2 wächst dagegen bei fortschreitender Privatisierung und zunehmender Ausschöpfung des Nachfragepotentials (steigende Grenzkosten). Dieser Fall kann umso eher eintreten, je größer der Wohnungsbestand eines Unternehmens ist. Denn je größer der Wohnungsbestand, desto größer der absolute Umfang der Privatisierungsverpflichtung, und desto geringer der Beitrag einer einzelnen Privatisierung zu ihrer Erfüllung. Allerdings könnte sich ein Unternehmen aus Reputationsgründen selbst bei einer solchen Konstellation veranlasst sehen, seine Privatisierungsverpflichtung vollständig zu erfüllen.

Eigentumsnachfrage der Mieter in einem engen funktionalen Zusammenhang stehen. (iii) Sie dürfen nicht durch die Unternehmen beeinflussbar sein. (iv) Dabei muss sichergestellt sein, dass die Unternehmen nicht durch abgestimmtes Verhalten (Kollusion) eine „weiche“ Formulierung der Schwellenwerte erreichen können, so dass letztlich nur wenigen Unternehmen Dispens gewährt werden muss.

Sind diese Anforderungen erfüllt, ist sowohl sichergestellt, dass nicht alle Unternehmen von der Erfüllung der Privatisierungspflicht befreit werden, als auch, dass nicht alle Unternehmen sanktioniert werden. Dabei ist der letzte Aspekt ebenso wichtig wie der erste: Würden alle Unternehmen ihre Verpflichtung unvollständig erfüllen und müssten deswegen die erhaltene Teilentlastung von Altschulden in Abhängigkeit vom Ausmaß der Mindererfüllung zurückzahlen, so wäre das zwar ein Ergebnis, das der vertraglichen Planung im Hinblick auf die Sanktion entspräche. Dieses Ergebnis würde aber möglicherweise eine erhebliche Verfehlung des Zieles „Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit der Unternehmen“, wie es in § 1 AHG als Zweck der Altschuldenhilfen festgelegt ist, nach sich ziehen.

Die Kriterien, die bei der Umsetzung des AHG für die Anerkennung des Nichtvertretenmüssens festgelegt wurden, genügen den für die angestrebte Anreizwirkung zu stellenden Anforderungen überwiegend, aber nicht vollständig. So ist etwa das Kriterium „Wohnraumleerstand“ durchaus von den Unternehmen beeinflussbar. Einer Manipulation, sprich einem „strategischen“ Wohnraumleerstand, sind allerdings Grenzen gesetzt, da den Unternehmen durch jeden Leerstand Kosten in Form entgangener Mieteinnahmen entstehen, die die Höhe der Sanktionszahlung, die vermieden werden soll, übersteigen können.

Zusammenfassend ist zur Durchsetzungseffizienz des Nichtvertretenmüssens bei der Privatisierungspflicht der Wohnungsunternehmen nach dem AHG Folgendes festzustellen: Die Wohnungsunternehmen verfügen aufgrund von Informationsvorteilen im Hinblick auf die Privatisierungsnachfrage der Mieter und insbesondere im Hinblick auf ihre eigenen Privatisierungsanstrengungen über opportunistische Handlungsspielräume. Diese können durch die strategische Unvollständigkeit in der Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung des AHG und diesbezügliche Nachverhandlungen gemindert, aber nicht vollständig ausgeräumt werden. Zudem sind die erforderlichen Ex-post-Maßnahmen zur Präzisierung und Anwendung der Klausel des Nichtvertretenmüssens mit hohen Transaktionskosten verbunden. Neben den Nachverhandlungen über die Konkretisierung dieser Klausel müssen auch Nachverhandlungen über Umfang und Ausgestaltung der Privatisierungspflicht geführt werden. Die Nachweispflichten der Unternehmen führen zu aufwendigen Dokumentationen.<sup>221</sup> Trotz dieses

<sup>221</sup> Die Unternehmen müssen zusammen mit dem Antrag auf vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens der KfW Unterlagen einreichen, aus denen u.a. hervor-

Aufwands kann es beim Privatisierungsziel immer noch zu einer Mindererfüllung aufgrund opportunistischen Verhaltens kommen.

### c. *Modifikation des Nichtvertretenmüssens*

Im April 1999 hat der Lenkungsausschuss die Möglichkeiten einer vorzeitigen Entlassung aus der Privatisierungspflicht erweitert. Während die drei Kriterien für die Anerkennung eines Nichtvertretenmüssens (Arbeitslosenquote von mindestens 20 vH, Bevölkerungsrückgang von mindestens 10 vH, dauerhafter Wohnraumleerstand von mindestens 10 vH) bislang gleichzeitig erfüllt sein mussten, reicht es künftig aus, wenn ein Unternehmen entweder bei einer Leerstandsquote von mindestens 10 vH lediglich eines der beiden anderen Kriterien erfüllt oder wenn die Summe der Prozentsätze der drei Kriterien für ein Unternehmen mindestens 40 vH beträgt.<sup>222</sup> Voraussichtlich werden etwa 100 Wohnungsunternehmen davon profitieren (*Handelsblatt* 1999).

Die Neuregelung wird damit begründet, „daß es für einen Teil der Wohnungsunternehmen *zunehmend schwieriger wird*, die Verpflichtungen aus dem Altschuldenhilfe-Gesetz mit vertretbarem Aufwand zu erfüllen“ (BMVBW 1999, Hervorhebung durch d. Verf.). Hiermit wird erstmals ein vertragsendogener Faktor, nämlich der Sachverhalt steigender Grenzkosten der Privatisierung, zur Begründung einer Ex-post-Anpassungsmaßnahme des AHG herangezogen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Modifikation des Nichtvertretenmüssens grundsätzlich von den zuvor durchgeführten Änderungen und Ergänzungen des AHG, die jeweils auf vertragsexogene Faktoren abgestellt haben.

Steigende Grenzkosten der Privatisierung sind dagegen kein außerhalb der Regelungen des AHG liegender Faktor. Vielmehr sind sie, da das Privatisierungsziel in Form einer Quote formuliert wurde, den Regelungen inhärent. Dabei ist der Anstieg der Grenzkosten umso stärker, je ehrgeiziger die Zielsetzung. Dies war von Anfang an voraussehbar. Es ist allerdings einzuräumen, dass das Ausmaß des Grenzkostenanstiegs aufgrund vertragsexogener Faktoren stärker ausgefallen sein mag, als ursprünglich erwartet.

---

geht, dass sie für die (Mieter-)Privatisierung geeignete Objekte ausgewählt haben, dass sie Mieterversammlungen einberufen und Einzelgespräche angeboten haben, dass sie konkrete Kaufpreise genannt haben und dass sie ihre Privatisierungsbemühungen über einen hinreichend langen Zeitraum entfaltet haben. Die Festlegung der Kriterien für ein „intensives Bemühen“ stellt eine wichtige Handlungsmöglichkeit des Staates dar. Er kann die Maßstäbe möglicherweise so hoch ansetzen, dass er die Wahl geringer Privatisierungsanstrengungen A1 ausschließt.

<sup>222</sup> Für Zwischenerwerber ist eine Antragstellung auf vorzeitige Feststellung des „Nichtvertretenmüssens“ bei Nichterfüllung ihrer Veräußerungsverpflichtung nach wie vor nicht möglich (Rundschreiben der KfW vom 12.4.1999).

Folgt man der Logik des Grenzkostenarguments, müsste es in den kommenden Jahren weitere Erleichterungen oder Ausnahmen bei der Erfüllung der Privatisierungspflicht geben. So erscheint es nur folgerichtig, dass weitergehende Änderungen des AHG bereits im Gespräch sind und dass die Vertreter der Wohnungswirtschaft die gänzliche Abschaffung der Privatisierungs- und Erlösabführungspflicht fordern, „um die Kredit- und damit die Investitionsfähigkeit auch in Zukunft zu gewährleisten“ (*Handelsblatt* 1999).

Eine Änderung oder Abschaffung des AHG wäre allerdings nicht erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen. Vielmehr könnten, wie jetzt geschehen, die Regelungen des Nichtvertretenmüssens sukzessive angepasst werden. Insbesondere aus Sicht der staatlichen Wohnungspolitik könnte es vorteilhaft sein, eine Gesetzesänderung wegen der drohenden Reputationseffekte zu vermeiden und auch für künftige Änderungen den Verwaltungsweg, sprich eine Änderung der untergesetzlichen Regelungen zu wählen. Dies würde jedenfalls gelten, wenn die Regierung, unter der der Altschuldenkompromiss seinerzeit geschlossen wurde, noch im Amt wäre. Die neue Regierung hingegen könnte eine Gesetzesänderung gerade aufgrund der Signal- und Reputationseffekte, die damit verbunden sind, favorisieren und das Mittel der Gesetzesänderung gezielt dazu nutzen, um der von der Vorgängerregierung eingeleiteten Wohnungspolitik ihren Stempel aufzusetzen.

Der Schwenk im Begründungsverhalten, den die staatliche Wohnungspolitik mit der Neuregelung des Nichtvertretenmüssens vollzogen hat, ist wohl auf die veränderte Ausrichtung der Wohnungspolitik nach dem Regierungswechsel zurückzuführen. Das veränderte Begründungsverhalten zeigt, dass die Unternehmen bei den Verhandlungen und Vereinbarungen zum Altschuldenkompromiss mit einem, wenn auch damals schwer kalkulierbaren, Regulierungsrisiko, d.h. einem Risiko hinsichtlich des Ex-post-Verhaltens der Regierung als Vertragspartner konfrontiert waren. Es trifft heute in Form einer Ungleichbehandlung diejenigen Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht bereits erfüllt und die damit verbundenen Kosten getragen sowie die vereinbarten Erlösabführungen geleistet haben. Je mehr dagegen denjenigen Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht noch nicht vollständig erfüllt haben, die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens eingeräumt und die weitere Erfüllung der Privatisierungspflicht erlassen wird, umso mehr sähen die anderen ihre Privatisierungsanstrengungen entwertet.

Das Problem der Ungleichbehandlung der Unternehmen bei weiteren Befreiungen von der Privatisierungspflicht kann außerdem Probleme der Interessenvertretung auf Seiten der Wohnungsunternehmen zu Tage treten lassen, denn im Hinblick auf weitere Befreiungen sind die Interessen der ostdeutschen Wohnungsunternehmen nicht einheitlich, sondern geteilt. Je stärker der GdW als Interessenvertreter aller Wohnungsunternehmen künftig für weitere Befreiungen

von der Privatisierungspflicht eintritt, umso eher können die Interessenunterschiede zwischen den Unternehmen zu verbandsinternen Spannungen führen.<sup>223</sup>

#### *d. Nichtvertretenmüssen aus ordnungspolitischer Sicht*

Die Anerkennung des Nichtvertretenmüssens bedeutet die Anerkennung von Durchsetzungsgrenzen für die Privatisierungsverpflichtung der Unternehmen und damit die Ex-post-Lösung des Zielkonfliktes zwischen Privatisierung und Investitionen. Dabei wird das Ziel, bei dem die Vertragserfüllung an Durchsetzungsgrenzen stößt (hier: die Privatisierung) als Satisfizierungsziel weiterverfolgt und das Anspruchsniveau für dieses Ziel nach Maßgabe der Durchsetzbarkeit festgelegt.

Dieser Weg der Konfliktlösung erweist sich jedoch als risikoreich und kostenträchtig. Die Änderung der vertraglichen Verpflichtungen ex post beinhaltet das Risiko der Ungleichbehandlung in dem Sinne, dass die Unternehmen, die ihre Verpflichtungen erfüllen bzw. bereits erfüllt haben, benachteiligt werden gegenüber denjenigen, die nun aus ihren Verpflichtungen entlassen werden. Bei der Festlegung der Kriterien des Nichtvertretenmüssens stellt sich die Frage, inwieweit die Vertragserfüllung nach dem erreichten Ergebnis oder nach den bei der Erfüllung entwickelten Anstrengungen beurteilt werden soll. Oder anders ausgedrückt: ob die Unternehmen eine Gleichbehandlung im Hinblick auf ihre Privatisierungsergebnisse oder, mit Rücksicht auf unterschiedliche Marktbedingungen, im Hinblick auf ihre Privatisierungsanstrengungen erfahren sollen.

Um eine praktikable Lösung für die Vertragsanpassung zu finden, wird mit der Konkretisierung der Klausel des Nichtvertretenmüssens ein aufwendiges Dokumentations- und Prüfungsverfahren eingerichtet. Die teilweise Entpflichtung der Unternehmen ex post ist nicht nur mit den Kosten verbunden, die die Durchführung des Verfahrens selbst verursacht, sondern auch mit höheren Absicherungs- und Durchsetzungskosten, die sich als Folge geschwächter Anreize zur Vertragserfüllung in künftigen Verträgen ergeben.

#### *Exkurs: Zur Systematik und Modellierung von Förderverträgen*

Förderverträge werden regelmäßig unter Unsicherheit über die künftige Marktentwicklung und angesichts einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Staat und Unternehmen geschlossen. Sie sind daher notwendigerweise

---

<sup>223</sup> Die Vorstellung, dass die Interessenvertreter der Wohnungsunternehmen es erreichen könnten, dass, um ein Mindestmaß an Gleichbehandlung zu gewährleisten, den Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht bereits erfüllt haben, ein Teil der abgeführten Privatisierungserlöse vom Erblastentilgungsfonds zurückerstattet wird, erscheint gegenwärtig jedenfalls allzu kühn.

unvollständig. Die sich daraus ergebenden Durchsetzungsprobleme können jedoch, je nach Förderziel und Vertragsgestaltung, unterschiedlich komplex sein.

Die Privatisierung von Wohnungen nach dem AHG ist ein Beispiel für einen sehr komplexen Fördervertrag. Die Fördermittel, hier: Zinshilfe und Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden, werden zu Beginn der Vertragslaufzeit gezahlt. Sie werden unter Auflagen vergeben, für deren Erfüllung ein quantitatives Ziel vorgeben ist. Die Nichterfüllung der Auflagen ist mit einer Sanktionsdrohung belegt und sowohl für die Erfüllung der Auflage als auch für die Verhängung der Sanktion sind Ausnahmetatbestände vorgesehen.

Eine systematische Analyse von Förderverträgen und ihrer Durchsetzung muss daher mindestens folgende Dimensionen der Vertragsgestaltung unterscheiden:

- Die Fördermittel können mit oder ohne Auflagen vergeben werden. Die Auflagen sollen die zweckgerichtete Verwendung der Mittel sicherstellen und spiegeln in der Regel den Förderzweck wider, etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Durchführung von Investitionen einer bestimmten Art.
- Die Fördermittel können als Gesamtbetrag zu Beginn der Vertragslaufzeit gegeben werden oder in Teilbeträgen im Laufe der Vertragserfüllung. Werden sie in Teilbeträgen gegeben, besteht die Möglichkeit, sie an die Erfüllung der Auflagen zu binden.
- Die Auflagen können qualitativ oder quantitativ festgelegt werden. Bei einer quantitativen Festlegung wird in der Regel auch ein Zeitrahmen festgelegt, da nur so die Erfüllung der Auflagen sinnvoll geprüft werden kann.
- Zur Erfüllung der Auflagen können monetäre Anreize gegeben werden; dies sind in der Regel die Fördermittel. Die monetären Anreize können das einzige Instrument sein, um die Auflagen durchzusetzen. Sie können aber auch ergänzt werden durch die Androhung von Sanktionen. Da Sanktionen als Strafe gedacht sind und den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen schmälern, wird mit der Vereinbarung von Sanktionen unvermeidlich ein Konflikt mit dem Förderziel geschaffen.
- Für die Erfüllung der Auflagen bzw. für die Verhängung der Sanktion können Ausnahmetatbestände vorgesehen sein oder nicht.

Bei der modellmäßigen Abbildung von Förderverträgen ergeben sich weitere Vertragsvarianten. So lassen sich

- gleiche oder unterschiedliche Gewichte für die einzelnen Argumente in der Zielfunktion des Staates unterscheiden, etwa ein höheres Gewicht für Wählerstimmen vor einem Wahltermin oder unterschiedliche Gewichte für die Stimmen verschiedener Wählergruppen, und es lassen sich verschiedene Ausprä-

gungen und Kombinationen der Risikoneigung bei Staat und Unternehmen unterscheiden,

- verschiedene Zeithorizonte beim Staat (je nach Wahlzyklus) und bei den Unternehmen (je nach der geplanten Nutzungsdauer von Investitionen) unterscheiden oder
- verschiedene Formulierungen der Zielfunktion plausibel begründen. So ist es denkbar, den Reputationsmechanismus nicht als Argument der Zielfunktion zu betrachten, sondern als eine Nebenbedingung, die bei der Optimierung der Zielgröße zu beachten ist; dann wären auch Verträge darstellbar, bei deren Erfüllung ein vorhandenes Reputationskapital bewusst, bis zum Erhalt eines Mindestniveaus oder bis zu seiner vollständigen Aufzehrung — seitens des Staates oder seitens der Unternehmen — eingesetzt wird.

#### 4. Frühzeitige Beendigung

##### a. *Regelung der frühzeitigen Beendigung*

Mit einem zweiten Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz (Deutscher Bundesrat 2000) wird die Möglichkeit geschaffen, die Privatisierungspflicht der Unternehmen bereits mit dem Jahr 1999 enden zu lassen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Wohnungsunternehmen, die ein Nichtvertretenmüssen ihrer Privatisierungspflicht für sich in Anspruch nehmen können, den Schlussbescheid über die Privatisierung — und damit die Sicherheit, dass die ihnen seinerzeit gewährte Schuldenentlastung weder aufgehoben noch reduziert wird — vier Jahre früher erhalten als nach bislang geltendem Recht. Über die bei der Prüfung des Nichtvertretenmüssens künftig anzuwendenden Kriterien wird der Lenkungsausschuss entscheiden und sie in Form einer untergesetzlichen Regelung festlegen. Dabei werden die bisherigen objektiven Kriterien (Arbeitslosenquote, Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsleerstand) möglicherweise um solche ergänzt, die direkt an den Privatisierungsbemühungen und an der wirtschaftliche Lage des Wohnungsunternehmens anknüpfen.

Für die Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht bislang nicht erfüllt haben, und die ein Nichtvertretenmüssen auch künftig nicht in Anspruch nehmen können, wird hinsichtlich der weiteren Erfüllung ihrer Privatisierungspflicht eine Wahlmöglichkeit geschaffen: Sie können diese Verpflichtung ganz oder teilweise durch weitere Privatisierungen erfüllen oder durch die Zahlung einer Ablösesumme nach Maßgabe der sonst zu leistenden Erlösabführung an den Erlöstitilgungsfonds (Freikaufsregelung). Dabei ist die Ablösesumme — in Anlehnung an die Erlösabführungspflicht — umso höher, je später die Freikaufsregelung in

Anspruch genommen wird.<sup>224</sup> Für weitere Privatisierungen bzw. die Durchführung des Freikaufs steht den Unternehmen, wie bislang, der Zeitraum bis Ende 2003 zur Verfügung. Sie erhalten den Schlussbescheid, sobald sie entweder die erforderlichen Privatisierungen oder den Freikauf durchgeführt haben.

**b. Frühzeitige Beendigung aus Sicht der Wohnungsunternehmen**

Die Wohnungsunternehmen, die nach dem 2. AHÄG ihre Privatisierungspflicht beenden können, erreichen eine vollständige Entlastung von den Kosten, die einerseits mit der Entwicklung von Privatisierungsanstrengungen verbunden sind und andererseits mit dem Nachweis dieser Anstrengungen gegenüber der KfW. Zudem erhalten sie bereits vier Jahre früher als ursprünglich geplant die Gewissheit über die endgültige Teilentlastung von Altschulden. Dies verbessert ihre Planungsgrundlagen und ihre Kreditwürdigkeit. Die Unternehmen, die auch künftig nicht in der Lage sein sollten, ein Nichtvertretenmüssen für sich in Anspruch zu nehmen, erhalten mit der Freikaufsregelung eine zusätzliche Option für die Erfüllung ihrer Privatisierungspflicht.

Die Wohnungsunternehmen sehen in der Freikaufsregelung allerdings keine zusätzliche Option, sondern kritisieren sie als einen schmälern den Eingriff in die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens. Sie befürchten, dass Unternehmen, denen es trotz ihrer Bemühungen nicht gelingen sollte, die Privatisierungspflicht zu erfüllen, in die Freikaufsregelung gedrängt werden könnten (GdW 2000). Insgesamt halten die Wohnungsunternehmen die Erleichterungen des 2. AHÄG zwar für begrüßenswert, jedoch für unzureichend. Sie fordern darüber hinaus

- die Streichung der Altschulden für dauerhaft leerstehenden oder abgerissenen Wohnraum;
- eine Beweislastumkehr bei der Feststellung des Nichtvertretenmüssens; in den Fällen, in denen begründete Zweifel an der Berechtigung des Nichtvertretenmüssens bestehen, soll künftig die KfW belegen müssen, dass die Privatisierungsanstrengungen des Unternehmens unzureichend waren; ansonsten sollen zur Feststellung des Nichtvertretenmüssens die der KfW vorliegenden jährlichen Berichte ausreichen, in denen die Privatisierungsbemühungen bereits dokumentiert sind, um den Unternehmen den Aufwand einer nochmaligen Dokumentation und Begründung zu ersparen;

<sup>224</sup> „Die Höhe dieser Zahlungen bestimmt sich nach der vom Wohnungsunternehmen zur Erfüllung der Verpflichtung (...) [zur Privatisierung von 15 vH seines Wohnungsbestandes, d. Verf.] unter Berücksichtigung sämtlicher bisheriger Privatisierungen noch zu veräußernden Quadratmeter Wohnfläche mit dem Betrag von 200 Deutsche Mark. Für das Jahr 2002 ist die Wohnfläche mit einem Betrag von 220 Deutsche Mark zu multiplizieren und für das Jahr 2003 mit 240 Deutsche Mark ...“ (Deutscher Bundesrat 2000: Art. 1 Abs. 2d 2. AHÄG).

- im Rahmen des Solidarpakts II Hilfen aus dem Erblastentilgungsfonds für Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Gebieten mit einer hohen Belastung durch dauerhaft leerstehende Wohnungen.

Inwieweit sich die Wohnungsunternehmen mit diesen Forderungen im Gesetzgebungsverfahren durchsetzen können, bleibt abzuwarten.

#### **c. Frühzeitige Beendigung aus Sicht der Wohnungspolitik**

Aus Sicht der Wohnungspolitik geht es bei der frühzeitigen Beendigung der Privatisierungspflicht nach dem AHG um die weitere Stärkung der Investitionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsunternehmen und darum, den Vollzug des AHG zu erleichtern und zu beschleunigen (Deutscher Bundesrat 2000). In dieser Zielsetzung liegt das Eingeständnis, dass eine weitergehende Zielerreichung bei der Privatisierung nicht durchgesetzt werden kann und dass sich der Vollzug des Gesetzes als aufwendig und kompliziert erwiesen hat. Die Auswirkungen des 2. AHÄG auf die Möglichkeiten der Mieter zum Eigentumserwerb werden in der Begründung des Gesetzes nicht angesprochen.

#### **d. Frühzeitige Beendigung unter dem Aspekt der Vertragsdurchsetzung**

Die Wirkung des 2. AHÄG auf die Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung hängt entscheidend von der Formulierung der Kriterien des Nichtvertretenmüssens ab. Es ist nicht auszuschließen, dass angesichts der Interessenlage und der Kräfteverhältnisse der an den Verhandlungen beteiligten Parteien die für die frühzeitige Beendigung anzuwendenden Kriterien so festgelegt werden, dass nun nahezu alle noch in der Privatisierungspflicht stehenden Unternehmen ein Nichtvertretenmüssen erreichen können. Dabei muss letztlich offen bleiben, in welchem Maße dies durch exogene, marktbedingte Faktoren gerechtfertigt ist und in welchem Maße die Nichterreichung der Privatisierungsziele dem Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Investitionen sowie dem politischen Druck seitens der Wohnungswirtschaft geschuldet ist.

Die Auswirkungen des 2. AHÄG auf die Zwischenerwerber sind noch offen. Das Gesetz selbst enthält hierzu keine Regelungen. Im Prinzip bleiben die ursprünglich geschlossenen Verträge und die darin geschaffenen Verpflichtungen vom 2. AHÄG unberührt. Es obliegt also den Wohnungsunternehmen, die Erfüllung dieser Verträge, einschließlich der Privatisierungsverpflichtung mit Mietervorrang, zu überprüfen. Sobald ein Unternehmen jedoch den Schlussbescheid über die endgültige Erledigung seiner eigenen Verpflichtungen erhalten hat, dürfte es schwerlich ein Interesse daran haben, die Verträge mit den Zwischenerwerbern strikt durchzusetzen. Da zum einen der Aufwand an Zeit und Kosten

eines Rechtsstreites hoch ist und da es zum anderen auf Seiten der Politik bzw. der KfW an Transparenz über die Vertragserfüllung durch die Zwischenerwerber fehlt und auch auf dieser Seite das Interesse möglicherweise an einer strikten Durchsetzung nur gering ist, könnte mit dem 2. AHÄG nun tatsächlich die Beendigung der Privatisierung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz erreicht werden.

#### e. *Frühzeitige Beendigung aus ordnungspolitischer Sicht*

Mit dem 2. AHÄG geht es in erster Linie um einen geordneten Rückzug aus den seinerzeit mit dem AHG geschaffenen Verpflichtungen der Unternehmen zu Investitionen und Privatisierungen einerseits und der Verpflichtung der Politik zu deren Durchsetzung andererseits. Da weitere Privatisierungsziele offensichtlich nicht mehr erreichbar sind und die Privatisierungspflicht nicht weiter durchsetzbar ist, liegt die Bedeutung des 2. AHÄG im Wesentlichen darin, die Kosten des weiteren Vollzugs zu sparen. Inwieweit dies ohne Reputationseinbußen für die Politik und ohne eine Ex-post-Ungleichbehandlung zwischen den nun zu begünstigenden Unternehmen und den übrigen erreicht werden kann, hängt zum einen ab von der Gestaltung der Freikaufsregelung — diese orientiert sich an der Belastung, die die Unternehmen zu tragen hatten, die ihre Privatisierungspflicht erfüllt und Erlöse abgeführt haben<sup>225</sup> — und hängt zum anderen ab von der Festlegung der Kriterien des Nichtvertretenmüssens, über die erst im weiteren Verlauf der Beratungen und des Gesetzgebungsverfahrens entschieden wird.

### 5. Zusammenfassende Bewertung

Die Ex-post-Anpassungsmaßnahmen zur Durchsetzung der Privatisierungspflicht weisen den Altschuldenkompromiss als einen typischen relationalen, langfristigen und unvollständigen Vertrag aus. Sie haben teils die Präzisierung unbestimmter bzw. die Vervollständigung unvollständiger Regelungen zum Gegenstand, teils jedoch auch die Änderung von explizit im AHG getroffenen Be-

<sup>225</sup> „Die Höhe [der Ablösesumme, d. Verf.] soll sich nach den Erlösen bemessen, die im Schnitt aller Unternehmen bei der Erfüllung der Privatisierungspflicht realisiert worden sind. Hierbei wird das gewogene Mittel der von allen Unternehmen in den Jahren 1994 bis 1998 erzielten Nettoerlöse zu Grunde gelegt. Dadurch erhält die überdurchschnittliche Zahl der Veräußerungen im Jahr 1996 mit dem in diesem Jahr mittleren Preisniveau stärkeren Einfluß auf die Höhe des Durchschnittserlöses. Bei Ansatz der aktuellen Erlösabführungsquote von 50 vH ergibt sich ein Ablösebetrag von 200 DM je m<sup>2</sup> Wohnfläche, die zur Erfüllung der Verpflichtung noch veräußert werden müßte. Die Wohnungsunternehmen sollen die Ablöseregelung auch während der Nachfrist (...) nutzen können. Als Anreiz, diese Option möglichst frühzeitig in Anspruch zu nehmen, soll die fiktive Erlösabführung im Zeitraum der Nachfrist um 20 DM jährlich steigen ...“ (Deutscher Bundesrat 2000: 9).

stimmungen. Bei der Regelung mieternaher Privatisierungsformen handelt es sich um die Präzisierung zuvor unbestimmter Regelungen, bei der Festlegung der Kriterien des Nichtvertretenmüssens um die Schließung einer so genannten strategischen Lücke. Dagegen sind mit der Absenkung der Progression der Erlösabführungspflicht und der frühzeitigen Beendigung der Privatisierungspflicht explizite Regelungen des AHG, bei denen eine Änderung nicht vorgesehen war, Gegenstand von Ex-post-Anpassungsmaßnahmen gewesen.

Die Maßnahmen zur Ex-post-Anpassung sind sowohl mit hohen Transaktionskosten verbunden als auch mit dem Problem der Ex-post-Ungleichbehandlung. Insbesondere die Maßnahmen, die an den Privatisierungsanstrengungen der Unternehmen anknüpfen, nämlich die Durchsetzung des Mietervorrangs bei der Regelung mieternaher Privatisierungsformen und die Handhabung des Nichtvertretenmüssens, erweisen sich ex post als ausgesprochen transaktionskostenaufwendig. Der hohe Aufwand, den diese Bestimmungen in Form von Prüfungs- und Dokumentationspflichten nach sich ziehen, ist jedoch erforderlich, um bei der Modifikation der Leistungspflichten zum einen so weit wie möglich zu verhindern, dass die Wohnungsunternehmen Marktrisiken, die ihnen mit dem Vertrag zugewiesen worden waren, auf den Staat übertragen, zum anderen, um das Ausmaß der Ex-post-Ungleichbehandlung zu begrenzen zwischen den Unternehmen, die ihre Privatisierungspflicht vollständig erfüllt haben oder noch erfüllen müssen, und denen, die ein Nichtvertretenmüssen und damit eine Erleichterung ex post für sich in Anspruch nehmen können. Eine Erleichterung, die sich nicht mit besonders schwierigen Marktverhältnissen, also nicht mit vertragsexogenen Faktoren rechtfertigen ließe, würde für die Unternehmen, die ihre vertraglichen Pflichten uneingeschränkt erfüllen, eine Benachteiligung ex post darstellen (Regulierungsrisiko) und für die Politik die Gefahr von Glaubwürdigkeitsverlusten bergen.

Trotz des hohen Durchsetzungsaufwandes kann das Privatisierungsziel des Altschuldenkompromisses nicht wie geplant realisiert werden. Die Vertragserfüllung stößt an Durchsetzungsgrenzen, die überwiegend aus vertragsexogenen Faktoren resultieren — sowohl Wohnungsunternehmen wie Wohnungspolitik haben die Privatisierungsmöglichkeiten deutlich überschätzt. Die Marktverhältnisse zu überschätzen bedeutet in diesem Fall, die spezifischen Investitionen und damit die Risiken der Eigentumserwerber zu unterschätzen, die angesichts der Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung in der Transformation besonders groß sind und für die sie im Rahmen des Altschuldenkompromisses keine adäquate Absicherung erhalten. Zu einem gewissen Teil resultieren die Durchsetzungsgrenzen freilich auch aus den nicht kontrollierbaren Verhaltensspielräumen der Unternehmen. Die Festlegung von Kriterien des Nichtvertretenmüssens bedeutet, diese Durchsetzungsgrenzen anzuerkennen und den ex ante ungelösten Konflikt zwischen Investitionen und Privatisierung ex post zu lösen.

## E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Wohnungsbaualtschulden, die den ostdeutschen Wohnungsunternehmen bzw. Kommunen durch den Einigungsvertrag übertragen worden waren, behinderten den Transformationsprozess in der Wohnungswirtschaft zum einen, weil ihr Rechtscharakter ungeklärt war, zum anderen, weil sich die unternehmens- und objektbezogene Zuordnung der Altschulden als nicht lösbar erwies und vor allem, weil die Höhe der Schulden den Wert der zugehörigen Wohnungssubstanz vielfach erheblich überstieg. Überdies konnten die Unternehmen aufgrund der fortbestehenden Mietpreisbindungen den Kapitaldienst für die Altschulden nicht mit der Bewirtschaftung der Wohnungen verdienen.

1993 wurden im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms mit dem so genannten Altschuldenkompromiss zwischen der Bundesregierung und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Regelungen zur Lösung des Altschuldenproblems getroffen. Der Bund gewährte den Unternehmen Altschuldenhilfen und übernahm dabei in Form der Teilentlastung einen Teil der Altschulden. Die verbleibenden Altschulden müssen die Unternehmen selbst tragen. Als Gegenleistung für die Altschuldenhilfen verpflichteten sie sich zu Modernisierungsinvestitionen in den Wohnungsbestand und sie übernahmen eine Privatisierungsverpflichtung, der zufolge sie im Laufe von zehn Jahren 15 vH ihres Wohnungsbestandes vorrangig an bisherige Mieter zu privatisieren haben.

Auf diese Weise führte der Altschuldenkompromiss zwar zu einer Lösung des Altschuldenproblems, er wirft jedoch mit der Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung ein neues Problem auf, nämlich das der Gestaltung und Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung. Leistung (Altschuldenhilfen), Gegenleistung (Privatisierung) und Durchsetzungsmechanismen müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass beide Parteien, der Staat wie die Wohnungsunternehmen, ihre Ziele erreichen können. Um diese Abstimmungsleistung zu erbringen und das Verhalten der Parteien auf die Erfüllung vereinbarter Leistungen zu lenken, müssen die Vereinbarungen in transaktionskostengünstiger Weise Koordinierungsstrukturen schaffen, die den Parteien sowohl wirksame Anreize als auch eine hinreichende Absicherung gegen Umweltrisiken wie gegen Verhaltensrisiken (Risiko opportunistischen Verhaltens) bieten.

Die im AHG festgeschriebenen Regelungen des Altschuldenkompromisses begründen langfristige, unvollständige Verträge zwischen dem Staat und Wohnungsunternehmen, deren Erfüllung für beide Parteien mit spezifischen Investitionen verbunden ist und darum Erpressungspotentiale (hold-up) beinhaltet. Aufgrund unvollständiger und asymmetrischer Informationen ist der Vertrag vor allem im Hinblick auf die Privatisierungsverpflichtung der Unternehmen über-

wiegend auf Selbstdurchsetzung angewiesen. Aus Sicht des Staates geht es bei der Vertragsgestaltung darum, die Privatisierungsaufgabe glaubwürdig durchzusetzen, ohne sich jedoch im Hinblick auf das Investitions- und Förderziel erpressbar zu machen.

Zur Durchsetzung und Absicherung der Verpflichtungen aus dem Altschuldenkompromiss, insbesondere der Privatisierungsverpflichtung der Wohnungsunternehmen, werden (i) die residualen Rechte gemeinsam ausgeübt. Es werden (ii) wechselseitige spezifische Investitionen getätigt, und zwar in physische Vermögenswerte ebenso wie in Glaubwürdigkeitskapital. Und (iii) kommt eine Sanktionsvorschrift mit der strategisch unvollständigen Öffnungsklausel des Nichtvertretenmüssens zum Einsatz, die der Vertragserfüllung nachträglich den Charakter eines Zug-um-Zug-Geschäftes verleiht. Zudem werden bestehende Vertragsverhältnisse fortgeführt und neue gebildet.

Da sich die zu entwerfende vertragliche Lösung des Altschuldenproblems in die bereits getroffenen Entscheidungen und die bereits bestehenden Verpflichtungen der Politik einfügen musste, ist der Altschuldenkompromiss als Teil eines komplexen Netzwerks von Verträgen und Vertretungsverhältnissen zu sehen. Zum einen bestand bereits der Grundsatz, in der Transformation Aktiva und Passiva gemeinsam zu übertragen. Daher kam aus Gründen der Gleichbehandlung eine umstandslose Streichung der Wohnungsbaualtschulden nicht in Frage. Zum anderen bestand die sozialpolitische Verpflichtung, die ostdeutschen Mieten nur nach Maßgabe der Einkommensentwicklung steigen zu lassen. Daher mussten die Wohnungsunternehmen auf kostendeckende Mieten verzichten, mit denen sie, neben den zur Finanzierung von Investitionen benötigten Mitteln, auch den Kapitaldienst auf die Altschulden hätten erwirtschaften können. Diese Rahmenbedingungen waren also nicht nur Teil des Altschuldenproblems, sondern auch die entscheidenden Restriktionen, die bei seiner Lösung zu beachten waren.

Der Altschuldenkompromiss bildet seinerseits den Rahmen für eine Reihe neuer Verträge und Vertretungsverhältnisse. Dies ist zum einen das Vertretungsverhältnis zwischen dem Bund und der KfW, die als seine Vertreterin (Mandatarin) eine neue Aufgabe übernimmt und sein Vertragsinteresse gegenüber den Wohnungsunternehmen durchzusetzen hat. Und zum anderen sind es die Vertragsverhältnisse zwischen der KfW und den einzelnen Wohnungsunternehmen, die Vertragsverhältnisse zwischen den Wohnungsunternehmen und den Zwischenerwerbern und schließlich die Vertragsverhältnisse zwischen den Wohnungsunternehmen bzw. den Zwischenerwerbern und den bisherigen Mietern, die schließlich bei der Privatisierung der Wohnungen zustande kommen. Zur Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung im Rahmen des Altschuldenkompromisses müssen die Handlungen all dieser Akteure koordiniert werden.

Ex ante erscheint die vertragliche Gestaltung des Altschuldenkompromisses im Hinblick auf die angestrebte Koordinierungsleistung insgesamt transaktionskostengünstig. Ex post erwiesen sich jedoch insbesondere die Maßnahmen zur Modifizierung der Privatisierungspflicht als transaktionskostenaufwendig. Damit sind die Möglichkeiten zur Durchsetzung des Privatisierungszieles auf vertraglicher Ebene, d.h. bei der Gestaltung der Absicherungs- und Durchsetzungsmechanismen, weitgehend oder sogar vollständig ausgeschöpft worden. Ein besseres Privatisierungsergebnis hätte auch durch eine andere Vertragsgestaltung kaum erreicht werden können. Die Frage nach einer besseren Zielerreichung führt damit auf die Ebene der übergeordneten Rahmenbedingungen und der politischen Zielsetzung.

Will sich die Politik angesichts des Dilemmas von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit ihre Handlungsspielräume bewahren, muss sie Durchsetzungsgrenzen als die Grenzen des Machbaren antizipieren und ihre Ziele und Nebenbedingungen dementsprechend zurückhaltend formulieren. Dabei sollte sie Wert darauf legen, Zielkonflikte ex ante zu lösen. Und sie sollte darauf verzichten, Marktergebnisse — beim Altschuldenkompromiss: eine bestimmte Zahl von Privatisierungen und eine bestimmte Gruppe von Erwerbern — als Förderziel bzw. als Förderaufgabe zu wählen oder bei der Vergabe von Fördermitteln von Auflagen gänzlich absehen. Treffenderweise wird Politik als die Kunst des Machbaren bezeichnet. Will sie die Grenzen des Machbaren erweitern, kommt es vor allem auf weitsichtige Grundsatzentscheidungen und eine zweckmäßige (Um-)Gestaltung der Rahmenbedingungen an.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die Risiken opportunistischen Verhaltens und die hohen Ex-post-Anpassungskosten zur Begrenzung eben dieser Risiken sind bei langfristigen, unvollständigen Verträgen zwischen Staat und Marktakteuren erheblich. Insbesondere der Staat ist in hohem Maße erpressbar, da er zumeist eine Vielzahl von Zielen verfolgt und diese selten konsistent formuliert. Aufgrund der langfristigen Bindungen, die mit relationalen Verträgen geschaffen werden, sind die Möglichkeiten einer wirtschaftspolitischen Korrektur ex post jedoch eingeschränkt. Dies ist ein Risiko, das ex ante oft unterschätzt oder gar übersehen wird.

## Literaturverzeichnis

- Adlung, R., H.J.M. Götzinger, K. Lammers, K.-W. Schatz, J. Seitz und C. Thoroe (1977). Konzeption und Instrumente einer potentialorientierten Regionalpolitik. Endbericht zu einem Forschungsauftrag des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad Adenauer-Stiftung e.V.. Kiel.
- Albach, H. (1993). *Zerrissene Netze: Eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses*. Berlin.
- Arrow, K.J. (1983). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation. In *Collected Papers of Kenneth J. Arrow, General Equilibrium*. Cambridge. (Wiederabdruck von Joint Economic Committee (1969), *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System*. Bd. 1. 91st Congress, 1st Session, Washington, D.C.)
- Baron, D., und R. Myerson (1982). Regulating a Monopolist with Unknown Costs. *Econometrica* 50 (4): 911–930.
- Barthling-Schattevoy, R.P. (1998). *Das Altschuldenhilfe-Gesetz als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik: Eine Untersuchung über die Auswirkungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes auf die wirtschaftliche Entwicklung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen und den sich hieraus ableitenden Konsequenzen für die Region in den fünf neuen Bundesländern und Berlin (Ost)*. Bochum.
- Bartholmai, B., und M. Melzer (1993). *Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern*. Ludwigsburg.
- Bernheim, D., und M.D. Whinston (1998). Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity. *American Economic Review* 88: 902–932.
- BGBI. (Bundesgesetzblatt) (1990a). Gesetz zu dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag), Teil II. 20 (29.06.1990): 518–568.
- (1990b). Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). Teil II. (31.08.1990): 889–1245.
- (1993a). Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, FKPG), Teil I. 30 (26.06.1993): 944–991.

- BGBI. (*Bundesgesetzblatt*) (1993b). Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), Teil I. 30 (26.06.1993): 986–989.
- (1995). Gesetz zur Überleitung preisgebundenen Wohnraums im Beitrittsgebiet in das allgemeine Miethöherecht (Mietenüberleitungsgesetz), Teil I. 28 (10.06.1993): 748–751.
- (1996). Gesetz zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (Altschuldenhilfeänderungsgesetz), Teil I. 61 (21.11.1993): 1780.
- BGH (Bundesgerichtshof) (1982). Lehre von der Geschäftsgrundlage. *Neue Juristische Wochenschrift* Teilband 2 (39): 2184–2184.
- Bickenbach, F., L. Kumkar und R. Soltwedel (1999). The New Institutional Economics of Antitrust and Regulation. Kieler Arbeitspapiere 961. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993a). *Querschnittsanalyse von Modellvorhaben zur Wohnungsprivatisierung in den Neuen Bundesländern*. Bonn.
- (1993b). Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfegesetz). In Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Infodienst Kommunal. Informationen der Bundesregierung für Städte, Gemeinden und Kreise in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen*, 81. Bonn.
- BMVfW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (1999). Mündetefering zum Altschuldenhilfegesetz: „Weitere Erleichterungen für Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern“. In *Informationen für die Presse* 34/99: 1–3.
- Borchers, D. (1983). *Wohnungsbaupolitik zwischen Plan und Markt. Kritische Würdigung der aktuellen Tendenzen in diesem Politikbereich unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten*. Bochum.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2000). Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 356. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundschuh, A. (1996). Rechtsqualität der Veröffentlichungen des BMBau sowie der KfW vor dem Hintergrund des § 11 und § 12 Abs. 1 Altschuldenhilfe-Gesetz. *Wohn-eigentum* 11: 417–420.
- Cahan, C. (1968). *Der Islam I*. Frankfurt am Main.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4: 386–405.
- (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1–44.
- Commons, J.R. (1934). *Institutional Economics*. Madison, Wisconsin.
- Deutscher Bundesrat (2000). *Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes*. Drucksache 129/00 vom 25. Februar. Berlin.

- Deutscher Bundestag (1990). *Denkschrift zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)*. Drucksache 11/7760 vom 31. August. Bonn.
- (1993a). *Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm, FKPG)*. Drucksache 12/4748 vom 20. April. Bonn.
- (1993b). *Artikel 40a, Gesetz zur Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten der Wohnungsgenossenschaften und zur Änderung des Artikel 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages und der Protokollnotiz Nummer 13 des Einigungsvertrages (Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz)*. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. Drucksache 12/4748 vom 20. April. Bonn.
- (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Altschuldenhilfe-Gesetzes und den Fortgang der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern*. Drucksache 13/2501 vom 2. Oktober. Bonn.
- (1996). *Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuß) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung*. Drucksache 13/5605 vom 25. September. Bonn.
- Dick, E., und P. Parlasca (1998). Wohneigentumsbildung: Gemeinsame Förderpolitik von Bund und Ländern zeigt Erfolge. *Bundesbaublatt* 47 (12): 10–12.
- Diermeyer, D., J.M. Ericson, T. Frye und S. Lewis (1997). Credible commitment and property rights: The rôle of strategic interaction between political and economic actors. In D.L. Weimer (Hrsg.), *The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*. Cambridge: 20–42.
- DIW, IfW und IWH (1996). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Vierzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 277/278. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dixit, A. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Economics Politics Perspective*. Cambridge, Mass.
- (1998). Transaction Cost Politics and Economic Policy: A Framework and a Case Study. In M. Baldassarri et al. (Hrsg.), *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies: The Governance Perspective*. Basingstoke, Hampshire.
- Eckart, W. (1995). Mietenüberleitungsgesetz (MÜG): Übergang in das Vergleichsmietensystem in den neuen Bundesländern. *Bundesbaublatt* 44 (7): 490–498.
- Eekhoff, J. (1981). Zur Kontroverse um die ökonomischen Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 137 (1): 62–77.
- (1987). *Wohnungs- und Bodenmarkt*. Tübingen.

- Eekhoff, J. (1993). *Wohnungspolitik*. Tübingen.
- Eger, T. (1995). *Eine ökonomische Analyse von Langzeitverträgen*. Marburg.
- Einigungsvertrag (1990). *Sonderdruck aus der Sammlung „Das Deutsche Bundesrecht“*. Baden-Baden.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a). *Wohnungspolitik für die neuen Bundesländer. Gutachten im Auftrag der Bundesregierung*. Bonn.
- (1994b). *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Gutachten im Auftrag der Bundesregierung*. Bonn.
- Falk, M., und N. Funke (1993). Zur Sequenz von Reformschritten: Erste Erfahrungen aus dem Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa. *Die Weltwirtschaft* (2): 186–206.
- Fangmann, H., M. Blank und U. Hammer (1991). *Grundgesetz. Basiskommentar; mit aktuellen Verfassungsfragen der deutschen Einigung*. Köln.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (1998a). Karlsruhe erklärt Verpackungssteuern und Abfallabgaben für nichtig. 106 (8. Mai): 1.
- (1998b). Rot-grüne Koalition erwägt Planungswertausgleich für Grundstücke. 247 (24. Oktober): 17.
- Frankfurter Institut (Frankfurter Institut für für wirtschaftspolitische Forschung e.V.) (1990). *Soziale Marktwirtschaft in der DDR. Reform der Wohnungswirtschaft*. Schriftenreihe, 21. Bad Homburg.
- Funke, N. (1993). Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility. *Kyklos* 46 (3): 337–362.
- Gbl. (*Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Band I*) (1990a). Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz). 51 (22. Juli): 955–959.
- (1990b). Gesetz über die Preisbildung und die Preisüberwachung beim Übergang zur sozialen Marktwirtschaft (Preisgesetz). 37 (22. Juni): 471–473.
- GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (1992). *Daten und Fakten 1991 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern. Dokumentation der zweiten Befragung des GdW*. GdW-Informationen 1. Köln.
- (1993). *Solidarpaktergebnisse für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern und die Regelungen im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)*. Köln.
- (1994). *Daten und Fakten 1993 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern. Dokumentation der vierten Befragung des GdW*. GdW-Informationen 18. Köln.
- (1995). *Mieternahe Privatisierungsformen. Grenzen und Möglichkeiten*. GdW-Arbeitshilfen 13. Köln.

- GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (1996). *Stellungnahme des GdW zum Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Altschuldenhilfe-Gesetzes und den Fortgang der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern und zur Novellierung des Altschuldenhilfe-Gesetze*. GdW-Informationen 39. Köln.
- (1997). Ausgründung von Genossenschaften als mieternahe Privatisierungsformen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz. Merkblätter der KfW/des BMBau. Hinweise und Erläuterungen. GdW-Arbeitshilfen 18. Köln.
- (2000). Zweites Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.02.2000. Stellungnahme des GdW. GdW-Papiere 38. Köln.
- Goldberg, V.P. (1976). Regulation and Administered Contracts. *Bell Journal of Economics* 7: 426–542.
- (1980). Relational Exchange: Economics and Complex Contracts. *American Behavioral Scientist* 23 (3): 337–352.
- (1980). Relational Exchange: Economics and Complex Contracts. *American Behavioral Scientist* 23 (3): 337–352. (Auszugsweise wiederabgedruckt in L. Putterman und R.S. Kroszner (Hrsg.) (1996), *The Economic Nature of the Firm. A Reader*. Cambridge: 72–77.)
- Green, J., und J.-J. Laffont (1979). *Incentives in Public Decision Making*. Amsterdam.
- Grosseckler, H. (1982). Konzepte zur Beurteilung der Effizienz von Koordinationsmethoden. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 1: 213–257.
- (1997). *Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe: Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren sozialer Marktwirtschaft*. Ökonomische Theorie der Institutionen, Band 1. Münster.
- Grossman, S.J., und O.D. Hart (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy* 94 (4): 691–719.
- Handelsblatt* (1998a). Milliardenbetrug nach Einheit. 113 (17. Juni): 1.
- (1998b). Die Stunde der Betrüger. 113 (17. Juni): 4.
- (1999). Wohnungswirtschaft begrüßt Erleichterung. 64 (1. April): 7.
- Hämmerlein, H. (1996). *Einführung in die Wohnungswirtschaft*. Baden-Baden.
- Hannig, U. (1996). Das Altschuldenhilfegesetz. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompodium der Wohnungswirtschaft*. München.
- Harms, W. (1992). *Alt-Verpflichtungen aus dem volkseigenen Wohnungsbau*. Berliner Beiträge zum Wirtschaftsrecht, 10. Köln.
- Hart, O. (1989). An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. *Columbia Law Review* 89: 1757–1774. (Auszugsweise wiederabgedruckt in L. Putterman und R.S. Kroszner (Hrsg.), (1996), *The Economic Nature of the Firm. A Reader*. Cambridge: 354–360.)
- Huberman, G., und C.M. Kahn (1988a). Strategic Renegotiation. *Economic Letters* 28 (2): 117–121.

- Huberman, G., und C.M. Kahn (1988a) (1988b). Limited Contract Enforcement and Strategic Renegotiation. *American Economic Review* 78 (3): 471–484.
- Hviid, M. (1998). Relational Contracts, Repeated Interaction and Contract Modification. *European Journal of Law and Economics* 5 (2): 179–194.
- Jenkis, H.W. (1996). Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompodium der Wohnungswirtschaft*. München.
- Jens, U. (1993). Schocktherapie oder Gradualismus? Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft. *Wirtschaftsdienst* 73 (3): 158–164.
- Jensen, M.C., und W.H. Meckling ([1976] 1996). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 305–360. (Auszugsweise wiederabgedruckt in L. Putterman und R.S. Kroszner (Hrsg.) (1996), *The Economic Nature of the Firm. A Reader*. Cambridge: 315–335.)
- Kelle, M. (1998). Wohnungspolitik in den neuen Ländern seit der Wiedervereinigung. *Bundesbaublatt* 47 (2): 10–12.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2000a). Zusammensetzung und Finanzierung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie sonstigen Investitionen durch die Wohnungsunternehmen nach Ländern und Rechtsform für den Zeitraum 1994–1998 (in TDM). Fax vom 4. April 2000. Frankfurt am Main.
- (2000b). Durchführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG). Stand: 31.12.1999. Fax vom 22. März 2000. Frankfurt am Main.
- (2000c). Durchführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG). Hier: Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung durch die Wohnungsunternehmen. Schreiben vom 31.01.2000. Frankfurt am Main.
- Klein, B. (1980). Transaction Cost Determinants of 'Unfair' Contractual Arrangements. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 70: 356–362.
- Klein, B., und K.B. Leffler (1981). The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance. *Journal of Political Economy* 89: 615–641.
- Kleps, K. (1984). *Staatliche Preispolitik: Theorie und Realität in Markt- und Planwirtschaft*. München.
- Knappe, E., und L. Funk (1993). Marktlösung oder Staatseingriffe? In H.G. Wehling, *Wohnungsbaupolitik*. Köln.
- Knight, F.H. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. New York. (Auszugsweise wiederabgedruckt in L. Puttermann und R.S. Kroszner (Hrsg.) (1996), *The Economic Nature of the Firm. A Reader*. Cambridge: 60–65.)
- Kofner, S. (1996). Vergleichsmietensystem und Kündigungsrecht: Reform der Regulierungen des Wohnungsmarktes? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (3): 397–424.
- Köhler, H. (1989). Zur ökonomischen Analyse der Regeln über die Geschäftsgrundlage. In C. Ott und H.-B. Schäfer (Hrsg.), *Allokationseffizienz in der Rechtsordnung. Beiträge zum Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, 23.–26. 03.1989. Berlin.

- Kreps, D.M. (1990). Corporate Culture and Economic Theory. In J.E. Alt und K.A. Shepsle (Hrsg.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge.
- Kumkar, L. (1998). Privatwirtschaftliche Koordinierungsstrukturen in vertikal strukturierten Industrien: Eine Analyse der Stromwirtschaft auf der Grundlage der neuen Institutionenökonomik. Kieler Arbeitspapiere 873. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laffont, J.-J., und J. Tirole (1991). The Politics of Government Decision-Making: A Theory Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics* 106 (4): 1089–1127.
- (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass.
- Laffont, J.-J., und D. Martimort (1998). Transaction Costs, Institutional Design and the Separation of Powers. *European Economic Review* 42 (3): 673–684.
- Leciejewski, K., und R. Scholz (1991). *Rechtsgutachten zur Problematik früherer „Kreditverträge“ in der ehemaligen DDR im Bereich des Wohnungsbaus*. Köln.
- Lieberknecht, C. (1997). *Kündigungsschutz und Mietpreisbildung auf dem Wohnungsmarkt. Eine allokationstheoretische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Kooperation von Verbänden*. Göttingen.
- Loeb, M., und W. Magat (1979). A decentralized method of utility regulation. *Journal of Law and Economics* 22 (2): 399–404.
- Lösch, D. (1992). *Das „Timing“ als zentrales Problem der Systemtransformation: Überlegungen zur Klärung der Kontroverse um „Schocktherapie“ versus „Gradualismus“ beim Übergang zur Marktwirtschaft*. HWWA-Report, 99. Hamburg.
- Lohmann, S. (1992). Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility versus Flexibility. *American Economic Review* 82 (1): 273–286.
- Luckenbach, H. (1986). *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. München.
- Macaulay, S. (1963). Non-contractual Relations in Business: A Preliminary Study. *American Sociological Review* 28 (1): 55–70.
- Macneil, I.R. (1974). The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review* 47 (3): 691–816.
- Macneil, I.R. (1978). Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations Under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. *Northwestern University Law Review* 72 (6): 854–905.
- March, J.G., und H.A. Simon (1958). *Organizations*. New York.
- Marshall, A. (1922). *Principles of Economics. An Introductory Volume*. London.
- Masten, S.E. (1999). About Oliver E. Williamson. In G.R. Carroll und D.J. Teece (Hrsg.), *Firms, Markets, and Hierarchies: The Transaction Cost Economics Perspective*. New York.
- Milgrom, P., und P. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs.
- North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York.

- North, D.C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics* 2 (4): 355–367.
- North, D.C., und J.J. Wallis (1981/88). *Structure and Change in Economic History*. New York. (Deutscher Titel: *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988.)
- (1994). Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150 (4): 609–624.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.
- Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19 (2): 211–240.
- Picot, A., und H. Dietl (1993). Neue Institutionenökonomie und Recht. In C. Ott und H.-B. Schäfer (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Unternehmensrechts. Beiträge zum 3. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts*. Heidelberg.
- Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London.
- Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics* 5 (2): 335–358.
- Rasmusen, E. (1994). *Games and Information. An Introduction to Game Theory*. Cambridge, Mass.
- Renger, R., und G. Sterzenberger (1997). Ein Mietrecht für ganz Deutschland. Einführung des Vergleichsmietensystems in den neuen Ländern. *Bundesbaublatt* 46 (12): 840–843.
- Ribhegge, H. (1991). Der Beitrag der Neuen Politischen Ökonomie zur Ordnungspolitik. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 10 (12): 38–60.
- Richter, R., und E.G. Furubotn (1996). *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen.
- Sappington, D.E.M. (1982). Optimal Regulation of Research and Development under Imperfect Information. *Bell Journal of Economics* 13 (2): 354–368.
- Sappington, D.E.M. (1983). Optimal Regulation of a Multi-Product Monopoly with Unknown Technological Capabilities. *Bell Journal of Economics* 14 (2): 453–463.
- Sander, B. (1994). Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Analyse und Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 224/225. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Kieler Arbeitspapiere 838. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schanze, E. (1991). Symbiotic Contracts: Exploring Long-Term Agency Structures Between Contract and Corporation. In C. Joerges (Hrsg.), *Franchising and the Law. Theoretical and Comparative Approaches in Europe and the United States*. Baden-Baden.
- (1993). Symbiotic Arrangements. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149 (4): 691–697.

- Schelling, T.C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.
- Schmieding, H. (1993). Gradualismus oder Schocktherapie? Eine Zwischenbilanz der ost-mittleuropäischen Erfahrungen. In Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (Hrsg.), *Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa*. Berlin.
- Schmoller, G. v. (1900). *Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre*. München.
- Selten, R. (1998). Features of experimentally observed bounded rationality. *European Economic Review* 42: 413–436.
- Simon, H. (1961). *Administrative Behavior*. New York.
- (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review* 68 (1): 1–16.
- (1981). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Mass.
- Söfker, W. (1995). Mietenüberleitungsgesetz für die neuen Bundesländer. *Recht und Praxis im Zivilrecht* 47 (174a).
- Stäglin, R., und R. Filip-Köhn (1994). *Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen von alten und neuen Bundesländern und ihrer Arbeitsmarktwirkungen*. Nürnberg.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics* 2 (1): 3–21.
- Trimarchi, P. (1989). Der Wegfall der Geschäftsgrundlage aus allokativer Sicht. In C. Ott und H.-B. Schäfer (Hrsg.), *Allokationseffizienz in der Rechtsordnung*. Berlin.
- VHW (Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.) (Hrsg.) (1992). *Magdeburger Gespräche '92 — Wohnungsprivatisierung. Materialsammlung für Wohnungsunternehmen und Kommunen in den fünf neuen Bundesländern*. Magdeburg.
- Völker, A. (1998). Wohngeld- und Mietenbericht 1997. *Bundesbaublatt* 47 (5): 10–16.
- vwd (Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH) (1998). BvS-Vertragsmanagement muß über 1999 fortlaufen. 124 (2. Juli): 1.
- Weingast, B.R. (1997). The political commitment to markets and marketization. In D.L. Weimer (Hrsg.), *The Political Economy of Property Rights. Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economics*. Cambridge.
- Westermann, H.P. (1994). *Die Altschulden aus dem volkseigenen Wohnungsbau*. Berlin.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York.
- (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics* 22 (2): 233–261.
- (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.
- (1988). Corporate Finance and Corporate Governance. *Journal of Finance* 43 (3): 567–591.
- (1990). *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen.

- Williamson, O.E. (1993). *The Economic Analysis of Institutions and Organisations — In General and with Respect to Country Studies*. OECD Working Papers 133. Paris.
- (1998). *The Institutions of Governance*. *American Economic Review, Papers and Proceedings* (Mai): 75–79.
- Wolf, H. (1998). *Komplementariäten und Ordnungspolitik. Privatisierung und Regulierungspolitik im Flughäfenektor*. Mimeo.
- Wullkopf, U. (1995). *Mietrecht — Zwischen Eigentumsgarantie und Sozialstaatsprinzip*. *Bundesbaublatt* 44 (3): 163–168.

## Schlagwortregister

- Abführung von Privatisierungserlösen** (s. auch Erlösabführung) 20, 102, 104, 105, 124
- Altschulden** (s. auch Wohnungsbau-  
altschulden) 1, 2, 10–16, 88, 92, 99,  
153, 159, 160
- Altschuldenhilfe** 2, 17, 22, 23, 89–94,  
97–99, 102, 105, 107, 108, 115, 118,  
120, 121, 125, 127, 149, 159
- Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz** 124,  
154
- Altschuldenhilfe-Gesetz** 2, 17, 18, 20,  
22–24, 89, 90, 105, 111, 124, 137, 140,  
150, 157
- Altschuldenkompromiss** 2, 3, 5, 17,  
25–30, 59, 69, 88–103, 109, 110, 118,  
131, 134, 151, 157–161
- Anreizprobleme** 59, 136, 139, 140
- Capture** 82, 85, 86
- Einigungsvertrag** 2–15, 19, 66–67, 159
- Erlösabführung** (s. auch Abführung von  
Privatisierungserlösen) 3, 18, 19, 21,  
105, 106, 108, 110, 112, 116, 117,  
124–127, 129, 151, 154, 157, 158
- Erpressbarkeit** (s. auch Hold-up) 4, 55,  
78, 82, 83, 161
- Erpressung** 82
- Glaubwürdigkeit** 3–5, 50, 51, 55, 56,  
65, 78, 80–83, 88, 94, 131, 132, 138,  
158, 160, 161
- Glaubwürdigkeitskapital** 55, 56
- Grundmietenverordnung** 8–10, 67
- Hold-up** (s. auch Erpressbarkeit) 59
- Investitionen, spezifische** 36, 45, 50,  
52, 54, 62, 65, 66, 75–85, 101, 104,  
118, 160
- Investitionsverpflichtung** 22, 23, 90,  
106, 125, 134
- Koordinierungsmechanismen** 33, 37,  
38, 45, 46, 66, 68, 84
- Koordinierungsversagen** 61, 76–84
- Kreditanstalt für Wiederaufbau** 17, 97,  
103
- Lenkungsausschuss** 17, 20, 102–109,  
97, 150, 154
- Mietenüberleitungsgesetz** 8, 10
- Mieterprivatisierung** 91, 96, 97, 102,  
110–121, 123, 128, 140
- Miervorrang** 25, 94, 97, 122, 123,  
126, 156, 158
- Mietpreisstopp** 8, 13
- Nachverhandlung** 52, 57, 78, 81, 108,  
117, 127, 129, 133–135, 140–143, 146,  
149
- Nichtvertretenmüssen** 108–110, 121,  
127–139, 143–158, 160
- Öffungsklausel** (s. auch Nichtvertreten-  
müssen) 108, 109, 127–130, 132,  
142–146, 148, 149
- Opportunismus** 47, 48, 78, 79, 84
- Opportunistisches Verhalten** 35, 36,  
42–45, 51, 55, 56, 74, 81, 83, 100, 138,  
139
- Prinzipal-Agenten-Theorie** 35–37, 59
- Privatisierungsverpflichtung** 5, 20–25,  
90, 96–98, 102, 104, 106–112, 114,  
117, 119, 122, 127, 128, 130, 132–136,  
139, 142–144, 148, 152, 156, 159, 160
- Regulierungsrisiko, Regulierungsoppor-  
tunismus** 63, 85–89, 98, 151, 158
- Reputation** (s. auch Glaubwürdig-  
keit) 56, 80, 88, 126, 133, 154

- Residuale Entscheidungs- und Kontrollrechte 52, 56
- Sanktion** 3, 20, 21, 54–57, 107–109, 121, 127–149, 153, 160
- Selbstdurchsetzung 47, 49, 62, 77, 80, 83, 84, 100, 119, 160
- Solidarpakt 17–19, 106, 156
- Transaktionskosten** 26, 28, 30–38, 49, 59, 60, 67–70, 73, 85–87  
 – Durchsetzungskosten 92, 104, 152  
 – Fehlanpassungskosten 37, 67, 68, 161
- Transaktionskostenökonomie 4, 5, 30, 37, 42, 59, 61, 74
- Transaktionsmerkmale 37, 46, 91, 100
- Umweltunsicherheit** 42, 46, 48, 51, 95–97, 99, 100
- Vergleichsmiete** 1, 8–11, 26, 64
- Verhaltensunsicherheit 35, 95, 96, 100
- Vertragsform 38, 40, 99  
 – Klassischer Vertrag, vollständiger Vertrag 38–40, 46, 57, 77, 118  
 – Neoklassischer Vertrag 38, 39, 46, 99, 119  
 – Relationaler Vertrag 5, 35, 36, 38–42, 51, 54, 62, 64, 77, 80, 84, 88, 99, 118, 119, 137, 161  
 – Selbstdurchsetzender Vertrag 5, 49, 55, 79, 80  
 – Unvollständiger Vertrag 3–5, 37, 43, 49, 50, 51–53, 56, 77, 82–86, 95, 96, 99, 153, 157, 159, 161
- Vertragsabsicherung 85
- Vertragsdurchsetzung 117, 125, 128, 133, 142, 156  
 – Durchsetzungsgrenzen 49, 118, 121, 161, 152, 158  
 – Durchsetzungskosten 92, 104, 152
- Vertragslücken (s. auch unvollständiger Vertrag) 35, 108
- Vertretungskostentheorie (s. auch Prinzipal-Agenten-Theorie) 35
- Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion** 1, 13
- Wohneigentum 2, 3, 7, 17, 25, 31, 91, 94, 96, 111, 114, 117, 118, 122–124, 140
- Wohneigentumsquote 25, 123
- Wohnraumleerstand 128, 149, 150
- Wohnungsbaualtschulden (s. auch Altschulden) 1, 2, 10–16, 88, 92, 99, 153, 159, 160
- Wohnungsvermögen (Substanzwert) 1, 6
- Zwischenerwerbermodell** 114, 117–121