

Sander, Birgit

Working Paper — Digitized Version

Strategisches Nachverhandeln zur Lösung von Anreizproblemen in unvollständigen Verträgen am Beispiel der Wohnungsprivatisierung nach dem Altschuldenhilfegesetz

Kiel Working Paper, No. 901

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Sander, Birgit (1998) : Strategisches Nachverhandeln zur Lösung von Anreizproblemen in unvollständigen Verträgen am Beispiel der Wohnungsprivatisierung nach dem Altschuldenhilfegesetz, Kiel Working Paper, No. 901, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2244>

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.

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
D - 24100 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 901

**Strategisches Nachverhandeln zur Lösung von
Anreizproblemen in unvollständigen Verträgen
am Beispiel der Wohnungsprivatisierung
nach dem Altschuldenhilfegesetz**

von
Birgit Sander

Dezember 1998

268012466

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Altschuldenhilfegesetz als Fördervertrag	1
	a. Gegenstand und Fragestellung des Papiers	1
	b. Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft und Förderziele des Staates beim Altschuldenhilfegesetz	2
	c. Optionen und Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes.....	4
	d. Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes	6
2.	Das Altschuldenhilfegesetz aus Sicht der Transaktionskostenökonomie.....	8
	a. Grundlegende Konzepte der Transaktionskostenökonomie.....	8
	b. Strategische Unvollständigkeit und strategische Klauseln...	13
	c. Das Altschuldenhilfegesetz als Vertrag im Sinne der Transaktionskostenökonomie.....	15
3.	Die Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfegesetz durch strategisches Nachverhandeln	21
	a. Ziele der Parteien.....	21
	b. Anreize zu Nachverhandlungen	26
	c. Informationen der Parteien.....	29
	d. Informations- und Anreizprobleme bei der Vertragsgestaltung	30
4.	Varianten des Modells	54
	a. Systematik von Förderverträgen	54
	b. Modellierung von Förderverträgen	55
5.	Förderverträge als Instrument der Wirtschaftspolitik	57
6.	Schlußfolgerungen und wirtschaftspolitische Implikationen.....	59
	Literaturverzeichnis	61

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	– Optionen des Altschuldenhilfegesetzes (AHG)	4
Abbildung 2a	– Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfegesetz ohne die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens	33
Abbildung 2b	– Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfegesetz mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens	33
Abbildung 3	– Anreizprobleme bei der Mieterprivatisierung nach dem Altschuldenhilfegesetz.....	37
Abbildung 4	– Vertragserfüllung bei Sanktion ohne Öffnungsklausel (gleiche Nachfrage in beiden Phasen).....	43
Abbildung 5	– Grundsatz der Vertragserfüllung und vertragliche Gestaltung von Ausnahmetatbeständen.....	45
Abbildung 6	– Vertragserfüllung bei Sanktion mit Öffnungsklausel (gleiche Nachfrage in beiden Phasen)	48
Tabelle 1	– Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung durch Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz (AHG) per 31.12.1997	7

Verzeichnis der Abkürzungen und Symbole

- A – Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen
A1 – gering
A2 – groß
- AHG – Altschuldenhilfegesetz
- B – Budget des Staates
- c – Privatisierungskosten je Wohnung
- D – Nachfrage nach Wohnungen
D1 – niedrig
D2 – hoch
- e – Privatisierungserlös je Wohnung
- F – Finanzierungsspielraum des Staates
- I – Investitionen
- N – Nachverhandlungsbereitschaft des Staates über die Privatisierungsverpflichtung
N0 – entpflichtet nicht
N1 – entpflichtet teilweise
- NVM – Nichtvertretenmüssen
- p – Privatisierungsverpflichtung bzw. Privatisierungsergebnis
 \bar{p} – ursprünglicher Umfang der Privatisierungsverpflichtung
 \hat{p} – Umfang der Privatisierungsverpflichtung als Ergebnis von Nachverhandlungen
 p^* – vollständige Erfüllung
 p^{**} – Übererfüllung
 p^- – geringe Mindererfüllung
 p^{--} – erhebliche Mindererfüllung
 p_i – Privatisierungsergebnis der Vertragsphase i (i=1,2,3)
- π – 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
 $r_{S/W}^-$ – Reputationsertrag des Staates gegenüber den Wählern
- σ – Ertrag des Staates aus der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG
- S – Entscheidung des Staates über Sanktionsverhängung
S0 – verhängt Sanktion nicht
S1 – verhängt Sanktion

- s* – Sanktionszahlung
 - s*₀ – keine Sanktionszahlung
 - s*⁻ – niedrige Sanktionszahlung
 - s*⁻⁻ – hohe Sanktionszahlung
- TE* – Teilentlastung von Altschulden
- v* – Ertrag in Form von Wählerstimmen
 - v*_P – Wählerstimmen, die die Möglichkeiten des Eigentums-
erwerbs honorieren
 - v*_I – Wählerstimmen, die die Verbesserung der Wohnquali-
tät honorieren
- X* – Kriterien des Nichtvertretenmüssens
 - X*₁ – Kriterien sind erfüllt
 - X*₂ – Kriterien sind nicht erfüllt

Abstract

Governments may draft contracts with market agents for allocating subsidies and pursuing specific policy goals. Contract enforcement via binding commitments is difficult, however, when exogenous (environmental) and endogenous (behavioural) risks interact. Analyzing the old debt compromise in east German housing, it results that a sophisticated design of contractual incompleteness may provide a reasonable safeguard against opportunistic behaviour. Yet it involves considerable costs and still does not guarantee that policy goals are achieved. The crucial policy question is if contracts can be drafted without creating a one-sided hold-up potential or if governments should not co-operate with market agents but commit to policy rules (C 71, C 78, D 82, H 54, K 12, P 20, P 30).

1. Das Altschuldenhilfegesetz als Fördervertrag¹

a. Gegenstand und Fragestellung des Papiers

Der Staat setzt langfristige, unvollständige Verträge mit Marktakteuren, die die Vergabe von Fördermitteln unter Auflagen regeln, in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik ein: In der Transformationspolitik für die neuen Länder — hier gibt es Parallelen zwischen der Absicherung der Investitions- und Privatisierungsverpflichtungen aus dem Altschuldenhilfegesetz (AHG) und der Absicherung der Treuhandprivatisierungsverträge —,² ebenso wie bei Problemen des Strukturwandels in sogenannten Altindustrien (Anpassungshilfen) oder bei der Förderung von Zukunftsindustrien (Technologieförderung).

Die Vergabe von Fördermitteln gegen Zusagen über die Einhaltung von Auflagen ist eine häufig angewandte Strategie in der Wirtschaftspolitik, auch und gerade zur Förderung der Anpassungsprozesse in den neuen Bundesländern. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit der Staat für Leistungen nach dem AHG, für die er Milliardenbeträge an Steuergeldern einsetzt, die vereinbarten Gegenleistungen

¹ Für Anregungen, Kritik und Diskussionsbereitschaft danke ich Katja Gerling, Ralph Heinrich, Joachim Scheide und Hartmut Wolf.

² Die Treuhandanstalt hat Investitions- und Beschäftigungszusagen mit Vertragsstrafen, sogenannten Pönalen, belegt. Sie hat außerdem, wenn auch nicht absichtlich oder geplant, Unsicherheit darüber geschaffen, inwieweit sie sich in Nachverhandlungen auf eine Absenkung der ursprünglich gemachten Zusagen einläßt. Sobald sie erstmals ihrer Ankündigung, keine Nachverhandlungen zuzulassen, zuwidergehandelt hat, hat sie für eine Vielzahl von Unternehmen Unsicherheit (aus Sicht der Unternehmen hier in Form einer Möglichkeit) darüber geschaffen, ob sie sich in einem konkreten Fall tatsächlich auf Nachverhandlungen einlassen würde oder nicht.

durchsetzen und die angestrebten wohnungspolitischen Ziele erreichen kann.

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf die Durchsetzungsprobleme bei der Verpflichtung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen zur Privatisierung von Wohnungen nach dem AHG. Zunächst wird das AHG aus Sicht der Transaktionskostenökonomie dargestellt.³ Es werden die für die Untersuchung benötigten transaktionskostenökonomischen Konzepte erläutert, und es wird die Struktur des zu lösenden Anreizproblems herausgearbeitet. Es wird untersucht, inwieweit die Regelungen des AHG einschließlich späterer Änderungen und Ergänzungen geeignet sind, dieses Problem zu lösen. Abschließend wird erörtert, inwieweit ähnliche Durchsetzungsprobleme in anderen Bereichen der Förderpolitik auftreten, inwieweit eine vollständige Durchsetzung von Auflagen tatsächlich zu einer Erreichung der Förderziele führt und welche Implikationen sich für die Gestaltung von Förderpolitik ergeben.

b. Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft und Förderziele des Staates beim Altschuldenhilfegesetz

Zu den Hinterlassenschaften der sozialistischen Planwirtschaft in den neuen Bundesländern gehören neben alten Produktionsstrukturen auch alte Schulden. Die Regelung dieser Schulden ist eine notwendige Voraussetzung für die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und die Erneuerung des Kapitalstocks. In der ostdeutschen Wohnungswirtschaft beliefen sich die Altschulden zum 1.7.1990 auf rund 37,4 Mrd. DM. Sie wurden durch den Einigungsvertrag zusammen mit dem Wohnungs-

³ Der Begriff des Vertrages soll im folgenden auch nicht rechtskräftige Vereinbarungen, Verabredungen und Versprechen umfassen.

vermögen den ostdeutschen Kommunen übertragen. Es blieb offen, wie sie getilgt werden sollen.

Diese Frage ist 1993 mit Hilfe des sogenannten AHG [BGBl. 1993] geregelt worden.⁴ Dieses eröffnet den ostdeutschen Wohnungsunternehmen die Möglichkeit, Altschuldenhilfen zu erhalten (eine Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden sowie eine Zinshilfe zur Bedienung der restlichen Altschulden), wenn sie im Gegenzug bestimmte Verpflichtungen, insbesondere die Verpflichtung zur Privatisierung von Wohnungen übernehmen.⁵

Der Staat will mit der Gewährung von Altschuldenhilfen die Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft fördern und verfolgt dabei im wesentlichen zwei Ziele (§ 1 AHG): Zum einen will er eine angemessene Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes sicherstellen und dazu die Kredit- und Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen verbessern. Zum anderen will er die Voraussetzungen für die Privatisierung von Wohnungen, insbesondere die Voraussetzungen für die Bildung individuellen Wohneigentums durch die Mieter, verbessern.

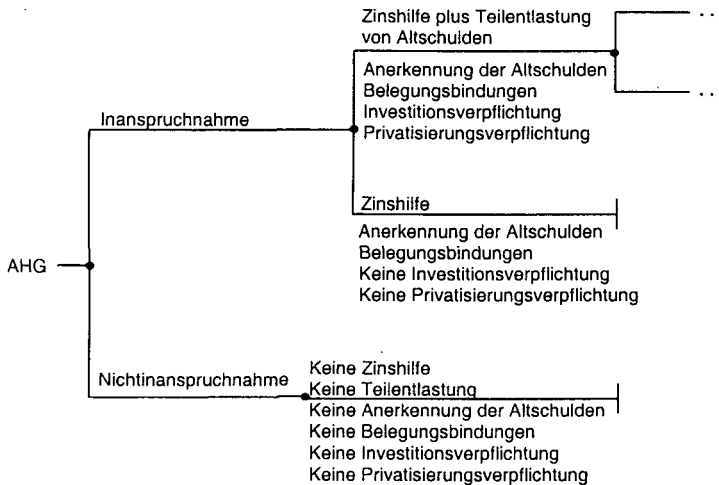
⁴ Für eine Diskussion der wohnungswirtschaftlichen Zusammenhänge und wohnungspolitischen Hintergründe vgl. Sander [1994, 1997] sowie Barthling-Schattevoy [1998].

⁵ Das AHG richtet sich im wesentlichen an kommunale Wohnungsgesellschaften und an Wohnungsgenossenschaften. Sie werden im folgenden zusammenfassend als Wohnungsunternehmen bezeichnet. Auch Kommunen, die aufgrund eines nur geringen Wohnungsbestandes keine kommunale Wohnungsgesellschaft zu gründen hatten, können Teilentlastung und Zinshilfe erhalten. Auch sie müssen bei Inanspruchnahme der Teilentlastung Wohnungen privatisieren. Private Vermieter können Zinshilfen erhalten und in Ausnahmefällen ebenfalls eine Teilentlastung; sie müssen aber keine Wohnungen veräußern.

c. Optionen und Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes

Das AHG bietet den Wohnungsunternehmen Altschuldenhilfen in Form einer Teilentlastung von Altschulden und in Form einer Zinshilfe an. Es knüpft deren Gewährung an Bedingungen (Abb. 1). Wenn ein Wohnungsunternehmen sowohl die Zinshilfe als auch die Teilentlastung erhalten will, muß es sich im Gegenzug verpflichten, erstens die Altschulden anzuerkennen und darüber einen neuen Kreditvertrag abzuschließen, zweitens Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen durchzuführen und drittens einen Anteil von 15 vH seines Wohnungsbestandes im Laufe eines Zeitraumes von 10 Jahren (1993–2003) zu privatisieren, und zwar vorzugsweise an bisherige Mieter. Außerdem können dem Unternehmen Verpflichtungen aus dem Belegbindungsrecht der Länder entstehen.

Abbildung 1 – Optionen des Altschuldenhilfegesetzes (AHG)



Quelle: Eigene Darstellung.

Wenn ein Unternehmen nur die Zinshilfe erhalten möchte, muß es lediglich die Altschulden anerkennen und darüber einen neuen Kreditvertrag abschließen sowie ggf. Belegungsbindungen für Wohnungen akzeptieren. Es übernimmt keine Privatisierungsverpflichtung. Verzichtet ein Unternehmen auf die Inanspruchnahme von Altschuldenhilfen, muß es weder die Altschulden anerkennen, noch Verpflichtungen zu Investitionen oder Privatisierungen übernehmen.

Entsteht durch die Inanspruchnahme von Altschuldenhilfen eine Privatisierungsverpflichtung, so ist sie abgesichert durch eine Sanktionsdrohung, die besagt, daß eine nicht vollständige und fristgerechte Erfüllung (im folgenden kurz: eine Mindererfüllung) die Rückforderung der erhaltenen Altschuldenhilfen zur Folge hat [§ 5 Abs. 3 AHG]. Die Sanktion enthält eine Öffnungsklausel, derzufolge von der Rückforderung abzusehen ist, wenn ein Unternehmen die Mindererfüllung nicht zu vertreten hat.

Aus Sicht der Unternehmen ist folgendes wichtig: Ihre Entscheidung für die Inanspruchnahme der Leistungen und die Übernahme der damit verbundenen Verpflichtungen ist freiwillig. Sie beruht, wie jede unternehmerische Entscheidung, auf einem Vorteilhaftigkeitskalkül und muß getroffen werden unter Unsicherheit über die Kosten der Erfüllung.⁶

Aus Sicht des Staates ist folgendes wichtig: Die ostdeutschen Wohnungsunternehmen erhalten Fördermittel nicht als „free money“, sondern als Gegenleistung für Maßnahmen, die sie sonst möglicherweise gar

⁶ Im Unterschied zu einer typischen Investitionsentscheidung sind die Erträge aus diesem Fördervertrag für die Unternehmen (in Form von Teilentlastung und Zinshilfe) vergleichsweise sicher und fallen zu Beginn an, die Kosten (aus der Erfüllung der Verpflichtungen) sind dagegen vergleichsweise unsicher und fallen später an.

nicht, nicht im vereinbarten Umfang, nicht in der vereinbarten Form oder nicht innerhalb des vereinbarten Zeitraumes durchgeführt hätten. Diese Maßnahmen (Privatisierungen und Investitionen) stellen für den Staat ein instrumentelles Zwischenziel bei der Förderung der Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft dar: Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen sollen zur Modernisierung des Kapitalstocks und damit zur Verbesserung der Wohnqualität beitragen, Wohnungsprivatisierungen, insbesondere Mieterprivatisierungen, dienen zur Verbesserung der Eigentumsstruktur, insbesondere zur Bildung von privatem, selbstgenutztem Wohneigentum.

d. Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes

Insgesamt hat der Staat der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Altschuldenhilfen im Umfang von 33,4 Mrd. DM gewährt. Davon entfallen 5,1 Mrd. DM auf Zinshilfe, 28,3 Mrd. DM auf Teilentlastung von Altschulden. Nach Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) haben dabei insgesamt 720 Wohnungsunternehmen eine Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden erhalten.⁷

Ende 1997, nach rund 40 vH der Vertragslaufzeit, hatten die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung bereits zu gut 60 vH erfüllt (Tabelle 1). Ein Vorrang für die Mieterprivatisierung, sprich die vorrangige Bildung selbstgenutzten Wohneigentums, ist dabei aber nicht realisiert worden. Nur etwa ein Drittel der insgesamt veräußerten Woh-

⁷ Außerdem haben rund 1 400 Kommunen eine Teilentlastung erhalten. Der Wohnungsbestand dieser Kommunen ist so gering, daß sie nicht zur Gründung eines Wohnungsunternehmens verpflichtet sind. Sie sind aber bei Inanspruchnahme von Teilentlastung wie die übrigen Wohnungsunternehmen verpflichtet, 15 vH ihres Wohnungsbestandes zu privatisieren.

nungen, dies entspricht etwa 20 vH gemessen am Gesamtumfang der Privatisierungsverpflichtung, wurden von bisherigen Mietern erworben. Der Beitrag des AHG zur Steigerung der Wohneigentumsquote ist für Ende 1996 auf lediglich 1,5 Prozentpunkte zu veranschlagen [Barthling-Schattevoy 1998: 246f.].

Tabelle 1 – Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung durch Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz (AHG) per 31.12.1997

	Wohnungen	
	Anzahl	vH
Privatisierungsaufgabe des AHG	337 900	100
Privatisierte Wohnungen insgesamt	217 100	64
darunter: an Mieter	63 200	19

Quelle: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft [1998].

2. Das Altschuldenhilfegesetz aus Sicht der Transaktionskostenökonomie

a. Grundlegende Konzepte der Transaktionskostenökonomie

Zur Analyse der Durchsetzungsprobleme bei der Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG werden die folgenden Konzepte der Transaktionskostenökonomie benötigt: das Konzept beschränkt rationalen Verhaltens, das Konzept der Transaktionskosten, das Konzept unvollständiger Verträge, das Konzept residualer Entscheidungsrechte, das Konzept asymmetrischer Information, das Konzept opportunistischen Verhaltens, das Konzept glaubwürdiger Bindungen, das Konzept spezifischer Investitionen und das Konzept relationaler Verträge.⁸

Das Konzept beschränkt rationalen Verhaltens besagt, daß die kognitiven Fähigkeiten der ökonomischen Akteure beschränkt sind und daß sie sich dieser Beschränkung bewußt sind. Deshalb treffen sie ihre Entscheidungen vielfach anhand eines vereinfachten Modells der Realität und wenden dabei nicht, wie von der neoklassischen Theorie postuliert, das Optimierungsprinzip an, sondern das Prinzip der Anspruchserfüllung. Unvollständige Voraussicht über künftige Ereignisse ist eine der wichtigsten Erscheinungsformen beschränkter Rationalität.

Transaktionskosten sind Koordinierungskosten. Sie lassen sich im Zusammenhang mit Verträgen als die Kosten der Anbahnung, der Gestaltung, der Durchsetzung und der Anpassung von Verträgen verstehen. Das Ziel der an einem Vertrag beteiligten Akteure ist es, den angestreb-

⁸ Für eine detaillierte Erörterung dieser Konzepte vgl. Richter und Furubotn [1996] und die dort angegebene Literatur sowie Kumkar [1998: 58ff.].

ten Vertragszweck zu den geringstmöglichen Kosten bei der Erfüllung der Koordinierungserfordernisse zu erreichen. Von zentraler Bedeutung sind die in der jeweiligen Vertragsphase erforderlichen Kosten der Informationsbeschaffung.

Das Wesen und die Eigenschaften unvollständiger Verträge sowie die Folgen, die Unvollständigkeiten für die Handlungsmöglichkeiten der Parteien haben, lassen sich am besten verdeutlichen, wenn unvollständige Verträge zunächst dem Idealtypus des vollständigen Vertrages gegenübergestellt werden. Als „vollständig“ bezeichnet die Transaktionskostenökonomie einen Vertrag dann, wenn er für jeden im Vertrag berücksichtigten Parameter alle möglichen künftigen Ausprägungen berücksichtigt und für jeden Parameter sowie für alle seine möglichen Ausprägungen den Vertragsparteien die Handlungen vorschreibt, die als vertragsgerecht gelten sollen.

Ein vollständiger Vertrag berücksichtigt alle Parameter, die die Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses für die Vertragserfüllung als relevant erachten.⁹ Die Vor- und Nachteile eines vollständigen Vertrages liegen auf der Hand: Er bietet hohe Planungssicherheit, jedoch um den

⁹ In der Transaktionskostenökonomie werden „vollständige“ und „vollkommene“ Verträge unterschieden. Ein vollkommener Vertrag berücksichtigt alle für die Vertragserfüllung tatsächlich wichtigen Parameter und schreibt den Parteien für jeden dieser Parameter und für alle seine möglichen künftigen Ausprägungen die Handlungen vor, die jeweils als vertragsgerecht gelten sollen. Ein vollständiger Vertrag kann mithin unvollkommen sein im Hinblick auf solche Parameter, deren Relevanz für die Vertragserfüllung erst nach Vertragsschluß erkennbar wird. Der Unterschied zwischen vollkommenen Verträgen einerseits und vollständigen, aber unvollkommenen Verträgen andererseits ergibt sich aus der beschränkten Rationalität, insbesondere aus der beschränkten Voraussicht der Vertragsparteien. Der Unterscheidung von vollständigen und vollkommenen Verträgen bzw. von unvollständigen und unvollkommenen Verträgen entspricht in der angelsächsischen Literatur entspricht dies der Unterscheidung von „complete versus perfect contracts“ bzw. von „incomplete versus imperfect contracts“ [Rasmusen 1994: 45].

Preis hoher Kosten für die Anbahnung und Gestaltung und geringer Flexibilität bei der Durchsetzung und Anpassung. Ist der durch den Vertrag zu regelnde Leistungsaustausch komplex, kann es sehr aufwendig oder unmöglich sein, die als relevant erachteten Parameter ex-ante vollständig zu berücksichtigen, und es wird ein unvollständiger Vertrag geschlossen.

Die Erfüllung eines unvollständigen Vertrages ist, insbesondere bei langer Laufzeit, abhängig von künftig eintretenden Ereignissen und damit von Informationen, die erst künftig verfügbar werden. Für diese Ereignisse oder Informationen ist, obwohl für die Vertragserfüllung relevant, ex-ante nicht festgelegt worden, welche Handlungen jeweils als vertragsgerecht gelten sollen. Der Vertrag bedarf daher zum gegebenen Zeitpunkt der Ergänzung und Anpassung.

Die Ergänzung und Anpassung unvollständiger Verträge ist verbunden mit diskretionären, das heißt mit vertraglich nicht geregelten Handlungsspielräumen. Die Verfügungsmöglichkeit über diese Handlungsspielräume bezeichnet die Transaktionskostenökonomie als residuales Entscheidungsrecht. Die Zuweisung der residualen Rechte in unvollständigen Verträgen gehört zu den allgemeinen Regeln und Bedingungen der Vertragsbeziehung. Sie ist zentraler Bestandteil der Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen und von entscheidender Bedeutung für die Erfüllung des Vertrages.

Verträge sind nicht nur unvollständig, weil relevante Informationen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht verfügbar sind, sondern auch, weil relevante Informationen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwischen den Parteien asymmetrisch verteilt sind. Informationsasymmetrien kennzeichnen viele vertragliche Beziehungen, denn vertraglich geregelte

Tauschbeziehungen beruhen oft gerade darauf, daß sich die weniger gut informierte Partei die Informationsvorteile der anderen Partei mit Hilfe des Vertrages zunutze machen möchte.¹⁰

Ein Verhalten, das Handlungsspielräume, die bei unvollständigen Verträgen bestehen, zu Lasten des Vertragspartners ausnutzt, bezeichnet die Transaktionskostenökonomie als opportunistisch. Opportunistisches Verhalten läßt sich charakterisieren als eigennutzorientierte Übervorteilung des Vertragspartners, wenn dieser sich nicht dagegen wehren kann.¹¹

Sehen die Vertragsparteien die Gefahr der Übervorteilung durch opportunistisches Verhalten der Gegenpartei voraus, versuchen sie, sich dagegen zu schützen. Sie formulieren Vertragsklauseln, hierzu gehört insbesondere die Ausgestaltung der residualen Rechte, die bewirken sollen, daß sich opportunistisches Verhalten nicht lohnt. Akzeptiert eine Partei, die sonst die Möglichkeit opportunistischen Verhaltens hätte, der-

¹⁰ Informationsasymmetrien kennzeichnen beispielsweise jene vertraglichen Beziehungen, die auf der Spezialisierung der Parteien nach ihren komparativen (Kosten-) Vorteilen beruhen.

¹¹ Der Begriff opportunistischen Verhaltens ist problematisch, denn er lenkt die Aufmerksamkeit ab vom Kern des Problems. Das sogenannte opportunistische Verhalten ist nicht, wie in der transaktionskostenökonomischen Literatur häufig herausgestellt [Williamson 1985: 47], Ausdruck unzureichender Moral oder schlechten Charakters. Es ist Ausdruck unzureichender Regeln im Sinne unzureichender Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen. In der spieltheoretischen Literatur wird in der Regel argumentiert, es sei zufallsabhängig (sprich: das Ergebnis einer Entscheidung des fiktiven Spielers „Natur“), ob eine Partei opportunistische Verhaltensspielräume ausnutzt oder nicht. Es erscheint jedoch plausibler, anzunehmen, daß opportunistische Verhaltensspielräume immer dann ausgenutzt werden, wenn dagegen keine wirksamen Vorkehrungen getroffen worden sind. Tritt opportunistisches Verhalten nicht auf, obwohl entsprechende Vorkehrungen in dem betreffenden Vertrag fehlen, ist dies in der Regel kein Zufallsergebnis sein. Vielmehr bestehen derartige Vorkehrungen oft im Rahmen eines übergeordneten Vertrages.

artige Klauseln, schafft sie glaubwürdige Bindungen im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Leistungszusagen.

Spezifische Investitionen sind Investitionen in Vermögenswerte, die nicht oder nur mit Ertragseinbußen umgenutzt, d.h. zu einem anderen als dem ursprünglich geplanten Zweck eingesetzt werden können.¹² In den Ertragseinbußen einer Umnutzung spiegelt sich das ursprüngliche Vorteilhaftigkeitskalkül des Investors, nämlich der Ertragsunterschied zwischen der erstbesten und der zweitbesten Investitionsalternative.¹³ Auch Investitionen in intangible Vermögenswerte können spezifisch sein. So hat beispielsweise Glaubwürdigkeitskapital (Reputation) einen ökonomischen Wert nur bei Verträgen mit solchen Partnern, die dem jeweiligen Akteur das entsprechende Vertrauen entgegenbringen.¹⁴

Verträge werden als relational bezeichnet, wenn durch die Vertragsbeziehung ein Erpressungspotential (hold-up Potential) begründet wird, sprich eine einseitige oder gegenseitige Abhängigkeit der Parteien. Ökonomisch relevante Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, wenn folgende

¹² Einschränkungen und Ertragseinbußen bei der Umnutzung von Vermögenswerten können auf Marktgegebenheiten beruhen. Sie können auch durch Regulierungen hervorgerufen werden. Beispiele für regulierungsbedingte Beschränkungen gibt es bei der Umwidmung von Wohngebäuden, die nicht oder nur unter sehr restriktiven Bedingungen einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden können.

¹³ Bei der Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums kommt es typischerweise zu spezifischen Investitionen, da die Ausstattung und die Ausgestaltung gerade auch der unbeweglichen Teile der Einrichtung oft ganz nach den individuellen Vorstellungen des selbstnutzenden Eigentümers vorgenommen werden. Wird das Wohneigentum später veräußert, spiegelt der Erlös den Nutzen des neuen Eigentümers. Dieser ist in der Regel geringer als der Nutzen des ursprünglichen Eigentümers.

¹⁴ Glaubwürdigkeit oder Reputation werden auch als „demand-side-asset“ bezeichnet, weil das Vertrauen, das der jeweils glaubwürdige Akteur genießt, sich nicht in seinem Vermögensbestand befindet, sondern in den Händen seiner Vertragspartner.

Voraussetzungen gegeben sind: Erstens, die vertraglichen Vereinbarungen sind unvollständig; zweitens, die Erfüllung des Vertrages führt für eine oder für beide Parteien zu spezifischen Investitionen und drittens, die zur Vertragserfüllung erforderlichen spezifischen Investitionen sind unteilbar.

Die ersten beiden Bedingungen sind notwendig, jedoch nicht hinreichend für Erpreßbarkeit. Kann eine Investition, obgleich spezifisch, in mehreren Teilabschnitten vorgenommen werden kann, hat die investierende Partei die Möglichkeit, sich weitgehend gegen Erpressungsversuche zu wehren: Sie kann, sollte die Gegenpartei sie übervorteilen oder dies versuchen, sich ebenfalls vertragswidrig verhalten und die Investition nicht wie geplant fortführen. Damit reduziert sie das Erpressungspotential auf die nicht wiedereinbringbaren Ertragsanteile aus dem ersten Investitionsabschnitt.¹⁵

b. Strategische Unvollständigkeit und strategische Klauseln

Im Hinblick auf unvollständige Verträge sind verschiedene Fälle zu unterscheiden: Verträge können unvollständig sein, weil es aufgrund unvollständiger Voraussicht unmöglich wäre, oder weil es angesichts von Transaktionskosten zu teuer wäre, vollständige Verträge zu schreiben. Die Analyse dieser Formen von Unvollständigkeit gründet sich im wesentlichen auf Coase [1937], Williamson [1975, 1985] und Simon [1981].

Verträge können jedoch auch unvollständig sein im Hinblick auf solche Leistungsparameter, die bei Vertragsschluß durchaus vollständig festge-

¹⁵ Spezifische Investitionen erfordern also in der Regel eine gewisse Risikobereitschaft.

geschrieben werden könnten. Zweckmäßig ist eine solche Unvollständigkeit dann, wenn sie Anreizewirkungen hat, die mit einem im Hinblick auf diese Parameter vollständigen Vertrag nicht erreicht werden könnten [Hviid 1998; Bernheim und Whinston 1998]. Dann liegt strategische Unvollständigkeit vor.

Neben strategischen Unvollständigkeiten kann ein Vertrag auch sogenannte strategische Klauseln enthalten. Dies sind Klauseln, deren Funktion nicht in erster Linie darin besteht, die vorgesehene Handlung — etwa eine Sanktion — herbeizuführen, sondern darin, für den Fall von Nachverhandlungen die Position der einen Partei so zu definieren, daß der Gegenpartei bestimmte Anreize für ihr Vertragsverhalten in der der Nachverhandlung vorausgehenden Phase der Vertragserfüllung gegeben werden [Huberman und Kahn 1988a, 1988b]. Ex-post Verhandlungen über die Schließung strategischer Lücken oder die Handhabung strategischer Klauseln werden als strategische Nachverhandlungen bezeichnet.

Strategische Unvollständigkeiten 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 von Dritten überprüft werden können. Strategische Unvollständigkeiten und Klauseln können insbesondere zur Durchsetzung impliziter, d.h. im Vertrag nicht ausdrücklich geregelter und damit rechtlich nicht durchsetzbaren Versprechen dienen. Sie erfüllen diese Funktion dann, wenn sie die diskretionären Handlungsspiel-

räume derjenigen Partei zuweisen, die sich gegen opportunistisches Verhalten absichern muß.¹⁶

c. Das Altschuldnerhilfegesetz als Vertrag im Sinne der Transaktionskostenökonomie

Das AHG ist ein typischer unvollständiger und relationaler Vertrag im Sinne der Transaktionskostenökonomie. Die Regelungen des AHG sind unvollständig insbesondere im Hinblick auf die Privatisierungsverpflichtung der Wohnungsunternehmen. Die Ergebnisse der Wohnungsprivatisierung sind von zwei Größen abhängig, die zu dem Zeitpunkt, zu dem die gesetzlichen Regelungen festgelegt werden, nicht bekannt sind: Dies ist zum einen die Nachfrage möglicher Erwerber, dies sind zum anderen die Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen. Informationen über diese Größen sind den Parteien nicht oder nicht gleichmäßig verfügbar.

In Vorbereitung des AHG wurden Erhebungen und Befragungen durchgeführt, um das Privatisierungspotential im Wohnungsbestand der

¹⁶ 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 comparative Nachteile gegenüber dem Kreditnehmer hat (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 (Absicherung gegen 'adverse selection') [Huberman und Kahn 1988b: 473]; ein Vertrag zwischen einem Produzenten und einem Abnehmer, der nur Preis und Menge des zu produzierenden Gutes festschreiben kann (Absicherung gegen 'moral hazard' in Form unzureichender Qualitätsanstrengungen des Produzenten) [Huberman und Kahn 1988a: 118] oder Arbeitsverträge mit unvollständigen Bestimmungen über Beförderungsmöglichkeiten oder sogenannte 'fringe benefits' (Absicherung gegen 'moral hazard' der Arbeitnehmer im Hinblick auf nicht-verifizierbare Leistungen) [Bernheim und Whinston 1998: 903].

Unternehmen abzuschätzen. Soweit also Informationen über die Nachfrage vorhanden waren, waren sie zwar annähernd gleichmäßig verteilt, aber unsicher. Auf Grundlage dieser Schätzungen bestand anfangs zwischen Staat und Wohnungsunternehmen eine weitgehende Übereinstimmung in der Annahme, daß das Kaufinteresse der Mieter so groß sei, daß die 15 vH-Privatisierungsquote ganz überwiegend durch Veräußerungen an bisherige Mieter erfüllt werden könne.¹⁷ Gleichwohl ist der Umfang der erforderlichen Mieterprivatisierungen im AHG nicht zahlenmäßig festgelegt worden. Das Gesetz bestimmt lediglich, daß jedes Wohnungsunternehmen bis zum Ende des Jahres 2003 insgesamt mindestens 15 vH seines Wohnungsbestandes an private Erwerber zu veräußern hat.

Informationen über die mögliche bzw. die tatsächliche Intensität der Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen sind asymmetrisch verteilt; sie sind ex-ante nur bei den Unternehmen selbst vorhanden. Das AHG bestimmt allerdings, daß die Wohnungsunternehmen ihr Vorgehen bei der Privatisierung gegenüber der KfW zu dokumentieren haben. In dem Maße, in dem die KfW als Vertreterin des Bundes Kenntnis über die Privatisierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen erlangt, können auch Dritte wie etwa Gerichte darüber informiert werden. Es ist davon auszugehen, daß die Privatisierungsanstrengungen der Unternehmen in einem gewissen Maße sowohl für die Gegenpartei als auch für Dritte beobachtbar sind, daß aber weder die Gegenpartei noch Dritte die Privatisierungsanstrengungen vollständig überprüfen können.

¹⁷ Barthling-Schattevoy [1998: 246] unterscheidet Privatisierungen an Mieter als sogenannte zielkonforme Verkäufe von Privatisierungen an andere, unternehmerische Erwerber als sogenannte nicht-zielkonforme Verkäufe.

Unvollständig ist das AHG auch im Hinblick auf die Festlegung der Folgen, die eine Nichterfüllung der Privatisierungsverpflichtung nach sich ziehen soll. Für den Fall, daß ein Wohnungsunternehmen seine Privatisierungsverpflichtung nicht vollständig und fristgerecht erfüllt, ist vorgesehen, daß das Unternehmen die erhaltene Teilentlastung sowie die Zinshilfe anteilig zurückzuerstatten hat. Diese Sanktionsbestimmung ist jedoch mit einer Öffnungsklausel versehen, die besagt, daß von der Rückerstattungsforderung abzusehen ist, wenn das Wohnungsunternehmen die Nichterfüllung nicht zu vertreten hat. Auch diese Öffnungsklausel ist unbestimmt, denn sie legt nicht fest, welches die Gründe und Umstände sind, die ein Nichtvertreten rechtfertigen können.

Die Gewährung von Altschuldenhilfen nach dem AHG begründet relationale Verträge zwischen Staat und Wohnungsunternehmen, bei denen insbesondere der Staat erpreßbar ist. Sowohl für den Staat als auch für die Wohnungsunternehmen führt die Erfüllung der Leistungszusagen zu spezifischen Investitionen bzw. spezifischen Aufwendungen. Der Staat muß bei der Entscheidung über die Gewährung von Altschuldenhilfen die Knappheit seiner Mittel und demzufolge Verwendungskonkurrenz berücksichtigen. Die Entscheidung, rund 33 Mrd. DM für Altschuldenhilfen an ostdeutsche Wohnungsunternehmen einzusetzen, zeigt, daß der Staat von dieser Mittelverwendung einen höheren politischen Ertrag erwartet, als von alternativen Verwendungsmöglichkeiten. Auf diesen Mehrertrag gegenüber anderen Verwendungsmöglichkeiten müßte er bei einer Umwidmung der Mittel verzichten.

Die Inanspruchnahme von Hilfen nach dem AHG verpflichtet die Wohnungsunternehmen zu Privatisierungsanstrengungen, die sie sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht auf diese Weise unternommen

hätten. Insoweit, als nicht die Marktverhältnisse die Privatisierungsanstrengungen lohnend erscheinen lassen, sind die damit verbundenen Aufwendungen spezifisch und bringen den Wohnungsunternehmen nur dann den erwarteten, höheren Ertrag als eine alternative Verwendung, wenn auch der Staat die Verpflichtungen seinerseits vereinbarungsgemäß erfüllt.

Bei Verträgen nach dem AHG ist insbesondere der Staat durch die Wohnungsunternehmen erpreßbar, da er nach den Bestimmungen des AHG dazu verpflichtet ist, die Altschuldenhilfen zu Beginn der Vertragslaufzeit zu leisten.¹⁸ Die Entscheidung über die Gewährung der Hilfen ist davon abhängig, daß die Wohnungsunternehmen ihrerseits bestimmte Verpflichtungen übernehmen, nicht jedoch davon, daß sie diese Verpflichtung später auch erfüllen. Auf ein nicht vertragsgemäßes Verhalten der Unternehmen kann der Staat 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. Ihre Leistung bei der Vertragserfüllung ist teilbar. Sie könnten auf ein nicht-vertragsgemäßes Verhalten des Staates mit einer Leistungszurückhaltung ihrerseits reagieren.

Zur Durchsetzung der Verpflichtungen, die für die Wohnungsunternehmen bei der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem AHG entste-

¹⁸ Zinshilfe ist geleistet worden für den Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis 30. Juni 1995. Die Teilentlastung von Altschulden erfolgte per 1. Juli 1995.

hen, ist zum einen ein sogenannter Lenkungsausschuß eingerichtet worden; zum anderen ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit Durchsetzungsaufgaben betraut worden. Der Lenkungsausschuß dient zur Wahrung einer einheitlichen Prüfungs- und Verfahrenspraxis und hat insbesondere die Funktion, unbestimmte Regelungen des Altschuldenkompromisses zu präzisieren. Dabei hat er die Kompetenz, Empfehlungen auszusprechen.¹⁹ Die Kreditanstalt für Wiederaufbau bearbeitet die Anträge der Wohnungsunternehmen und prüft, ob die Voraussetzungen zur Gewährung von Altschuldenhilfen erfüllt sind, sie kontrolliert die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung, sie kontrolliert und entscheidet über die Abführung von Erlösen sowie gegebenenfalls über die Verhängung der Rückzahlungssanktion (§ 11 Abs. 1 AHG).²⁰

Aus transaktionskostenökonomischer Sicht ist zu fragen, erstens, ob die Anreiz- und Durchsetzungsmechanismen für die Privatisierung von Wohnungen so gestaltet sind, daß sie eine glaubwürdige Bindung für die Privatisierungsverpflichtung der Wohnungsunternehmen schaffen und opportunistischem Verhalten in Form unzureichender Privatisierungsanstrengungen vorbeugen, zweitens, ob sie die Erfüllung des Privatisie-

¹⁹ 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 Hypothekenbank, des Berliner Mietervereins, der Süddeutschen Baurevision und des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft, zwei Vertreter des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, sechs Vertreter der ostdeutschen Bundesländer und Berlins und drei Vertreter der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Ausschuß wird vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einberufen; seine Beschlüsse sind vom Bundesbauminister zu bestätigen und werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau umgesetzt.

²⁰ Die Sanktionsmöglichkeit für den Staat ist ein Mittel der Vertragsgestaltung, um die Unteilbarkeit seiner Leistung zu korrigieren und mit dieser zusätzlichen Entscheidungsmöglichkeit Teilbarkeit herzustellen.

rungszieles sicherstellen und drittens, ob sie transaktionskosteneffizient sind. Aus ordnungspolitischer Sicht ist zu fragen, ob es dem Staat gelingt, seine Leistungszusagen glaubwürdig zu machen, ohne sich erpreßbar zu machen.

3. Die Durchsetzung der Privatisierungsverpflichtung nach dem Altschuldenhilfegesetz durch strategisches Nachverhandeln

a. Ziele der Parteien

Die Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG läßt sich charakterisieren als ein „government procurement game“ [Rasmusen 1994: 373], bei dem die Unternehmen im Auftrag des Staates eine bestimmte Eigentumsstruktur schaffen sollen.²¹ Die Ziele, die die Parteien mit den Vereinbarungen des AHG verfolgen, lassen sich wie folgt beschreiben. Die Wohnungsunternehmen maximieren den Ertrag π aus der Erfüllung des AHG. 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 anteiligen Sanktionszahlung s erhaltener Teilentlastungsbeiträge sowie einem Reputationsertrag $r_{WU/S}$, der den Unternehmen in Abhängigkeit von der Vertragserfüllung zufällt.

Erfüllen die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung vollständig und fristgerecht, ist der 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

²¹ Die Bestimmungen des AHG werden hier vereinfacht dargestellt. Insbesondere wird von der Pflicht zur Teilabführung von Privatisierungserlösen abgesehen.

der Gestaltung und Durchsetzung künftiger Förderverträge.²² Sowohl e als auch c , s und r sind abhängig von der Anzahl der durchgeführten Privatisierungen p . Diese wiederum ist abhängig von den Privatisierungsanstrengungen A .

Für die Wohnungsunternehmen gilt also:

$$\max \pi = TE + ep(A) - cp(A) - s(p) + r(p) \quad \text{mit} \quad s(p) = \frac{p^* - p(A)}{p^*} \quad \text{und} \quad \begin{array}{l} r(p) \geq 0 \text{ für } p \geq p^* \\ r(p) < 0 \text{ für } p < p^* \end{array}$$

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, steigende Grenzkosten).²³ Privatisieren sie weniger Wohnungen als p^* , fallen Sanktionskosten $s(p)$ an, die linear mit der Zahl

²² 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 die einfachen Reputationsmodelle in der Literatur davon aus, daß Reputation durch wiederholte identische Transaktionen zwischen denselben Parteien aufgebaut wird. Komplexere Modell berücksichtigen, daß Reputationseffekte sowohl bei wiederholten, unterschiedlichen Transaktionen zwischen denselben Parteien eine Rolle spielen können als auch, daß Reputationseffekte bei Dritten auftreten können, wenn diese die Vertragserfüllung beobachten können. Das heißt zum einen: Nur insoweit, als die Parteien bei früheren Transaktionen, hier: bei früheren Förderverträgen, gegenseitige Vertragstreue erfahren haben, werden sie zu einer so komplexen und einmaligen Transaktion wie der Gewährung von Altschuldenhilfen nach dem AHG bereit sein. 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.

²³ Die Annahme steigender Grenzkosten läßt sich damit plausibel machen, daß es mit zunehmender Ausschöpfung des Nachfragepotentials schwieriger und teurer wird, weitere Wohnungen zu veräußern.

fehlender Privatisierungen steigen, und sie erleiden eine Reputations-einbuße $r(p) < 0$.

Der Staat maximiert den Ertrag σ aus der Erfüllung des AHG. σ stellt den Ertrag auf seine politische Glaubwürdigkeit dar.²⁴ 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).²⁵ Der politische Ertrag des Staates aus der Erfüllung des AHG enthält einen Ertragskomponente v , der anfällt, soweit die Wähler die Ergebnisse der Wohnungspolitik bei künftigen Wahlen mit Stimmen honorieren.²⁶ Mit anderen Worten: Der Staat erwartet, daß die Mieter die Möglichkeit des Eigentumserwerbs und eine verbesserte Wohnqualität mit v_p bzw. v_I honorieren. v_p sei linear und positiv von der Anzahl der Privatisierungen abhängig. v_I sei ebenfalls linear und positiv vom Umfang der Investitionen abhängig. Der Investitionsumfang sei linear-negativ abhängig von einer möglichen Sanktionszahlung.

²⁴ Hier ist angenommen, der Staat verfolge kein fiskalisches Interesse in Form von Einnahmen aus der Sanktionszahlung.

²⁵ 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 der Privatisierungsverpflichtung ein, da die Verhängung der Sanktion bei Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung dem Staat sogenannte Sanktionskosten in Form einer Kürzung der Investitionsausgaben der Unternehmen verursacht.

²⁶ v ließe sich auch verstehen als $r_{S/W}$, als Reputation des Staates gegenüber den Wählern.

Die Glaubwürdigkeit des Staates ist zum anderen abhängig von einer Umsetzung des AHG, die der vertraglichen Planung entspricht. Diese besagt, daß eine Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung 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_{SWU} einen Ertrag 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 bzw. dann, wenn bei einer Nichterfüllung die Sanktion verhängt wird.

Für den Staat gilt also:

$$\max \sigma = v_I(p) + v_P(I(S)) + r_{SWU}(p) \quad \text{mit} \quad s(p) = \frac{p^* - p(A)}{P^*} \quad \text{und}$$

$$r(p) \geq 0 \quad \text{für} \quad (p \geq p^* \wedge s = 0) \wedge (p < p^* \wedge s > 0)$$

$$r(p) < 0 \quad \text{für} \quad (p \geq p^* \wedge s > 0) \wedge (p < p^* \wedge s = 0)$$

unter den Nebenbedingungen

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

σ ist direkt abhängig von v_I in dem Sinne, daß σ mit v_I sinkt, wenn $p < p^*$. v_P ist positiv abhängig von den Investitionen I , diese jedoch sind negativ

abhängig 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 politischen Ertrag versprechen, die aber mit größeren Risiken für die Vertragserfüllung und damit für seine Reputation gegenüber den Wählern verbunden sind, und bescheideneren Privatisierungszielen andererseits, die einen geringeren politischen Ertrag versprechen, aber mit geringeren Vertragsrisiken verbunden sind.²⁷ Die Zielformulierung für den Staat macht auch deutlich, daß er nach Abschluß eines Vertrages, mit dem er eine glaubwürdige Bindung schafft, jede Mindererfüllung der Gegenpartei mit einer Sanktion zu belegen, keine Handlungsmöglichkeiten und keine Freiheitsgrade mehr hat, sein Optimierungskalkül gegebenenfalls zu korrigieren.²⁸

²⁷ 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.

²⁸ Eine derartige Stillhalteposition einer Vertragspartei kennzeichnet den Prinzipal in den Modellen der Prinzipal-Agenten-Theorie.

b. Anreize zu Nachverhandlungen

Eine (drohende) Mindererfüllung der Privatisierungsverpflichtung stellt für den Staat eine (drohende) Einbuße beim wohnungspolitischen Ziel der Privatisierung dar. Falls er dies nicht mit einer Sanktion bestraft, würde er seine Reputation sowohl bei der wohnungspolitischen Klientel, den Mietern, als auch bei den Unternehmen gefährden. Wenn er, wie die Vereinbarungen es vorsehen, die Sanktion verhängt, vermeidet er einen Reputationsverlust bei den Unternehmen. Reagieren die Unternehmen auf die Kostenbelastung der Sanktion jedoch mit einer Kürzung ihrer Investitionen, droht dem Staat ein Reputationsverlust bei den Mietern als Reaktion auf eine langsamere Verbesserung der Wohnqualität.

Kurz: Treten bei der Vertragserfüllung Probleme auf, so wird der Konflikt zwischen dem Reputationsziel einer strikten Durchsetzung der Privatisierungspflicht einerseits und dem wohnungspolitischen Ziel einer Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen andererseits virulent. Der Weg zur Lösung dieses Konfliktes besteht darin, für eines der beiden Zielargumente ein Anspruchsniveau zu definieren, d.h. es von einem Argument der Zielfunktion zu einer Beschränkung umzudefinieren und das andere Ziel zu optimieren. Da der Staat das Investitionsvolumen der Unternehmen nicht festlegen kann, muß er diese Größe in der Zielfunktion belassen und kann den Konflikt nur lösen, indem er das Reputationsargument zu einer Beschränkung umdefiniert.

Dies gibt ihm Spielraum, sich, bevor er über die Sanktion entscheidet, auf Nachverhandlungen einzulassen und die Vereinbarungen über die Privatisierungspflicht so anzupassen, daß entweder eine vollständige Erfüllung der nun festgelegten Pflicht erreicht wird, oder daß eine dann möglicherweise noch auftretende Mindererfüllung so gering ist, daß die

Sanktionsverhängung nicht oder nur zu einer geringen Beeinträchtigung der Investitionen und damit auch nur zu einer geringen Einbuße an wohnungspolitischer Reputation führt.

Angesichts der negativen Rückwirkung einer Sanktionszahlung auf die Investitionen mag die Sanktionsbestimmung des Altschuldenkompromisses als ein Konstruktionsfehler der Vereinbarungen erscheinen. Die Sanktion ist aber — solange es die Budgetbeschränkung des Staates nicht erlaubt, stärkere monetäre Anreize zu geben — aus Gründen der Vertragsdurchsetzung erforderlich, und der Konflikt mit dem Investitionsziel ließe sich nur vermeiden, wenn der Staat dieses Ziel 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 (gute 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.

Der Staat muß daher bereits bei der Vertragsgestaltung eine Absicherungsstrategie entwickeln, die geeignet ist, sowohl die Folgen der bestehenden Informationsasymmetrie über Nachfrage und Privatisierungsanstrengungen als auch die Absicherungskosten gering zu halten. Soweit er dies nicht ex-ante durch eine geeignete Gestaltung der Anreize — seien es hinreichend starke Anreize monetärer Art oder eine glaubwürdige Sanktionsdrohung — erreichen kann, ist sein wichtigstes Instru-

ment das der Nachverhandlungen.²⁹ Hierbei sind zwei Formen der Nachverhandlung zu unterscheiden. Zum einen kann nachverhandelt werden über den Umfang und die Art der Privatisierungsverpflichtung;³⁰ zum anderen kann nachverhandelt werden über die möglichen Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtung, sprich über Ausnahmen von der strikten Sanktionsverhängung.

Inkonsistente wohnungspolitische Ziele führen zu inkonsistenten Verpflichtungen und damit zu Problemen der Vertragsgestaltung und Vertragsdurchsetzung. Im folgenden soll untersucht werden, ob diese Probleme durch eine Öffnungsklausel in der Sanktionsbestimmung und durch Nachverhandlungen gelöst werden können.

²⁹ 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.

³⁰ Eine Nachverhandlung über den Umfang bzw. die Art der Privatisierungsverpflichtung hat beim AHG 1995 stattgefunden und zur Anerkennung sogenannter mieternaher Privatisierungsformen geführt. Mieternahe Privatisierungsformen, insbesondere die en-bloc Veräußerungen von Wohnungen an unternehmerische Erwerber, zeichnen sich dadurch aus, daß die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung rascher erfüllen können als bei der ausschließlichen Einzelveräußerung an Mieter. Damit bleibt der zahlenmäßige Umfang der Privatisierungsverpflichtung erhalten, d.h. es bleibt dabei, daß insgesamt 15 vH des Wohnungsbestandes zu veräußern sind.

c. 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 aktuelle Nachfrage der Mieter, und sie kennen den Informationsstand des Staates, d.h. sie wissen um ihren Informationsvorsprung.³¹ 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.

³¹ 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.

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^{--} . p_1^* bezeichnet ein Privatisierungsergebnis, das eine vollständige Erfüllung der Privatisierungspflicht erwarten läßt, p_1^- und p_1^{--} bezeichnen Privatisierungsergebnisse, die eine geringe bzw. eine erhebliche Mindererfüllung erwarten lassen.

d. Informations- und 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, $A1$ und $A2$, wählen. Sie entscheiden sich für $A1$, wenn sie damit ihre Privatisierungsverpflichtung erfüllen können bzw. wenn $A1$ keine Sanktionszahlung zur Folge hat. Sie entscheiden sich für $A2$, wenn $A1$ die Verhängung der Sanktion zur Folge hätte.

Der Staat entscheidet in Abhängigkeit von den Privatisierungsergebnissen über die Sanktionsverhängung. Wird die Privatisierungsverpflichtung nicht erfüllt, kann er die Sanktion verhängen — das heißt er kann $S1$ wählen — oder er kann die Klausel des Nichtvertretenmüssens anwenden und von der Verhängung der Sanktion absehen — das heißt er kann $S0$ wählen.

Die Frage, welches Verhalten die Parteien bei ex-post, das heißt nach Vertragsschluß bei der Vertragserfüllung wählen, ist die Frage der ex-ante, also vor Vertragsschluß durch die Vertragsgestaltung zu lösenden

Durchsetzungsprobleme. Der optimal gestaltete Vertrag greift durch zweckmäßige Anreize und Beschränkungen so in das individuelle Optimierungskalkül der Akteure ein, daß ihre individuellen Entscheidungen im Hinblick auf die Erfüllung des Vertragsziels koordiniert werden.

Die Abbildungen 2a und 2b stellen die möglichen Varianten der Vertragserfüllung bei der Privatisierung nach dem AHG dar.³² Sie resultieren aus den verschiedenen Optionen der Parteien bei der Entscheidung über ihr Verhalten und umfassen auch die Entscheidungen der Mieter — die nicht in den Vertrag zwischen Staat und Wohnungsunternehmen eingebunden sind — über den Erwerb ihrer Wohnung.³³ Die Abbildungen zeigen die möglichen Kombinationen aus geringen bzw. großen Privatisierungsanstrengungen ($A1$ bzw. $A2$), aus Nichtverhängung bzw. Verhängung der Sanktion ($S0$ und $S1$) sowie aus Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Privatisierungsverpflichtung (p^* bzw. p^-).

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 Spiellichen Vertragsziel entsprechen.

³² 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.

³³ In der Terminologie der Spieltheorie wird die Entscheidung über das Verhalten bei der Vertragserfüllung als Strategiewahl bezeichnet.

Abbildung 2a 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 sie mit geringen oder großen Privatisierungsanstrengungen ($A1$ oder $A2$) erreicht wird.

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 unge-

achtet ihrer Privatisierungsanstrengungen nicht eintreten kann, wären sie nicht bereit, einen solchen Vertrag zu unterschreiben.

Abbildung 2a – Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfegesetz 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.

Abbildung 2b – Vertragserfüllung nach dem Altschuldenhilfegesetz mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens

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

Diagramm zur Darstellung der Übergänge in Abbildung 2b:

- Ein vertikaler Pfeil führt von $(+) (+)$ nach oben zu $- +$ mit der Beschriftung "durch Sanktion".
- Ein vertikaler Pfeil führt von $(+) (+)$ nach oben zu $(+) +$ mit der Beschriftung "durch NVM".
- Ein diagonaler Pfeil führt von $(+) (+)$ nach oben rechts zu $++$ mit der Beschriftung "durch größere Anstrengung".
- Ein vertikaler Pfeil führt von $--$ nach oben zu $(+) +$ mit der Beschriftung "durch NVM".

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch für den Staat wäre die Verhängung der Sanktion bei Nichterfüllung der Privatisierungsverpflichtung im Falle großer Privatisierungsanstrengungen keine wünschenswerte oder akzeptable Situation. Sollte er die Vertragsstrafe auch unter diesen Umständen verhängen, also ohne daß sich die Wohnungsunternehmen opportunistisch verhalten haben, würde er sich als Partner für künftige Verträge diskreditieren.³⁴ So gesehen zeigt Abb. 2a nicht einen Vertrag, sondern vielmehr einen Vertragsentwurf, der nicht umsetzungsfähig wäre. Die vertragliche Planung muß also weiter greifen und für den Fall, daß die Privatisierungspflicht trotz großer Anstrengungen nicht erfüllt wird, anderweitige Vorkehrungen treffen.

Abbildung 2b stellt die Vertragserfüllung bei der Privatisierung so dar, wie sie beim AHG mit der Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens besteht. Anders als zuvor hat der Staat jetzt die Möglichkeit, 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, je nach den zugrundeliegenden Privatisierungsanstrengungen, unterschiedlich bewertet.

³⁴ 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 (Abb. 2b, 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, um so weniger attraktiv dürfte ihnen diese Möglichkeit erscheinen.

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 dem Staat, trotz Nichterfüllung der Privatisierungspflicht von der Verhängung der Sanktion abzusehen. Er 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 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 das Ergebnis der Vertragserfüllung darstellt, sei es, daß die drohende Sanktionsverhängung die Wohnungsunternehmen 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 große Anstrengungen zur Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung, eine einigungs- und umsetzungsfähige Vertragsgestaltung ermöglichen soll, die andererseits jedoch zu opportunistischem Verhalten einladen kann. Soll die Klausel des Nichtvertretenmüssens ihren Zweck erfüllen, müssen operationale Kriterien verfügbar sein, anhand derer über ihre Anwendung oder Nichtanwen-

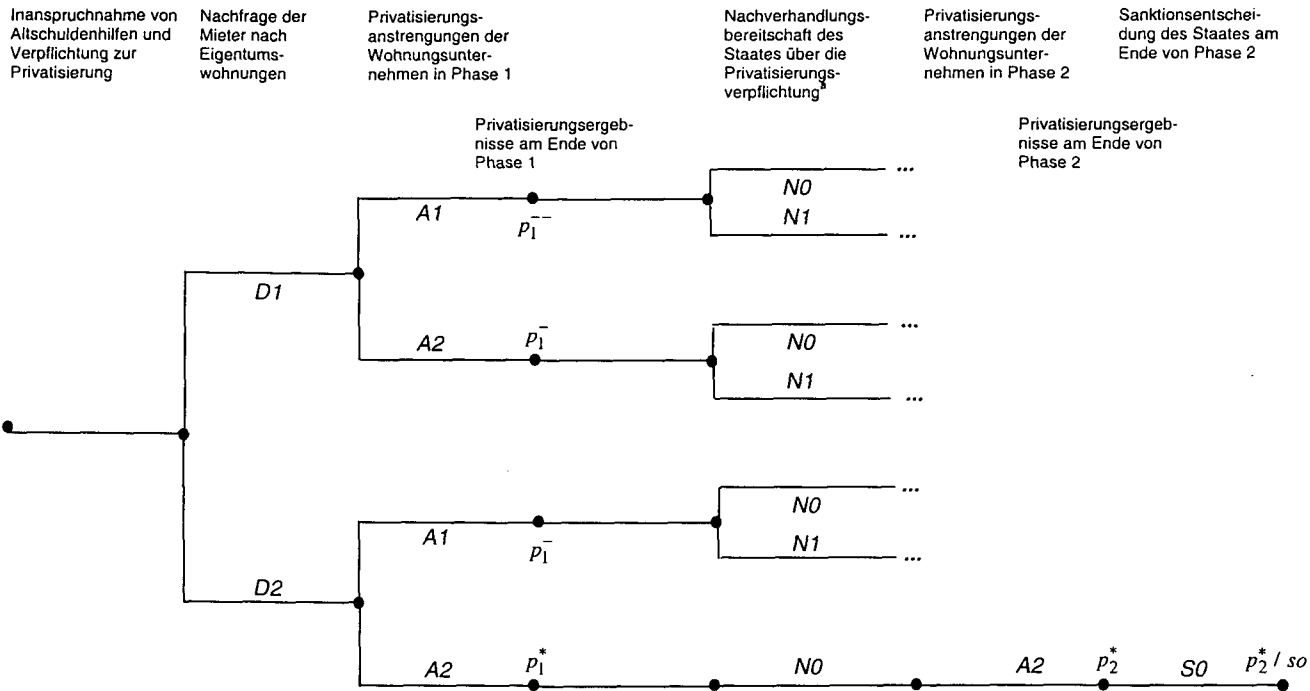
dung entschieden wird. Damit stellt sich die Vertragsgestaltung im Kern als ein Informationsproblem dar.

Die Informations- und Anreizprobleme, die bei der Gestaltung der Privatisierungsverpflichtung auftreten, lassen sich anhand eines Spielbaums illustrieren (Abb. 3). Er stellt die Interaktionen zwischen Staat und Wohnungsunternehmen bei der Vertragserfüllung als sequentielles Spiel dar. Der Erfüllungszeitraum des Vertrages gliedert sich in zwei Phasen. Die Privatisierungsergebnisse der jeweiligen Phase werden mit $p1$ bzw. $p2$ 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 Spielbaumes. Die Nachfrage der Mieter kann zwei mögliche Ausprägungen annehmen: *D1* bezeichnet eine geringe, *D2* eine hohe Nachfrage. Dies ist dargestellt durch die erste Verzweigung des Spielbaums. 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.³⁵

³⁵ Der Staat kann die Kaufbereitschaft der Mieter im Rahmen der Wohnungspolitik sowie im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik beeinflussen.

Abbildung 3 – Anreizprobleme bei der Mieterprivatisierung nach dem Altschuldenhilfegesetz



^aDie von der Nachverhandlungsbereitschaft des Staates abhängigen Entwicklungsmöglichkeiten werden in Abb. 4 dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die zweite Verzweigung des Spielbaums zeigt die Entscheidungen der Wohnungsunternehmen über ihre Privatisierungsanstrengungen. Diese können zwei Ausprägungen annehmen, geringe Anstrengungen $A1$ oder große Anstrengungen $A2$. Geringe Anstrengungen $A1$ sind für die Unternehmen mit geringeren Kosten verbunden als $A2$. Große Anstrengungen $A2$ sind 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. Mit diesen Maßnahmen gestalten die Wohnungsunternehmen das Privatisierungsangebot. Die Nachfrage der Mieter sei um so 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 unter 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.³⁶ 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.

In der zweiten Phase wird die Privatisierung fortgeführt, entweder zu den ursprünglichen Bedingungen, wenn nicht nachverhandelt wurde (es 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 Privatisierungsver-

³⁶ Über die Sanktionsverhängung kann erst am Ende der Vertragsdauer entschieden werden.

pflichtung bezeichnen. Dann wird über die Verhängung der Sanktion entschieden. Sie wird dann verhängt, wenn die Privatisierungsverpflichtung, die ursprüngliche bzw. die neu vereinbarte, nicht erfüllt worden ist. 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, hieraus nicht auf die zugrundeliegende Konstellation 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 von diesem Ergebnis auf die Anstrengungen der Unternehmen, nämlich auf geringe Anstrengungen $A1$ zurückschließen. 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 einem Interesse der Unternehmen an einem Reputationserhalt für künftige Förderverträge.

Die Darstellung betrachtet bis hierhin Mieter und Wohnungsunternehmen als jeweils geschlossene Gruppe und zeigt verschiedene, alternative Wege der Vertragserfüllung. Sie läßt sich aber auch interpretieren als eine Darstellung verschiedener, gleichzeitig möglicher Wege der Vertragserfüllung für jeweils verschiedene Gruppen von Wohnungsunternehmen. Diese Interpretation ist realitätsnäher als die erste, denn die Wohnungsunternehmen unterscheiden sich stark nach der Struktur ihres Wohnungsbestandes (Bautyp, Baualter, Bauzustand, Ausstattung, Lage), nach der Lage der regionalen Wirtschaft sowie nach regionalen Unterschieden in den Präferenzen der Mieter. Daher können die Fälle $D1$ und $D2$ gleichzeitig auftreten, und es ist davon auszugehen, daß am Ende der ersten Phase eine Reihe unterschiedlicher Privatisierungsergebnisse zu beobachten sein wird. Die Nachverhandlungsstrategie des Staates sollte aus Transaktionskostengründen daher so angelegt sein, daß sie in allen Fällen die richtigen Privatisierungsanreize setzt, ohne

daß die Nachverhandlungen individuell mit einzelnen Unternehmen oder mit verschiedenen Gruppen von Unternehmen geführt werden müssen.

Die Bereitschaft zu Nachverhandlungen über den Umfang der Privatisierungsverpflichtung reicht allerdings nicht aus, um die angesichts der Informationsasymmetrie bestehenden Durchsetzungsprobleme zu lösen (Abb. 4). Es kann weiterhin zu Ergebnissen kommen, die weder für die eine noch für die andere Seite akzeptabel wären. Dies würde den Abschluß der Vereinbarungen behindern.³⁷ Wenn die Unternehmen risikoavers sind, werden sie die Vereinbarungen ablehnen, wenn sie damit rechnen müssen, daß es trotz Anstrengungen von A2 zur Verhängung der Sanktion kommen kann, also so lange ablehnen, wie trotz Umweltunsicherheit ein Mindestvolumen an Privatisierungen zu erfüllen ist und der Staat eine strikte Sanktionsstrategie verfolgt, nach der er jede Mindererfüllung mit der Rückzahlungssanktion belegt.

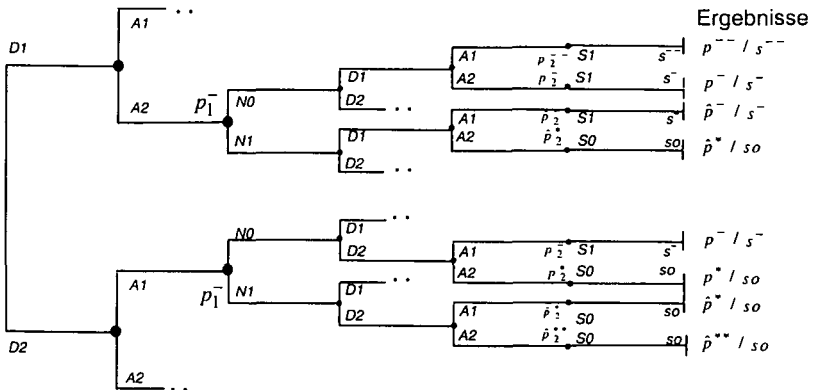
Umgekehrt: Der Staat wird die Vereinbarungen ablehnen, wenn er keinerlei Handhabe hat, Mindererfüllungen aufgrund unzureichender Privatisierungsanstrengungen zu sanktionieren.³⁸ Erst wenn die Nachver-

³⁷ Vereinbarungen kommen nur dann zustande, wenn ihre Erfüllung beiden Seiten vorteilhaft erscheint. Dazu gehört auch, daß Verpflichtungen nur dann eingegangen werden, wenn das Verhaltensrisiko über die Erbringung der Gegenleistung abgesichert ist, d.h. wenn für die Erbringung der Gegenleistung eine glaubwürdige Bindung geschaffen werden kann. Diese Beschränkung (participation constraint) resultiert daraus, daß Vereinbarungen nur unter der Voraussetzung der Freiwilligkeit zustande kommen, d.h. wenn ihre Erfüllung mindestens so vorteilhaft ist wie die nächstbeste Handlungsalternative [Milgrom und Roberts 1992: 601].

³⁸ Dies gilt unter der Voraussetzung, daß ex-ante in den Verhandlungen ein Machtgleichgewicht der beiden Seiten besteht. Dieses Gleichgewicht kann selbst dann bestehen, wenn die Unternehmen die — hohen — Sanktionskosten des Staates (er)kennen und seine Sanktionsdrohung darum nur schwach ist. Sie könnte dennoch ausreichend sein, da die Unternehmen mit ihrem Wohnungsbestand über spezifische Vermögenswerte verfügen, deren Wert von künftigen Förderverträgen abhängt.

handlungsstrategie so gestaltet ist, daß beide Seiten eine Absicherung ihres Risikos erhalten, kommt es zu einem Abschluß.

Abbildung 4 – Vertragserfüllung bei Sanktion ohne Öffnungsklausel (gleiche Nachfrage in beiden Phasen)



Quelle: Eigene Darstellung.

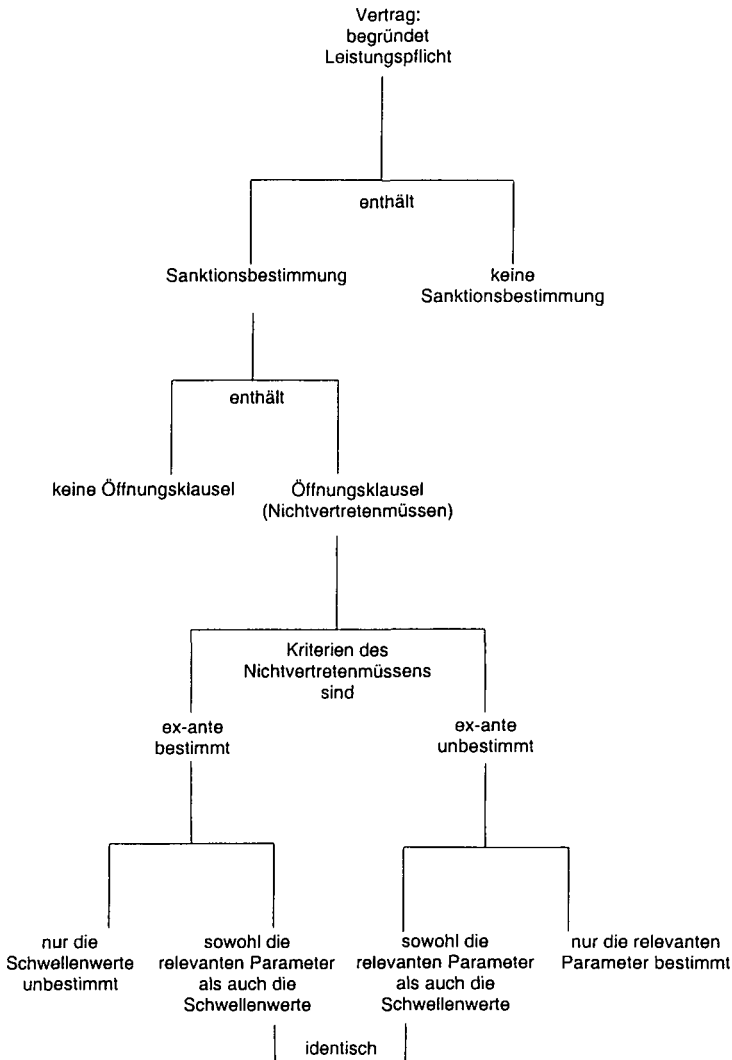
Dies soll erreicht werden mit der Klausel des Nichtvertretenmüssens (Exkulpationsklausel). Sie stellt eine Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung dar und bewirkt eine Öffnung in doppeltem Sinne. Zum einen eröffnet sie dem Staat die Möglichkeit, von der Sanktionsverhängung abzusehen; er ist also nicht 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, 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.

Generell gilt, daß Ausnahmen vom Grundsatz der Vertragserfüllung die Anreize schwächen, die im Vertrag vereinbarten Leistungen zu erbringen. Um die Anreizwirkung einer Sanktion mit Öffnungsklausel zu verdeutlichen, ist es daher hilfreich, die alternativen Möglichkeiten der Vertragsgestaltung zu vergleichen (Abb. 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.

Abbildung 5 – Grundsatz der Vertragserfüllung und vertraglichen Gestaltung von Ausnahmetatbeständen



Quelle: Eigene Darstellung.

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: Die Sanktion 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 damit für ihn 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 jedoch davon ab, 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

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.

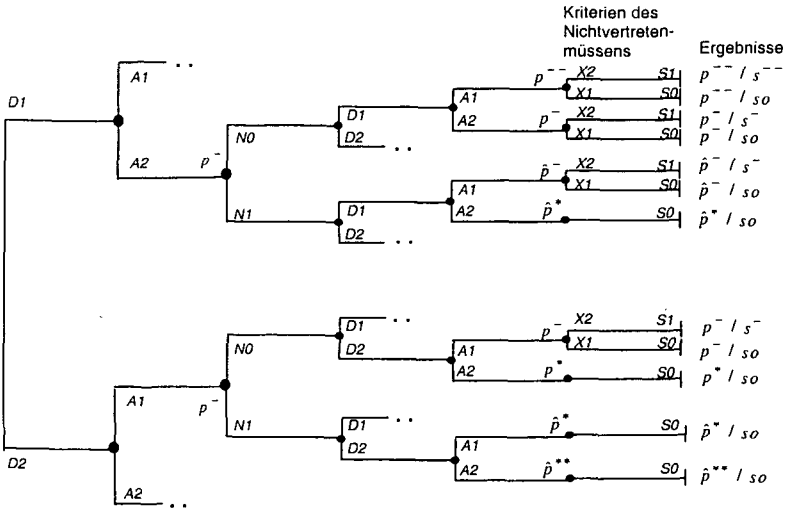
Einer Schwächung der Leistungsanreize in der einen oder anderen Form kann vorgebeugt werden, wenn die Kriterien, die Ausnahmen von der Vertragserfüllung rechtfertigen sollen, zunächst unbestimmt bleiben. Dabei variiert die Stärke der Leistungsanreize mit dem Ausmaß an Unsicherheit, das gelassen bzw. 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 das Modell der Vertragserfüllung um eine dritte Phase zu erweitern.³⁹ Der Beginn der dritten Phase ist durch eine weitere Nachverhandlungsmöglichkeit gekennzeichnet, dargestellt durch eine dritte Verzweigung des Spielbaumes (Abb. 6). Diese Verzweigung tritt nun jedoch nicht mehr in allen Fällen auf, so wie zuvor bei der einheitlichen Nachverhandlung über eine (generelle) Teilentpflichtung. Sie tritt nur noch in den Fällen auf, in denen die Vertragserfüllung gefährdet erscheint und die Kriterien des Nichtvertretenmüssens erfüllt sind. Die dritte Verzweigung läßt sich interpretieren als die Entscheidung der Un-

³⁹ Mit dieser Annahme wird die fest vorgegebene Vertragslaufzeit lediglich anders gegliedert.

ternehmen, einen Antrag auf Anerkennung des vorzeitigen Nichtvertretenmüssens zu stellen.⁴⁰

Abbildung 6 – Vertragserfüllung bei Sanktion mit Öffnungsklausel (gleiche Nachfrage in beiden Phasen)



Quelle: Eigene Darstellung.

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 seiner Entscheidung weiß ein Unternehmen zwar, daß es prinzipiell die Möglichkeit des Nichtvertretenmüssens und damit Ausnahmen von der Sanktionsverhängung

⁴⁰ Diese Anträge sind bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau zu stellen. Sie prüft die Erfüllung der Kriterien und erteilt gegebenenfalls einen Bescheid über die sogenannte vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens. Eine abschließende Anerkennung erfolgt erst zum Ende der Vertragslaufzeit.

bei Nichterfüllen gibt. Es weiß aber nicht, wie sich die äußeren Umstände entwickeln und welche Umständen als relevant für die Anwendung der Klausel bestimmt werden (Knight'sche Ungewißheit) [Knight 1921/96].

Gegenüber einem Vertrag mit Sanktionsbestimmung, aber ohne Öffnungsklausel sind die Anreize zu Privatisierungsanstrengungen nun geringer. Gegenüber einem Vertrag mit Sanktionsklausel und von Anfang an bekannten Kriterien des Nichtvertretenmüssens sind die Anreize jedoch stärker, denn solange ein Unternehmen nicht weiß, ob es Dispens erhalten wird, hat es größere Anreize, hohe Privatisierungsanstrengungen zu entwickeln, als wenn es diese Information bereits hat.

Die Öffnungsklausel der Sanktionsbestimmung hat eine strategische Anreizwirkung, d.h. sie gibt Leistungsanreize, die stärker sind, als bei einem Vertrag, dessen Sanktionsklausel ex-ante vollständig bestimmt wäre. Sie ist nicht perfekt, aber hinreichend wirksam: Je weiter die Vertragserfüllung voranschreitet, um so mehr wird erkennbar, ob die ursprüngliche Einschätzung der Privatisierungsmöglichkeiten zutreffend war oder nicht. War sie es nicht, wird auch erkennbar, aus welchen Gründen, und die Unternehmen können Erwartungen über die mögliche Definition der Kriterien des Nichtvertretenmüssens bilden. Für diejenigen Unternehmen, die sich dabei zunehmend als mögliche Kandidaten eines Nichtvertretenmüssens erkennen, sinken die Anreize zu Privatisierungsanstrengungen. Für die übrigen Unternehmen jedoch, die die Möglichkeit eines Nichtvertretenmüssens für sich allmählich ausschließen kön-

nen, verstärken sich die Anreize dagegen oder bleiben mindestens gleich.⁴¹

Bei einer Sanktionsbestimmung mit unbestimmter Öffnungsklausel wählen die Unternehmen ihre Privatisierungsanstrengungen 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 keine Gefahr einer zu vertretenden Mindererfüllung sehen. Sie werden A2 wählen, wenn sie diese Sicherheit nicht haben.

Wenn diese Anreizwirkung erreicht werden soll, müssen die Kriterien des Nichtvertretenmüssens bestimmten Anforderungen genügen. Sie müssen erstens, anders als die Nachfrage der Mieter und die Anstrengungen der Wohnungsunternehmen, objektiv beobachtbar und meßbar sein. Sie müssen zweitens zur Eigentumsnachfrage der Mieter in einem engen funktionalen Zusammenhang stehen. Sie dürfen drittens nicht durch die Unternehmen beeinflussbar sein. Dabei muß viertens sicher gestellt sein, daß die Unternehmen nicht durch abgestimmtes Verhalten (Kollusion) eine „weiche“ Formulierung der Schwellenwerte erreichen

⁴¹ Ein Anreiz, lediglich geringe Anstrengungen zu entwickeln, obwohl die Kriterien des Nichtvertretenmüssens nicht bekannt sind, besteht dann, wenn der Kostenunterschied zwischen A1 und A2 größer ist als die Höhe der aus einer Mindererfüllung resultierenden Rückzahlungsforderung. Die Höhe der Rückzahlungsforderung 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 um so 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.

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 Entscheidung über die Kriterien des Nichtvertretenmüssens stellt eine andere Art der Nachverhandlung dar, als die Nachverhandlung über Art und Umfang der Privatisierungspflicht. Eine Nachverhandlung über die Kriterien des Nichtvertretenmüssens ist bereits im AHG vorgesehen und dient dazu, die Vereinbarungen mit einer möglichst geringen Schwächung der Privatisierungsanreize an negative, unvorhergesehene Ereignisse und Entwicklungen anpassen zu können. Sie ist gleichbedeutend mit der Ausübung der residualen Rechte. Formal liegen diese Rechte beim Bundesbauminister. Großen Einfluß auf seine Entscheidung haben jedoch die Empfehlungen des Lenkungsausschusses, in dem Vertreter beider Vertragsparteien (Bund und Wohnungsunternehmen) und Dritte, die durch die Umsetzung des AHG betroffen sind, die Empfehlungen gemeinsam erarbeiten.

Im Februar 1998 sind folgende Kriterien des Nichtvertretenmüssens festgelegt worden. Erstens, die jeweilige Region des Wohnungsunternehmens muß sowohl eine Arbeitslosenquote von mindestens 20 vH als auch einen Bevölkerungsrückgang von mindestens 10 vH aufweisen, und das Unternehmen selbst muß einen aktuellen Wohnraumleerstand von mindestens 10 vH haben. Zweitens, die Unternehmen müssen den Nachweis erbringen, daß sie sich „intensiv bemüht haben“, ihrer Privatisierungsverpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Mieterprivatisierung, nachzukommen. Die Unternehmen müssen also bestimmte Mindestanstrengungen unternommen und dokumentiert haben.⁴² Diese Kriterien werden den Unternehmen bekanntgegeben, und die Unternehmen, die eine Mindererfüllung ihrer Verpflichtung am Ende der Vertragslaufzeit erwarten, können einen Antrag auf Nichtvertretenmüssen stellen.⁴³

Die hiermit festgelegten Kriterien des Nichtvertretenmüssens genügen den für die angestrebte Anreizwirkung zu stellenden Anforderungen überwiegend, aber nicht vollständig. So ist das Kriterium „Wohnraumleerstand“ durchaus von den Unternehmen beeinflussbar. Einer Manipulation, sprich einem „strategischen“ Wohnraumleerstand, sind allerdings

⁴² Die Unternehmen müssen zusammen mit dem Antrag auf Nichtvertretenmüssen (genauer: dem Antrag auf vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens) der Kreditanstalt für Wiederaufbau Unterlagen einreichen, aus denen u.a. hervorgeht, 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 „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.

⁴³ Insgesamt haben 70 Wohnungsunternehmen einen Antrag auf die vorzeitige Anerkennung des Nichtvertretenmüssens gestellt. Davon hat die KfW 20 als berechtigt anerkannt.

Grenzen gesetzt, da den Unternehmen durch den Leerstand Kosten in Form entgangener Mieteinnahmen entstehen, die die Höhe der Sanktionszahlung, die vermieden werden soll, übersteigen können.

Zusammenfassend ist zur Durchsetzungseffizienz der Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG folgendes zu sagen:

Das Erpressungspotential ist zwischen den Parteien ungleich verteilt. Es kann durch strategische Unvollständigkeiten und strategische Klauseln in den Bestimmungen des AHG vermindert, aber nicht eliminiert werden. Diese Unvollständigkeiten und Klauseln verursachen hohe ex-post Transaktionskosten. Es müssen neben den geplanten Nachverhandlungen über die Ergänzung von Vertragslücken auch nicht geplante Nachverhandlungen über Umfang und Ausgestaltung der Privatisierungspflicht geführt werden, und die Nachweispflicht der Unternehmen führt zu aufwendigen Dokumentationen. Trotz dieses Aufwandes kann das ursprüngliche Privatisierungsziel des Staates nicht erreicht werden.

4. Varianten des Modells

a. Systematik von Förderverträgen

Da Förderverträge regelmäßig unter Unsicherheit über die künftige Marktentwicklung und angesichts einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Staat und Unternehmen geschlossen werden, sind sie notwendigerweise unvollständig. Die sich daraus ergebenden Durchsetzungsprobleme können, 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 vorgegeben ist. Die Nichterfüllung der Auflagen ist mit einer Sanktionsdrohung belegt und für die Erfüllung der Auflage bzw. 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 werden mit oder ohne Auflagen vergeben. 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 werden als Gesamtbetrag zu Beginn der Vertragslaufzeit gegeben 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 werden qualitativ oder quantitativ festgelegt. 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 ein grundlegender Konflikt mit dem Förderziel geschaffen.
- Für die Erfüllung der Auflagen bzw. für die Verhängung der Sanktion können Ausnahmetatbestände vorgesehen sein oder nicht.

b. Modellierung von Förderverträgen

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,

- verschiedene Ausprägungen 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.

5. Förderverträge als Instrument der Wirtschaftspolitik

Es ist aufschlußreich, die Fragen vertraglicher Bindung und vertraglicher Anpassung anhand eines konkreten und vergleichsweise überschaubaren Falles wie dem AHG in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zu untersuchen. Die Bedeutung dieser Fragen wird aber erst erkennbar, wenn man die bei der Analyse des AHG angeschnittenen Fragen überträgt auf das allgemeine Problem des Strukturwandels und die Frage einer zweckmäßigen Gestaltung von Strukturpolitik.

Strukturwandel ist ein permanentes Phänomen und beruht auf einer kontinuierlichen, zum Teil allmählichen, zum Teil raschen Änderung der relativen Preise auf den Faktor- und Gütermärkten.⁴⁴ Dadurch werden die Kapitalanlagen in den betroffenen Branchen umbewertet werden. „Gewinner“ im Strukturwandel erfahren eine Aufwertung, „Verlierer“ eine Abwertung. Ein ökonomisches Problem ergibt sich daraus dann, wenn die Abwertung von Kapitalanlagen, sei es durch den Markt, sei es durch Maßnahmen der Wirtschaftspolitik schneller erfolgt als ihre buchtechnische Abschreibung.

Zur Lösung genau dieses Problem werden vertragliche Vereinbarungen eingesetzt: Marktakteure schließen, um sich gegen das Risiko vorzeitiger Abwertung zu schützen, langfristige Verträge. Sie stimmen die Vertragslaufzeit mit der geplanten Nutzungsdauer ab und schaffen für diesen Zeitraum vertragliche Bindungen. Für die Laufzeit ihres Vertrages entziehen sie sich der Marktbewertung und schützen damit den Wert ihrer Kapitalanlagen. Dieser Schutz ist um so wichtiger, je spezifischer die

⁴⁴ Die Wirtschaftssystemtransformation stellt einen Spezial- oder Extremfall des Strukturwandels dar.

betreffenden Anlagen sind, d.h. je geringer die Möglichkeiten einer späteren Umwidmung sind bzw. je größer — gemessen an der Investitionsplanung — die dabei zu befürchtenden Ertragseinbußen.

Diese Überlegung zeigt: langfristige Verträge wirken tendenziell als Bremse des Strukturwandels. Die Vertragspartner können Verkaufspreise und -mengen langfristig festschreiben, um einzelwirtschaftlich ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit für ihre spezifischen Investitionen zu schaffen. Könnten Investoren dies nicht tun, würden sie langfristige, spezifische Investitionen nicht oder nicht im optimalen Umfang durchführen. Die gesamtwirtschaftliche „Bremswirkung“ fällt um so geringer aus, je mehr relativ viele, relativ gut informierte private Akteure eine Vielzahl einzelner Verträge mit unterschiedlichen Vertragslaufzeiten und mit einander überlappender Vertragsdauer schließen.

Wenn der Staat dagegen den Unternehmen zur Durchführung und Absicherung spezifischer Investitionen Fördermittel im Rahmen langfristiger, unvollständiger Verträge gewährt, ist das Risiko, den Strukturwandel auf Dauer nicht zu fördern, sondern zu bremsen, größer, denn nach Auslaufen der Verträge kann eine ganze Branche mit Marktverhältnissen konfrontiert sein, die eine erhebliche Abwertung ihrer Kapitalanlagen bedeuten. Die Bremswirkung droht um so größer zu sein, je langfristiger und je fester die vertraglichen Bindungen sind, d.h. je geringer die Ausnahmen vom Prinzip der Vertragserfüllung sind. Es besteht ein grundlegender Trade-off zwischen Investitionssicherheit und Anpassungsflexibilität, der bei Förderverträgen eher eine strukturkonservierende Wirkung hat als bei Verträgen zwischen privaten Akteuren.

6. **Schlußfolgerungen und wirtschaftspolitische Implikationen**

Beim AHG konnte eine Absicherung der Privatisierungsverpflichtung, die eine Auflage bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen darstellt, nur mit (transaktions)kostenaufwendiger Filigranarbeit erreicht werden. Es ist fraglich, inwieweit sich dieser Aufwand rechtfertigen läßt. Angesichts der Langfristigkeit der wohnungspolitischen Ziele ist insbesondere zu fragen, ob die erreichten Ergebnisse nicht auch zu geringeren (Transaktions-)Kosten hätten erreicht werden können, wenn der Staat auf vertragliche Bindungen gegenüber Marktakteuren, hier: gegenüber den Wohnungsunternehmen, verzichtet hätte und sich statt dessen glaubwürdig zur zweckmäßigen Umgestaltung der wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verpflichtet hätte.

Langfristige unvollständige Verträge bei der Durchführung von Förderpolitik schaffen vertragliche Bindungen und in Folge spezifischer Investitionen in der Regel auch Abhängigkeiten zwischen Staat und Marktakteuren. Diese Vertragsbeziehungen beinhalten das Risiko hoher ex-post Anpassungskosten. Um die Vertragsrisiken, insbesondere das Risiko hoher ex-post Kosten zu begrenzen, sind bei der Gestaltung von Förderverträgen abzuwägen:

- die Vor- und Nachteile von Auflagen bei der Vergabe von Fördermitteln, insbesondere die Vor- und Nachteile einer quantitativen Auflage,
- die Vor- und Nachteile einer Vergabe von Fördermitteln ex-ante gegenüber einer schrittweisen Vergabe der Mittel im Laufe der Vertragserfüllung,
- die Vor- und Nachteile einer Androhung von Sanktionen.

Je langfristiger die wirtschaftspolitischen Ziele, desto wichtiger ist es, abzuwägen, inwieweit die mit der Vergabe von Fördermitteln angestrebte Wirkung, die in der Regel auf das Investitionsverhalten zielt, nicht ebenfalls oder sogar besser erreicht werden kann durch nicht-kooperative Koordinierungsformen im Sinne einer Bindung an die zweckmäßige (Um-)Gestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, d.h. durch Verzicht auf vertragliche Bindungen gegenüber einzelnen Marktakteuren. Auf diese Weise könnte die Wirtschaftspolitik das notwendige Maß an Glaubwürdigkeit möglicherweise zu geringeren Kosten erreichen, sprich glaubwürdig sein, ohne sich einseitig erpreßbar zu machen.

Literaturverzeichnis

- 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 Regionen in den fünf neuen Bundesländern und Berlin (Ost)*. Bochum.
- Bernheim, D. und M. D. Whinston (1998). Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity. *American Economic Review* Vol. 88: 902–932.
- BGBI. (Bundesgesetzblatt) (1993). Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), Teil I, Nr. 30, 26. Juni: 986–989.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Econometrica*. Vol 4: 385–405.
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) (1998). *Daten und Fakten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft*. Köln.
- Huberman, G. und C.M. Kahn (1988a). Strategic Renegotiation. *Economic Letters*, Vol. 28: 117–121.
- Huberman, G. und C.M. Kahn (1988b). Limited Contract Enforcement and Strategic Renegotiation. *American Economic Review*, Vol. 78: 471–484.

- Hviid, M. (1998). Relational Contracts, Repeated Interaction and Contract Modification. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 5: 179–194.
- Knight, F. H. (1921/96). *Risk, Uncertainty and Profit*. New York, wieder abgedruckt in L. Puttermann und R. S. Kroszner (Hrsg.), *The Economic Nature of the Firm: A Reader*. Cambridge: 60–65.
- Kumkar, L. (1998). Privatwirtschaftliche Koordinierungsstrukturen in vertikal strukturierten Industrien: Eine Analyse der Stromwirtschaft auf der Grundlage der neuen Institutionenökonomik. Kieler Arbeitspapiere Nr. 873. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Milgrom, P. und P. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs.
- Rasmusen, E. (1994). *Games and Information*. Cambridge.
- Richter, R. und E. G. Furubotn (1996). *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen.
- Sander, B. (1994). Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Analyse und Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 224/225, Februar.
- (1997). Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. Kieler Arbeitspapier Nr. 838, Oktober.
- Simon, H. (1981). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York.
- (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.