Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 223

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich

Von

Armin Bohnet, Raimund Dietz, Karl-Hans Hartwig,
Helmut Leipold, Spiridon Paraskewopoulos,
Hans-Rudolf Peters, Michael Reichhardt,
Werner Schenzer, Bruno Schönfelder und
Ernst Schraufstätter

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 223

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 223

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich

Von

Armin Bohnet, Raimund Dietz, Karl-Hans Hartwig,
Helmut Leipold, Spiridon Paraskewopoulos,
Hans-Rudolf Peters, Michael Reichhardt,
Werner Schenzer, Bruno Schönfelder und
Ernst Schraufstätter

Herausgegeben von

H. Jörg Thieme

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Privatisierungsstrategien im Systemvergleich / von Armin Bohnet . . . Hrsg. von H. Jörg Thieme. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1993
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 223)
ISBN 3-428-07773-3
NE: Bohnet, Armin; Thieme, Hans Jörg [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-07773-3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Von *H. Jörg Thieme,* Düsseldorf

Die ehemals sozialistischen Länder Ost- und Mitteleuropas stehen in einem Prozeß radikaler ordnungspolitischer Veränderungen. Die administrativen Wirtschaftssysteme waren über vierzig bzw. siebzig Jahre geprägt durch eine rigorose zentrale Planung des Wirtschaftsprozesses; sie umzusetzen, setzte die weitestgehende Zentralisierung, also „Verstaatlichung", der Verfügungsrechte an den Produktionsmitteln voraus. Die negativen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen dieser unheilvollen Kombination von zentraler Wirtschaftsplanung einerseits und staatlichen Eigentumsrechten andererseits sind nach dem Zusammenbruch des Sozialismus hinreichend deutlich geworden.

Es war deshalb klar, daß eine angestrebte Transformation der administrativen Zentralplanwirtschaft in eine Marktwirtschaft nur dann gelingen wird, wenn die Entscheidungs-, Handlungs- und Nutzungsrechte am Produktionsmitteleigentum möglichst rasch dezentralisiert und privatisiert werden. Dies ist in den theoretischen Vorschlägen und Konzeptionen der Systemtransformation postuliert und hinreichend begründet worden. Gleichwohl zeigen die ersten Erfahrungen in den Transformationsländern und insbesondere auch in Ostdeutschland, daß es äußerst problematisch ist, diese gewaltige Privatisierungsaufgabe in der Praxis zügig zu lösen. Die Schwierigkeiten bestehen nicht nur rein quantitativ darin, daß nahezu die gesamte Volkswirtschaft in staatlichen oder genossenschaftlichen Unternehmen organisiert war, die nunmehr zur Disposition stehen. Hinzu kommen die beobachtbaren wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der Transformationsphase (drastischer Rückgang von Produktion und Beschäftigung, Marktzusammenbrüche, Preissteigerungen, politische Unsicherheiten, Nationalitätenstreitigkeiten, Wanderungsprozesse usw.), Unklarheiten bei der Übernahme ökologischer Altlasten, ungeklärte Rechtsansprüche ehemaliger Eigentümer, nicht existierende oder nicht funktionierende Kredit- und Eigenkapitalmärkte, fehlende Bewertungskriterien für vorhandenes Realkapital in den Unternehmen sowie – und dies ist für den Prozeß der Privatisierung besonders gravierend – fehlende rechtliche, administrative und personelle Voraussetzungen für die konkreten Privatisierungsverfahren.

Diesen Privatisierungsproblemen war die Tagung des Ausschusses zum Vergleich von Wirtschaftssystemen des Vereins für Socialpolitik gewidmet, die vom 27. bis 29. September 1992 in Horumersiel/Schillig stattfand. In acht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Referaten und Koreferaten wurden unterschiedliche theoretische, aber auch sehr praxisbezogene Aspekte der Privatisierungspolitik in den Transformationsprozessen angesprochen und diskutiert.

Einen ersten Schwerpunkt bildeten dabei die Begründung der Notwendigkeit von Privatisierungen sowie die Analyse der in Ostdeutschland und anderen europäischen Transformationsländern angewendeten Privatisierungs- und Sanierungsmethoden. Ein Vergleich der verschiedenen praktizierten Verfahren zeigt, daß Zeitbedarf und gesamtwirtschaftliche Dimension des Sanierungsproblems im Privatisierungsprozeß häufig unterschätzt und ökonomische sowie soziale Ziele der Transformation unterschiedlich gut verwirklicht werden *(Leipold)*. Die Notwendigkeit zur Privatisierung ist nicht nur für die ehemals sozialistischen Planwirtschaften evident, sondern in abgeschwächter Form auch für die Marktwirtschaften Westeuropas. Am Einigungsprozeß in Deutschland wird sichtbar, daß die Chancen einer notwendigen Zurückdrängung staatlicher Produktions- und Unternehmenstätigkeit in den alten Bundesländern weitgehend nicht genutzt wurden und die unter Allokationsaspekten erforderliche marktwirtschaftliche Erneuerung ausblieb *(Hartwig)*.

Ein zweiter Diskussionsschwerpunkt waren die Privatisierungserfahrungen in den neuen Bundesländern in Deutschland: Ziele, Hemmnisse und Strategien der Privatisierung wurden einmal am Beispiel einer ostdeutschen Schlüsselindustrie, der chemischen Industrie, aus der Sicht der staatlichen Privatisierungsagentur *(Treuhandanstalt)* dargestellt und keineswegs pessimistische Zukunftserwartungen formuliert *(Schraufstätter)*. Sodann wurde die Ausgangssituation der Wohnungswirtschaft in den postsozialistischen Ländern kritisch gewürdigt und am Beispiel der ostdeutschen Wohnungswirtschaft gezeigt, wie durch die Übernahme der westdeutschen Regulierungssysteme die notwendigen Anpassungsprozesse verzögert und die Besitzstände der kommunalen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern gesichert werden *(Schönfelder)*. Schließlich wurden Privatisierung und Reorganisation der Volkseigenen Betriebe aus ordnungstheoretischer Sicht analysiert, wobei die *Treuhandanstalt* selbst bei strikter Beschränkung auf die Rolle des Unternehmensverkäufers wegen finanzieller und ökologischer Altlasten, ungeklärter Eigentumsfragen und arbeitsrechtlicher Verpflichtungen nur bedingt erfolgreich sein kann *(Paraskewopoulos)*.

In dem dritten Schwerpunkt wurden Privatisierungs- und Transformationsprobleme aus transaktions- und systemtheoretischer sowie ordnungspolitischer Sicht beurteilt: Dazu wurde ein Transformationsmodell unter Einschluß gesamtwirtschaftlicher Koordinationskosten vorgestellt und am Beispiel der Privatisierung seine Leistungsfähigkeit bei der Lösung praktischer Transformationsprobleme geprüft *(Bohnet / Reichhardt)*. In einem in systemtheoretischer Tradition stehenden Beitrag zu einer evolutionären Theorie der Wirtschaftsprozesse wird nicht der Transfer von Staats- in Privateigentum als zen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trales Transformationsproblem gesehen. Da in den ehemaligen Zentralplanwirtschaften keine wohldefinierten Eigentumsrechte existierten, sind im Transformationsprozeß Wirtschaftsweise und Eigentumsrechte erst neu zu konstituieren *(Dietz)*. Aus ordnungs- und strukturpolitischer Sicht wurde kritisiert, daß die Privatisierungsdebatte und -strategien primär betriebswirtschaftliche und nicht gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen. Bei den vorgeschlagenen strukturpolitischen Privatisierungsstrategien ist das Ausmaß ordnungspolitischer Probleme allerdings abhängig von der Ausgestaltung der sektoralen Strukturpolitik *(Peters)*.

Der vorliegende Band erhebt keinen Anspruch auf umfassende und erschöpfende Analyse des Privatisierungsproblems in Transformationsprozessen. Die Kürze der verfügbaren Tagungszeit, die geringen empirischen Privatisierungserfahrungen sowie Interessen und Neigungen der Autoren sind Gründe genug, keine allgemeine Privatisierungstheorie zu erwarten. Gleichwohl können interessante Einsichten in einzelne Aspekte der dramatischen Dezentralisierungsprozesse in den Transformationsländern gewonnen werden. Dafür danke ich den Referenten (Autoren), Koreferenten und Diskussionsteilnehmern, die die Ausschußsitzung in nordischer Einsamkeit zu einem erinnerungswürdigen Ereignis gestaltet haben. Meinen Mitarbeitern, Herrn Dr. Albrecht Michler, Herrn Dipl.-Ök. Henning Eckermann und Herrn Dipl.-Ök. Karlheinz Kratz, danke ich für die umfangreiche Unterstützung nicht nur bei der Organisation der Tagung, sondern auch bei der Herausgabe dieses Bandes.

Düsseldorf, im Frühjahr 1993

Prof. Dr. H. Jörg Thieme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Notwendigkeit und Strategien der Privatisierung in Europa

Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa

Von *Helmut Leipold,* Marburg 13

Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung

Von *Karl-Hans Hartwig,* Bochum 41

Zweiter Teil

Privatisierung in den neuen Bundesländern Deutschlands

Die Privatisierung der ostdeutschen chemischen Industrie

Von *Ernst Schraufstätter,* Wuppertal 67

Das Privatisierungsproblem im Bereich der Wohnungswirtschaft

Von *Bruno Schönfelder,* Freiberg 77

Problemfelder der Privatisierung und Reorganisation von volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR aus ordnungspolitischer Sicht

Von *Spiridon Paraskewopoulos,* Leipzig, und *Werner Schenzer,* Köln 101

Dritter Teil

Privatisierung und Transformation unter theoretischen und ordnungspolitischen Aspekten

Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten – Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen

Von *Armin Bohnet* und *Michael Reichhardt,* Gießen 127

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht. Ein Beitrag zur Theorie der Transformation

Von *Raimund Dietz,* Wien 151

Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien

Von *Hans-Rudolf Peters,* Oldenburg 183

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erster Teil

Notwendigkeit und Strategien der Privatisierung in Europa

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa

Von *Helmut Leipold,* Marburg

A. Einleitung

Die mittel- und osteuropäischen Länder sind auf dem mühsamen Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft. In Theorie und Praxis dominiert dabei die Einsicht, daß eine funktionierende Marktwirtschaft auch privates Eigentum verlangt. Die Privatisierungspolitik erweist sich jedoch als außerordentlich schwieriges Unterfangen, das allein aufgrund der Größenordnung historisch einmalig ist. Noch Ende der 80er Jahre erwirtschaftete der sozialistische, also der staatlich oder genossenschaftlich organisierte Sektor in allen Reformländern mehr als 90 vH des Volkseinkommens. In der Industrie beliefen sich die entsprechenden Anteile auf nahezu 100 vH. Folglich steht nun die Privatisierung gesamter Volkswirtschaften an. Bei dieser umfassenden Neuverteilung der Vermögens- und Verfügungsrechte sind unvermeidlich auch beträchtliche Interessenkonflikte involviert. Daher verwundert es nicht, daß Tempo, Umfang und Methoden der Privatisierung in den einzelnen Ländern umstritten sind und auch außerordentlich unterschiedlich ausfallen (als Überblick vgl. *United Nations Economic Commission for Europe* 1992; *Dehesa* 1991; *Grosfeld / Hare* 1991; *Leipold* 1992a; *Roggemann* 1992).

In diesem Beitrag können die länderspezifischen Detailregelungen und die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der Privatisierungspolitik nicht behandelt werden. Vielmehr sollen die wichtigsten Methoden dargestellt und knapp bewertet werden. Dies geschieht unter dem Gliederungspunkt B., wobei vereinfacht zwischen den Methoden des Verkaufs und der Gratisvergabe unterschieden wird. Die Ausführungen befassen sich vorrangig mit den Varianten der Gratisvergabe, und zwar aus zwei Gründen. Erstens existieren dazu vergleichsweise zur Verkaufsmethode nur wenig Untersuchungen. Zweitens gibt es zu dem Vorhaben, einen beträchtlichen Teil des ehemals sozialistischen Produktivvermögens gratis oder gegen einen symbolischen Preis an die Bevölkerung oder die Belegschaften zu verteilen, keine historischen Parallelen und demgemäß auch keine Erfahrungen. Deshalb überrascht es auch nicht, daß mit Ausnahme Deutschlands die Regelungen zur Massenprivatisierung in allen Reformländern umstritten waren und die Verabschiedung der Privatisierungsgesetze maßgeblich verzögerten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daneben war und ist strittig, ob und inwieweit Ausländer gleiche Erwerbschancen wie Inländer erhalten sollen und ob und inwieweit enteignetes Vermögen an die Alteigentümer zurückgegeben oder entschädigt werden soll. Die Auseinandersetzungen basieren offensichtlich auf der Annahme, daß das hinterlassene sozialistische Vermögenserbe hinreichend attraktive Erwerbs- und Beteiligungsobjekte enthält. Die auf diese Annahme gegründeten Erwartungen deuten wiederum eine Überschätzung des vorhandenen Vermögensstocks und eine Unterschätzung des gesamtwirtschaftlichen Sanierungsbedarfs an. Für diese Vermutung spricht auch die Tatsache, daß das Sanierungsproblem in den Reformländern bisher kaum öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Die Frage, was mit den Vermögensobjekten und speziell den Betrieben geschehen soll, die sich kurzfristig nicht privatisieren lassen, wird sich jedoch früher oder später überall stellen. Von daher scheint es geboten, das Sanierungsproblem aufzugreifen und einige in Frage kommende Methoden zu dessen Bewältigung aufzuzeigen, was unter dem Gliederungspunkt C. geschehen soll.

B. Alternative Privatisierungsmethoden

I. Regelungsbedürftige Tatbestände der Privatisierungsmethoden

Das prägende Merkmal der sozialistischen Eigentumsverhältnisse bestand und besteht in der Zuordnung der wirtschaftlichen Verfügungsrechte zu kollektiv verfaßten Organen wie zu staatlichen Organen, Beschäftigten- oder Genossenschaftskollektiven. Die Defekte des staatlichen wie auch des sog. gesellschaftlichen Eigentums sind bekannt und wurzeln maßgeblich in der Trennung zwischen Verfügung und Verantwortung sowie in der Beschränkung selbständiger unternehmerischer Initiativen (*Leipold* 1983). Privatisierung des sozialistischen Eigentums bezweckt Entstaatlichung und Entkollektivierung der Wirtschaft und bedeutet demnach die Übertragung der Eigentumsrechte von staatlichen oder sonstigen kollektiv verfaßten Organen an selbständige und selbstverantwortliche natürliche oder juristische Personen. Mit der Regelung, von wem welche Objekte für wen zu welchen Preisen und Konditionen übertragen werden sollen, ist zugleich die Frage nach der Privatisierungsmethode angesprochen.

Bezüglich der Frage, wem die Zuständigkeit für die Durchführung der Privatisierungsgesetze übertragen werden soll, bieten sich folgende Möglichkeiten an. Träger der Privatisierungspolitik können erstens staatliche Agenturen, zweitens unabhängige und kommerziell wirtschaftende Agenturen und drittens die zur Privatisierung anstehenden Wirtschaftseinheiten selber sein.

Als staatliche Agenturen kommen etablierte oder neu einzurichtende Ministerien, ferner Anstalten des öffentlichen Rechts wie z. B. die *Treuhandanstalt*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bis hin zu dezentralen von Bezirken oder Kommunen kontrollierten Privatisierungsfonds in Frage. Für unabhängige Privatisierungsagenturen bieten sich ebenfalls verschiedene Organisationsformen an. Sie können als private Aktiengesellschaften (Investmentgesellschaften, mutual funds, Holding AG) verfaßt sein, wobei der Staat neben Privatpersonen Anteilsrechte halten kann. Die Agenturen handeln im staatlichen Auftrag, wirtschaften aber selbständig und rentabilitätsorientiert (*Borensztein / Kumar* 1991). Schließlich kann die Zuständigkeit für die Privatisierung auch dem Management und den Belegschaftsorganen (Arbeiterrat, Versammlung der Genossenschaftsmitglieder) übertragen werden, die dann im Rahmen der gesetzlichen Regelungen initiativ werden. Diese dezentrale Lösung weist Schwächen auf. Für das Management eröffnen sich Gelegenheiten zur persönlichen Bereicherung, die durch die bekanntgewordenen Fälle der wilden oder spontanen Privatisierung belegt werden (*Johnson / Kroll* 1991). Seitens der Belegschaftsorgane sind Widerstände gegen externe Erwerber und unternehmerisch gebotene Sanierungskonzepte zu befürchten (*Gruszecki / Winiecki* 1991).

Bezüglich der Frage, welche Objekte für wen privatisiert werden sollen oder können, gilt es im ersten Schritt, die Objekte zu benennen, deren Privatisierung verboten ist. Dazu gehören in den meisten Reformländern Bodenschätze, Waldflächen, Kulturgüter, Straßen- und Wasserwege, öffentliche Versorgungsunternehmen und andere Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur (vgl. beispielhaft dafür die russischen Regelungen bei *Peterhoff / Schneider* 1992, S. 107). Für die zur Privatisierung vorgesehenen Objekte ist dann zu klären, von wem sie erworben werden können. Eine wichtige Differenzierung bezieht sich dabei auf in- und ausländische Personen. So existieren in den meisten Ländern Sonderregelungen für den Erwerb von Immobilien und besonders von Grund und Boden durch Ausländer. Mit Ausnahme Deutschlands ist der Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen durch Ausländer nahezu überall entweder verboten oder nur in begrenztem Umfang zulässig (vgl. Tabelle 1 und 2).

Unterschiedliche Regelungen findet man auch für das gewerbliche Vermögen im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Beispielhaft dazu sind die Gesetze zur kleinen und großen Privatisierung in der Tschechoslowakei (*Dyba* 1991; *Kupka* 1992). Die kleine Privatisierung betrifft die Betriebseinheiten des Handwerks-, Handels-, Gaststätten- und sonstigen Dienstleistungsbereichs. Die Regelungen der großen Privatisierung gelten für Industriebetriebe, Geldinstitute und Versicherungsanstalten. Der Erwerb von Objekten im Bereich der kleinen Privatisierung ist auf natürliche und juristische Personen der CSFR begrenzt und wird hauptsächlich über öffentliche Versteigerungen organisiert. Ausländer können nur an wiederholten Versteigerungen teilnehmen (vgl. unten B.II.2.). Dagegen können Ausländer Objekte im Bereich der großen Privatisierung von Anfang an erwerben. Ausgenommen davon sind

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Privatisierung landwirtschaftlicher Betriebe

	Restitution an ehemalige Eigentümer	Verkauf oder Verteilung an Inländer	Erwerb durch Ausländer
Bulgarien	Ja	Ja	Verboten
CSFR	Ja	Ja (Verkauf)	Verboten
Deutschland	Ja	Ja (Verkauf)	Ja
Estland	Ja	Ja	Verboten
Lettland	Ja	Ja	Verboten
Litauen	Ja	Ja	Keine Entscheidung
Polen	Ja	Ja (Verkauf)	Begrenzt
Rumänien	Ja	Ja	Verboten
Rußland	Nein	Ja	Verboten
Ukraine	Nein	Ja	Verboten
Ungarn	Teilweise	Ja (Verkauf und Verteilung)	Verboten
Weißrußland	Nein	Geplant	_

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 196.

Tabelle 2

Methoden zur Privatisierung im Handels- und Dienstleistungsbereich

	Verkauf		Gratis-vergabe	Erwerb durch Ausländer
	Auktion	Direkt-verkauf		
Bulgarien	Ja	Ja	Nein	-
CSFR	Ja	Ja	Nein	Begrenzt [a]
Deutschland	Nein	Ja	Nein	Unbegrenzt
Estland	Ja	Ja	Nein	-
Lettland	Ja	Ja	Nein	-
Litauen	Ja	Geplant	Nein	
Polen	Ja	Ja	Nein	Unbegrenzt
Rumänien	Ja	Ja	Nein	Unbegrenzt
Rußland	Ja	Ja	Nein	Begrenzt
Ukraine	Ja	Ja	Nein	-
Ungarn	Ja	Ausnahmsweise	Nein	Begrenzt
Weißrußland	Ja	Ja	Nein	Begrenzt

[a] Begrenzt in Teilnahme an erster Auktion. Spätere Teilnahme und Erwerb von privaten Eigentümern sind meist möglich.

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 244.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zumindest für eine bestimmte Zeit die Anteile von Betrieben, die zur Massenprivatisierung anstehen und die nur Inländer im Wege der Ausgabe von Gutscheinen erwerben können. Einzelheiten dazu werden an späterer Stelle noch erläutert (B.III.).

Neben den Rechten ausländischer Erwerber gilt es, die Rechte und Ansprüche der Alteigentümer zu klären. Die Frage, ob und inwieweit die zwangsweise enteigneten Vermögensobjekte an die ehemaligen Eigentümer zurückgegeben werden sollen oder ob und in welcher Höhe der Staat Entschädigungen zu leisten hat, erweist sich in allen Reformländern als Streitpunkt. Aus juristischer Sicht scheint die dingliche Rückgabe geboten zu sein. Wie die Erfahrungen in Ostdeutschland belegen, ist die Durchsetzung der Rückgabeansprüche jedoch mit beträchtlichen rechtlichen und ökonomischen Problemen verbunden. Die früheren Eigentumsverhältnisse lassen sich meist nicht eindeutig rekonstruieren. Vor allem das gewerbliche Betriebsvermögen ist durch Investitionen oder Betriebszusammenschlüsse im Laufe der Zeit verändert worden. Eine klare Zuordnung des Vermögens zu ehemaligen Eigentümern und aktuellen Nutzern ist kaum möglich. Aufgrund der Vermögensänderungen ergibt sich ein Filz von Ansprüchen, der sich nur im Wege mühsamer und langwieriger rechtlicher Prozeduren entwirren läßt. Als weiteres Erschwernis kommt hinzu, daß in den sozialistischen Staaten keine systematischen Grundbücher geführt wurden.

Diese Rechtsunsicherheiten wirken sich als Privatisierungs- und Investitionshemmnis aus. Die besseren ökonomischen Argumente sprechen daher für das Entschädigungsprinzip. Es sichert den Erwerbern und Investoren klare Eigentumsrechte, weil es deren Rechte von den Ansprüchen der Alteigentümer gegenüber dem Staat trennt. Freilich ist auch die Klärung und Festlegung einer angemessenen Entschädigung ein schwieriges Geschäft (vgl. *Sinn / Sinn* 1991, S. 96ff.). Von daher mag ein Kompromiß zwischen Rückgabe und Entschädigung empfehlenswert sein, wonach die dingliche Rückgabe auf jene Vermögensobjekte zu beschränken ist, die sich nicht wesentlich verändert haben. Diese Bedingung dürfte am ehesten bei Wohnungen und landwirtschaftlich genutzten Bodenflächen erfüllbar sein. Die landesspezifischen Gesetze enthalten ungeachtet von der Anerkenntnis oder Ablehnung der Restitution eine Reihe von Vorbehalten, die in der Tabelle 3 nicht berücksichtigt sind. Beispielhaft sei auf das in Deutschland im März 1991 erlassene „Hemmnisbeseitigungsgesetz“ und das im Juli 1992 erlassene „Investitionsvorranggesetz“ verwiesen, deren Zweck es ist, den Erwerberinteressen Vorrang gegenüber den Interessen der Alteigentümer zu sichern.

Der wichtigste Bestandteil der Privatisierungsmethode ist die Spezifikation der Bedingungen, zu denen Vermögensobjekte erworben oder übertragen werden können und sollen. Die Alternativen bewegen sich zwischen den Polen des Verkaufs und Verschenkens. Dazwischen liegen Lösungen, die eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Restitution (verabschiedet oder geplant)

	Industrie	Handel	Landwirtschaft
Bulgarien	Ja	Ja	Ja
CSFR	Ja	Ja	Ja
Deutschland	Ja	Ja	Ja
Estland	Ja	Ja	Ja
Lettland	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Ja
Polen	Ausnahmsweise	Ja	Ja
Rumänien	Nein	Nein	Nein
Rußland	Nein	Nein	Nein
Ukraine	Nein	Nein	Nein
Ungarn	Nein	Nein	Nein
Weißrußland	Nein	Nein	Nein

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 200.

Kombination zwischen Verkauf und Verschenken vorsehen, indem Personengruppen Vorzugsregelungen bei der Privatisierung eingeräumt werden. Tabelle 4 und 5 zeigen die Anwendung dieser Methoden bei der Privatisierung des industriellen Vermögens.

II. Verkaufsmethoden

Der Verkauf des sozialistischen Vermögens stellt in allen Reformländern die wichtigste Privatisierungsmethode dar. Denkbare Verkaufsmethoden sind erstens diskrete Verhandlungen zwischen Privatisierungsagenturen und Erwerbern, zweitens öffentliche Bietverfahren und drittens der Verkauf von Anteilen auf dem Markt an anonyme Erwerber, also der Aktienverkauf. Die Vorzüge und Grenzen dieser Methoden seien kurz genannt. Die konkrete Anwendung in den Reformländern wird in den Tabellen aufgezeigt.

1. Diskrete Verkaufsverhandlungen

Vor dem Verkaufsbeginn hat die Privatisierungsagentur zunächst eine möglichst detaillierte Bestandsaufnahme der einzelnen Vermögensobjekte zu erstellen. Dazu gehören die Beschreibung und Bewertung der Vermögensbestände (vgl. beispielhaft *Dyba* 1991, S. 5). Das ist leichter gesagt als getan. Bei der Privatisierung der Staatsbetriebe beginnen die Schwierigkeiten mit der Aufspaltung des Gesamtvermögens in marktgerechte Betriebsteile. Bekannt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Methoden zur Privatisierung des Industrievermögens

	Verkauf an In- und Aus-länder	Gratisvergabe bzw. Sonderkonditionen		
		Bevölkerung	Belegschaft	Dezentrale staatl. oder unabhängige Fonds
Bulgarien	Ja	Nein	Ja	Nein
CSFR	Ja	Gutscheine	Nein	Ja
Deutschland	Ja	Nein	Nein	Nein
Estland	Nein	Ja	Ja	Ja
Lettland	Ja	Vorgesehen	Ja	-
Litauen	Ja	Nein	Teilweise	-
Polen	Ja	Gutscheine (Fondsanteile)	Ja	Ja
Rumänien	Ja	Gutscheine	Ja	Ja
Rußland	Ja	Ja	Ja	Ja
Ukraine	Ja	Ja	Ja	Ja
Ungarn	Ja	Nein	Teilweise	Nein
Weißrußland	Ja	Ja	Ja	Ja

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 235.

lich bestand in der Zentralplanwirtschaft ein Hang zu Großbetrieben. Größe und Organisation der Betriebe waren maßgeblich von politisch-administrativen Kriterien bestimmt. Nun gilt es, diese Komplexe zu entflechten und überlebensfähige Einheiten ausfindig zu machen. Dabei sind zufällig gewachsene und kalkulierte Verpflichtungen oder Guthaben zu separieren und zuzurechnen. Allein aufgrund der planwirtschaftlichen Preis- und Rechnungsdefekte scheint es geboten, daß der Staat überkommene Verpflichtungen (Schulden, Altlasten) der Betriebe übernimmt oder zumindest großzügig im Kaufpreis aufrechnet. Die Preisfindung markiert ohnehin den schwierigsten Teil der Verkaufsverhandlungen, womit das eigentliche Bewertungsproblem angesprochen ist.

In westlichen Marktwirtschaften orientiert sich der Unternehmenspreis am Ertragswert, also am abdiskontierten Wert der zukünftigen Erträge. Unter den Bedingungen der Systemtransformation läßt sich dieses Bewertungsverfahren nur bedingt anwenden. Weder die aus der planwirtschaftlichen Vergangenheit stammenden noch die aktuellen Betriebsdaten können als verläßliche Anhaltspunkte für die zukünftige Ertragslage der Betriebe dienen. Hinzu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Vergabe- und Beteiligungsformen für die Belegschaft

Bulgarien	Bis zu 20 vH der Aktien mit Nachlaß von 50 vH
CSFR	Keine
Deutschland	Keine
Estland	Beteiligung vorgesehen
Lettland	Beteiligung vorgesehen
Litauen	Vorzugsrechte für Gutscheine der Belegschaft beim Aktienverkauf
Polen	Bis zu 20 vH der Aktien mit Nachlaß von 50 vH
Rumänien	Bis zu 10 vH der Aktien mit Nachlaß von 10 vH
Rußland	Zwei Wahlmöglichkeiten: Entweder Gratisvergabe von 25 vH der Aktien und Erwerb weiterer 10 vH mit Nachlaß von 30 vH oder Verteilung von 51 vH der Aktien gegen Gutscheine von je 10.000 Rubel und Kauf der 49 vH zu festgesetzten Preisen
Ukraine	Vorzugsrechte beim Verkauf
Ungarn	Erwerb von bis zu 15 vH der Aktien mit staatlicher Förderung (Gesetz über Mitarbeiterbeteiligung)
Weißrußland	Ungeklärt

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 235; Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 1992, S. 5.

kommen Unsicherheiten über ungeklärte Rechtsansprüche sowie über die weitere Entwicklung der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Von daher liegt es nahe, die Preisfindung am Substanzwert zu orientieren. Dazu sind die Zeitwerte der Aktiva und Passiva des Betriebes zu ermitteln, wozu die vor der Privatisierung zu erstellenden Eröffnungsbilanzen einige Aufschlüsse geben. Daneben sind auch nichtbilanzierte Werte wie Markenrechte, Ausbildungsstand der Belegschaft, etablierte Absatzbeziehungen u. a. zu berücksichtigen. Die für den Verkauf verantwortlichen Agenturen sind gut beraten, wenn sie sich des Sachverstands erfahrener Wirtschaftsprüfer und Beraterfirmen bedienen. Zudem sind sie auf die Bewertungen der Verhandlungspartner und deren unternehmerisches Wissen angewiesen. Jedenfalls ist der Preis Verhandlungssache. Es gibt keinen fairen oder gar objektiven Preis. Deshalb und aufgrund der aus dem Verkauf ganzer Wirtschaftsbereiche rührenden besonderen Marktbedingungen sind auch keine hohen Kaufpreise zu erwarten. Reichliches Angebot von Vermögen mit meist geringer Qualität und Ertragsaussicht bei begrenzter Nachfrage drückt bekanntlich die Preise nach unten, weshalb die Privatisierungserlöse entgegen noch vorhandenen Erwartungen in allen Reformländern bescheiden ausfallen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Öffentliche Bietverfahren*

Aufgrund der angedeuteten Bewertungsprobleme bietet es sich an, das Bietverfahren so weit als möglich anzuwenden. Danach sind die angebotenen Vermögensobjekte öffentlich auszuschreiben (*Schmieding / Koop* 1991). Den Kaufinteressenten sollten dabei möglichst umfassende Daten über die Kaufobjekte zugänglich sein. Es ist auf die Anonymität des Bietens zu achten, um Absprachen zu verhindern.

Die Auktionen im Rahmen der kleinen Privatisierung in der CSFR können als Anschauungsbeispiele dienen (*Vitek* 1991). In der seit Januar 1991 angelaufenen ersten Runde waren nur inländische Bieter zugelassen. Der Aufrufpreis wurde durch unabhängige Bewerter festgelegt. Zur Teilnahme an den Auktionen mußten 10 vH dieses Preises, mindestens aber 10 000 Kronen hinterlegt werden. Der Kaufpreis war spätestens 30 Tage nach Zuschlag zu zahlen. Tatsächlich wurden die Aufrufpreise 1991 um durchschnittlich 40 vH überboten. Wurden die angebotenen Objekte in der ersten Runde nicht verkauft, so wurde der Aufrufpreis um 10 vH, maximal um 50 vH reduziert, wobei in der zweiten Runde dann auch ausländische Bieter zugelassen waren.

Angesichts der unvollkommenen Kapitalmärkte bietet dies Verfahren die beste Gewähr für die marktgerechte Preisfindung. Wie die Erfahrungen zeigen, hat es sich im Rahmen der kleinen Privatisierung bewährt und gilt hier auch in den meisten Reformländern als obligatorische Privatisierungsmethode (*United Nations Economic Commission for Europe* 1992, S. 242 ff.; *Inotai* 1992).

3. *Verkauf über die Börse*

Das Bietverfahren ist ein temporärer Behelf für Kapitalmärkte, deren Entwicklung sich in der Experimentierphase befindet. Das gilt besonders für die Entwicklung der organisierten Aktienmärkte. So existieren mittlerweile zwar die gesetzlichen Grundlagen für die Umwandlung der Staatsbetriebe in Aktiengesellschaften, für die Gründung autonomer Geschäftsbanken und für die Einrichtung von Aktienbörsen. Die Möglichkeiten und die Bereitschaft für die Privatisierung der Betriebe über die Börse sind jedoch in den meisten Fällen nicht gegeben. Es mangelt sowohl an attraktiven Beteiligungsobjekten als auch an privaten und professionellen Erwerbsinteressenten. Die Anlaufschwierigkeiten für den Gang zur Börse werden in Polen deutlich. Hier sollten in 1990 sieben Staatsbetriebe über die Börse privatisiert werden. Dies gelang nur für fünf Betriebe, wobei bei vier Betrieben die Nachfrage nach den Aktien hinter den Erwartungen zurückblieb. Der Katalog der zum Aktienkauf anstehenden Unternehmen war bis Ende 1991 auf ganze neun (Mitte 1992 auf zwölf) Kandidaten angewachsen, wobei sich die Aktienkurse bisher in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meisten Fällen unterhalb der Emissionspreise bewegten (*United Nations Commission for Europe* 1992, S. 241f.; *Delhaes* 1992, S. 74).

Auch die Ergebnisse in anderen Reformländern belegen, daß der börsenmäßig organisierte Aktienverkauf vorerst nur in Ausnahmefällen als Privatisierungsmethode geeignet ist (vgl. Tabelle 6). Im Vergleich zum Verkauf an einzelne Erwerber weist sie zudem den Nachteil auf, daß unternehmerische Sanierungskonzepte nicht eingebracht werden.

Tabelle 6

Stand und Umsätze der Aktienbörsen

	Eröffnung	Zahl der notierten Aktien	Täglicher Umsatz (in Mio. US $)
Bulgarien	Dez. 1991		
CSFR	geplant 1992		
Estland	-		
Lettland	-		
Litauen	-		
Polen	April 1991	9	70
Rumänien	geplant 1992		
Rußland	Nov. 1990	21	1
Ukraine	Okt. 1992		
Ungarn	Juni 1990	19	0,5
Weißrußland	1992		

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe 1992, S. 228.

4. *Vorzüge und Grenzen der Verkaufsmethode*

Damit ist sicherlich der wichtigste Vorteil des Verkaufs der Staatsbetriebe an einzelne Erwerber angedeutet. Für ein Unternehmen einen Bieter und Erwerber zu finden, heißt in der Regel auch das beste Unternehmenskonzept zu finden (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* 1991, S. 16). Der Kaufpreis indiziert die erwarteten Erträge der Vermögensobjekte. Fehlende Kaufgebote deuten umgekehrt mangelnde Ertragsaussichten an. Preise sind daher das vergleichsweise beste Maß für die Bewertung der Vermögensbestände und deren relative Erträge. Die preisgelenkte Privatisierung sorgt dafür, daß das Vermögen zum fähigsten Wirt wandert. In der Transformationsphase ist eine Reihe phasenspezifischer Unvollkommenheiten zu berücksichtigen, die bereits genannt wurden. Sowohl die Entwicklung der gesetzlichen Regelungen und deren administrative Kontrolle als auch die Entwicklung der Wirtschaftsprozesse sind höchst unsicher. Hinzu kommen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Instabilitäten diverser Art. Exemplarisch genannt seien ethnische und nationalstaatliche Konflikte, der ungebrochene Einfluß ehemals mächtiger und privilegierter Gruppen und Institutionen (Militär, Staatssicherheitsapparate) oder das Aufkommen neuer mafioser und außerhalb des Rechts agierender Organisationen. Unter diesen Umständen und eingedenk der bloßen Masse an Privatisierungsobjekten kann nicht erwartet werden, daß sich das sozialistische Vermögen und insbesondere das industrielle Vermögen im Wege des Verkaufs innerhalb einer absehbaren Zeitspanne privatisieren läßt. Ferner ist zusätzlich das Problem der sozialen Akzeptanz der Privatisierungspolitik durch die Bevölkerung zu berücksichtigen (*Gruszecki / Winiecki* 1991). Bei der Privatisierung des Staatsvermögens geht es um eine umfassende Neuverteilung der Eigentums- und damit der betrieblichen Verfügungsrechte, und zwar in einer Zeit, in der die Bevölkerung statt des erwarteten schnellen Wohlstands zunächst steigende Preise, Arbeitsplatzverluste und teilweise reale Einkommenseinbußen hinnehmen muß. Vor diesem Hintergrund scheint es verständlich, politisch sogar geboten, daß die verantwortlichen Regierungen die Idee der Massenprivatisierung aufgreifen. Die bevorzugte Methode dazu ist die Gratisvergabe des Vermögens an die Bevölkerung und an die Belegschaften.

III. Methoden der Gratisvergabe

Den verschiedenen Varianten der Gratisvergabe ist gemeinsam, daß die zuständige Privatisierungsinstanz auf einen Kaufpreis und damit auf Verkaufserlöse verzichtet, indem sie die Vermögensobjekte umsonst oder gegen ein symbolisches Entgelt überträgt. In den Reformländern dominieren folgende drei Methoden der Gratisvergabe:

- Gratisvergabe von Anteilen ausgewählter Staatsbetriebe durch die Ausgabe von Gutscheinen an die Bevölkerung;
- Übertragung von Staatsbetrieben an dezentrale Fonds mit Beteiligung der Bevölkerung an den Fonds;
- Übertragung der Staatsbetriebe an die Belegschaften und das Management, wobei unterschiedliche Beteiligungsformen möglich sind.

Bei allen Methoden der Gratisvergabe sind analog zur Verkaufsmethode zunächst die Vermögensobjekte auszuwählen und zu bewerten. Zur Massenprivatisierung eignen sich dabei solche Betriebe, die als überlebens- und ertragsfähig gelten. Notfalls sind vor der Auswahl staatliche Sanierungsvorleistungen, z. B. die Entschuldung oder die Stärkung der Eigenkapitalbasis erforderlich. Ferner ist zu entscheiden, welche Kapitalanteile in die Massenprivatisierung eingebracht werden. Vorstellbar ist, daß Restanteile entweder für den Verkauf reserviert werden oder aber im Staatsbesitz bleiben. Nach diesen üblichen Vorarbeiten sind dann die Übertragungsmodi zu regeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Ausgabe von Gutscheinen an die Bevölkerung

Eine verbreitete Methode besteht in der Ausgabe von Gutscheinen an die inländische Bevölkerung. Danach erhält jeder erwachsene Inländer kostenlos oder gegen ein symbolisches Entgelt zur Deckung der Transaktionskosten eine gleiche Anzahl von Gutscheinen, die später nach eigener Wahl gegen Eigentumstitel an den Betrieben oder sonstigen Vermögensobjekten eingetauscht werden können. Beispielhaft dafür sind die Regelungen in der CSFR (*Dyba* 1991; *Kupka* 1992).

Hier stehen in der ersten Runde 1495 Unternehmen für die Massenprivatisierung zur Disposition. Deren gesamtes Buchkapital wird auf 500 Mrd. Kronen veranschlagt, von dem nur ein Anteil von ca. 55 vH in die Massenprivatisierung eingebracht wird. Der Rest wird entweder verkauft oder bleibt Staatsbesitz. Die in einer Angebotsliste präsentierten Unternehmen werden dann über die Ausgabe von Gutscheinen privatisiert. Jeder erwachsene Inländer kann Couponhefte mit je 1000 Investitionspunkten erwerben. Der Preis je Heft beträgt 1035 Kronen. Dieser Betrag entspricht einem Viertel des durchschnittlichen Monatseinkommens. Bis Anfang 1992 wurden 8,5 Mio. Hefte erworben. Die Inhaber haben dann bei Postämtern die Punkte auf die Unternehmen zu verteilen, wobei die Punkte auf höchstens 10 Unternehmen vergeben werden können. Möglich ist auch die Delegation der Auswahl an Privatisierungs-Investment-Fonds, von denen es ca. 450 gibt. Die 15 größten meist bankeigenen Fonds verwalten mehr als die Hälfte der delegierten Punkte. Die einzelnen Fonds dürfen maximal 20 vH des Kapitals eines Unternehmens erwerben und müssen mindestens für zehn Unternehmen gleichzeitig bieten. Damit soll einer übermäßigen Konzentration vorgebeugt und ein Risikoausgleich gesichert werden. Im Gegenzug erhalten die Bürger Anteilscheine an den Investmentfonds, die später (ab Herbst 1993) an der Börse gehandelt oder aber zurückverkauft werden können.

Die in Punkten vorgenommenen Anlageentscheidungen werden von einer zentralen Stelle registriert. Die Nominalwerte der Aktien richten sich nach Maßgabe der verteilten Investitionspunkte, wobei die Zuteilung der Aktien über mehrere Runden verläuft. Bleiben Aktien in der ersten Runde aufgrund mangelnden Erwerbsinteresses übrig, geht der Restbestand in die nächste Runde. Sind die Aktien überzeichnet, gibt es zwei Alternativen. Bei einer Überzeichnung bis maximal 25 vH wird die Zuteilung zu den Investmentfonds bis zu 20 vH gekürzt, während die Einzelanleger bedient werden. Bei einer Überzeichnung von mehr als 25 vH werden die eingesetzten Investitionspunkte den Bietern zurückerstattet und alle Aktien zu einem höheren Preis in die nächste Runde eingebracht. Spätestens nach 5 - 6 Runden hofft man, die Märkte räumen und die Voraussetzung für die Eröffung von Sekundärmärkten mit Börsen in Prag und Bratislavia schaffen zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die CSFR hat mit ihrem Programm der Massenprivatisierung als Vorbild für andere Reformländer gewirkt, in denen ähnliche Regelungen verabschiedet worden sind (vgl. Tabelle 4). Attraktiv ist dieses Verfahren, weil es gleiche Chancen für eine breitgestreute Beteiligung am Produktivvermögen bietet. Indem die Beteiligungsentscheidung den Bürgern selbst überlassen bleibt, werden Anreize geschaffen, sich mit der Lage und Entwicklung von Unternehmen und Märkten zu beschäftigen. Auf diese Weise können die Anlageentscheidungen der Bürger und der Investmentfonds auch Aufschlüsse über die Bewertung des Unternehmensvermögens vermitteln, was besonders der Entwicklung von Aktien- und Kapitalmärkten zugute kommen dürfte. Nicht zu unterschätzen ist die mit der Eigentumsbeteiligung verbundene soziale Unterstützung der Privatisierungspolitik.

Freilich werden Enttäuschungen nicht ausbleiben, zumal für die Masse der Kleinaktionäre nur bescheidene Anteile zur Verfügung stehen. Mit dem Verschenken bescheidener Anteile von sanierungsbedürftigen Staatsbetrieben an viele unerfahrene Kleinaktionäre läßt sich auf Dauer keine egalitäre und breitgestreute Vermögensbeteiligung erreichen. Bei den anfangs zu erwartenden turbulenten Kursbewegungen wird es neben Gewinnern auch viele Verlierer geben. Zudem ist damit zu rechnen, daß viele Aktionäre die gleichsam geschenkten Titel möglichst schnell wieder zu verkaufen trachten. Westliche Erfahrungen sprechen dafür, daß nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Vermögen in Form risikoreicher Aktien halten möchte, so daß es auch in den Reformländern zu einer ungleichen Verteilung des Produktivvermögens kommen wird. Unabhängig von diesen verteilungspolitischen Effekten wohnen dieser Privatisierungsmethode allokative Schwächen inne (*Schmieding* 1992). Die Gratisvergabe bringt weder unternehmerische Sanierungskonzepte noch das dringend benötigte Kapital ein. Sanierungskonzepte und Kapital sind jedoch in der Transformationsphase die knappen und deshalb dringlich gefragten Engpaßfaktoren.

2. *Gratisvergabe und Beteiligungen an Investmentfonds*

Es bleibt zu fragen, ob andere Privatisierungsmethoden Abhilfe versprechen. Eine denkbare Variante besteht darin, die für die Massenprivatisierung ausgewählten Betriebe gratis an dezentrale Fonds (Investmentfonds, mutual funds) zu übertragen und diese als Eigner einzusetzen. Die Bevölkerung wird hierbei indirekt beteiligt, indem sie Aktien an diesen Gesellschaften entweder kostenlos oder gegen ein symbolisches Entgelt erhält. Diese Variante läßt sich am Beispiel der polnischen Regelungen konkretisieren (*Polish Ministry of Ownership Changes* 1991; *Lipton / Sachs* 1990; *Blanchard / Layard* 1992; *Delhaes* 1992).

Hier ist die Einrichtung von 10 - 15 „nationalen Investmentfonds" vorgesehen, die in Form von Aktiengesellschaften selbständig wirtschaften. Alle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessenten, auch inländische Investoren, können Aktien an diesen Fonds kaufen. Den erwachsenen polnischen Inländern wird das Privileg eingeräumt, jeweils einen Anteil eines jeden Fonds gegen ein symbolisches Entgelt in Höhe von 5 - 20 vH des durchschnittlichen Monatseinkommens zu erwerben. Nach den aktuellen Richtlinien ist geplant, daß vorerst 10 Fonds bis Ende 1992 ihre Tätigkeit beginnen und die Anteilscheine an die Bevölkerung im Laufe des Jahres 1993 vergeben werden. Im Vorlauf dazu sind die für die Massenprivatisierung vorgesehenen Unternehmen auszuwählen und in Aktiengesellschaften umzuwandeln. Ursprünglich waren dazu 400 große Staatsunternehmen vorgesehen, die ca. 25 vH des Umsatzes und 12 vH der Beschäftigten im Industriesektor repräsentieren. Die aktuelle Liste umfaßt jedoch nur etwas mehr als 200 Unternehmen.

Von deren Aktienkapital wird ein Anteil von 60 vH an die Investmentfonds übertragen, die Belegschaften erhalten kostenlos 10 vH und 30 vH werden im Staatsbesitz belassen und sollen später verkauft oder an diverse Sozialfonds verteilt werden. Die Aktien der einzelnen Unternehmen gehen zu 33 vH an einen Investmentfonds, der auf diese Weise Hauptaktionär werden soll, während der Rest auf die anderen Fonds verteilt wird. Ursprünglich war eine sektorale Spezialisierung der Investmentfonds vorgesehen. Nunmehr werden die Aktienpakete nach dem Bietverfahren zugeteilt. Jeder Investmentfonds erhält eine identische Zahl an Punkten, die für den Erwerb der Ein-Drittel-Anteile eingesetzt und nach dem Höchstgebot verteilt werden. Die Fonds können nach Aufnahme ihrer Tätigkeit Anteile an externe Erwerber verkaufen oder untereinander handeln und so ihr eigenes Portfolio gestalten. Vom Fondsmanagement, dem auch erfahrene ausländische Kräfte angehören sollen, wird eine rentabilitätsorientierte Vermögensdisposition erwartet, wozu relativ weitgehende Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten in den Unternehmen, großzügige Gewinnbeteiligungen und später die Kontrolle durch die Anteilseigner die Anreize liefern sollen. In ihrer Funktion als Hauptaktionäre können sie Fondsvertreter in die Aufsichtsräte senden und so das Verhalten des Managements direkt kontrollieren. Konsequenterweise müßte dies auch eine unmittelbare Verantwortung für die unterstellten Unternehmen einschließen. Die gesellschaftsrechtliche Stellung der Investmentfonds bleibt dazu bisher zwielichtig. Jedenfalls übersteigen ihre Kompetenzen und Pflichten die der westlichen Investmentgesellschaften, deren Hauptzweck die risikodiversifizierte Vermögensanlage zugunsten der Anteilseigner, meist der Kleinanleger ist. Die polnischen Investmentfonds nähern sich dem Status von Holding-Gesellschaften mit weitgehenden Kontrollrechten über die Unternehmenspolitik. So ist bereits die Befürchtung geäußert worden, die Investmentfonds könnten sich zu modifizierten Industrieministerien entwickeln (*Delhaes* 1992).

Um diesen Gefährdungen zu begegnen, unterliegen die Fonds der Kontrolle durch einen Aufsichtsrat, dessen Mitglieder vom Ministerium für Eigentums-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

umwandlung ernannt werden, ferner der Kontrolle durch das Kartellamt. Außerdem wird auf die disziplinierende Kontrolle seitens der Anteilseigner gesetzt, die durch den freien Einsatz ihrer gleichsam geschenkten oder teilweise gekauften Anteile Einfluß auf eine rentabilitätsorientierte Fondspolitik nehmen können oder sollen. Wahrscheinlich ist, daß das Verhalten der Fondsmanager neben wirtschaftlichen ebensosehr von politischen Kriterien und Erwartungen bestimmt wird. Der wirtschaftliche Erfolg der Fonds hängt von den Erträgen der Unternehmen ab. Darum ist es jedoch schlecht bestellt. Der Großteil der polnischen Staatsunternehmen ist hochverschuldet, annähernd 40 vH wirtschaften mit Verlust. Das bloße Überleben wird bisher mit diversen Tricks gesichert, beispielsweise mit der zwischenbetrieblichen Kreditgewährung, der Stundung von Steuerzahlungen, der Beleihung oder dem Verkauf von Grundstücken und sonstigen attraktiven Unternehmensaktiva und nicht zuletzt der exzessiven Ausnutzung von Monopolsituationen. Bezeichnend ist, daß die Industrieproduktion in 1991 schneller gesunken ist als die Beschäftigtenzahl, wodurch sich die ohnehin geringe Arbeitsproduktivität weiter verschlechtert hat (*Slay* 1990; *Bienkowski* 1992).

Es besteht also unzweifelhaft ein beträchtlicher Bedarf an betriebswirtschaftlicher Umstrukturierung, der wahrscheinlich die Leistungsfähigkeit der Investmentfonds überfordert. Sie dürften weder über das notwendige unternehmerische Potential und das erforderliche Kapital noch über die Durchsetzungsfähigkeit in den Unternehmen verfügen. Der durch die gleichsam kostenlose Vergabe der Fondsanteile an die Bevölkerung verursachte Kapitalmangel läßt sich nur bedingt durch Bankkredite kompensieren, zumal die Haftung durch die Fonds aufgrund der mangelnden Ertragskraft der Unternehmen unsicher ist. Die Inanspruchnahme des Fondsvermögens für die gebotene Sanierung der Unternehmen mindert den erwarteten Fondsertrag, geht also zu Lasten der Bevölkerung und führt unweigerlich zu politisch brisanten Enttäuschungen über die in Aussicht gestellten verteilungspolitischen Effekte der Massenprivatisierung.

Außerdem muß fraglich bleiben, ob die Vertreter der Investmentfonds sich in den Aufsichtsräten der Unternehmen gegen die Interessen des Managements, der Selbstverwaltungsorgane der Belegschaft und des Staates durchsetzen können. Als charakteristisches Defizit der polnischen Unternehmen gilt die unheilige Allianz zwischen Management, Belegschafts- und Gewerkschaftsvertretern, die bisher die Privatisierungs- und Sanierungsanstrengungen behindert hat (zum polnischen Bermuda-Dreieck vgl. *Bienkowski* 1992). In den Aufsichtsgremien der zur Massenprivatisierung vorgesehenen Unternehmen kommen noch die Vertreter des Staates hinzu, der die Restanteile hält. Dabei ist die Annahme realistisch, daß die Interessen der Belegschaft und des Staates weitgehend übereinstimmen und auf die Erhaltung von Unternehmen und Arbeitsplätzen gerichtet sind. Aufgrund der wahrscheinlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politisierung der Investmentfonds einerseits und der begrenzten Verfügbarkeit über Kapital und Unternehmenskonzepte andererseits können der polnischen Methode der Massenprivatisierung nur begrenzte allokative und distributive Erfolgsaussichten konzediert werden.

3. Vergabe- und Beteiligungsformen für die Belegschaften

Es bleibt zu fragen, ob die Gratisübertragung der Unternehmen an die Belegschaft und das Management eine empfehlenswerte Privatisierungsmethode ist. Auch hierzu gibt es verschiedene Varianten. Denkbar ist die Übertragung des gesamten Unternehmensvermögens, was bei kleinen und mittleren Unternehmen in Frage kommt, bis hin zur Übertragung prozentualer Aktienanteile im Falle größerer Unternehmen (vgl. Tabelle 5). Das Spektrum der Übertragungskonditionen kann von der Gratisvergabe von Betrieben oder Betriebsteilen über die Ausgabe von internen Aktien bis hin zum Verkauf zu abgestuften Vorzugsregelungen zugunsten des Managements oder der Belegschaft reichen (*Dehesa* 1991; *Blanchard / Layard* 1992; *Ovin* 1992; *Grosfeld / Hare* 1991).

Für diese Methoden spricht die Tatsache, daß die Belegschaft in vielen Ländern faktische betriebliche Kontrollrechte hatten und haben. Das gilt zweifelsfrei für Jugoslawien bzw. die neuen Staatsgebilde (*Uvalic* 1991). Aber auch in Polen, in der CSFR und abgeschwächt in den anderen Reformländern hatten und haben die Belegschaftsorgane beträchtliche Mitbestimmungsrechte, und zwar ungeachtet der Existenz formaler staatlicher Eigentumsrechte.

Die allokativen und distributiven Effekte sowohl des selbstverwalteten Gesellschaftseigentums als auch des dezentralisierten Staatseigentums sind hinreichend bekannt und seien hier kurz zusammengefaßt (*Leipold* 1983). Bei kollektivem Eigentum am Unternehmensvermögen bestehen Anreize, große Anteile des Unternehmensgewinns bzw. Einkommens zugunsten persönlicher und privat verfügbarer Einkommen auszuschütten. Das geht zu Lasten der Investitionen in das Unternehmensvermögen, über das nur kollektiv verfügt werden kann, führt also zum Substanzverzehr, der im desolaten Zustand des hinterlassenen sozialistischen Kapitalstocks zum Ausdruck kommt.

Dieser Anreizdefekt läßt sich prinzipiell durch die Zuweisung individueller Eigentumsrechte am Unternehmensvermögen beheben. Wichtig ist dabei jedoch die Transferierbarkeit der Eigentumsrechte. Beschäftigten, die das Unternehmen verlassen wollen oder müssen, ist das Recht einzuräumen, daß ihre investiven Vorleistungen vergütet werden, indem sie ihre Vermögensanteile verkaufen können oder in Form einer Austrittszahlung vergütet erhalten. Für eintretende Beschäftigte, denen Selbstverwaltungs- oder Mitbestimmungsrechte konzediert werden, wäre es geboten, daß sie die Nutzung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

investiven Vorleistungen der Stammbelegschaft in Form einer Eintrittszahlung abgelten. Die Transferierbarkeit der Eigentumsrechte sollte schließlich auch den Kauf von Anteilen seitens externer Erwerber einräumen. Ein Anreiz dazu ist jedoch nur dann anzunehmen, wenn der Erwerb auch adäquaten Einfluß auf die Unternehmenspolitik gewährleistet. Behält die Stammbelegschaft die Mehrheitsbeteiligung, so kann sie ihre Interessen gegenüber Minderheitsanteilseignern durchsetzen, beispielsweise indem sie Gewinne in Form von Lohneinkommen ausschüttet. Unter dem Selbstverwaltungsregime der Stammbelegschaft ist zudem nicht ersichtlich, von wem und wie Sanierungskonzepte eingebracht und durchgesetzt werden können. Weil die Sanierung für einzelne oder Gruppen der Stammbelegschaft Kosten impliziert, ist mit der Einengung oder gar Verhinderung unternehmerischer Initiativen zu rechnen. Von der bloßen Umwandlung des Staats- oder Gesellschaftseigentums in individuelles Belegschaftseigentum kann daher keine Veränderung angestammter und erwiesenermaßen ineffizienter Verhaltensweisen erwartet werden (vgl. auch *Gruszecki / Winiecki* 1991). Sofern die Geltung exklusiver, allgemeiner und transferierbarer Eigentumsrechte und die freie Wahl der Unternehmensverfassung gesichert sind, ist damit zu rechnen, daß sich das im ersten Privatisierungsschritt übertragene Belegschaftseigentum relativ schnell in unternehmerisch verfaßte Unternehmensformen modifizieren wird. Die leidvollen Erfahrungen über die verschiedenen laboristischen Unternehmensexperimente in westlichen Marktwirtschaften, deren Entwicklung sich als eine Kette von Mißerfolgen erweist, sprechen für sich. Analoge Lernprozesse sind auch bei einer Gratisvergabe der Unternehmen an die Belegschaften zu erwarten.

IV. Erwägenswerte Privatisierungsmodelle zwischen Verkauf und Gratisvergabe

Abschließend sollen einige Modelle aufgezeigt werden, die eine Kombination zwischen Verkauf und Gratisvergabe mittels Vorzugsregelungen zugunsten des Managements und der Belegschaft vorsehen. Angesichts der aufgezeigten Schwachpunkte der Gratisvergabe von Unternehmen an die Belegschaften sind Modelle oder Methoden zu präferieren, die eindeutige unternehmerische Kompetenzen und Verantwortlichkeiten gewährleisten. Unternehmerische Bereitschaft und Fähigkeiten lassen sich jedoch am besten mit der Verkaufsmethode entdecken. Die Bereitschaft, einen Preis für das angebotene Vermögen zu zahlen und damit auf alternative Geldverwendungen zu verzichten, signalisiert zugleich auch die Bereitschaft zu unternehmerischem Engagement. Diese Einsicht schließt Vorzugsregelungen beim Verkauf der Betriebe zugunsten des knappen Unternehmerpotentials nicht aus, das in den Reformländern auf seiten des etablierten Managements zu vermuten ist. Die Manager genießen aufgrund ihrer früheren Zugehörigkeit zur Nomenklatura

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur ein geringes Ansehen. Unabhängig davon ist jedoch das knappe Unternehmerkapital bestmöglich zu nutzen. Manager haben vergleichsweise zu anderen Personen die besten Kenntnisse über die Marktverhältnisse, über Geschäftspartner und über die unternehmensinternen Finanz-, Organisations- und Mitarbeiterstrukturen. Sie sollten daher angemessen an der Privatisierung beteiligt werden. Dazu bieten sich Maßnahmen zur Förderung des Management-buy-out und -buy-in an. Diese Methode eignet sich besonders für die schnelle Privatisierung und Sanierung kleiner bis mittelgroßer Unternehmen. Für diese Unternehmen ist auch die Übertragung von begrenzten, aber exklusiven Nutzungsrechten durch Verpachtung, Leasing oder die zeitweise Vergabe von spezifischen Diensten an private Unternehmer (subcontracting) überlegenswert. Im Vergleich zur staatlichen Bewirtschaftung versprechen diese Formen eine effizientere Nutzung der Vermögensbestände, wenngleich aufgrund der eingeschränkten Verfügungs- und Transferrechte wenig Anreize zu durchgreifenden Sanierungsmaßnahmen bestehen (Belege dazu bei *Bouin / Michalet* 1992, S. 126ff.).

Für die Privatisierung größerer Unternehmen bietet das Beteiligungsmodell von *Sinn* eine weitere erwägenswerte Alternative (*Sinn / Sinn* 1991, S. 133ff.). Danach hat die Privatisierungsagentur die Aufgabe, Erwerber zu finden, die Sanierungskonzepte und Kapital einbringen können. Der Erwerber hat für das Unternehmensvermögen keinen Kaufpreis zu zahlen, sondern der Privatisierungsagentur statt dessen eine Restbeteiligung zu überlassen. Der Erwerber sollte möglichst eine Mehrheitsbeteiligung erhalten, deren Umfang sich nach dem Wert des für die Sanierung bereitgestellten Kapitals und Know-how's entspricht, während sich die Restbeteiligung nach Maßgabe des vorhandenen und dem Bewerber übertragenen Vermögens bemißt. Die Höhe der Restbeteiligung ist also zwischen Agentur und Erwerber auszuhandeln.

Die Privatisierung ohne Verkauf und gegen Beteiligungsrechte bindet kein Kapital. Die für den Erwerb eingesparten Mittel können also zügig für Investitionen eingesetzt werden. Dabei mag die Aussicht, mögliche Gewinne mit den Inhabern der Restbeteiligung teilen zu müssen, das Erwerbsinteresse beeinträchtigen. Die Anreize hängen jedoch davon ab, an wen die Restbeteiligung zugeteilt wird. Abweichend von dem Modellvorschlag, der eine Übertragung zu zwei Drittel an den Fonds „Ostdeutsche Wirtschaft" und zu einem Drittel an die Belegschaft vorsieht, scheint es sinnvoller, nur die Belegschaft zu beteiligen. Damit ließen sich am ehesten spürbare Eigentums- und damit verbundene Motivationseffekte erzielen. Das Beteiligungsmodell ist den weiter oben skizzierten Varianten der Umwandlung der Betriebe in Belegschaftseigentum mit vollständiger oder mehrheitlicher Beteiligung der Belegschaft vorzuziehen. Die Mehrheitsbeteiligung für den Erwerber bietet die Voraussetzung für eine unabhängige Unternehmensleitung und damit für die Durchsetzung von Sanierungskonzepten. Generell sind Belegschaftsbeteiligungen erst auf der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Basis von Mehrheitsbeteiligung und eindeutigen unternehmerischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten empfehlenswert.

C. Alternative Sanierungsmethoden

I. Das Sanierungsproblem

In der bisherigen Übersicht über die Privatisierungspolitik war nur beiläufig von Sanierungsmethoden die Rede. In der Tat spielt das Sanierungsproblem sowohl in der öffentlichen Diskussion in den Reformländern als auch in den meisten wissenschaftlichen Veröffentlichungen nur eine untergeordnete Rolle. In Praxis und Theorie wird offensichtlich vielfach von der Annahme ausgegangen, daß das hinterlassene sozialistische Erbe eine hinreichend attraktive Vermögensmasse sowohl für unternehmerische Erwerber als auch für eine breite Vermögensbeteiligung biete. Von den in- und vor allem ausländischen Erwerbern, von denen ein Kaufpreis verlangt wird, erwartet man, daß sie das Vermögen effizient bewirtschaften und die erforderlichen Anpassungen der Sortimente und Faktoreinsätze an Marktbedingungen einschließlich der Kapitalinvestitionen vornehmen. Dagegen wird für die Objekte, die gratis an die Bevölkerung oder Belegschaft vergeben werden, kein Sanierungsbedarf gesehen. Man setzt also einseitig auf die Option der „Sanierung durch Privatisierung".

Das deutet darauf hin, daß der tatsächliche Ertragswert des vorhandenen Kapitalstocks überschätzt wird, wobei der Verweis auf fiktive und völlig überhöhte Buchwerte die unrealistischen Erwartungen nährt. Als Beleg für dieses immer noch verbreitete Wunschdenken kann die anfängliche Hoffnung der Treuhandanstalt angeführt werden, es ließen sich Privatisierungserlöse in Höhe von 600 Mrd. DM erzielen. Noch im Frühjahr 1991 errechnete das Justizministerium für das privatisierbare ostdeutsche Vermögen einen Verkehrswert von 280 Mrd. DM (*Sinn / Sinn* 1991, S. 89). Wahrscheinlich wird die Treuhandanstalt ihre Arbeit jedoch mit einem entsprechenden Verlustbetrag abschließen, wofür hauptsächlich die Sanierungsaufwendungen verantwortlich sind. Ähnliche Entwicklungen sind auch in den anderen Reformländern zu erwarten, wenngleich der ostdeutsche Kapitalstock durch den schockartigen Übergang zur Marktwirtschaft besonders kraß entwertet wurde. Dennoch wird sich auch woanders eine transformationsbedingte Entwertung nicht vermeiden lassen. Der unter der Zentralplanwirtschaft aufgebaute und maßgeblich von politisch-bürokratischen Interessen bestimmte Kapitalstock genügt den neuen Markt- und Knappheitsverhältnissen nur bedingt. Er ist daher teilweise abzuschreiben, sicherlich aber an die veränderten Bedingungen anzupassen und mit beträchtlichem Nachholbedarf neu aufzubauen. Die Investitionen dafür müssen durch Konsumverzicht im Inland oder durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anwerbung ausländischen Kapitals finanziert und durch unternehmerisches Engagement durchgesetzt werden. Die Sanierung der sozialistischen Mißwirtschaften verlangt also einen gewaltigen Unternehmer- und Kapitalbedarf, der bei der Wahl der Privatisierungsmethoden das entscheidungsleitende Kriterium bilden sollte (zum Kapitalbedarf vgl. *Ochel* 1991). Dieser Anforderung genügt die Privatisierungspolitik der meisten Reformländer nur unvollkommen. Mit den bisher verabschiedeten Regelungen mag es zwar gelingen, die Vermögensobjekte im Rahmen der kleinen Privatisierung sowie ausgewählte große Objekte wie Spitzenbetriebe der Industrie, Hotels, Kaufhäuser oder Banken zu privatisieren. Es bleibt jedoch ein umfangreicher Vermögensbestand, insbesondere in der Industrie, der weder zu großzügigen Konditionen noch in absehbarer Zeit privatisiert werden kann. Für diese Problemfälle gilt es daher, geeignete Sanierungs- und Privatisierungsmethoden zu finden.

Die folgende Übersicht über Sanierungsmethoden bezieht sich auf die Verhältnisse in Ostdeutschland, das in der Privatisierungspolitik bekanntlich am weitesten fortgeschritten ist. Demgemäß läßt sich hier das Sanierungsproblem anhand der Erfahrungen am ehesten verdeutlichen.

II. Die Sanierungspolitik der Treuhandanstalt

Bekanntlich wurde in Deutschland die Treuhandanstalt (THA) mit der Privatisierung des Staatsvermögens beauftragt. Ursprünglich umfaßte die Vermögensmasse ca. 12 000 Unternehmen mit mehr als 40 000 Betriebsstätten, außerdem ca. 20 000 Handels- und Dienstleistungsbetriebe sowie 7500 Hotels und Gaststätten. Zusätzlich hat die THA 4 Mio. ha land- und forstwirtschaftliche Fläche zu verwalten und zu privatisieren. Dabei betrug der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche 1,7 Mio. ha, der des Immobilienbesitzes (Grundstücke und Gebäude) 0,27 Mio. ha, was mehr als die Hälfte der insgesamt disponierbaren Grundstücksflächen entspricht (*Sinn / Sinn* 1992, S. 101 ff.; *Leipold* 1992 b, S. 11 ff.).

Obwohl der Großteil des Vermögens und wohlgemerkt der attraktiven Objekte bereits verkauft werden konnte, erwirtschaftete die THA beträchtliche Verluste. Allein im Jahre 1991 betrug das Defizit 20 Mrd. DM, wovon 10 Mrd. DM aus dem Kern- oder Privatisierungsgeschäft resultieren. Von der eigentlichen Privatisierungsaufgabe sind die aus gesetzlichen Vorgaben resultierenden Zusatzbelastungen zu trennen. Dazu zählen die Verpflichtungen gegenüber den Kreditabwicklungsfonds, dessen Zinsleistungen zur Hälfte von der THA zu erstatten sind und die Verpflichtungen aus Altkrediten der Beteiligungsunternehmen, die bei der Währungsumstellung im Verhältnis 2:1 in die Eröffnungsbilanzen übernommen wurden und für die die THA die Zinszahlungen übernimmt (Tabelle 7).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Einnahmen-Ausgaben-Rechnung der Treuhandanstalt (in Mrd. DM)

	SOLL 1991	Voraussichtlich IST 1991	SOLL 1992
Ausgaben:	37,7	30,5	50,2
I. Kerngeschäft	27,4	20,4	31,4
1. Verpflichtungen aus Kaufverträgen	5,0	1,5	4,6
2. Sanierung und Umstrukturierung	15,4	9,9	11,5
3. Inanspruchnahme aus verbürgten Liquiditäts-Krediten	2,6	4,5	8,0
4. Zinsen für Kredite der THA	1,0	1,0	3,2
5. Stillegung von Unternehmen und übrige Kosten	3,4	3,5	4,1
II. Ausgaben aufgrund gesetzlicher Vorgaben (Zinsen für Altkredite u.a.)	10,3	10,1	18,8
Einnahmen:	16,9	10,0	18,8
Verlust (Finanzierungssaldo):	-20,8	-20,5	-31,4

Quelle: Stille 1992, S. 65.

Mit Blick auf das hier interessierende Kerngeschäft der Privatisierung bieten die Ausgaben für Sanierung und für die Inanspruchnahme verbürgter Liquiditätskredite die beiden wichtigsten Ausgabenposten. Den Großteil der Sanierungsausgaben stellen Darlehen für Investitionen und Zuführungen zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung dar. Diese Ausgaben lassen sich kaum von den Bürgschaften für Liquiditätskredite trennen, mit denen die laufende Zahlungsfähigkeit der Treuhandunternehmen gesichert wird. Insgesamt stand 1991 ein Bürgschaftsrahmen von 30 Mrd. DM zur Verfügung. Davon wurde ca. die Hälfte (16 Mrd. DM) von 600 meist großen und hochdefizitären Unternehmen beansprucht. Diese Betriebe gehören zu den eigentlichen Problemfällen, deren Gesamtzahl auf mindestens 1000 der Mitte 1992 noch im Treuhandbesitz befindlichen 3500 Unternehmen geschätzt wird. Diese Problemunternehmen erwirtschaften hohe Verluste, die durch Zuwendungen der THA und durch verbürgte Bankkredite gedeckt werden.

Diese Zahlungen begünstigen eine Strategie der passiven Sanierung, weil sie überwiegend zur Finanzierung laufender Verpflichtungen eingesetzt werden. Gefordert wäre jedoch ein investiver Einsatz mit dem Ziel, die Produktpalette und den Faktoreinsatz an die Marktbedingungen anzupassen und den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalstock zu erneuern. Für das etablierte Management besteht dazu kein Zwang, solange die THA den Unternehmensbestand sichert. Zudem mangelt es häufig an unternehmerischen Fähigkeiten. Auch die THA dürfte für eine aktive Sanierung überfordert sein. Für einen direkten Einfluß auf die Unternehmenspolitik fehlen sowohl die personellen Kapazitäten als auch die gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen. Die THA müßte als faktisch beherrschender Konzern handeln, wodurch sich finanzielle Folgelasten in beträchtlicher Größenordnung ergeben können. Bisher wird davon ausgegangen, daß die Treuhandgesetze das geltende Konzernrecht überlagern, da die THA die anvertrauten Unternehmen weder umfassend und dauernd führe noch vollständig finanziere.

Damit ist der Kern des Sanierungsproblems angedeutet. Betroffen sind die Unternehmen, die als sanierungsfähig gelten, kurz- und mittelfristig aber nicht privatisiert werden können. Bei diesen Unternehmen gerät die THA unter einen andauernden, doppelten Druck. Die Unternehmen fordern finanzielle Zuweisungen und Bürgschaften für Bankkredite ein, die im Wege von Einzelfallentscheidungen gewährt werden. Aufgrund der puren industrie-, regional- und beschäftigungspolitischen Bedeutung der Unternehmen kommt der politische Druck dazu. Vor allem die Bürgschaften summieren sich zu Milliardenverpflichtungen. Im Jahre 1991 wurde der Bürgschaftsrahmen in Höhe von 30 Mrd. DM voll in Anspruch genommen und bereits mit 4,5 Mrd. DM bedient. In den folgenden Jahren werden sich diese Verpflichtungen beträchtlich erhöhen. Hier tickt also eine ausgabenträchtige Zeitbombe. Gesamtwirtschaftlich betreibt die THA ungewollt eine selektive Strukturerhaltungspolitik, mit der dreistellige DM-Milliardenbeträge in Verwendungen gelenkt und gebunden werden, deren Ertrag äußerst zweifelhaft bleibt.

Sofern an dem Ziel festgehalten wird, möglichst viele Unternehmen durch großzügige Sanierung zu erhalten, um sie irgendwann später privatisieren zu können, scheint eine Änderung der rechtlichen und politischen Vorgaben für die THA geboten. Eine Möglichkeit besteht darin, die THA als verantwortlichen Eigentümer der in Frage kommenden Unternehmen einzusetzen und mit einem eindeutigen Sanierungsauftrag zu versehen. Dazu bietet sich die Umwidmung in eine (oder mehrere) staatseigene Holding-AG an. Die andere Alternative böte die Delegation der Sanierungsaufgabe an private Träger, die im staatlichen Auftrag und mit staatlicher Förderung handeln. Schließlich sind Zwischenformen denkbar, die eine Teilung der Sanierungsaufgabe zwischen Staat (THA, Bund, Länder) und privaten, dezentralen Initiativen vorsehen. Für alle Methoden gibt es konkrete Konzepte, die in der gebotenen Kürze dargestellt werden sollen (vgl. ausführlicher *Leipold* 1992b, S. 27ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Sanierung durch die Industrieholding AG

Das von der *IG Metall* entwickelte Modell sieht die Umwandlung der THA in eine Industrieholding AG vor (*Steinkühler* 1991). Die Holding AG hat als unmittelbarer Eigentümer die Unternehmen zu übernehmen und zu führen, die als sanierungsfähig gelten, kurzfristig jedoch nicht privatisiert werden können. Die Mehrheitsbeteiligung am Holding-Kapital übernimmt der Bund. Der Hauptauftrag ist die Sanierung, für die mehr Kapital, Beratung und Zeit bereitgestellt werden soll. Weiterhin gefordert wird die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat der Holding und die Einrichtung eines Vermögensfonds, der zusätzliches Kapital einbringen und die Vermögensbeteiligung der ostdeutschen Bevölkerung ermöglichen soll. Dazu ist diesem Fonds eine Minderheitsbeteiligung von 25 vH an der Industrieholding zu übertragen. Der Vorschlag sieht vor, die Hälfte der Fondsanteile gratis an die ostdeutsche Bevölkerung zu verteilen. Weitere 25 vH sollen in Form einer „Sonderabgabe Aufbau Ost" an die Gruppe der Besserverdienenden zwangsveräußert werden und den Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer ablösen. Damit hofft man, 9 Mrd. DM aktivieren zu können. Die restlichen 25 vH sollen durch die Aufstockung der gesetzlichen Regelung zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer um zusätzliche 936 DM eingeworben werden.

Das Holdingmodell der *IG Metall* ist nicht sonderlich originell. Es läuft auf eine teure Umwidmung der THA in eine dauerhafte Beteiligung des Staates an defizitären Industrieunternehmen hinaus. Die vorgeschlagene großzügige Ausrichtung der Sanierung an den gesellschaftlichen Kosten der Arbeitsplatzverluste, deren Höhe auf bis zu 300 000 DM pro Arbeitsplatz taxiert wird, kann und wird sich zu enormen Aufwendungen auswachsen. Man erfährt jedoch nicht, wie die Staatsholding das Kapital in Höhe von wahrscheinlich dreistelligen DM-Milliardenbeträgen mobilisieren und effizient und ertragbringend einsetzen könnte. Die Anreiz- und Kontrollstruktur der Holding begünstigt eine von politischen und sozialpolitischen Interessen bestimmte Sanierungspolitik und behindert die Entwicklung und Durchsetzung marktbezogener Unternehmerkonzepte. Dafür spricht die Zusammensetzung des Aufsichtsrates, der von Repräsentanten des Staates und der Gewerkschaften dominiert wird und für den die paritätische Mitbestimmung gelten soll. Die politischen und gewerkschaftlichen Interessen sind eindeutig auf Strukturerhaltung und gegen den gebotenen Abbau der Beschäftigung oder gar die Stillegung von Unternehmen gerichtet. Die Inkaufnahme von Verlusten fällt leicht, da die Holding mit fremdem Kapital, also entweder mit Staatszuschüssen, mit staatlich verbürgten Bankkrediten oder mit zwangsweise geschaffenen Abgaben wirtschaftet. Auch für die mit einer Minderheitsbeteiligung ausgestattete ostdeutsche Bevölkerung und die normale Arbeitnehmerschaft bestehen keine Anreize für eine gewinn- und effizienzbedachte Kontrolle der Holdingpolitik, weil die individuellen Kontrollkosten die geringen und ohne-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hin unwahrscheinlichen Beteiligungserträge übersteigen dürften. Statt dessen ist auch von dieser Seite die Unterstützung der teuren Strukturerhaltungspolitik zu erwarten. Unter diesen Bedingungen dürfte es schwer sein, risikobereite und erfahrene Manager für die Sanierung der Unternehmen zu gewinnen, weil die Anreiz- und Kontrollstrukturen wenig Spielraum für die Durchsetzung neuer Unternehmenskonzepte bieten. Ohne Unternehmer droht jedoch die Sanierung der Unternehmen selbst bei massivem Kapitaleinsatz zu scheitern. Statt der anvisierten Privatisierung führt das Holdingmodell zum unbeabsichtigten Einstieg in eine umfangreiche und dauernde Staatsbeteiligung an defizitären Industrieunternehmen.

IV. Als-ob-Privatisierung mit Anschubsanierung

Angesichts dieser Gefährdungen ist der im Frühjahrsgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute entwickelte Vorschlag der „Als-ob-Privatisierung" erwägenswert (*Arbeitsgemeinschaft* 1992). Er sieht vor, daß die THA erstens pauschal die Altschulden aller als sanierungsfähig eingestuften Unternehmen übernimmt und zweitens die Unternehmen mit dem branchen- bzw. größenklassenüblichen Eigenkapital ausstattet. Über diese generelle Anschubsanierung hinaus sind keinerlei Unterstützungen zu gewähren. Die bisher im Wege von Einzelfallentscheidungen vergebenen Kreditbürgschaften, Investitionsdarlehen und sonstigen Zuwendungen sind also zu streichen. Die mit dieser Anfangsausstattung versehenen Unternehmen müssen sich dann selbständig auf dem Markt behaupten, als ob sie private Unternehmen wären. Allerdings blieben sie vorerst im Besitz der THA, die in ihrer Funktion als Eigner auch Treuhänder in die Aufsichtsräte zu entsenden und das Management zu kontrollieren hätte. Dabei bleibt allerdings unklar, wer als Treuhänder tätig werden soll. Wird dabei an Personen gedacht, die selbst keine Beteiligungsrechte erwerben und halten, so kann auch keine dem Privateigentum entsprechende Verantwortung erwartet werden. Zu den Anreizdefiziten auf seiten des Managements kämen die auf der Treuhänderseite hinzu, so daß von dieser Konstruktion weder eine durchgreifende Sanierung noch eine schnell folgende Privatisierung erwartet werden kann. Realistischer ist die Annahme, daß eine beträchtliche Zahl von Unternehmen trotz der großzügigen Anschubsanierung über kurz oder lang nicht dem Marktdruck gewachsen und konsequenterweise zu liquidieren wäre. Für die dann verbleibende Verpflichtung müßte wiederum die THA einstehen. Zudem ist zu befürchten, daß im Falle der Stillegung großer Unternehmen politischer Druck auf die THA zur selektiven Rettung ausgeübt wird. Damit wären ähnliche Versuchungen und Folgeverpflichtungen verbunden, wie sie bereits für die jetzige Position der THA oder deren Umwidmung in eine Holding AG anzunehmen sind. Daher sind Lösungen gesucht, die geeignet sind, die THA und über diese den Staat von der direkten Sanierungszuständigkeit zu ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lasten und diese statt dessen teilweise oder ganz auf Privatinitiativen zu verlagern.

V. Sanierung durch Management KG

Eine Variante zur teilweisen Delegierung des Sanierungsauftrags an private Träger bietet die Gründung von Management-Kommanditgesellschaften, denen die THA sanierungsbedürftige Unternehmen überträgt. Dabei soll eine größere Zahl von z. B. 10 Unternehmen mit einem jährlichen Gesamtumsatz von ca. 1 Mrd. DM zusammengeführt und von erfahrenen Managern temporär geleitet und saniert werden. Die Managementgesellschaften werden in der Rechtsform der GmbH & Co KG geführt. Die Manager sind Geschäftsführer und zugleich Mehrheitsgesellschafter der GmbH, die wiederum der einzige Komplementär der KG ist. Einziger Kommanditist ist die THA, die in dieser Funktion das Unternehmensvermögen und eine Hafteinlage einzubringen hat. Bei dieser Konstruktion bleibt die THA im Hintergrund. Die GmbH übernimmt die Leitung und die Haftung, die auf die Stammeinlage beschränkt ist. Der dadurch möglichen Risikobegrenzung für das Management stehen als Anreize das von der THA zu zahlende Gehalt und die Beteiligung am Privatisierungserlös gegenüber. Als Meßgröße dient der „Privatisierungsmehrwert" als Differenz zwischen dem Ausgangswert der Unternehmen und den späteren Verkaufserlösen, wobei Zuschüsse durch die THA dem Ausgangswert zuzuschlagen sind.

Diese Idee der „Privatisierung der Sanierung" verdient es, probiert und gefördert zu werden. Freilich dürfte es schwer sein, fähige Manager zu finden, die das Wagnis eingehen, gleich mehrere Verlustunternehmen in die Gewinnzone zu überführen. Ebenso schwierig wird die Mobilisierung des dafür benötigten Kapitals sein, zumal die Kreditvergabe an die GmbH & Co KG strengen Kriterien durch die Gläubiger unterliegt. Der Kapitalbedarf läßt sich wohl nur mit Hilfe von Bürgschaften durch die THA decken, deren Umfang jedoch gerade mit Hilfe neuer Sanierungsformen reduziert werden soll.

Möglicherweise kann die Einrichtung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften hierbei weiterhelfen. Auch dazu gibt es konkrete Vorschläge, von denen nur der „Sachsenfonds" genannt sei. Das gemeinsame Merkmal der Beteiligungsgesellschaften besteht darin, die sanierungsbedürftigen Unternehmen vollständig und gegebenenfalls zu einem negativen Preis von der THA zu übernehmen und in eigener Regie für den späteren Verkauf umzustrukturieren. Wegen des enormen Kapital- und Managementbedarfs, der rein privatwirtschaftliche Initiativen überfordert, sind hierzu flexible Formen der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Staat einschließlich großzügiger indirekter staatlicher Förderung geboten. Im Vergleich zur Staatsholding bietet die Privatinitiative die besseren Anreize für die schnelle und konkurrenzfähige Sanierung und Privatisierung der Problemunternehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Schlußbemerkungen

Die Übersicht über einige auf die ostdeutschen Verhältnisse zugeschnittenen Sanierungsmethoden sollte dazu dienen, das Sanierungsproblem zu verdeutlichen. Dessen gesamtwirtschaftliche Dimension und Bedeutung werden insbesondere in der frühen Phase der Privatisierungspolitik häufig unterschätzt. Indirekt kommt dies in den einzelnen Reformländern in der Indienstnahme der Privatisierungsgesetze für verteilungspolitische Zwecke zum Ausdruck. Soweit sich damit die soziale Akzeptanz der Privatisierungspolitik erreichen läßt, scheinen solche Konzessionen geboten, zumindest verständlich. Die erwarteten verteilungspolitischen Effekte können jedoch allein aufgrund des enormen volkswirtschaftlichen Sanierungsbedarfs nur bescheiden ausfallen. Was alle postsozialistischen Volkswirtschaften mehr als alles andere benötigen, sind unternehmerische Konzepte und Kapital. Die Privatisierungspolitik kann und sollte konsequent und von Anfang an günstige Bedingungen für die Mobilisierung dieser Engpaßfaktoren schaffen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (1992): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Nr. 16/17.

Bienkowski, W. (1992): Obstacles to Privatization in Poland: The Bermuda Triangle Syndrom, Paper to be presented on the Sixth F.A. von Hayek-Symposium in Bleibach/Freiburg i.B.

Blanchard, O. / *Layard,* R. (1992): How to Privatize, in: The Transformation of Socialist Economies, in: Siebert, H., Hg. (1992), S. 27 - 43.

Borensztein, E. / *Kumar,* M. S. (1991): Proposals for Privatization in Eastern Europe, in: IMF Staff Papers, 38, No. 2, S. 300 - 326.

Bouin, O. / *Michalet,* Ch.-A. (1991): Rebalancing the Public und Private Sectors: Developing Country Experiences, Paris 1991.

Dehesa, G. de la (1991): Privatization in Eastern and Central Europe, Group of Thirty, Occasional Papers, 34, Washington 1991.

Delhaes, K. von (1992): Privatisierung in Polen: Konzeptionen und Realität, in: Leipold, H., Hg. (1992a), S. 39 - 76.

Dyba, K. (1991): Czechoslovak Economic Transformation at the Outbreak of large-scale Privatization, in: Czechoslovak Economic Digest, 6, S. 4 - 9.

Grosfeld, I. / *Hare,* P. (1991): Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia, in: European Economy: The Path of Reform in Central and Eastern Europe, Special edition No. 2, S. 139 - 156.

Gruszecki, T. / *Winiecki,* J. (1991): Privatization in East-Central Europe: A Comparative Perspective, in: Außenwirtschaft, H. 1, S. 67 - 100.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (1992), Nr. 47, S. 5.

Inotai, A. (1992): Experience with Privatization in East Central Europe, in: Siebert, H., Hg. (1992), S. 163 - 182.

Johnson, S. / *Kroll,* H. (1991): Managerial Strategies for Spontaneous Privatization, in: Soviet Economy, 7, S. 281 - 316.

Kupka, M. (1992): Transformation of Ownership in Czechoslovakia, in: Soviet Studies, 44, S. 297 - 311.

Leipold, H. (1983): Der Einfluß von Property Rights auf hierarchische und marktliche Transaktionen, in: Schüller, A., Hg. (1983), S. 185 - 217.

— (Hg.) (1992a): Privatisierungskonzepte im Systemwandel, Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Nr. 16, Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, Marburg 1992.

— (1992b): Das Eigentumsproblem in der Transformationspolitik, in: Leipold, H., Hg. (1992a), S. 1 - 26.

— (1992c): Privatisierungs- und Sanierungsalternativen für Deutschland, in: Leipold, H., Hg. (1992a), S. 27 - 38.

Lipton, D. / *Sachs,* J. (1990): Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, in: Brooking Papers on Economic Activity, No. 2, S. 293 - 341.

Ochel, W. (1991): Der Kapitalbedarf Osteuropas und der Sowjetunion, in: Ifo-Schnelldienst, 44, S. 3 - 8.

Ovin, R. (1992): Konkurrierende Privatisierungskonzepte in Slowenien, in: Leipold, H., Hg. (1992a), S. 121 - 143.

Peterhoff, R. / *Schneider,* G. (1992): Privatisierung in Rußland, in: Leipold, H., Hg. (1992), S. 77 - 120.

Polish Ministry of Ownership Changes (1991): Mass Privatization: Proposed Programme, Warsaw 1991.

Roggemann, H. (1992): Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland, in: Recht in Ost und West, H. 2, S. 36 - 53.

Schmieding, H. (1992): Alternative Approaches to Privatization: Some Notes on the Debate, in: Siebert, H., Hg. (1992), S. 97 - 108.

Schmieding, H. / *Koop,* M. J. (1991): Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 165, Kiel 1991.

Schüller, A., Hg. (1983): Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983.

Siebert, H., Hg. (1992): Privatization, Tübingen 1992.

Sinn, G. / *Sinn,* H.-W. (1991): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. A., Tübingen 1991.

Steinkühler, F. (1992): Ein Konzept zur solidarischen Finanzierung der deutschen Einheit, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 1, S. 10 - 11.

Stille, F. (1992): Zur Politik der Treuhandanstalt – Eine Zwischenbilanz, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Nr. 7, S. 63 - 68.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Slay, B. (1990): Monopoly and Marketization in Polish Industry, in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, 14, S. 59 - 84.

United Nations Economic Commission for Europe (1992): On Property Rights and Privatization in the Transition Economies, in: Economic Survey of Europe in 1991 - 1992, New York 1992, S. 191 - 256.

Uvalic, M. (1991): How different is Yugoslavia?, in: European Economy: The Path of Reform in Central and Eastern Europe, Special edition No. 2, S. 199 - 214.

Vitek, P. (1991): Privatisierung – Der tschechoslowakische Weg zur Marktwirtschaft, in: Der Schweizer Treuhänder, Nr. 7 - 8, S. 348 - 350.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1991): Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, BMWi Studienreihe, Nr. 73, Bonn 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung

Von *Karl-Hans Hartwig,* Bochum

A. Privatisierungschancen und Privatisierungsformen

Wie die Geschichte des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels zeigt, führt eine Neuordnung des Staatswesens durch die Integration ehemals selbständiger Staatsgebiete nicht zwangsläufig zu einer Stärkung der zentralen Staatsgewalt und einer Vergrößerung des Staatsanteils an der Wirtschaft. Sie bietet umgekehrt auch die Gelegenheit, das Wirtschaftsgeschehen von überflüssiger und überzogener Regulierung zu befreien und private Initiative, Markt und Wettbewerb zu stärken, benötigen doch die Interessen gegen eine solche Strategie der Entstaatlichung Zeit, um sich gebietsübergreifend formieren zu können (*Olson* 1982; *Ewers / Wein* 1990, S. 328).

In einem solchen Prozeß der Integration selbständiger Staatsgebiete befindet sich seit geraumer Zeit auch die Bundesrepublik Deutschland und zwar in doppelter Weise: auf internationaler Ebene durch die europäische Integration und auf nationaler Ebene durch die deutsche Wiedervereinigung. Nun handelt es sich bei letzterer zwar eher um einen einseitigen Akt der Integration einer ehemaligen Sozialistischen Planwirtschaft in das Ordnungsgefüge eines marktwirtschaftlichen Systems. Insofern ist auch der Bedarf an Entstaatlichung in Ostdeutschland ungleich größer, dürfte also dort in dieser Hinsicht für „... lange Zeit mehr als in Westdeutschland zu entdecken sein" (*Schüller* 1991, S. 10). Das befreit die alten Bundesländer gleichwohl nicht davon, ihre Regulierungsmaßnahmen zu überprüfen und überfällige Korrekturen vorzunehmen.

Unter Regulierung im weitesten Sinne können dabei alle hoheitlichen Beschränkungen der individuellen Handlungsrechte, d.h. alle Eingriffe in die Vertragsfreiheit auf den Güter- und Faktormärkten verstanden werden (*Cassel* 1989, S. 48; *Deregulierungskommission* 1991, S. 1). Dazu gehören einmal die generell verbindlichen Beschränkungen der allgemeinen Rechtsordnung, die als Spielregeln notwendig sind, um wirtschaftliches Zusammenleben auf Dauer erst zu ermöglichen. So kann etwa das Eigentum an einem Stück Eisen nicht gleichzeitig das Recht konstituieren, damit die Fensterscheibe eines Nachbarn einzuschlagen (*Tietzel* 1981, S. 292). Zur Regulierung gehören ferner alle außerhalb der allgemeinen Regeln geltenden speziellen Eingriffe des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staates, die auf bestimmte Gruppen oder spezielle Branchen und Bereiche der Wirtschaft gerichtet sind. Sie werden häufig als Regulierung im eigentlichen Sinne interpretiert (*von Weizsäcker* 1982, S. 325ff.) Neben Preis-, Mengen-, Qualitäts- und Marktzugangsbeschränkungen für private Wirtschaftseinheiten umfassen sie auch die direkte Verfügung des Staates über knappe Ressourcen durch den vollständigen oder teilweisen Besitz von Vermögensgegenständen. Dazu gehören neben der öffentlichen Infrastruktur und staatlichen Verwaltungsgebäuden auch Finanzvermögen, Liegenschaften und Unternehmen. Letztere können die Rechtsform der öffentlichen oder des privaten Rechts besitzen. Sobald der Staat bei Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften einen maßgeblichen Einfluß etwa über Mehrheitsbeteiligungen ausübt, rechnen sie – ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen – zu den öffentlichen Unternehmen (zur Abgrenzung: *Oechsler* 1982, S. 15f.; *Gutmann* 1981, S. 113f.). Öffentliche Unternehmen werden als reine Regiebetriebe ohne jegliche Selbständigkeit von Gebietskörperschaften geführt, als ausgegliederte verselbständigte Regiebetriebe, d.h. sog. Eigenbetriebe bzw. Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, oder als Eigengesellschaften.

Werden absolute oder relative Veränderungen der direkten Verfügungsgewalt des Staates über knappe Ressourcen als Verstaatlichung bzw. Privatisierung bezeichnet (*Blankart* 1987, S. 346; *Grossekettler* 1988, S. 2), kommt es zu Privatisierung immer dann, wenn der Staat

- seinen Anteil am Produktivvermögen verringert, indem er vollständig in seinem Besitz befindliche Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen verkauft oder die Kapitalzufuhr vermindert,
- seinen Anteil an der Produktion von Gütern und Dienstleistungen abbaut, indem er sie vollständig an private Unternehmen überträgt, ihren Umfang insgesamt verringert oder gleichzeitig private und öffentliche Produktion zuläßt.

Verringert der Staat seinen Anteil am Produktivvermögen und zieht er sich aus der Produktion und Bereitstellung von Gütern zurück, spricht man von materieller Privatisierung. Verschiedentlich wird davon das sog. contracting out als eigenständige Privatisierungsform unterschieden, bei der eine unverändert weiterbestehende öffentliche Aufgabe an selbständige private Produzenten überantwortet wird (*Monopolkommission* 1992, S. 23). Dieser funktionelle Rückzug des Staates aus der Herstellung von Leistungen bei gleichbleibender öffentlicher Bereitstellung kann dann auf verschiedenen Wegen erfolgen: indem der Staat einzelne private Unternehmen damit beauftragt, bestimmte öffentlich finanzierte Leistungen direkt für ihn (Fremdbezug) oder unmittelbar für die Bürger zu erbringen (Submission), indem staatlich konzessionierte private Anbieter öffentliche Aufgaben gegen direkte Entgeltzahlungen ihrer Nutzer wahrnehmen (Konzession) und indem staatlich finanzierte Ansprüche auf bestimmte knappe Güter von den anspruchsberechtigten Bür-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gern bei beliebigen privaten Anbietern eingesetzt werden können (Gutscheinsystem).

Von der materiellen zu unterscheiden ist die formelle Privatisierung. Hier wird lediglich die bestehende öffentliche Rechtsform durch die private Rechtsform substituiert, ohne daß der Staat seinen Einfluß zurücknimmt. Die formelle Privatisierung kann sich unter Monopolbedingungen vollziehen, wie das etwa bei der geplanten Umwandlung der Bundespost Telekom in eine und der Bundesbahn in mehrere getrennte Aktiengesellschaften im Staatsbesitz der Fall ist. Sie kann aber auch unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen, indem öffentliche Unternehmen der privaten Rechtsform am Wettbewerb mit anderen Unternehmen teilnehmen (*Kronberger Kreis* 1993, S. 27). Zwar kommt es durch die formelle Privatisierung zu keiner Änderung in der bisherigen Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Gleichwohl können haushaltswirksame Effekte entstehen, weil die formelle Privatisierung mit Veränderungen im Status der Beschäftigten und des Besoldungsrechts einhergeht und mit der Möglichkeit verbunden ist, von den Minderheitsaktionären Eigenkapital von außen zu beschaffen.

Nun spielen rein fiskalische Überlegungen bei Privatisierungsfragen durchaus eine Rolle. Vor allem in Situationen angespannter Haushaltslagen, in denen sich etwa die Bundesrepublik bei der Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Bundesländern seit geraumer Zeit befindet, bilden sie für Politiker wohl das zentrale Element. Aus ökonomischer Sicht sind sie jedoch eher nachrangig. Entscheidend ist hier vielmehr, welche Wohlfahrtswirkungen entstehen, wenn der Staat sein Eigentum am Produktivvermögen verringert oder die Bereitstellung und die Herstellung öffentlicher Leistungen zurückfährt. Diese Sichtweise darf allerdings nicht so interpretiert werden, als bedürften Privatisierungsmaßnahmen einer speziellen Rechtfertigung. In einem dezentral organisierten Wirtschaftssystem ist die Beweislastregel vielmehr umgekehrt anzuwenden: Nicht die Privatisierung bedarf einer besonderen Begründung, sondern – wie alle anderen Regulierungen ebenfalls – die staatliche Verfügung über Vermögensgegenstände und die öffentliche Produktionstätigkeit. Die Funktionsweise einer Marktwirtschaft beruht ja gerade darauf, daß die Menschen unter dem Schutz und der Begrenzung allgemeiner Regeln nach der Verwirklichung ihrer eigenen Ziele streben. Bestehen Wettbewerbsbedingungen, sind nicht nur die daraus resultierenden Ergebnisse schon bereits durch die Art, wie sie zustande kommen, legitimiert (*Deregulierungskommission* 1991, S. 1). Individuelle Freiheit und Tausch sorgen vielmehr dafür, daß diese Ergebnisse wohlfahrtsstiftend sind auch für die anderen Gesellschaftsmitglieder. Insofern kann eine Begründung staatlicher Tätigkeit, die über die Schaffung und Sicherung der allgemeinen Rechtsordnung, also die protektive Funktion des Staates (*Buchanan* 1984), hinausgeht, nur darin bestehen, daß unter den Bedingungen der freien marktlichen Betätigung und des Wettbewerbs ungewünschte Ergebnisse des Wirtschaftens zustandekom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men. Ökonomisch gesehen ist ein solches Markt- und Wettbewerbsversagen an das Vorliegen statischer und dynamischer Ineffizienzen in der Weise gebunden, daß

- knappe Ressourcen nicht in jene Verwendungsrichtungen gelenkt werden, in denen sie – gemessen an den Bedürfnissen der kaufkräftigen Nachfrage – den größtmöglichen Nutzen für die einzelnen Gesellschaftsmitglieder stiften,
- die Präferenzen der Marktgegenseite bei den wirtschaftlichen Entscheidungen nur ungenügend Berücksichtigung finden und Einkommen erzielt werden, die nicht den Marktleistungen entsprechen,
- ungenügende Anreize für Kosteneinsparungen und für einen ständigen Strom an Neuerungen vorhanden sind.

Nun wird dieser Sichtweise nicht nur das Fehlen eines positiven Referenzstandards zur Identifikation von Ineffizienzen und eine Verengung der Perspektive auf das technische Kriterium der Zweckrationalität vorgehalten. Logisch bezieht er sich immer auch auf eine gegebene Ausgangssituation, in der jedes einzelne Wirtschaftssubjekt über eine vorhandene Ausstattung mit Ressourcen und Fähigkeiten verfügt, so daß bei marktlicher Koordination immer vorherbestimmt sei, welche Mitglieder der Gesellschaft mit welchen gewichteten Präferenzen zum Zuge kommen (*Thiemeyer* 1980, S. 266). Verschiedentlich wird daher vorgeschlagen, öffentliche Aufgaben mit der Existenz eines weitgehend politisch vorbestimmten öffentlichen Interesses und Gemeinwohls zu begründen. Ausdruck dafür soll dann die „Gemeinwirtschaftlichkeit" staatlicher Eingriffe im allgemeinen und die „Gemeinwohlbindung" privater und öffentlicher Unternehmen bis hin zur direkten „staatlichen Führung" letzterer im besonderen sein, wobei sich der Inhalt des öffentlichen Interesses allerdings überhaupt nicht und die Ziele öffentlich gebundener und geführter Unternehmen auch im einzelnen nur vage konkretisieren lassen (*von Eynern* 1975; *Thiemeyer* 1987b; *Eichhorn* 1991). Damit gerät aber der gemeinwirtschaftliche Ansatz schnell in den Verdacht einer Ideologie zur Legitimation überholter öffentlicher Institutionen (*von Weizsäcker* 1987, S. 89). Dieser Vorwurf könnte zwar dadurch entkräftet werden, daß über Art und Umfang der öffentlichen Ziele und Aufgaben gesellschaftlicher Konsens befindet, der unter gleichberechtigter Beteiligung aller Betroffenen zustandezukommen hätte. Nur kämen mit einer solchen Konkretisierung von Zielen und Aufgaben durchaus wieder jene ökonomischen Effizienzargumente mit dem Kriterium der Zweck-Mittel-Rationalität in Betracht, die aus gemeinwirtschaftlichem Blickwinkel eine eher untergeordnete Rolle zu spielen haben; es sei denn per Konsens würde bewußt auf den sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen bei der Verfolgung von Zielen verzichtet. Da dies kaum anzunehmen sein dürfte, ist die weithin zu beobachtende Dominanz der ökonomischen Perspektive bei der Diskussion von Privatisierungsfragen nicht verwunderlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Zur ökonomischen Legitimation öffentlicher Unternehmertätigkeit

Statische und dynamische Ineffizienzen als Folge von Markt- und Wettbewerbsversagen lassen sich nicht positiv bestimmen, da weder das notwendige Ausmaß an Anpassungsprozessen bei Datenänderungen bekannt ist, noch Richtung, Art und Umfang von Neuerungen (*Ewers / Wein,* 1990, S. 322). Es bleibt daher nur die Möglichkeit, jene Bedingungen freizulegen, unter denen es bei unregulierten Marktprozessen zu statischen und dynamischen Ineffizienzen kommen kann.

Wohlfahrtsökonomie und Neue Institutionenökonomie identifizieren als solche Bedingungen: externe Effekte und öffentliche Güter, Subadditivität bei nicht-rückholbaren Kosten, ruinöse Konkurrenz sowie Informationsasymmetrien und Unkenntnis (Überblick bei *Gröner* 1983; *Blankart / Pommerehne / Schneider* 1984; *Kruse* 1986; *Krakowski* 1988; *Deregulierungskommission* 1991, S. 3ff.). Einige von ihnen können die öffentliche Bereitstellung und Herstellung von Gütern ebenso nahelegen wie staatliche Unternehmensbeteiligungen. So entsteht etwa ein Bedarf an öffentlichen Leistungen, wenn mangelnde Ausschlußmöglichkeit vom Gebrauch zu einer Unterversorgung durch den Markt führt. Subadditivitäten können eine Übernahme privater Unternehmen durch den Staat nahelegen, sofern sie nicht nur die Herausbildung eines natürlichen Monopols bewirken, das die gesamte Marktnachfrage allein am kostengünstigsten befriedigt, sondern wenn sie zudem mit irreversiblen Investitionen verbunden sind. Dann findet ein potentieller oder faktischer Wettbewerb nicht statt, weshalb verhindert werden muß, daß der Monopolist sich dem permanenten Druck zur Kostensenkung entzieht oder seine Macht mißbraucht, indem er zu hohe Preise verlangt, die Outputqualität vermindert und Nachfrager diskriminiert. Umgekehrt ist er zu schützen, wenn eine breite Marktversorgung durch Konkurrenten gefährdet ist, die als Rosinenpicker die besten Marktsegmente herausgreifen und nur diese bedienen. Die Produktion von Leistungen mit Hilfe staatlicher Unternehmen wäre schließlich zu erwägen, wenn die Marktteilnehmer infolge unvollständiger Informationen über ihre Marktgegenseite wohlfahrtsfördernde Transaktionen unterlassen und aus Unkenntnis über zukünftige Zustände systematische Fehlentscheidungen treffen. Sind z.B. die Informationen asymmetrisch verteilt, könnte sich vor allem bei sog. Vertrauensgütern, das sind solche, deren Qualität nicht ohne weiteres zu erkennen ist, das Qualitätsspektrum entgegen den Bedürfnissen und Möglichkeiten angebotsseitig verengen und könnten Märkte über sukzessive adverse Selektion sogar vollständig zum Erliegen kommen. Bei häufig wiederkehren Transaktionen und hohen transaktionsspezifischen Investitionen läßt Unsicherheit sich zwar dadurch mindern, daß wiederkehrende marktliche Koordination durch längerfristige Verträge ersetzt wird. Die notwendigerweise unvollständige Spezifikation der Verträge, die hinsichtlich Abschluß, Überwachung und Durchsetzung nicht allen Eventualitäten Rechnung tragen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können, birgt jedoch die Gefahr, daß ein „opportunistischer" Vertragspartner gegen Geist oder Buchstaben des Vertrages verstößt, es also zu Ausbeutung oder zu hohen Kontrollkosten bei dem Versuch ihrer Vermeidung kommt. Liegt Unkenntnis vor, können bei Risikoaversion langfristig wohlstandsstiftende Investitionen und Transaktionen unterbleiben. Ebenso kann es zu Risikoteilungsverträgen kommen, die ineffizientes Verhalten fördern, weil die Anbieter bei Vertragsabschluß zu Kostenuntertreibungen animiert werden, die spätere Fehlallokationen bewirken.

Eine Anwendung dieser Überlegungen auf die Realität zeigt allerdings, daß für öffentliche Unternehmen, Beteiligungen und Produktionsaktivitäten weniger Raum verbleibt als gemeinhin vermutet und postuliert wird, denn

- Markt- und Wettbewerbsversagen sind an restriktive Bedingungen gebunden,
- ein begründeter Bedarf an öffentlichen Leistungen begründet nicht zugleich deren öffentliche Herstellung,
- staatliche Tätigkeit stiftet nicht nur Nutzen, sondern verursacht auch Kosten.

Eine zentrale Bedingung für das Vorliegen von Externalitäten und öffentlichen Gütern ist das Versagen des Ausschlußprinzips, was letztlich bedeutet, daß es unmöglich ist, Eigentumsrechte geltend zu machen. Genau das kommt in der Realität selten vor. Häufig läßt sich das Problem der Durchsetzung von Eigentumsrechten vielmehr auf Transaktionskosten reduzieren, ist also die mangelnde Anwendung des Ausschlußprinzips das Ergebnis kostenorientierter Entscheidungen der Marktteilnehmer. Vielfach zeichnet auch der Staat dafür verantwortlich, indem er aus politischen Gründen bewußt auf eine genaue Zuordnung von Eigentumsrechten verzichtet. Während man sich im ersten Falle noch darüber streiten kann, ob überhaupt ein Marktversagen vorliegt, das dann durch staatliche Aktivitäten zur Verringerung der Transaktionskosten zu mindern wäre (*Blümel* 1987), versagt im zweiten Falle eindeutig der Staat. Bei natürlichen Monopolen ergibt sich Handlungsbedarf für ihn erst dann, wenn subadditive Kostenstrukturen mit hohen irreversiblen Kosten zusammentreffen, weil sonst bestreitbare Märkte vorliegen und für ein effizientes Verhalten der Anbieter sorgen. Bereits die empirische Identifikation von Subadditiväten scheiterte jedoch bislang an ungenügend vorhandenen Prüfkriterien (*Windisch* 1987b, S. 55; *Gegax* 1989). Die statt dessen angestellten Plausibilitätsüberlegungen zeigen dann zudem, daß die Verbindung von Subadditivität und Irreversibilität trotz raffinierter Konstruktionen durch die Theorie der natürlichen Monopole wesentlich weniger häufig zu finden sind, als Politik und Interessengruppen vorgeben (*Krakowski* 1988; *Kruse* 1989, S. 15). Das gilt auch für die Tendenz zum Rosinenpicken. Dazu müßten außerordentlich spezielle Kostenfunktionen vorliegen, die praktisch irrelevant

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Rosinenpicken in der Realität ist dann auch eher das Resultat vorheriger Regulierungsmaßnahmen, wie etwa der staatlichen Forderung nach einer einheitlichen Tarifgestaltung im Raum, die nur durch Quersubventionierung erfüllt werden kann (*Sharkey* 1982, S. 85 ff.; *Soltwedel* 1986, S. 9). Im Gegensatz dazu sind asymmetrisch verteilte Informationen sowie Unsicherheit über zukünftige Zustände zwar in der Realität der Normalfall. Meist findet bei Informationsproblemen der Markt jedoch bereits im vorstaatlichen Stadium eigenständige Lösungen. So bilden sich zur Vermeidung von adverser Selektion trotz des öffentlichen Gutscharakters von Verbraucherinformationen häufig spezielle Informationsdienste heraus oder sind die Anbieter zu Garantieleistungen bereit. Unsicherheit wird durch Versicherungen und über Terminmärkte gemindert. Das Problem schließlich, daß bei Vertrauensgütern und langfristig ungenau spezifizierten Verträgen Ausbeutung und Qualitätsabweichung entstehen können, besteht auch bei öffentlicher Leistungserbringung, vor allem dann, wenn sie durch einen staatlichen Monopolisten erfolgt. Vertrauensgüter, die man einer privaten Produktion nicht überlassen kann, weil untragbare gesellschaftliche Risiken damit verbunden sind oder ihre Qualität sich durch Erfahrung gerade auch im Wettbewerb nur schwer feststellen läßt, dürften sich im wesentlichen auf Bereiche reduzieren, in denen der Staat sein Gewaltmonopol ausüben muß (*Vaubel* 1991, S. 256).

Eine öffentliche Leistung durch den Staat bereitzustellen bedeutet, ihre Menge, Qualität und Finanzierung festzulegen. Nicht damit zu verwechseln ist die Herstellungsaufgabe. Sie kann Privaten vollständig übertragen oder im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen ermittelt werden. Zum Bau eines Deiches – als Paradefall eines öffentlichen Gutes – braucht man weder eine öffentliche Verwaltung, welche die bautechnischen Details plant, noch ein öffentliches Unternehmen, das den Deich baut (*Grossekettler* 1990, S. 33). Daß dabei aufgrund staatlicher Preisreglementierung Defizite entstehen können, spricht nicht gegen eine private Lösung, wenn die Defizite öffentlich finanziert werden. Ähnliches gilt für die Regulierung natürlicher Monopole. Die kostengünstigste Versorgung durch einen Anbieter kann durch genau definierte Konzessionen gesichert, die Ausübung monopolistischer Macht mit Hilfe von Preis- und Qualitätsvorgaben kontrolliert werden, ohne daß der Staat das Unternehmen selbst betreibt. Zwar gilt die Qualität als ausgemachtes „Regulierungsschlupfloch" für Anbieter, die der staatlichen Kontrolle und nicht dem Wettbewerb unterliegen. Es wird jedoch von regulierten privaten Monopolen gleichermaßen genutzt wie von öffentlichen Monopolen, wobei bestimmte Regulierungsverfahren den Anreiz für qualitätsminderndes Verhalten offenbar sogar noch verstärken (*White* 1972, S. 429 ff.; *Kruse* 1985, S. 141). Dies spricht für Wettbewerb, der sich auf Dauer bei natürlichen Monopolen künstlich erzeugen läßt, indem etwa die Erteilung der Konzession kontinuierlich in von vornherein bekannten Fristen versteigert, der fehlende Wettbewerb im Markt also durch Wettbewerb um den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Markt ersetzt wird (*Williamson* 1985, S. 326). Die Praktikabilität solcher Maßnahmen verdeutlichen Erfahrungen aus den USA, wo sie zum Teil schon vor mehr als 100 Jahren zur Kontrolle der Eisenbahngesellschaften eingeführt wurden. Demgegenüber entschied man sich in Europa weitgehend für die Verstaatlichung (*Kahn* 1970, S. 3ff.; *Dick* 1990, S. 40f.).

Schließlich verursacht die staatliche Regulierung außer den erwünschten Nutzenwirkungen auch Kosten. Neben dem regulierungsbedingten Ressourcenverzehr können sie in Form regulierungsinduzierter Fehlallokationen sowie als Einbußen an dynamischer Effizienz anfallen. Darauf verweisen die Theorie der Eigentumsrechte und Erfahrungen mit öffentlichem Eigentum ebenso wie die Analysen zum Verhalten von staatlichen Organisationen (*Alchian* 1965; *de Alessi* 1980; *Wegehenkel* 1980; *Schüller* 1983). So bewirkt die direkte Zurechnung der Handlungsfolgen auf ihre Verursacher über exklusive Eigentumsrechte unter Wettbewerbsbedingungen einen immanenten Anreiz zum sparsamen Einsatz an knappen Ressourcen und für Produktioninnovationen, während öffentliche Verwaltungen und Unternehmen, aber auch regulierte private Unternehmen zu übertriebenen Aufwendungen und Überproduktion neigen. Diese Gefahr ist umso größer, je stärker die Verfügungsrechte der eigentlichen Eigentümer – Anteilseigner, Besitzer, aber bei öffentlichen Unternehmen auch die Bürger – verdünnt und je höher die Kosten sind, die bei der Kontrolle des Managements und der anderen ausführenden Instanzen anfallen. Zahlreiche Auflagen und Vorschriften, die üblicherweise bei ausschließlich öffentlicher Produktion, aber vielfach auch bei öffentlichen Beteiligungen zu berücksichtigen sind, verhindern jene Arbitragemöglichkeiten, mit deren Ausnutzung findige Unternehmer sonst die Transaktions- und Kontrollkosten verringern. Gleichermaßen erschweren finanztechnische Besonderheiten, Quersubventionen und ausgelagerte öffentliche Haushalte eine wirksame Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens und der Staatstätigkeit. Über all dem ist schließlich kaum zu erwarten, daß Angehörige öffentlicher Unternehmen ein besseres Zukunftswissen besitzen als die Marktteilnehmer. All dies kann dazu führen, daß die Kosten einer staatlichen Regulierung ihre Nutzenwirkungen übersteigen, womit es sinnvoll würde, bestimmte Formen des Marktversagens einfach zu tolerieren.

Ein umfassender empirischer Effizienzvergleich alternativer institutioneller Arrangements und Regulierungsschemata scheitert allerdings an den bereits angedeuteten Spezifikationsproblemen. Was bislang vorliegt sind allenfalls einzelwirtschaftliche Kostenvergleiche. Im Gegensatz zu älteren Studien wird danach mittlerweile keine generelle Überlegenheit privater Unternehmen mehr diagnostiziert, wenn Outputqualitäten, Verfahrensauflagen und Wettbewerbsbedingungen berücksichtigt werden (Überblick bei *Kaulmann* 1987; *Pommerehne* 1990, S. 33f.). Offensichtlich sind in Bereichen, in denen Konkurrenz zwischen kommunalen öffentlichen und privaten Unternehmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besteht und die Outputcharakteristika Ähnlichkeiten aufweisen, häufig keine signifikaten Kostenunterschiede vorhanden oder werden anfangs bestehende Kostennachteile öffentlicher Produzenten relativ schnell abgebaut. Kaum Unterschiede finden sich auch, wenn beide Unternehmenstypen eine stark regulierte Monopolstellung einnehmen. In einigen seltenen Ausnahmefällen, wie etwa der Versicherungswirtschaft, schneidet dann private Produktion infolge ihrer regulierungsbedingten Überkapitalisierung und eines exzessiven Marketings sogar etwas schlechter ab (*Primeaux* 1977; *Finsinger* 1984). Allerdings beziehen sich die genannten Untersuchungen ausnahmslos auf wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche. Zudem erstrecken sie sich überwiegend auf die USA. Komparative Studien über staatliche und private Industrieunternehmen in Europa, die im Wettbewerbsumfeld agieren, zeigen denn auch deutliche Effizienznachteile für Unternehmen, die sich sowohl im vollständigen als auch teilweisen Staatsbesitz befinden (*Picot / Kaulmann* 1985; *Boardman / Freeman / Eckel* 1986). Ebenso deuten Analysen deutscher Verhältnisse darauf hin, daß öffentliche Unternehmen nach einer materiellen oder funktionellen Privatisierung ihre Leistungspalette verbessern und mit geringeren Kosten und Preisen wirtschaften (*Hamer* 1981; *Borcherding / Pommerehne / Schneider* 1982, S. 127ff.; *Sander* 1987, S. 36ff.).

C. Faktische Gründe

Die bisherigen Überlegungen legen nahe, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil staatlicher Produktions- und Unternehmertätigkeit keine wohlfahrts- und institutionenökonomische Begründung hat, sondern eher zur Legitimierung ex post nachgereicht wird. Ursache dürfte vielmehr das Zusammenwirken von fiskalischen und militärischen Interessen mit den Wunschvorstellungen von Interessengruppen und öffentlichen Verwaltungen sein, die im Verein mit macht- und wählerorientierten Politikern massive staatliche Eingriffe fördern und vorantreiben. Formal deuten darauf bereits die sehr vagen Formulierungen hin, mit denen öffentliche Produktionsaufgaben und die Notwendigkeit von Unternehmensbeteiligungen beschrieben werden. Zwar wird eine explizite Beschreibung vom Gesetz ausdrücklich verlangt – so etwa in § 65 BHO allein schon aus Gründen der Berichtspflicht. Faktisch finden sich in den entsprechenden Verordnungen jedoch nur Allgemeinplätze und „Wieselworte" wie „öffentliches Interesse", „wirtschaftlich sinnvolle Aufgaben" oder „Gemeinwohlpflichten" oder „strukturelle Verbesserungen", die das betreffende Unternehmen zu erfüllen bzw. wahrzunehmen hat (*Grossekettler* 1990, S. 29).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Historische Entwicklung

Für eine solche Interpretation spricht auch die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte staatlicher Unternehmensbeteiligungen und -übernahmen (*Boelcke* 1980, S. 464ff.). So stammt ein Teil des öffentlichen Produktivvermögens aus der vorindustriellen Zeit, als die Staatsausgaben wesentlich mit Einnahmen aus staatlichen Gewerbebetrieben, Regalien und Monopolen gedeckt werden mußten. Dazu gehörten auch die öffentlichen Kreditinstitute in ihrer Eigenschaft als sog. Hofbanken. Zwar dürfte ein Motiv für die spätere Beibehaltung größerer Teile des Bergbaus im Staatsbesitz sowie die Kommunalisierung von Wasserwerken, Schlachthäusern und Gas- und Elektrizitätswerken auch die Angst vor privaten Monopolen gewesen sein, der man sich angesichts einer damals noch fehlenden Kartellgesetzgebung nicht anders erwehren zu können glaubte. Im wesentlichen lagen die Gründe jedoch woanders. Vor allem bei der Verstaatlichung von Bahn und Post sowie bei einer Vielzahl von Unternehmensbeteiligungen und -gründungen standen vor allem fiskalische Gesichtspunkte im Mittelpunkt. Hinzu kamen machtpolitische Erwägungen. So ließ sich auf diese Weise nicht nur der Nachrichtenverkehr unter staatliche Kontrolle bringen, wobei das Brieföffnen bereits seit dem 16. Jahrhundert Tradition hat. Telegrafie und Eisenbahn besaßen zudem einen herausragenden militärpolitischen Stellenwert. Das galt auch für jene Bergbauunternehmen, die der preußische Staat Ende des 19. Jahrhunderts erwarb, um die Energieversorgung seiner im Aufbau befindlichen Kriegsflotte zu sichern, sowie für seine Beteiligung an der Aluminium-, Stickstoff- und Rüstungsindustrie im Ersten Weltkrieg.

Dem immer unübersichtlicher werdenden öffentlichen Industriebesitz begegnete man in den zwanziger Jahren nicht durch Privatisierung, sondern auf dem Wege der organisatorischen Zusammenführung in staatlichen Großkonzernen nach privatwirtschaftlichem Vorbild: *VIAG* und *VEBA* entstanden 1923 und 1929 mit ihren Tochtergesellschaften *Preussag* und *Preussen-Elektra* sowie den *Bergwerksgesellschaften Herne* und *Recklinghausen*. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das Vordringen sozialpolitischer Motive. Sie führten dazu, daß marode Privatbetriebe aus Gründen der Arbeitsplatzsicherung nicht nur subventioniert, sondern im Bedarfsfalle auch vom Staat übernommen wurden, eine Strategie, die später dann auch die Nationalsozialisten praktizierten. Allerdings war der von ihnen initiierte neue Verstaatlichungsschub im wesentlichen autarkie- und rüstungspolitisch bestimmt. In Verbindung mit der „Arisierung" jüdischer Unternehmen entstanden auf diese Weise öffentliche Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen – darunter 1937 die *Volkswagenwerk AG* und die spätere *Salzgitter AG* –, die den Staat nach knapp einem Jahrzehnt zum Besitzer von annähernd 50% des Grundkapitals aller deutschen Kapitalgesellschaften machten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach dem Zweiten Weltkrieg widerstand man – im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Staaten – weiteren Verstaatlichungsversuchen (*Gutmann* 1992, S. 18ff.). Ordnungspolitisches Programm wurde vielmehr die Privatisierung staatlichen Vermögens, die dann 1959 mit dem Versuch einer möglichst breiten, an unteren Einkommensgruppen orientierten Streuung des Vermögensbesitzes bei der *Preussag* ansetzte. 1961 und 1965 folgten die Teilprivatisierung der *Volkswagen AG* – eine vollständige Privatisierung scheitert bis heute am Land Niedersachsen – und der *VEBA AG* (Überblick bei *Knauss* 1978, S. 21ff.). Abgesehen von Maßnahmen zur Neuordnung und konzerninternen Reorganisation und einigen neuen Engagements des Staates in Form der Neugründung von und der Beteiligung an Unternehmen geschah lange Zeit nichts mit der Konsequenz, daß noch 1983 allein von den 500 größten westdeutschen Unternehmen mit privater Rechtsform fast 90 eine nennenswerte Beteiligung des Bundes aufwiesen, der insgesamt etwa 960 mittelbare und unmittelbare Beteiligungen hielt. Sie brachten ihm zwischen 1970 und 1982 zwar Einnahmen aus Dividenden und Gewinnabführungen von 2,4 Mrd. DM. Gleichzeitig mußte er aber 6,4 Mrd. DM an Kapitalzuführungen vornehmen, um seine Vermögensanteile zu erhalten (*Cointreau* 1987, S. 65ff.).

Mitte der achtziger Jahre setzte dann mit dem „Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes" ein neuerlicher Privatisierungsschub ein. Er wurde allerdings nur teilweise den Plänen gerecht. So senkte der Bund zwar seine Anteile am Besitz einiger Unternehmen (u. a. *Verkehrs-Kredit-Bank, Treuarbeit*) und trennte sich von einigen Beteiligungen vollständig (u. a. *VEBA, Volkswagen, VIAG*). Auch entschlossen sich vor allem Kommunen zu einer funktionellen Privatisierung, indem sie die Produktion öffentlicher Leistungen an private Unternehmen übertrugen. Gleichwohl verfügen Bund, Länder und Gemeinden noch immer über eine Vielzahl von Liegenschaften, Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen (Überblick bei *Kronberger Kreis* 1993, S. 9ff.): Neben den zwei großen staatlichen Monopolunternehmen *Bundespost* und *Bundesbahn/Reichsbahn* mit ihren zahlreichen Untergliederungen, Tochtergesellschaften und Unterbeteiligungen sowie der Mehrheitsbeteiligung an der *Lufthansa AG* gehören dazu große Teile des Bankwesens – gemessen an der Bilanzsumme mehr als 50 v. H. –, der Energiewirtschaft und des Versicherungswesens und weit über 100.000 Einzelbetriebe vor allem auf Landes- und Gemeindeebene. Die Liste umfaßt Verkehrs- und Versorgungsbetriebe ebenso wie Schlachthöfe, Reisebüros, Kurkliniken, Porzellan-Manufakturen oder das Münchner Hofbräuhaus.

II. Allgemeine Tendenz zur Überregulierung

Schließlich spricht für die Vermutung, daß in den alten Bundesländern noch erhebliche Privatisierungspotentiale vorhanden sind, neben jüngeren Erfah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen in anderen westlichen Industrieländern auch die offensichtlich allen demokratischen Gesellschaften innewohnende Tendenz zur Überregulierung.

Gemessen am Anteil, den der Staat nach Umsatz und Kapital in den international vergleichbaren Meßbranchen Energie, Transport, Basisindustrien und Kommunikation innehat, lag die Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre etwa im Mittelfeld. Deutlich niedrigere Indexwerte wiesen die USA und Japan, deutlich höhere Frankreich und Großbritannien auf (*Cointreau* 1987, S. 28). Nicht nur letztere haben jedoch in der Folgezeit erhebliche Privatisierungsanstrengungen unternommen, die z. T. über dem Anpassungsbedarf an das internationale Durchschnittsniveau lagen und selbst im administrativ orientierten Frankreich sogar Teile der Gefängnisverwaltung betreffen. Japan und die USA konnten ihren Vorsprung noch weiter ausbauen, wobei die USA sich angesichts ihres geringen Umfangs an öffentlichen Unternehmensbeteiligungen auf die Privatisierung öffentlicher Leistungen konzentrieren bis hin zur Übertragung des Strafvollzugs auf private Anstalten. Zumindest dort, wo die Privatisierung mit Wettbewerb verbunden wurde, war sie erfolgreich (*Gayle / Goodrich* 1990; *Schnabel* 1990; *Deregulierungskommission* 1991).

Der Regulierungsdruck in Demokratien ist im wesentlichen in der weitverbreiteten Unkenntnis ökonomischer Zusammenhänge und dem Verhalten von Politikern, Bürokratien und Interessengruppen begründet.

- Gemeinhin werden die Funktionsfähigkeit der Marktallokation und die Bedeutung des Wettbewerbs für Effizienz und Kreativität unterschätzt (*Deregulierungskommission* 1991, S. 6). Die Ergebnisse von Markt- und Wettbewerbsprozessen sind im einzelnen nicht meß- und prognostizierbar, übertreffen häufig Phantasie und Vorstellungskräfte und bergen somit einen erheblichen Grad an Unsicherheit. Diesem Mißtrauen steht ein starkes Vertrauen in staatliche Lösungen gegenüber, deren Wirkungen – vor allem bei Preis-, Mengen- und Qualitätsregulierungen – sich vermeintlich leichter kalkulieren lassen. Da die negativen Effekte dabei oft unterschätzt und für den einzelnen vielfach nur geringfügig spürbar werden, neigen die Individuen zu einer systematischen Überschätzung von Regulierungsgründen und Unterschätzung von Regulierungskosten.

- Rational kalkulierende Politiker werden unter solchen Bedingungen Regulierungen generell als wählerwirksame Maßnahmen betrachten, die zudem entschiedene Entschlossenheit zu politischem Handeln demonstrieren. Gleichzeitig gewinnen sie damit das Wohlwollen jener, die explizit von diesen Maßnahmen profitieren. Demgegenüber fallen die Verlierer politisch kaum ins Gewicht. Sie sind schlecht informiert oder als einzelne nur wenig bzw. erst nach längerer Frist von den Kosten betroffen, so daß von ihnen ein Wählerstimmenentzug zunächst kaum zu erwarten ist (*Peltzman* 1976, S. 211 ff.; *Ewers / Wein* 1990, S. 325 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Diejenigen, die von den Regulierungen profitieren, werden versuchen, den politischen Entscheidungsprozeß zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie bilden dazu Interessengruppen, die umso leichter zu organisieren und umso schlagkräftiger einzusetzen sind, je stärker der Zusammenhang zwischen persönlichem Einsatz und Erfolg für das einzelne Gruppenmitglied sichtbar wird, je schneller und kostengünstiger man sich auf gemeinsame Ziele und Strategien einigt und je leichter Identifikation und Ausschluß gruppenorientierter Trittbrettfahrer möglich sind. Um vorteilhafte Regulierungen ihrer Mitglieder durchzusetzen, wenden Interessengruppen verschiedene Strategien an: die Versorgung von politischen Entscheidungsträgern mit gezielten verbandsgerichteten Informationen, die durch die asymmetrische Informationsverteilung, die zu deren Ungunsten besteht, begünstigt wird; das Anknüpfen personeller Verflechtungen mit Regierung, Parlament, Parteien und öffentlichen Verwaltungen; die Kooperation mit anderen Interessenorganisationen, zu denen selbst erklärte Gegner rechnen können; die Beeinflussung der persönlichen Situation und politischen Chancen von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern durch finanzielle Zuwendungen und verbandspolitische Öffentlichkeitsarbeit, vor allem aber durch Bereitstellung oder Entzug von Wählerstimmen. Bereits das Sanktionspotential an Wählerstimmen verschafft Interessengruppen immer wieder die Möglichkeit, neue oder die Ausdehnung bereits vorhandener Regulierungen zu ihren Gunsten zu erreichen (*Olson* 1965; *von Weizsäcker* 1982). Dem auf diese Weise ausufernden Markt für Regulierungen wird die große Masse der dadurch Benachteiligten aus den bereits genannten Gründen nichts oder nur wenig entgegensetzen. Allenfalls machen sich einzelne selbsternannte Interessenvertreter zu ihren Sprechern, wenn sie sich davon Ämter oder Wählerstimmen versprechen. Die geringe Organisationsfähigkeit großer Gruppierungen wird ihnen allerdings kaum einen entscheidenden Einfluß verschaffen, ganz abgesehen davon, daß die Beibehaltung des Amtes an die Beibehaltung der Regulierung gekoppelt ist.

- Gefördert werden Regulierungen auch durch die Bürokratie. Interessiert an sicherem Einkommen, Ansehen, Macht, Zuständigkeit und einem möglichst großen Budget und Beschäftigtenapparat sind ihre Mitglieder umso besser bedient, je umfangreicher und undurchsichtiger die Regulierungsmaßnahmen ausfallen. Insofern sind sie Koalitionspartner der von diesen Maßnahmen profitierenden Interessengruppen. Sie degenerieren zu deren Interessenvertretern (*Kaufer* 1981, S. 50). Als Institutionen, die politische Entscheidungsträger mit relevanten Informationen versorgen, werden somit auch Bürokratien die zu ihren Gunsten bestehende asymmetrische Informationsverteilung nutzen, indem sie für die Zunahme von Regulierungsumfang und -intensität plädieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die allgemeine Tendenz zur Verstärkung besitzstandssichernder Regulierungen trägt dazu bei, die sowieso vorhandenen regulierungsbedingten Kosten und Risiken noch zu erhöhen. Zum einen unterbleibt nämlich ein Regulierungsabbau auch dann, wenn der Regulierungstatbestand mittlerweile weggefallen ist. Zum anderen müssen die Begünstigten Ressourcen aufwenden, um ihre Sonderstellung und die damit verbundenen Vorteile zu erreichen und zu sichern. Statt höhere Gewinne durch die mühsame Erlangung von Wettbewerbsvorteilen im Markt anzustreben, werden künstlich geschaffene Renten durch ordnungspolitische Ausnahmeregelungen gesucht und dabei Ressourcen gesellschaftlich effizienteren Verwendungen entzogen. Unterstützung finden die Rentensucher von politischen Unternehmern, die immer wieder neue rentenschaffenden Nischen aufspüren und wählerwirksam vermarkten (*Eschenburg* 1975). Sofern die Benachteiligten ihre Belastungen verspüren und mit Gegenreaktionen antworten wollen, müssen auch sie entsprechende Aufwendungen tätigen. Auf diese Weise entsteht ein permanenter Prozeß des Suchens und Abwehrens von Renten, in dessen Verlauf eine zunehmende Zahl überflüssiger Interessengruppen Wirtschaft und Gesellschaft immer stärker verkrusten läßt und die wirtschaftliche Dynamik bremst. Der Kuchen, um den gestritten wird, verringert sich zusehends, weil selbst diejenigen nicht auf Rentensuche verzichten, die den Prozeß durchschauen. Sie müssen nämlich davon ausgehen, daß alle anderen derweil weitersuchen (*Tollison* 1982; *Olson* 1982). Aus diesem Gefangenendilemma können Gesellschaften sich letztlich nur durch einen Akt des kollektiven Handelns befreien, wozu gerade Umbruchsituationen eine besondere Chance bieten.

D. Privatisierungserfolge und Versäumnisse

Die jüngst vom Bundeskabinett beschlossenen Privatisierungsmaßnahmen – von denen der geplante Verkauf der Lufthansa wohl die spektakulärste ist – erwecken den Eindruck, als würden die aktuellen Umwälzungen zum Anlaß genommen für eine konsequente marktwirtschaftliche Durchlüftung auch der alten Bundesländer. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich allerdings, daß eine solche Interpretation nur zum Teil zutrifft. Erstens ist die aktuelle Privatisierungspolitik im wesentlichen die Fortführung der bereits in den frühen achtziger Jahren eingeleiteten Maßnahmen, denen in der Tat eine stärkere Rückbesinnung auf die Grundsätze einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik zugrunde gelegen haben dürften (*Stoltenberg* 1984; *Waigel* 1992). Zweitens haben sich Länder und Gemeinden den Privatisierungsbemühungen des Bundes bislang kaum angeschlossen. Drittens scheint trotz zu beobachtender zentralistischer Tendenzen zumindest in einigen Bereichen ein nicht unerheblicher Privatisierungsdruck vor allem von der Europäischen Gemeinschaft, aber auch vom GATT-Subventionsausschuß auszugehen wie etwa der vorzeitige Ausstieg des Bundes aus der *Deutschen Airbus GmbH* nahelegt. Viertens

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich – und das scheint für die aktuellen Maßnahmen der Hauptgrund zu sein – besteht gegenwärtig ein massives fiskalisches Interesse an Privatisierungserlösen. Der Staat benötigt dringend umfangreiche finanzielle Mittel für den Aufbau in den neuen Bundesländern und andere zu erwartende Aufgaben, weshalb das beschlossene Privatisierungsprogramm auch im wesentlichen auf die noch bestehenden Beteiligungen des Bundes an Wirtschaftsunternehmen der privaten Rechtsform gerichtet ist.

Nun könnte es eigentlich gleichgültig sein, worin letztlich die Ursachen für eine als überfällig betrachtete Privatisierung liegen. Entscheidend ist, daß sie überhaupt stattfindet. Die Fiskallastigkeit der gegenwärtigen Privatisierungsmaßnahmen und ihre vorrangige Konzentration auf den industriellen Beteiligungsbesitz verleitet jedoch dazu, jene Bereiche zu vernachlässigen, in denen ein Rückzug des Staates besonders erwägenswert erscheint. Das ist nicht nur in der Versicherungs-, Kredit- und Wohnungswirtschaft der Fall, sondern vor allem dort, wo öffentliche Unternehmen keinem Wettbewerb ausgesetzt sind. Wie Theorie und Erfahrung nahelegen, kann zwar bereits die Überführung von öffentlichem in privates Eigentum Effizienzgewinne hervorbringen. Sie sind aber gering im Vergleich zu einer gleichzeitigen Liberalisierung des Marktes und tendieren verschiedentlich bei ungenügender Kontrolle durch den Wettbewerb dazu, wieder zu verschwinden (*Pommerehne* 1990, S. 41ff.; *Leipold* 1991, S. 144). Daher wird auch vermutet, daß der Widerstand gegen die Umwandlung eines öffentlichen Betriebes in ein im Staatsbesitz verbleibendes Unternehmen privaten Rechts oder selbst in ein vollständig privates Unternehmen bei einem Erhalt der wettbewerblichen Ausnahmestellung geringer ausfällt, als bei dem Versuch, das Unternehmen dem Wettbewerb auszusetzen (*Vaubel* 1991, S. 255). Ein solches Verhalten dürfte allerdings nur für jene wenigen Vertreter des leitenden Personals zutreffen, die sich von einer formellen oder materiellen Privatisierung einen einkommenssteigernden Ausbruch aus dem öffentlichen Gehaltsgefüge versprechen. Ansonsten haben weder Politiker und Beschäftigte, noch Gewerkschaften und bisherige Zulieferbetriebe ein Privatisierungsinteresse, befürchten sie doch den Verlust an Aufsichtsratsvergütungen, an Einfluß und sicheren Arbeitsplätzen sowie an lukrativen Aufträgen und Privilegien bei der Auftragsvergabe sowie an Mitgliedern. Sie werden daher massiven Widerstand leisten und dabei auch die Unterstützung jener finden, die unter bisherigen Bedingungen öffentliche Leistungen etwa über Quersubventionierung besonders günstig in Anspruch nehmen konnten (*Blankart / Knieps* 1989; *Hanke / Walters* 1990).

Während die gegenwärtige Entscheidung für den Rückzug aus staatlichen Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen und Liegenschaften relativ leicht zu treffen ist, läßt sich eine pauschale Empfehlung für einen Rückzug des Staates aus der Bereitstellung und Herstellung von Gütern nicht abgeben. Auch wenn generell davon auszugehen ist, daß öffentliche Leistungen in zu großen Men-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen zu teuer angeboten werden, kann nur im konkreten Einzelfall entschieden werden, ob, in welchem Umfang und in welcher Form privatisiert wird. So bietet sich zwar generell das Ausschreibungsverfahren an, um etwa die Effizienz privater und öffentlicher Anbieter bei der Bereitstellung einer ganz bestimmten Leistung zu vergleichen. Voraussetzung ist jedoch nicht nur die genaue Spezifikation der Leistung, sondern auch die Abschaffung von Privilegien, d.h. von künstlichen Wettbewerbsvorteilen für die einzelnen Bieter. Gleichfalls ist bei der Wahl des Ausschreibungsverfahrens zu unterscheiden, ob es sich um ein öffentliches Gut oder um ein natürliches Monopolgut handelt (*Vaubel* 1991). Bei irreversiblen produktspezifischen Investitionen könnten bisherige Anbieter in einem Ausschreibungsverfahren Wettbewerbsvorteile erlangen, womit Effizienzeinbußen verbunden wären. Sind die zu erbringenden Leistungen nur schwer zu spezifizieren und zu kontrollieren, könnten regelmäßige Ausschreibungen sich sogar als unpraktikabel erweisen (*Blankart / Pommerehne / Schneider* 1984, S. 238ff.). Solche eher allgemein theoretischen Probleme dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß mittlerweile dezidierte Privatisierungsvorschläge für verschiedenste Bereiche vorliegen. In der politischen Diskussion haben sie bislang wenig Resonanz gefunden, wobei nicht selten der Hinweis auf verfassungsrechtliche Probleme als Vorwand für massive Interessen der durch die bisherigen Regelungen begünstigten Gruppen zu dienen scheint.

Zwei dieser Vorschläge sollen im folgenden kurz skizziert werden.

I. Bundesbahn

Netz und Betrieb der Bundesbahn sind ein Sondervermögen des Bundes. Sie untersteht dem Bundesverkehrsminister, der als Aufsichtsbehörde weitreichende Kontrollbefugnisse ausübt. Begründet wird diese Konstruktion mit der nur auf diese Weise zu gewährleistenden Verkehrssicherheit, mit dem Schutz vor Mißbrauch, den die Bahn als natürliches Monopol ausüben konnte, sowie mit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge über die Sicherung der Versorgung in der Fläche und der Tarifeinheit im Raum (*van Suntum* 1986).

Bereits die erste Begründung ist nicht stichhaltig, denn Verkehrssicherheit läßt sich auch ohne staatliche Trägerschaft erreichen, indem Sicherheitsbestimmungen festgelegt und wirksam überwacht werden. Das funktioniert in anderen Bereichen ohne Probleme. Die häufig postulierte Monopolmacht der Bahn ist Geschichte. Sie ist durch den intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern längst gebrochen, ja offensichtlich sogar so bedroht, daß die Bahn vor ihren Konkurrenten und nicht die Kunden vor der Bahn geschützt werden müssen. Zudem gelten die Bedingungen des natürlichen Monopols, wenn überhaupt, nur für das Netz. Wird es vom Betrieb getrennt, kann auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine etablierte Eisenbahngesellschaft dem Wettbewerb ausgesetzt werden, wenn der Netzbetreiber andere Gesellschaften zuläßt (*Soltwedel* 1986, S. 215). Eine gemeinwirtschaftlich verpflichtete Verkehrsbedienung und Wettbewerb schließen sich ebenfalls nicht aus. So können privatwirtschaftlich unrentable Bahnverbindungen über streckenbezogene Subventionen aufrechterhalten werden und läßt sich ein sozialer Ausgleich über Transferzahlungen an Einkommensschwache erreichen. Sowieso ist festzustellen, daß die Bundesbahn die gemeinwirtschaftlichen Prinzipien bereits seit längerem verletzt. So werden Strecken stillgelegt und die Tarifeinheit im Raum wird durch eine Vielzahl von Sondertarifen durchbrochen.

Letzteres konnte allerdings nicht verhindern, daß der Bundesbahn jährlich Milliardendefizite entstehen, die aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen werden müssen. Dazu hat nicht zuletzt das Verhalten der Kommunen beigetragen, die Streckenstillegungen selbst bei hohen Verlusten verhindern oder verzögern konnten, ohne dadurch Nachteile zu erleiden. Sie profitieren dabei von Quersubventionen aus ertragsstarken Verkehrsverbindungen, die in der Masse allerdings nicht ausreichen. Notwendige Investitionen in langfristig sinnvolle Maßnahmen unterbleiben wie etwa der Aufbau leistungsfähiger Güterverteilzentren, in denen der Umschlag zwischen Schiene und Straße so schnell und zuverlässig gewährleistet wird, daß ungebrochene Straßenverbindungen an Attraktivität verlieren. Gleichzeitig mindern der garantierte Defizitausgleich, eine starre Organisationsstruktur mit ihrem öffentlichen Dienstrecht sowie nicht zuletzt die massive Verhinderung von Wettbewerb durch das Verbot von Intercity-Buslinien Anreize und Möglichkeiten zu flexiblen Anpassungsreaktionen und Kosteneinsparungen (*Deregulierungskommission* 1991, S. 42).

Anstatt im Zuge der deutschen Wiedervereinigung die ebenfalls marode Deutsche Reichsbahn mit der Bundesbahn zu fusionieren wäre es unter diesen Gesichtspunkten sinnvoller gewesen, den Grundstein zu legen für die Befreiung des Bahnbereichs von seinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und für eine konsequente Privatisierung. Die Bahn könnte sich damit aus jenen Flächen zurückziehen, wo andere Verkehrsträger effizienter sind und ihre Aktivitäten dort forcieren, wo sie offensichtlich Wettbewerbsvorteile aufweist, nämlich bei der Bündelung von Verkehrsströmen über weite Strecken. Vorgeschlagen wird dazu die Trennung von Netz und Betrieb in voneinander und vom Bund unabhängige Gesellschaften (*Ewers* 1990). Insoweit geht diese Empfehlung über die beabsichtigte formelle Privatisierung der *Deutschen Bundesbahn* und der *Deutschen Reichsbahn* hinaus, die eine bundeseigene Holding mit zwei getrennten Aktiengesellschaften im Staatsbesitz vorsieht. Während die Netzgesellschaft als natürliches Monopol einer Preis- und Mißbrauchsaufsicht unterliegen müßte, können auf dem Netz gleichzeitig mehrere Betreibergesellschaften zugelassen werden, die im Wettbewerb miteinander

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stehen. Da die Verbundvorteile von Güterverteilzentren, Bahnhöfen und Umschlagsanlagen zum Schienenbetrieb als gering zu veranschlagen sind, können sie privaten Dritten anvertraut werden mit der Maßgabe – wie auch der Netzbetreiber –, jedem Schienenverkehrsbetreiber diskriminierungsfreien Zugang zu gewähren. Soweit öffentliche Gebietskörperschaften oder Dritte an der Aufrechterhaltung wirtschaftlich unrentabler Strecken interessiert sind, können sie Streckenvorhaltung und -bedienung von den Betreibergesellschaften erwerben. Dem Netzbetreiber sind dabei die Defizite zu erstatten, von den Streckenbetreibern erhält derjenige den Auftrag, der die geringsten Subventionsforderungen stellt.

Sicher entstehen bei einer solchen Lösung erhebliche Teilprobleme: bei der Festlegung der technischen Mindestanforderungen und der Benutzungsentgelte für die Schienenwege, bei der Bewertung von Vermögensgegenständen, bei der Bewältigung sozialpolitischer und finanzieller Altlasten. Die gleichzeitige Beseitigung der Diskriminierung anderer Verkehrsträger wird zudem die Bahn zum Rückzug aus vielen Flächen veranlassen. Hierzu trägt sicherlich auch der Zwang bei, unrentable Strecken nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit nutzen zu können. Dem steht allerdings eine massive Stärkung des Kostenbewußtseins bei den Nachfragern gegenüber. Bei einer konsequenten Anlastung der Wege- und Umweltkosten auf die verschiedenen Verkehrsträger ergäbe sich damit eine Ressourcenallokation, die nicht nur unter Transportkosten, sondern auch unter Umweltgesichtspunkten zur Effizienzverbesserung beiträgt.

II. Monopol für Arbeitsvermittlungen

Im Gegensatz zu anderen Ländern besitzt in der Bundesrepublik die Bundesanstalt für Arbeit das Arbeitsvermittlungsmonopol, von dem nur bestimmte Ausnahmen zugelassen werden. Begründet wird diese Konstruktion mit dem Vorteil der Informationszentralisierung. Sie würde nicht nur Arbeitnehmer und Arbeitgeber schnell mit den relevanten Daten versorgen, sondern auch die Arbeitsmarktpolitik bei der Einschätzung aktueller und zukünftiger Entwicklungen unterstützen und die mißbräuchliche Inanspruchnahme staatlicher Transferleistungen mindern. Von gewinnorientierten privaten Vermittlern befürchtet man dagegen ein massives Interesse an einem volkswirtschaftlich schädlichen häufigen Stellenwechsel von Arbeitnehmern, die einseitige Verlagerung auf besser qualifizierte und damit leichter vermittelbare Arbeitskräfte sowie im Extremfall sogar die Ausbeutung der Arbeitssuchenden vor allem in Notlagen und Situationen der Hilflosigkeit (Überblick bei *Soltwedel* 1986, S. 32ff.; *Deregulierungskommission* 1991, S. 141).

Zunächst ist nicht einzusehen, warum ein Monopol kostengünstigere und bessere Informationen liefern sollte als im Wettbewerb miteinander stehende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

private Makler. Sowohl die schwindende Inanspruchnahme staatlicher Vermittlungsdienste durch Unternehmen als auch die Erfahrungen mit Arbeitsmarktprognosen und darauf aufbauenden Um- und Weiterbildungsmaßnahmen legen eher den Schluß nahe, daß ein öffentliches Monopol die umfangreiche Informationsbeschaffung und -verarbeitung quantitativ und qualitativ nicht bewältigen kann. Zudem besteht ein logischer Widerspruch zwischen der Effizienzbehauptung und dem Verbot der privaten Arbeitsvermittlung. Könnte nämlich ein einzelner Vermittler den gesamten Markt am effizientesten mit Informationen versorgen, läge ein natürliches Monopol vor (*Soltwedel* 1986, S. 34). Dann wäre allerdings ein Verbot privater Konkurrenz überflüssig, würde doch das öffentliche Monopol als effizientester Anbieter allein am Markt verbleiben. Eher müßte sogar kontrolliert werden, daß es seine Stellung nicht mißbraucht.

Unter Wettbewerbsbedingungen ist generell von privaten auf die Vermittlungstätigkeit existentiell angewiesenen Maklern eine mindestens ebenso wenn nicht noch größere Sorgfalt und Initiative bei der Informationsbeschaffung zu erwarten wie von einer Behörde, zumal wenn diese weiterhin als Anbieter erhalten bleibt und ihre Informationen kostenlos abgibt. Dann wird auch die Gefahr eines übermäßigen Stellenwechsels und einer Ausbeutung durch hohe Vermittlungsentgelte gering sein. Die Arbeitnehmer haben jederzeit die Möglichkeit, den Vermittler zu wechseln und auch die Leistungen preisgünstiger staatlicher Organisationen in Anspruch zu nehmen. Dies trägt nicht nur zur Verwirklichung der individuellen Berufsfreiheit sowohl für den Arbeitsvermittler als auch den Arbeitssuchenden bei. Für letzteren ist es gerade in Situationen angespannter Beschäftigungslagen von besonderer Bedeutung, sich bei der Suche nach einem Arbeitsplatz jedes Hilfsmittels und jeder noch so unkonventionell erscheinenden Methode zu bedienen, die er als sinnvoll erachtet (*Basedow* 1992).

All dies spricht für eine funktionelle Privatisierung der Arbeitsvermittlung, in der öffentliche und private Leistungsanbieter miteinander konkurrieren (*Deregulierungskommission* 1991, S. 155f.). Die Beibehaltung öffentlicher Anbieter erscheint zumindest zunächst vor allem deshalb sinnvoll, weil ein „Rosinenpicken" privater Vermittler nicht grundsätzlich auszuschließen ist, die sich auf die besser qualifizierten Arbeitskräfte konzentrieren und die schwer vermittelbaren Problemfälle vernachlässigen. Die Arbeitsämter wie auch karitative Einrichtungen könnten demgegenüber versuchen, die Chancen der schlechter Qualifizierten dadurch zu verbessern, daß sie ihre Leistungen gemeinsam mit derjenigen von besser qualifizierten Arbeitskräften anbieten. Daß die Arbeitsämter dabei über kein ausreichendes Potential an Qualifizierten verfügen ist unwahrscheinlich, solange sie für ihre Vermittlungstätigkeit keine Gebühren verlangen. Dann dürfte sich das Rosinenpicken in Grenzen halten. Ob die genannten Verbundvorteile allerdings wirklich existieren, kann letztlich nur der Wettbewerb entscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Privatisierung als ordnungspolitische Daueraufgabe

Die beiden genannten Beispiele lassen sich um eine beträchtliche Anzahl ernstzunehmender Privatisierungsvorschläge erweitern. Sie betreffen den gesamten industriellen Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand und die *Bundespost* ebenso wie die Energieversorgungsmonopole, den Sparkassensektor, dessen traditioneller öffentlicher Auftrag mittlerweile längst entfallen ist, die *Lufthansa* oder die Autobahnen. Eine Beschränkung auf formelle Privatisierungen, wie sie etwa für die Bahn geplant ist, wird dabei generell abgelehnt. Sie kann allenfalls über die Veränderung des Status der Beschäftigten als Vorläufer einer materiellen Privatisierung dienen, die den Wettbewerb gezielt als Anreizinstrument einsetzt.

Die Politiker werden sich aufgrund des zu erwartenden Widerstandes von seiten der bisher Begünstigten naturgemäß mit solchen Vorschlägen schwertun und dabei vor allem auf rechtliche und technische Schwierigkeiten berufen. Daß diese – sofern überhaupt vorhanden – überwunden werden können, haben verschiedene Länder im vergangenen Jahrzehnt nicht nur deutlich gemacht (*Gayle / Goodrich* 1990). Ihre dabei erzielten Erfolge setzen vielmehr auch jene unter Druck, die bislang eher zögerlich waren, wird doch der zunehmende internationale Wettbewerb von allen weniger Verkrustung und höhere Anpassungsflexibilität fordern. Insofern kann Privatisierung sich nicht auf die ehemaligen sozialistischen Systeme beschränken. Sie bleibt wohl für absehbare Zeit eine ordnungspolitische Daueraufgabe ersten Ranges auch für die alten und etablierten Marktwirtschaften.

Literaturverzeichnis

Alchian, A. A. (1965): Some Economics of Property Rights, in: Il Politico, 30, S. 816 - 829.

Apolte, T. / *Kessler,* M., Hg. (1990): Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990.

Arndt, E. / *Michalski,* W. / *Molitor,* B., Hg. (1975): Wirtschaft und Gesellschaft: Ordnung ohne Dogma, Tübingen 1978.

Aufderheide, D., Hg. (1990): Deregulierung und Privatisierung, Stuttgart/Berlin/Köln.

Basedow, J. (1992): Arbeit durch private Vermittlung: Vom Ende des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols, in: Wirtschaftsdienst, 72, S. 180 - 182.

Blankart, C. B. (1987): Limits to Privatization, in: European Economic Review, 31, S. 346 - 351.

Blankart, C. B. / *Knieps,* G. (1989): What Can We Learn from Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunications, in: Kyklos, 42, S. 579 - 596.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blankart, C. B. / *Pommerehne,* W. W. (1985): Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt – eine kritische Beurteilung, in: Milde, H. / Monissen, H. G., Hg. (1985), S. 431 - 442.

Blankart, C. B. / *Pommerehne,* W. W. / *Schneider,* W. (1984): Warum nicht privatisieren?, in: Neumann, M., Hg. (1984), S. 221 - 246.

Blümel, W. (1987): Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren – Eine vergleichende theoretische Untersuchung, Berlin 1987.

Boardman, A. / *Freeman,* R. / *Eckel,* C. C. (1986): The Price of Government Ownership, in: Journal of Public Economics, 31, S. 269 - 285.

Boelcke, W. A. (1980): Öffentliche Produktion III: Geschichte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 464 - 473.

Borcherding, T. / *Pommerehne,* W. W. / *Schneider,* F. (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 89, Suppl. II, S. 127 - 156.

Buchanan, J. M. (1984): Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Übers. a. d. Engl., Tübingen 1984.

Cassel, D. (1989): Schattenwirtschaft und Deregulierung, in: Seidenfus, H. St., Hg. (1989), S. 37 - 90.

Cointreau, E. (1987): Privatisierung. Alternativen zur Staatswirtschaft, Düsseldorf/Wien/New York 1987.

De Alessi, L. (1980): The Economics of Property Rights: A Review of Evidence, in: Zerbe, R. O., Hg. (1980), S. 1 - 47.

Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb, Berichte 1991, Stuttgart 1991.

Dick, G. (1990): Grundlegende Probleme der Regulierung und Deregulierung in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Apolte, T. H. / Kessler, M., Hg. (1990), S. 39 - 56.

Eichhorn, P. (1991): Public Enterprises in Germany, in: Anuales de l'economie publique, sociale et cooperative, 62, S. 63 - 79.

Eschenburg, R. (1975): Politische Unternehmer und öffentliche Güter: Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung öffentlicher Güter in großen Gruppen, in: Arndt, E. / Michalski, W. / Molitor, B., Hg. (1975), S. 257 - 302.

Ewers, H. J. (1990): Eine deutsche Netzgesellschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 110, 12. 5. 1990, S. 15.

Ewers, H. J. / *Wein,* T. (1990): Grundsätze für eine Deregulierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 70, S. 320 - 328.

Eynern, G. von (1975): Gemeinwirtschaftliche Bindung von Unternehmen, Frankfurt/M./Köln 1975.

Finsinger, J. (1984): The Performance of Public Enterprises in Insurance Markets, in: Marchand, M., u. a., Hg. (1984), S. 223 - 241.

Gayle, D. J. / *Goodrich,* J. N., Hg. (1990): Privatization and Deregulation in Global Perspective, London 1990.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegax, D. (1989): Natural Monopoly Measures and Regulatory Policy, in: Nowotny, K., u.a., Hg. (1989), S. 185 - 222.

Gröner, H. (1983): Poperty Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien, in: Schüller, A., Hg. (1983), S. 219 - 239.

Grossekettler, H. (1988): Deregulierung und Privatisierung. Modeströmung, überfällige Korrektur oder ordnungspolitische Daueraufgabe?, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 108, Westfälische Wilhelms-Universität Münster 1988.

— (1990): Deregulierung aus ökonomischer Sicht, in: Stober, R. Hg. (1990), S. 27 - 36.

Gutmann, G. (1981): Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, 4. A., Stuttgart/Berlin/Köln 1991.

— (1992): Die Entwicklung der Wirtschaftssysteme in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Kantzenbach, E., Hg. (1992), S. 15 - 35.

Hamer, E. (1981): Privatisierung als Rationalisierungschance, Minden 1981.

Hanke, S. / *Walters,* S. J. K. (1990): Privatization and Public Choice: Lessons for the LDCs, in: Gayle, D. J. / Goodrich, J. N., Hg. (1990), S. 97 - 108.

Kahn, A. E. (1970): The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Vol. 1, New York u.a. 1970.

Kantzenbach, E., Hg. (1992): Die wirtschaftliche Neuordnung Europas – Erfahrungen und Perspektiven, Berlin 1992.

Kaufer, E. (1981): Theorie der öffentlichen Regulierung, München 1981.

Kaulmann, T. (1987): Property Rights und Unternehmenstheorie: Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung, München 1987.

Knauss, F. (1978): Die Beteiligungen des Bundes, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 30, Köln/Frankfurt/M. 1978.

Krakowski, M. (1988): Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: Krakowski, M., u.a. (1988), S. 4 - 120.

Krakowski, M., u.a. (1988): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland – Die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Hamburg 1988.

Kronenberger Kreis (1993): Privatisierung auch im Westen, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Bad Homburg v.d.H. 1993.

Kruse, J. (1985): Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985.

— (1986): Normative Bestimmung des Regulierungsbereichs, in: Schneider, H. K., Hg. (1986), S. 25 - 40.

— (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: Seidenfus, H. St., Hg. (1989), S. 9 - 35.

Leipold, H. (1991): Die Politik der Privatisierung und Deregulierung: Lehren für die Wirtschaftsreformen im Sozialismus, in: Schüller, A., u.a. (1990), S. 130 - 155.

Marchand, M., u.a., Hg. (1984): The Performance of Public Enterprises, Amsterdam 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Milde, H. / *Monissen,* H. G., Hg. (1985): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Gerard Gäfgen zum 60. Geburtstag, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1985.

Monopolkommission (1992): Neuntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/1991, Bundestagsdrucksache 12/3031, Bonn 1992.

Neumann, M., Hg. (1984): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984.

Nowotny, K., u.a., Hg. (1989): Public Utility Regulation, Boston u.a. 1989.

Oechsler, W. A. (1982): Zweckbestimmung und Ressourceneinsatz öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1982.

Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge/Mass. 1965, deutsche Übersetzung, Tübingen 1968.

— (1982): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven/London 1982, deutsche Übersetzung, Tübingen 1985.

Peltzmann, S. (1976): Toward a More General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, 19, S. 211 - 248.

Picot, A. / *Kaulmann,* T. (1985): Industrielle Großunternehmen im Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht, Theoretische Aussagen und empirischer Befund, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 11, S. 956 - 980.

Pommerehne, W. W. (1990): Genügt bloßes Privatisieren?, in: Aufderheide, D., Hg. (1990), S. 27 - 63.

Primeaux, W. J. (1977): An Assesment of X-Efficiency Gained through Competition, in: Review of Economics and Statistics, 59, S. 105 - 108.

Sander, L. (1987): Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie, Diss., Münster 1987.

Schnabel, C. (1990): Privatisierung und Deregulierung in Großbritannien, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 2, S. 148 - 166.

Schneider, H. K., Hg. (1986): Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Berlin 1986.

Schüller, A., Hg. (1983): Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983.

Schüller, A., u.a. (1990): Zur Transformation von Wirtschaftssystemen. Von der sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft. Hannelore Hamel zum 60. Geburtstag, 2. A., Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Nr. 15, Marburg 1991.

— (1991): Probleme der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands: Konkurrierende Menschenbilder und Staatsverständnisse im Angleichungsprozeß, Referat für den Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik, Marburg 1991.

Seidenfus, H. St., Hg. (1989): Deregulierung. Eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1989.

Sharkey, W. W. (1982): The Theory of Natural Monopoly, Cambridge 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soltwedel, R., u. a. (1986): Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

Stober, R., Hg. (1990): Deregulierung in Wirtschafts- und Umweltrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1990.

Stoltenberg, G. (1984): Ein Beitrag zur Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, 64, S. 59 - 62.

Thiemeyer, T. (1980): Das öffentliche Interesse in der ökonomischen Theorie, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 12, S. 263 - 281.

— Hg. (1987a): Öffentliche Unternehmen und Ökonomische Theorie, Baden-Baden 1987.

— (1987b): Öffentliche Bindung, Deregulierung, Privatisierung, in: Thiemeyer, T., Hg. (1987a), S. 95 - 113.

Tietzel, M. (1981): Die Ökonomik der Property Rights, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 30, S. 24 - 27.

Tollison, R. (1982): Rent-Seeking: A Survey in: Kyklos, 35, S. 576 - 602.

Van Suntum, U. (1986): Verkehrspolitik, München 1986.

Vaubel, R. (1991): Privatisierung als wettbewerbspolitische Aufgabe, in: ORDO, 42, S. 253 - 271.

Waigel, T. (1992): Ohne Tabus privatisieren. Privatisierungspolitik des Bundes und der Treuhandanstalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 99, 28. 4. 1992, S. B 7.

Wegehenkel, L. (1980): Transaktionskosten, Wirtschaftssystem und Unternehmertum, Tübingen 1980.

Weizsäcker, C. C. von (1982): Staatliche Regulierung. Positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 118, S. 325 - 343.

— (1987): Öffentliche Bindung, Deregulierung, Privatisierung, in: Thiemeyer, T., Hg. (1987a), S. 89 - 94.

White, L. J. (1972): Quality Variation When Prices are Regulated, in: Bell Journal of Economics, 3, S. 425 - 436.

Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985.

Windisch, R., Hg. (1987a): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987.

— (1987b): Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: Windisch, R., Hg. (1987a), S. 1 - 146.

Zerbe, R. O., Hg. (1980): Research in Law and Economics, Vol. 2, Greenwich 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweiter Teil

Privatisierung in den neuen Bundesländern Deutschlands

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Privatisierung der ostdeutschen chemischen Industrie

Von *Ernst Schraufstätter*, Wuppertal

Es gibt kaum eine Institution in unserem Lande, die mehr kritisiert wird als die Treuhandanstalt (THA). Kritik kann man sich sehr leicht machen, aber hätte man in dieser relativ kurzen Zeit vieles besser machen können oder grundsätzlich anders machen sollen?

Wir dürfen nicht vergessen, daß die THA erst 2½ Jahre alt ist und ursprünglich mit einer völlig anderen Aufgabenstellung konzipiert wurde. Gegründet wurde sie am 1. 3. 1990 unter der Regierung *Modrow* als Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums. Sie sollte das Volkseigentum bewahren und unvermeidliche Privatisierungen lenken und kontrollieren. Eine Richtungsänderung erfolgte erst mit dem „Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens", das am 17. 6. 1990 vom Parlament der damals noch existierenden DDR verabschiedet wurde. Daraus möchte ich zwei wichtige Sätze (§ 2.1) zitieren:

„Die THA ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie dient der Privatisierung und Verwertung volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft."

Nach dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR gilt das Treuhandgesetz als bundesdeutsches Recht fort. Die THA wurde eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Bundesfinanzministeriums.

Sie ist eine unabhängige Institution. Niemand kann ihr von außen im Einzelfall Weisungen erteilen oder sie zu einer bestimmten Entscheidung zwingen. Sie ist keine Behörde, nicht Teil eines Ministeriums des Bundes und auch keine staatliche Verwaltung, aber auch kein Konzern.

Nach der nicht einfachen Bestandsaufnahme wurde Anfang 1991 eine arbeitsfähige Organisation eingeführt. Sie besteht aus der Zentrale in Berlin, die nach Branchen in 20 Unternehmensgruppen gegliedert ist, und aus 15 Niederlassungen, die sich mit den kleineren Firmen befassen. Der personelle Aufbau erfolgte in den einzelnen Bereichen unterschiedlich schnell. In der Chemie hatten wir den Vorteil, daß uns von westlichen Firmen Leihmanager temporär zur Verfügung gestellt wurden.

Mit welchen Problemen waren und sind wir bei der THA konfrontiert?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft war für uns alle eine große Herausforderung. Er konnte nicht in Etappen erfolgen – mit der Wiedervereinigung war die Wirtschaft der neuen Bundesländer über Nacht dem harten Wettbewerb aller westlichen Industrieländer ausgesetzt. Die Situation war nicht zu vergleichen mit derjenigen der Bundesrepublik nach der Währungsreform, da damals noch ein weltweiter Protektionismus und feste Wechselkurse vor einer all zu harten internationalen Konkurrenz eine abschirmende Wirkung hatten. Sie ist auch nicht zu vergleichen mit der Situation der anderen Länder in Osteuropa, deren Außenhandel noch reguliert ist und deren Löhne noch extrem niedrig liegen.

Dieser in Ostdeutschland plötzlich einsetzende Wettbewerb hatte von Branche zu Branche je nach der Marktsituation – ob regional oder international geprägt – unterschiedlich große Auswirkungen. Besonders stark war jedenfalls die Chemie betroffen, bei der darüber hinaus Ende 1990 eine weltweite Konjunkturflaute einsetzte.

Und wir alle hatten das Desaster der sozialistischen Planwirtschaft unterschätzt. Es war ein lange Zeit verschleppter Konkurs mit totalem Substanzverzehr. Wir konnten das Ausmaß der unterlassenen Investitionen und Reparaturen gar nicht verstehen, vieles stand vor dem totalen Verschleiß. Völlig vernachlässigt waren Investitionen zur Betriebssicherheit und zur Ökologie.

Was kann die THA tun? Zunächst müssen wir uns an der Aufgabe orientieren, das frühere Staatsvermögen zu privatisieren. Natürlich ist hierbei unser Ziel der Erhalt möglichst vieler Arbeitsplätze unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen.

Wir haben sehr schnell gelernt, daß dies in unserer Branche beim Anlegen rein betriebswirtschaftlicher Maßstäbe in den meisten Fällen nicht möglich ist. So haben wir in vielen Fällen volkswirtschaftliche Maßstäbe als Grenze des Erhalts eines Betriebes angelegt. Es kann aber keinen Erhalt um jeden Preis geben. Das Umstrukturierungstal muß durchschritten werden, ein Konservieren überholter Strukturen wäre ein großer Fehler. Auch in Ostdeutschland muß die Marktentwicklung die Zukunft der Firmen bestimmen. Das gravierende Problem ist jedoch die akut notwendige Umstrukturierung auf fast allen Gebieten, während im Westen die Umstrukturierung einer Firma ein evolutionärer Prozeß ist.

Wenn heute nach mehr Sanierung gerufen wird, so kann ich nur antworten: Die wirksamste Sanierung ist die Privatisierung.

Warum? Wir müssen aus vielen Gründen bezweifeln, daß sich die Betriebe aus eigener Kraft sanieren können, und schon gar nicht kann dies die THA. Zumindest bei der Chemie ist dies so.

Was sind die wichtigsten Punkte, die der Eigensanierung im Wege stehen:

– Fehlendes Management mit marktwirtschaftlicher Erfahrung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Fehlende Märkte und Markterfahrungen
- Fehlendes Kapital
- Know-how-Lücken

Lassen Sie mich zu den genannten Punkten einige Bemerkungen machen:

Zum Management:

Das Management ist mit vielen Fragen und Problemen überfordert. Ich bitte Sie, dies nicht falsch zu verstehen: Ich habe eine Reihe guter Manager und viele gute Mitarbeiter in Ostdeutschland kennengelernt, aber sie lebten und arbeiteten in einer völlig anderen Denkwelt.

Und hier ist ein großer Unterschied zur Situation wie sie 1948 in Westdeutschland herrschte. Damals bestand dort noch eine Privatrechtsordnung. Trotz staatlicher Eingriffe in der Kriegs- und Nachkriegszeit war die Struktur der Wirtschaft vornehmlich privatwirtschaftlich geprägt. Der überwiegende Teil der Bevölkerung war noch mit der Funktionsweise marktwirtschaftlicher Systeme vertraut. Dies ist nach 45 Jahren sozialistischer Planwirtschaft bei unseren ostdeutschen Landsleuten meist nicht mehr der Fall. Die Denk- und Verhaltensweise ist eine andere geworden, der größte Teil der Bevölkerung war über Jahrzehnte hinweg ohne jeden Kontakt mit einem marktorientierten Denken. Die Planwirtschaft hat ganz andere Erfolgsfaktoren und -maßstäbe. Und der Teufel steckt bekanntlich im Detail.

Wie kann man dieses generelle Problem überhaupt lösen? Ein konkretes, positives Beispiel kann ich Ihnen hierzu liefern:

Das *Synthesewerk Schwarzheide,* das bereits im Oktober 1990 von der *BASF* übernommen wurde. Hier liegen also schon längere Erfahrungen vor, wie man ein größeres Chemieunternehmen reorganisieren muß, um wettbewerbsfähig zu werden. Die *BASF* hat ein großes Management-Austausch-Programm eingeleitet. Von der *BASF* sind zahlreiche Manager der verschiedensten Ebenen und darüber hinaus eine Reihe von Experten temporär oder längerfristig jetzt in Schwarzheide tätig. Umgekehrt gibt man qualifizierten leitenden Mitarbeitern von Schwarzheide die Möglichkeit eines temporären (6 - 24 Monate) Aufenthalts in einem *BASF*-Werk im Westen. Nur so kann rasch die Denkwelt der Marktwirtschaft und die business culture eines bestimmten Unternehmens eingebracht werden. Und hieran sehen Sie, daß die Treuhandanstalt dies gar nicht leisten könnte.

Zu Markt und Markterfahrung:

Sie alle wissen, daß die Wirtschaft der ehemaligen DDR fast ausschließlich auf den abgeschotteten Inlandsmarkt und auf die Ostmärkte ausgerichtet war. Dies hat sich nun grundlegend geändert:

- die inländischen Märkte sind in vielen Fällen weggebrochen mit zusätzlichen Sekundäreffekten: Ein Beispiel hierzu: Die erhebliche Schrumpfung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Textilindustrie hatte Auswirkungen auf die Zulieferung von Synthesefasern und Farbstoffen.

Ein weiterer Punkt:

- Der Einbruch der Ostexporte: Diese Länder müssen jetzt mit Devisen bezahlen und die fehlen. Die Ex-DDR ist darüber hinaus kein bevorzugter Lieferant mehr. Der Bund hat mit seinen Verhandlungen und mit Hermes-Bürgschaften sich bemüht zu helfen, aber ohne Auftragserteilung und Bankbestätigung wirkt dies natürlich nicht.

Weiter zu erwähnen ist das

- fehlende Marketing: Die Firmen in Ostdeutschland waren in den meisten Fällen nur Produktionsstätten und hatten in der Regel keine Vertriebsorganisation, geschweige denn Niederlassungen im Ausland. Der Export erfolgte über die Außenhandelsbüros in Berlin. Damit fehlen natürlich die Kenntnisse des Marktes und der Markterfordernisse, also die wichtigsten Faktoren der Marktwirtschaft. Der fehlende Markt ist in der Regel das Hauptproblem der ostdeutschen Firmen und nicht die Sanierung der Produktionsanlagen.

Zum Kapital:

Die Treuhandanstalt ist nicht in der Lage, den Firmen das notwendige Kapital für Investitionen zur Verfügung zu stellen – wir brauchen hierzu private Investoren. Der Staat kann die für die Gesamtindustrie erforderlichen Hunderte von Milliarden nicht aufbringen. Dies ist dem Steuerzahler nicht zuzumuten. Die Belastung der öffentlichen Hand aus den unbedingt erforderlichen Investitionen für die Verbesserung der Infrastruktur der Länder und Kommunen ist schon immens.

Und schließlich zum Know-how:

Heute werden weltmarktgerechte Produkte verlangt – früher genügte Inlands- bzw. Ostqualität. Die Ansprüche des Westens sind aber viel größer und dies nicht nur hinsichtlich der Produktqualität, sondern auch hinsichtlich der ökologischen und sicherheitsmäßigen Anforderungen. Wenn auch auf einzelnen Gebieten ein gutes Know-how vorhanden ist, so fehlt dies meist doch in der Breite.

Dies, meine Damen und Herren, sind sicherlich nicht alle, aber die wichtigsten Gründe, warum wir die Privatisierung für die beste Sanierung halten. Es ist keine Frage der Ideologie, sondern das Gewicht der Fakten. Nicht in Betracht ziehen konnten wir die Privatisierung durch Ausgabe von Belegschafts- oder Volksaktien, da die meisten Firmen in Konkurs gegangen wären.

Was haben wir in der Unternehmensgruppe Chemie bisher getan? Anfang 1991 wurden alle kleineren Betriebe an die 15 Niederlassungen der THA zur Betreuung und zur Privatisierung abgegeben. In der Chemie waren dies 151

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von insgesamt 281 Firmen. Diese Arbeitsteilung hat sich gut bewährt, und wir waren flexibel genug, um im Einzelfall die Zuordnung wieder zu ändern.

Die Firmen hatten – unter Einschaltung von Wirtschaftsprüfern – zum 1. 7. 1990, dem Tag der Währungsumstellung, Eröffnungsbilanzen zu erstellen. Diese Bilanzen sind verständlicherweise nicht von gleicher Qualität wie bei westlichen Firmen.

Im Feststellungsverfahren konnten diese jedoch verbessert werden.

Weiter mußten die Firmen Unternehmenskonzepte erarbeiten. In den meisten Fällen wurden hierzu Unternehmensberater eingeschaltet. Die Problematik dieser meist im Herbst 1990 erstellten Konzepte liegt m. E. im ungenügenden gegenseitigen Verständnis zwischen den planwirtschaftlich geprägten Unternehmensleitungen und den marktwirtschaftlich denkenden Unternehmensberatern. Es erfolgten viele Fehleinschätzungen, nicht nur bei den Ostexporten. Praktisch alle Konzepte waren zu optimistisch, manche sogar realitätsfremd. Als wir diese Konzepte sahen, hat uns dies in unserem Privatisierungsbestreben weiter bestärkt.

Wie gehen wir bei der Privatisierung vor?

Bei den Verhandlungen mit den potentiellen Erwerbern und vor allem bei der Endauswahl für einen bestimmten Investor spielt das von ihm vorzulegende Konzept die entscheidende Rolle. In diesem Konzept ist darzulegen, was der Investor kurz-, mittel- und langfristig plant. Entscheidende Fragen sind hierbei, wieviel Arbeitsplätze erhalten werden können, welche Investitionen in welcher Höhe vorgesehen sind, welches Marketingkonzept und – wo relevant – welches Forschungskonzept vorgelegt wird.

Kurzum, inwieweit man willens und kapazitätsmäßig in der Lage ist, dem Unternehmen und nicht zuletzt dem Standort eine Perspektive zu geben. Diese Faktoren werden auch vertraglich abgesichert. Die finanziellen Konditionen spielen natürlich auch eine Rolle, besonders dann, wenn die Konzepte in den anderen Punkten ähnlich sind. Die finanzielle Bewertung einer Firma ist wesentlich komplizierter als dies im Westen der Fall ist. Dort kann man in der Regel vom Ertrags- und/oder Substanzwert ausgehen. Wir haben es im Osten in den meisten Fällen mit Firmen zu tun, deren Ertragswert negativ ist und deren in den Büchern stehender Substanzwert gar nicht realisiert werden kann. Hier muß wirklich in jedem Einzelfall die Wertigkeit für den Erwerber unter Berücksichtigung der speziellen Situation ermittelt werden. Allgemein anwendbare Formeln halten wir nicht für möglich.

Auch der Liquidationswert bzw. die Liquidationskosten werden im Einzelfall abgeschätzt.

Bevorzugt wird ein Käufer für die Gesamtfirma gesucht. Gelingt dies nicht, wird nach einem Konsortium Umschau gehalten. Wenn auch dies nicht zum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erfolg führt, wird eine Aufteilung überlegt. Um dies zu erleichtern, wurde vom Bundestag im April 1991 das sogenannte Spaltungsgesetz verabschiedet. Die Spaltung ermöglicht, bei Verhandlungen mit potentiellen Investoren GmbH-Anteile anbieten zu können.

Ein konkretes Beispiel hierzu:

Das Chemiefaserwerk *Guben AG* wurde am 1. 10. 1991 in 4 Firmen aufgesplittet, und zwar in die umsatzstärkste Firma *Faserwerk Guben GmbH,* die am 1. 1. 1992 von der *Hoechst AG* übernommen wurde. Weiter in das *Energiewerk Guben,* das von *RWE* gekauft wurde. Ferner in die *Lausitzer Teppichfaser GmbH,* über die noch mit Interessenten verhandelt wird, und schließlich in eine Restgesellschaft *(CFG Service GmbH),* deren Aktivitäten ebenfalls noch privatisiert werden.

Bei kleineren Firmen kommt auch ein MBO oder ein MBI, ggf. mit einer Finanzgruppe, in Betracht. Die Chance eines nachhaltigen Erfolges muß aber gegeben sein bzw. abgesichert werden.

Bei unserer ertragsreichsten Firma, einer Pharmafirma, haben wir mit zwei deutschen Großbanken auch die Möglichkeit einer Börseneinführung eingehend diskutiert. Wir mußten uns aber überzeugen lassen, daß dies keine Chance hatte.

Zur Beschleunigung und zur Chancenvergrößerung der Privatisierung haben wir bei fast allen größeren Unternehmen Investmentbanken eingeschaltet. Die Mandate verteilten sich auf 17 deutsche und internationale Investmentbanken, wobei es das Ziel war, insbesondere auch ausländische Investoren am Privatisierungs- und Entwicklungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft zu beteiligen. Ist es doch eine unserer wichtigsten Anbietungschancen, einer in der EG noch nicht vertretenen Firma einen günstigen Standort offerieren zu können.

Damit darf ich zum aktuellen Privatisierungsstand in der Unternehmensgruppe Chemie überleiten:

Die in der Zentrale verbliebenen 130 Firmen haben wir in 9 Subbranchen aufgegliedert, von der Pharma bis zu den Chemiehandelsgesellschaften.

Insgesamt sind davon bis heute

78 Firmen privatisiert,

6 Firmen reprivatisiert,

und 31 Firmen liquidiert worden.

Ferner haben wir von den noch bei der THA befindlichen Firmen 12 Betriebsteile, die sich sinnvoll abtrennen ließen, privatisiert. Bei den Privatisierungen und Reprivatisierungen wurden 47 000 Mitarbeiter übernommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht mitgerechnet sind bei diesen Zahlen Ausgliederungen von Handwerksbetrieben oder anderen chemiefremden Aktivitäten.

Bei den liquidierten oder in Liquidation befindlichen Firmen sind 11 000 Arbeitsplätze betroffen. Da wir aber in der Regel eine stille Liquidation ohne zu großen Zeitdruck durchführen, ist im Durchschnitt die Zahl der hierbei erhaltenen Arbeitsplätze kaum niedriger als bei einem Gesamtverkauf. In die Statistik geht unter Liquidation auch eine Firma ein, die zu 90% privatisiert wurde und nur der Rest liquidiert wurde. In Einzelfällen kann eine Privatisierung in Teilen aus einer in Liquidation befindlichen Firma sogar der beste Weg sein.

Die wirtschaftliche Situation in unseren Subbranchen ist natürlich sehr unterschiedlich. Am schwierigsten ist sie bei der Reifenindustrie und bei den Synthesefasern, am günstigsten bei der Pharmaindustrie. So verteilen sich natürlich auch die Privatisierungschancen recht unterschiedlich – wir sind aber optimistisch und glauben, bis zum Frühjahr den größten Teil unserer Unternehmen in private Hände überführen zu können.

Wenn auch die Großchemie im Blickpunkt steht, so dürfen wir nicht vergessen, daß mehr als zwei Drittel der Chemie-Arbeitnehmer in den anderen Betrieben tätig sind, und dies war für uns der Grund, diese Betriebe keinesfalls zu vernachlässigen.

Nun aber zur Großchemie, zu *Buna, Leuna, Bitterfeld* und *Wolfen* sowie der vorgeschalteten Petrochemie in *Böhlen.* Hier lag wegen der Komplexität, der Verbundwirtschaft und des Ballungsraumes um *Halle/Merseburg* eine besondere Situation vor. Wir haben uns deshalb Ende 1990 entschlossen, hier erst eine sorgfältige Bestandsaufnahme der Gesamtsituation durchzuführen. Hierzu haben wir die Unternehmensberatungsfirmen *Arthur D. Little* und *McKinsey* eingeschaltet und dieses Projekt in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Firmen durchgeführt.

Diese Bestandsaufnahme, zusammen mit den Empfehlungen zum weiteren Vorgehen, wurde Anfang Juli 1991 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt haben wir die internationale Investmentbank *Goldman Sachs* eingeschaltet, die uns seither bei der Privatisierung der Großchemie berät und unterstützt.

Was sind die wichtigsten Aussagen des Konzeptes zur Großchemie? Die Standorte können unter volkswirtschaftlicher nicht rein betriebswirtschaftlicher – Betrachtung erhalten bleiben, wobei der allergrößte Teil der heute noch laufenden Produktionen weitergeführt werden kann. Aus ökologischen oder ökonomischen Gründen müssen in absehbarer Zeit noch ca. 10 bis 15% der Produktion stillgelegt werden. An den 4 Standorten können ca. 25 000 Arbeitsplätze, einschließlich der Ausgliederungen, erhalten bleiben.

Die Chancen für Neuansiedlungen sind gut. Die *Bayer AG* hat sich entschlossen, in *Bitterfeld* neue Anlagen zu bauen, wofür in den nächsten 5 Jah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren ca. 700 Mio. DM an Investitionen vorgesehen sind. Darüber hinaus prüft die *Bayer AG* in Zukunft bei jeder beabsichtigten Neuinvestition in Westeuropa, ob diese in *Bitterfeld* erfolgen kann. Die *BASF AG* führt ein ähnliches Vorgehen für *Schwarzheide* durch. Wichtig für uns ist es, für die Attraktivität der Standorte zu sorgen.

Die derzeitigen Unternehmenskonzepte für die vier Standorte basieren auf einer Privatisierungssimulation. Dies begrenzt uns natürlich zunächst auf eine Fortführung und Verbesserung des Vorhandenen. Man kann die Probleme und die Sünden der Vergangenheit nicht kurzfristig beseitigen, dies wird uns im vereinigten Deutschland noch Jahre verfolgen. Die THA wird jedenfalls private Investoren erheblich unterstützen, z. B. beim Problem der unterlassenen Instandhaltung, beim Abriß stillgelegter Betriebe oder bei anderen Infrastrukturmaßnahmen. Nicht betriebsnotwendige Geländeteile können zur Sanierung ausgegliedert werden. Ein Investor kann auch beim Problem der Altlasten, der Altschulden, der aufgelaufenen Verluste und eines unvermeidbaren Personalabbaus mit der Unterstützung der THA rechnen.

Wie sehen wir heute die Chancen der Großchemie in den neuen Bundesländern? Noch können wir keine verbindliche Aussage machen, aber unsere Prognose lautet: Eine Privatisierung in absehbarer Zeit hat gute Chancen der Realisierung.

Der erste Schritt ist bereits getan. Die Raffinerien in *Leuna* und *Zeitz* gingen, zusammen mit den Minoltankstellen, an ein Konsortium unter der Führung von *Elf Aquitaine*.

In *Leuna* wird die modernste und größte Raffinerie in Europa gebaut. Damit ist auch die Versorgung der Petrochemie und der Chemie in diesem Raum mit Rohstoffen, wie z. B. Nafta und Methanol, gesichert. Verhandlungen über die Privatisierung der petrochemischen Aktivitäten in *Böhlen, Buna* und *Leuna* laufen. Über die anderen chemischen Aktivitäten in *Leuna* und *Buna* werden ebenfalls Privatisierungsgespräche geführt. Bei den Stickstoffwerken in *Piesteritz* wird die Privatisierung in Kürze erfolgen.

In *Bitterfeld* und *Wolfen* sind große Privatisierungslösungen nicht möglich. Ein Chemieindustriepark bzw. ein Industriepark sind dort – neben Teilprivatisierungen – die angestrebten Lösungen. Die Bildung von Ver- und Entsorgungs- sowie Dienstleistungsgesellschaften ist bereits im Gange und größere Neuansiedlungen sind fest vereinbart.

Die THA wird sich um den Erhalt möglichst vieler Betriebe und Arbeitsplätze mit allem Engagement bemühen. Allerdings wollen wir keine Scheinarbeitsplätze – es müssen langfristig gesicherte Arbeitsplätze sein, und wir müssen Investoren finden, die über das Vorhandene hinaus möglichst bald Neues einbringen, in Neues investieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die THA wird die operative Aufgabe der Privatisierung voraussichtlich bis Ende 1993 beenden. In der Chemie wird dies schon früher der Fall sein. Bei den Niederlassungen schließen die ersten bereits *(Schwerin, Cottbus)*.

Vielleicht ist es noch etwas verfrüht, die Frage zu stellen, ob 1990 eine echte Alternative zur THA bestanden hätte. M. E. war dies die relativ beste Lösung, denn was wären die Alternativen gewesen? Ein Konsortium von Investmentbanken, eine Staatsholding, eine Aufteilung der Firmen auf die neuen Bundesländer? Gleichermaßen könnte man die Frage stellen: Was hätte man bei der Wiedervereinigung besser machen können? Ich glaube, daß trotz mancher Schwächen und Fehler eine hervorragende Arbeit geleistet wurde. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Umstellung einer sozialistischen Planwirtschaft in die Marktwirtschaft ein Novum darstellt.

Das Wahrnehmen der historisch einmaligen politischen Chance der Wiedervereinigung ist, was auf die Dauer zählt und nicht die finanziellen Lasten. Jeder Systemwandel hat Gewinner und Verlierer. Ich bin davon überzeugt, daß es nach und nach immer mehr Gewinner geben wird.

In einer Reihe von Bereichen, wie Handel und Dienstleistungen, im Handwerk und in der Bauindustrie hat der Aufschwung schon begonnen. Die Großindustrie wird erst später folgen, wie dies auch bei uns nach der Währungsreform der Fall war.

Die zentrale Lage der neuen Bundesländer in Europa als Brücke zwischen West und Ost bietet hervorragende neue Standorte. Mit der angelaufenen Verbesserung der Infrastruktur wird Hand in Hand die Erstellung neuer Betriebe und neuer Anlagen gehen. Noch in den 90er Jahren werden wir in Ostdeutschland eine moderne Industrielandschaft vor uns haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Privatisierungsproblem im Bereich der Wohnungswirtschaft

Von *Bruno Schönfelder,* Freiberg

A. Einleitung

Als der Verfasser im Oktober 1991 eine Lehrstuhlvertretung an der Universität Rostock übernahm, fand er – ebenso erging es dem Vorsitzenden der Gründungskommission – Unterkunft in einem als Asylantenheim genutzten Schlichtbau aus den sechziger Jahren, und zwar, um einen Mitarbeiter der kommunalen Wohnungsgesellschaft *Wiro* (Wohnen in Rostock) zu zitieren, „zum Freundschaftspreis" von DM 1000 im Monat. Das Asylantenheim war übrigens nicht mit jenem identisch, das im August 1992 durch die Aktionen rechtsradikaler Randalierer zu trauriger Berühmtheit gelangte. In den darauffolgenden Monaten versuchte der Verfasser ohne Erfolg, seine Wohnungssituation zu verbessern. Er konnte sich davon überzeugen, daß er im Vergleich zu nicht wenigen anderen „Wessis" sogar glimpflich davongekommen war. Auf einem noch ganz der Zwangswirtschaft verhafteten Wohnungs„markt" haben es „Einsteiger" eben nicht leicht.

Im Rahmen der inzwischen stark angewachsenen Transformationsliteratur wird die Liberalisierung und Privatisierung der Wohnungs- und Grundstückswirtschaft ziemlich stiefmütterlich behandelt. In diesem Aufsatz wird argumentiert, daß dies durchaus unangebracht ist. Er setzt sich aus drei Teilen zusammen. Im ersten Teil werden gewissermaßen aus der Vogelperspektive einige Charakteristika der wohnungswirtschaftlichen Situation in den postsozialistischen Ländern genannt. Im zweiten Teil wird auf einige ihrer ungünstigen Folgen hingewiesen und ein Privatisierungskonzept skizziert, das als Minimalknallkonzept bezeichnet werden soll. Im dritten Teil folgt eine eingehendere Analyse der ostdeutschen Situation.

B. Die wohnungswirtschaftliche Entwicklung in den ehemals sozialistischen Ländern: Eine Betrachtung aus der Vogelperspektive

Die Lage in den postsozialistischen Ländern läßt sich grosso modo folgendermaßen charakterisieren: Abgesehen von vier Ausnahmefällen, auf die noch einzugehen sein wird, sind die Fortschritte beim Abbau der Zwangswirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft im Wohnungswesen allenthalben minimal. Die Privatisierung der Wohnungen vollzieht sich ähnlich schleppend wie die der Industrie; in den zwei Ländern, in denen die Privatisierung der Industrie im Unterschied zu allen anderen in relativ raschem Tempo vorankommt, nämlich Ostdeutschland und der CSFR, schreitet die Privatisierung der Wohnungen derart langsam voran, daß sie, wenn es bei dem gegenwärtigen Tempo bliebe, mehr als ein Jahrhundert in Anspruch nehmen würde. Die Neubautätigkeit ist fast überall sehr stark zurückgegangen. Mit Ausnahme von Ostdeutschland geschieht nur wenig für die Erhaltung der bestehenden Wohnungen, so daß die Situation insgesamt – vermutlich gilt dies sogar für Ostdeutschland – durch eine Desinvestition, ein Entsparen gekennzeichnet ist. Statistiken, mit deren Hilfe sich diese Vermutung für Ostdeutschland belegen oder verwerfen ließe, sind allerdings Mangelware. Immerhin ist für einzelne Städte, z. B. *Halle,* bekannt, daß dort weiterhin die Zahl der Wohnungen, die infolge Verfall unbewohnbar werden, die Zahl derjenigen übersteigt, die neugebaut oder wiederbewohnbar gemacht werden. Das Ungleichgewicht in der Wohnungswirtschaft nimmt zu, die Schlange der auf eine Wohnungszuteilung Wartenden bewegt sich derart langsam, daß es für einen großen Teil der Wohnungssuchenden gar keinen Zweck hat, sich überhaupt in die Schlange einzureihen. Beispielsweise wird die Zahl der als dringlich eingestuften Wohnungsanträge beim *Dresdner* Wohnungsamt mit 25 000 beziffert, jährlich werden ca. 3000 Wohnungen vergeben (*Deutsche Mieterzeitung* 1992).

Dieser Befund soll nun noch am Beispiel einiger Länder kurz erläutert werden, eine weitere Analyse der ostdeutschen Situation folgt weiter unten.

Ostdeutschland: Die sehr erheblichen Mieterhöhungen (die Kaltmieten wurden verfünffacht) reichten bei weitem nicht aus, einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeizuführen, und es muß davon ausgegangen werden, daß auch die auf den 1. 1. 1993 angesetzte Erhöhung das Ungleichgewicht nicht beseitigen wird. In Anbetracht der hohen Heizungs- und Erhaltungsaufwendungen, wie sie insbesondere die in Plattenbauweise aufgeführten Bauwerke verursachen, dürfte auch diese Mieterhöhung nicht genügen, um eine Substanzerhaltung zu gewährleisten. Während die Bevölkerung die Mieterhöhungen bislang als notwendig akzeptierte und relativ gelassen hinnahm, muß davon ausgegangen werden, daß dies künftig nicht mehr der Fall sein wird. Solange keine zahlreiche Klasse privater Hauseigentümer entstanden ist, ist zu befürchten, daß sich weitere Mieterhöhungen allenfalls im Gleichschritt mit der weiteren Angleichung der Tariflöhne an westdeutsches Niveau durchsetzen lassen werden, und dies wird für die Herbeiführung eines Marktausgleichs nicht ausreichen. Die Privatisierung der Wohnungen steckt in fast allen Gemeinden noch in den allerersten Anfängen, der Anteil der privatisierten Wohnungen am Bestand der „sozialistischen Wohnungen" liegt unter 0,05 Prozent (*FAZ* 1992, S. 39). In Sachsen etwa sieht sich die Stadt *Leipzig* als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorreiter. Bezeichnend ist, daß die Zahl der Privatisierunganträge, die bei der Stadt eingangen und in Bearbeitung oder bereits bearbeitet sind, allenfalls ein Prozent des Bestandes ausmachen, und auch von diesem einen Prozent wegen schwebender Restitutionsansprüche allenfalls die Hälfte als aussichtsreich erscheinen. Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollen 1993 in *Sachsen* 20 000 Wohnungen privatisiert werden können, also etwa 0,9 Prozent des Bestandes. Dies gilt als sehr ehrgeizig und optimistisch (*Freie Presse* 1992b). Das schleppende Tempo der Reprivatisierung, d. h. der Restitutionsverfahren ist allgemein bekannt. Die meisten Gemeinden haben sich, soweit erkennbar, mit der Unterstützung des sächsischen Innenministeriums der Linie verschrieben, daß der Privatisierung der Wohnungen ihre Sanierung vorausgehen solle (nach Äußerungen von Staatssekretär *A. Buttolo* „sollen die Gebäude stets vor dem Verkauf saniert werden", *Freie Presse* 1992a), daß also für die Wohnungswirtschaft das genaue Gegenteil dessen richtig sein soll, was für die staatliche Industrie gilt. Derartige Sanierungsbemühungen sind erst 1992 in größerem Umfang angelaufen, und dürften bislang weniger als 5 Prozent des Bestandes erfassen. Schon allein wegen Kapazitätsengpässen im Bauhandwerk muß damit gerechnet werden, daß eine solche Sanierung, wenn es überhaupt zu ihr kommen sollte, lange Zeit in Anspruch nehmen wird. Der Wohnungsneubau ist seit der Wirtschafts- und Währungsunion fast vollständig eingestellt und eine Wiederbelebung derzeit nicht in Sicht; die einzige Ausnahme von letzterer Feststellung ist der Bau von Einfamilienhäusern, und selbst der erfolgt nur in bescheidenstem Umfang. Nach der Zahl der erteilten Baugenehmigungen zu schließen, dürften in *Sachsen* 1992 deutlich weniger als 10 000 Eigenheime und Mietwohnungen fertiggestellt werden. Hochgerechnet auf das Gesamtgebiet der neuen Bundesländer wäre also mit 20 000 bis 30 000 neuen Wohnungen zu rechnen, wobei die kleinere Zahl der Realität wohl näher kommt als die höhere. Dies ist die niedrigste Zahl seit 1949. Für 1991 liegen einigermaßen gesicherte Zahlen über den Wohnungsbau vor. Hiernach wurden 1991 in den neuen Bundesländern weniger als 30 000 Wohnungen fertiggestellt. Ca. zwei Drittel hiervon entfielen auf die Fertigstellung von Wohnungen in Plattenbauweise, mit deren Errichtung noch zu DDR-Zeiten begonnen worden war. Plattenbauten dieses Typs werden heute nicht mehr aufgeführt (*Freie Presse* 1992c). Es liegt auf der Hand, daß der starke Einbruch beim Wohnungsbau einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Tiefe der Wirtschaftskrise darstellt, die Ostdeutschland durchlaufen hat. Die Marktsituation auf dem Wohnungsmarkt läßt sich dahingehend charakterisieren, daß das Angebot auf dem freien Markt minimal ist; einen nennenswerten Markt gibt es nur in Form eines Naturaltausches zwischen Haushalten, die bereits Mieter einer kommunalen Wohnung sind. Naturaltausch ist legal, in der Realität fließt in diesem Zusammenhang meistens auch Geld, aber das ist an sich verboten. Das Fehlen eines leistungsfähigen Allokationsmechanismus im Bereich der Wohnungswirtschaft findet seinen Niederschlag in hohen Leer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständen; der Versuch, diese zu quantifizieren, ist allerdings hoffnungslos. Naturgemäß führt die Wohnungszwangswirtschaft zu einer Hortung von Wohnungen. Viele Wohnungen werden nur wenig genutzt, gewissermaßen nur als Zweitwohnung. Nach dem Eindruck des Verfassers hat sich die Erwartung, daß die Mieterhöhung zu einem Abbau der Wohnungshortung führen werden, allenfalls teilweise erfüllt. Außer den gehorteten Wohnungen könnte man als Leerstände noch die derzeit unbewohnbaren, aber mit mäßigem Aufwand sanierbaren Wohnungen betrachten. In *Sachsen* kursiert die Behauptung, es handle sich um ca. 4 Prozent des Bestandes. Aber es sind auch schon wesentlich höhere Zahlen genannt worden. Tatsächlich wurde der Wohnungsbestand zu DDR-Zeiten überhaupt nicht systematisch erfaßt, und diesem Mangel ist bis heute nur teilweise abgeholfen. Das Vergabeverfahren für Wohnungen ist korruptionsanfällig; Gerüchte wollen wissen, daß die Korruption in diesem Bereich tatsächlich grassiert.

In Rußland war die Privatisierung der Wohnungswirtschaft unter allen Privatisierungsabsichten die erste, die Gestalt anzunehmen schien, und zwar bereits Ende 1988 durch eine Verordnung des sowjetischen Präsidenten. Das zugrundeliegende Konzept wurde im Frühjahr 1991 durch ein Gesetz der russischen Republik weiterentwickelt. Die tatsächliche Umsetzung vollzog sich indes in schneckenhaftem Tempo; in den ersten zwei Jahren wurden insgesamt nicht einmal 0,5 Prozent des Bestandes verkauft, insbesondere 1992 hat sich eine deutliche Beschleunigung ergeben, so daß inzwischen die 1-Prozent-Marke übersprungen wurde. Damit ist Rußland immerhin viel weitergekommen als Ostdeutschland. Das zugrundeliegende Privatisierungskonzept sieht vor, daß jeder russische Mieter von der von ihm bewohnten Wohnung pro Familienmitglied 18 m^2 unentgeltlich als Eigentum erhalten soll. Steht ihm tatsächlich mehr Wohnraum als dieses gesetzliche Minimum zur Verfügung, so muß er beim Erwerb der Wohnung für die Differenz einen von der Gemeinde festzusetzenden Quadratmeterpreis bezahlen. Der Quadratmeterpreis soll sich nach der Größe und Qualität der Wohnung richten und wie eine Progressivsteuer ausgestaltet sein. Umgekehrt soll eine Familie, die weniger Wohnraum besitzt als das gesetzliche Minimum und infolgedessen auch weniger unentgeltlich übertragen erhalten kann, hierfür finanziell entschädigt werden. Erneut obliegt es der Gemeinde, die Höhe der Entschädigung festzusetzen. Ein Weiterverkauf der Wohnung ist grundsätzlich erst nach einer mehrjährigen Karenzfrist möglich, das Eigentumsrecht ist also befristet eingeschränkt (wegen einer Analyse der russischen Privatisierung siehe *Tedstrom* 1992; *Trehub* 1992).

Nach dem Kenntnisstand des Verfassers gibt es vier postsozialistische Länder, in denen die Privatisierung der Wohnungswirtschaft mit vergleichsweise großem Tempo und Erfolg betrieben wird, nämlich Slowenien, Kroatien, Litauen und Kasachstan. In Slowenien wurden ab Sommer 1991 die gesell-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlichen Wohnungen ihren Mietern zu günstigen Preisen zum Kauf angeboten. Der Quadratmeterpreis richtete sich nach der Qualität der Wohnung, im Durchschnitt beträgt er ca. 250 DM. Tatsächlich fanden zahlreiche slowenische Bürger dieses Angebot attraktiv und kamen zu dem Entschluß, sich von ihren Devisenhorten zu trennen. Im Oktober 1992 war bereits über 40 Prozent des gesamten Bestandes privatisiert.

Im Laufe des Jahres 1992 machte die Privatisierung der Wohnungen auch in Kroatien und Serbien erhebliche Fortschritte. Die Preise, zu denen die Wohnungen verkauft werden, liegen in Kroatien etwas und in Serbien wesentlich niedriger als in Slowenien. Weder aus Serbien noch aus Kroatien liegen verläßliche Angaben über die Zahl der privatisierten Wohnungen oder die Verkaufserlöse vor, die offiziellen Angaben hierüber sind mit Sicherheit bei weitem zu gering. Beide Seiten halten dies tatsächlich geheim, weil sie die Wohnungsprivatisierung als ein Mittel zur Finanzierung des Krieges einsetzen und aus den Erlösen Waffen- und Ölimporte bezahlen. In der Tat dürfte dies das wichtigste Motiv sein, weshalb diese Staaten die Wohnungsprivatisierung so tatkräftig betreiben.

In Litauen wurde eine Version eines Voucherprivatisierungsplans implementiert, der allerdings bei weitem nicht die Raffinesse des tschechoslowakischen besaß. Die Bürger konnten mit Hilfe der Privatisierungsvouchers, die sie erhielten, nicht nur Unternehmensanteile erwerben, sondern auch Wohnungen. Tatsächlich entschlossen sich die meisten, ihre Privatisierungsvoucher vorwiegend für den letzteren Zweck einzusetzen. Die Preise der Wohnungen wurden so festgesetzt, daß die Ausstattung der Bürger mit Privatisierungsvouchern für eine Bezahlung weitgehend ausreichte. Tatsächlich war der Erlös aus der Wohnungsprivatisierung gering, zu ca. 90 Prozent wurde mit Vouchern bezahlt.

In Polen kam es bereits in den frühen achtziger Jahren im Bereich der genossenschaftlichen Wohnungen zu erheblichen Privatisierungsbemühungen – dies war durch die angespannte Finanzlage der Genossenschaften bedingt. Im Bereich der staatlichen bzw. kommunalen Wohnungen steckt die Privatisierung hingegen in den ersten Anfängen. Erfreulicherweise ist in Polen die Neubautätigkeit durch Private und Genossenschaften vergleichsweise lebhaft, so wurden 1991 über 100 000 Wohnungen errichtet.

Bulgarien hatte von vornherein eine günstigere wohnungswirtschaftliche Situation, da bereits unter dem kommunistischen Regime das private Wohnungseigentum gefördert wurde; der größte Teil der bulgarischen Wohnungen ist schon seit langem in privater Hand.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Zur Notwendigkeit einer raschen Liberalisierung der Wohnungswirtschaft und möglichen Vorgehensweise

Die abträglichen Folgen der anhaltenden Wohnungszwangswirtschaft sind zum Teil derart augenfällig, daß es sich kaum lohnt, sie zu erwähnen. Zu betonen ist immerhin, daß sie ein formidables Mobilitätshindernis darstellt und als solche ganz wesentlich mitverantwortlich ist für die Arbeitsmarktprobleme während der Transformation. Ein etwas weniger offenbarer Punkt ist, daß das fehlende Angebot an bebaubaren und ausreichend attraktiven Grundstücken und Wohnungen den Import von Humankapital aus dem Westen ganz wesentlich behindert. Ein solcher Import wäre möglich und höchst wünschenswert, gehört doch zu den Hinterlassenschaften des Sozialismus eine Verknappung bestimmter Sorten von Humankapital.

Obwohl dies in der populären Diskussion häufig behauptet wird, besteht die wohnungswirtschaftliche Erbschaft des Sozialismus keineswegs typischerweise darin, in quantitativer Hinsicht ein suboptimales Angebot an Wohnraum hervorgebracht zu haben. Eine freie Marktwirtschaft mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand Ostdeutschlands, der CSFR oder Kroatiens hätte schwerlich mehr Quadratmeter Wohnraum erzeugt. Doch während in westlichen Industriestaaten wie beispielsweise den alten Bundesländern oder den USA der Wohnungsmarkt häufig in einer Weise reguliert ist, die tendenziell zu einem Überangebot an Qualität führt (*Fischel* 1985) – das Angebot an qualitativ hochwertigen und entsprechend teuren Wohnungen ist größer als es dies auf einem freien Markt wäre, das Angebot an Schlichtwohnungen hingegen geringer – hat die Planwirtschaft genau die gegenteilige Verzerrung hervorgebracht. Sie hat fast ausschließlich Schlichtbau produziert. Gelänge es dort, die Liegenschaftsmärkte zu deregulieren, so wäre ein reichliches Angebot an Billigwohnungen gesichert – Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen würden qualitativ hochwertige Neubauten nachfragen und die Schlichtbauten verlassen – und dieses reichliche Angebot an Billigwohnungen würde es sehr erleichtern, die für westliche Industrieländer typische Subventionierung des Wohnungsbaus und die damit verbundene Kapitalfehlleitung zu vermeiden. Ein vergleichsweise größerer Teil der nationalen Ersparnisse könnte ins Produktivkapital fließen.

Eine weitere höchst bedenkliche Folge der fortdauernden Wohnungszwangswirtschaft ist die durch sie bedingte Verknappung des Angebots an gewerblich nutzbaren Räumen. Die mangelnde Verfügbarkeit und die hohen Preise von Gewerberäumen stellen heute in sämtlichen postsozialistischen Ländern eines der wichtigsten Hindernisse für die Gründung und Expansion privater Unternehmen dar. Die volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Moments läßt sich kaum überschätzen. *Kornai* (1990) hat zu Recht betont, daß das Tempo, mit dem sich in den postsozialistischen Ländern eine zahlrei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

che Unternehmerklasse entwickelt, von ausschlaggebender Bedeutung dafür ist, wie schnell es dort wieder zu wirtschaftlichem Wachstum kommt. Hinzuzufügen ist, daß dies auch für die Veränderung der politischen Machtverhältnisse und dafür bedeutsam sein kann, ob überhaupt die Chance besteht, eine marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Hierzu wird ein Gegengewicht gegen die nach wie vor mächtige Interessensgruppe der sozialistischen Großbetriebe, der Dinosaurier, benötigt.

Aber wie könnte sich eine Deregulierung und Privatisierung der Wohnungswirtschaft erreichen lassen? Es ist wohl beinahe eine triviale These, daß sich eine Deregulierung der Mieten zumeist nur dann durchsetzen lassen dürfte, wenn die Mieter zuvor Gelegenheit hatten, die von ihnen bewohnten Wohnungen zu günstigen Preisen zu erwerben und wenn ein sehr erheblicher Teil von ihnen diese Gelegenheit auch tatsächlich wahrgenommen hat. Es wird nicht immer ausreichend beachtet, daß die Property Rights, die ein Mieter bei einem sozialistischen Mietrecht besitzt, wesentlich umfassender sind als unter der klassischen zivilrechtlichen Miete. Daß es sich hier um zwei ganz unterschiedliche Dinge handelt, hat beispielsweise die jugoslawische Jurisprudenz durchaus erkannt. Sie hat den Begriff des stanarsko pravo entwickelt und betont vollkommen zu Recht, daß dies etwas völlig anderes ist als ein bürgerliches Mietverhältnis (*Tumbri* 1991). Da die Miete geradezu vernachlässigbar gering war bzw. ist und typischerweise nicht einmal die Heizungskosten deckt(e), und da ein absoluter Kündigungsschutz besteht (selbst wenn der Mietzins nicht entrichtet wird, kommt es nicht zu einer Kündigung.), hat der sogenannte Mieter im Grunde fast alle Rechte eines Eigentümers mit Ausnahme des Rechtes, die Wohnung zu verkaufen. Der Sache nach handelt es sich um ein fast reinrassiges (häufig sogar vererbliches) Fruchtziehungsrecht auf Lebenszeit, das sich der Bewohner durch nicht selten jahrzehntelanges Warten unter großen Mühen erworben hat; dieses Recht ist bis zum gewissen Grad auch handelbar. In Ostdeutschland ist dies offiziell nur im Wege des Naturaltausches möglich, in den meisten anderen exsozialistischen Ländern ist es unter Umständen auch legal gegen Geld verkäuflich. Die Bewohner verstanden und verstehen sich auch nicht als Mieter im eigentlichen Sinne, sie sehen die Wohnung im Grunde als ihr Eigentum, das nur insofern eingeschränkt ist, als sie es nicht verkaufen können. In einer Hinsicht gehen die Rechte des Mieters sogar über die eines Wohnungseigentümers hinaus, er hat nämlich zumindest im Prinzip einen Anspruch gegen den Staat, daß sich dieser um den Unterhalt der Liegenschaft kümmert. Zugegebenermaßen ist dieser Anspruch zumeist nicht viel wert. Will man die Wohnung verkaufen, ohne einen Verteilungskampf zu entfesseln, dann muß der Preis dem Umstand Rechnung tragen, daß die Verfügungsmacht des „Mieters" einem bürgerlichrechtlichen Eigentum schon sehr nahekommt und es eigentlich nur um ihre Abrundung zum vollen Eigentum geht. Grundlage der Bepreisung kann also keinesfalls der Marktwert sein, den die Wohnung hätte, wenn der Markt unre-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

guliert wäre und keine solchen Eigentumsrechte bestünden. Der tatsächlichen Verteilung der Property Rights gerecht würde ein Verkauf an den Mieter zu Preisen, die weit unter diesem hypothetischen Marktwert liegen. Wenn die ostdeutschen kommunalen Wohungsgesellschaften sich gegen eine Privatisierung ihrer Wohnungen zu sogenannten Schleuderpreisen wenden, dann bedeutet dies, daß sie die tatsächliche Verteilungssituation ignorieren. U.E. ist es empfehlenswert, vor eine Privatisierung nicht eine großangelegte Umverteilung, einen enteignungsähnlichen Eingriff in die Rechte der Mieter, zu setzen, weil dies die Privatisierung entweder ganz verhindern oder zumindest sehr in die Länge ziehen würde.

In Anknüpfung an *McKinnon* wollen wir die Vorgehensweise, die aus dem Sozialismus überkommenen Verteilungsverhältnisse weitgehend zu respektieren und sie nur eben gerade so weit abzuwandeln, daß eine spontane Entwicklung zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft einsetzen kann, als die Strategie des Minimalknalls (minimum bang) bezeichnen. Dieser Minimalknall ist das Gegenstück des vielbemühten Urknalls (big bang; wegen der Kontroverse über kleine und große Knalle siehe *McKinnon* 1992). Der Sozialismus hinterläßt die Situation, daß eine Mehrzahl von Individuen und Organisationen schwache Property Rights auf ein und dieselbe Ressource besitzen. Die Strategie des Minimalknalls bedeutet, daß die Property Rights eines dieser Individuen zum vollen Eigentumsrecht erweitert werden, aber nicht unentgeltlich, sondern gegen ein Entgelt, mit dem dann eventuell die anderen Verfügungsberechtigten für den Verlust ihrer Property Rights entschädigt werden können. Die Wohnungswirtschaft bietet sich für die Strategie des Minimalknalls in besonderer Weise an, sind hier doch bereits unter dem Sozialismus die Property Rights an jedem einzelnen der vorhandenen Kapitalgüter, der Wohnungen, in einem vergleichsweise sehr hohen Maße auf einzelne Individuen, nämlich ihre Bewohner, konzentriert worden. Vergleichsweise sehr hoch deswegen, weil in bezug auf den größten Teil des sonstigen Kapitalstocks keine ähnlich starken Property Rights einzelner Bürger bestehen. Die Veränderung, die vollzogen werden muß, um vom bestehenden Zustand zum Privateigentum und damit zu einer Grundvoraussetzung für eine spontane Ordnung zu gelangen, ist bei den Wohnungen im Grunde nicht sehr groß.

Die slowenische Privatisierungspolitik entspricht weitgehend dem Minimalknallkonzept, und mag als Test dafür gelten, daß es sich erfolgreich implementieren läßt. Das russische Privatisierungskonzept weicht in bedeutungsvoller Weise vom Minimalknallkonzept ab. Die Ausweitung der Property Rights des Wohnungsnutzers vom Fruchtziehungsrecht zum Privateigentum vermittelt ihm einen positiven Nutzen. Muß er für diesen Nutzenzuwachs keinen Preis bezahlen, so hat dies erhebliche verteilungspolitische Konsequenzen. Sicherlich würde auch ein niedriger Preis Verteilungseffekte hervorrufen, wenn sich herausstellte, daß er den Gleichgewichtspreis unterschritte, aber diese Vertei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungseffekte sind offensichtlich wesentlich geringer als bei einer unentgeltlichen Verteilung, wie sie das russische Modell vorsieht. Nun kennt das russische Modell zwar Vorkehrungen, um diese Verteilungswirkungen zu begrenzen, aber ihre Implementation wirft offensichtlich eine Fülle von Fragen und Schwierigkeiten auf. Man denke nur an die Schwierigkeit, einen eventuellen neunzehnten oder zwanzigsten Prokopf-Quadratmeter, über den der Mieter verfügen mag, „gerecht" zu bepreisen, oder einen anderen für den fehlenden achtzehnten Quadratmeter „gerecht" zu entschädigen – hier wird die Büchse der Pandora geöffnet. Und da die Durchführung eines jeglichen Privatisierungsvorhabens in der Wohnungswirtschaft (in Rußland ebenso wie in Ostdeutschland) notgedrungen einer Bürokratie obliegt, der sein Scheitern durchaus nicht unwillkommen ist, verwandeln sich diese Schwierigkeiten leicht in einen Bremsklotz.

In *Moskau* hat man sich dieses Problems im Laufe des Jahres 1992 dadurch entledigt, daß die Wohnungen nunmehr ohne Begrenzung der Quadratmeterzahl unentgeltlich abgegeben werden. Diese Neuregelung hatte in der Tat einen deutlichen Privatisierungseffekt zur Folge. Bei der Würdigung dieses Effektes sollte berücksichtigt werden, daß die russische Bevölkerung immer noch einige Angst hat, als Privateigentümer aufzutreten – sie sieht darin nach wie vor ein bedeutendes politisches Risiko. Dies ist ein Argument dafür, warum eine unentgeltliche Verteilung in Rußland möglicherweise doch angebracht ist.

Ein Argument gegen die unentgeltliche Verteilung der Property Rights läßt sich ferner aus dem Kalkül ableiten, das in *Schönfelder* (1991) dargelegt ist. Danach sind bei einer Entscheidung zwischen den Alternativen unentgeltliche Verteilung und Verkauf , die Kosten der unentgeltlichen Verteilung, nämlich die Zusatzlast (excess burden) der höheren Steuern, die wegen des Fehlens von Privatisierungserlösen erhoben werden müssen, gegen ihre Nutzen in Gestalt von Effizienzgewinnen dank Privatisierung abzwägen. Was stärker wiegt, hängt von dem Tempo ab, mit dem ein Verkauf vollzogen werden kann. Kann die Schenkung wesentlich schneller als der Verkauf erfolgen, ist die Schenkung Pareto-superior. Es gibt nun aber wenig Veranlassung zu erwarten, daß ein Verkauf der Wohnungen an ihre Mieter zu einem Preis von beispielsweise 300 DM pro Quadratmeter wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen würde als eine Schenkung, weil letztere, wie angeführt, erhebliche verteilungspolitische Folgen hat und deswegen wahrscheinlich nicht ohne komplizierte und zeitraubende verteilungspolitische Zusatzvorkehrungen implementiert werden dürfte. Umgekehrt dürfte die politische Opposition gegen einen Verkauf der Wohnungen an ihre Mieter zu relativ geringen Preisen weit geringer sein als bei einem Verkauf von Unternehmen zu geringen Preisen, ist es doch im ersteren Fall relativ unklar, inwieweit die Vermögensverteilung tatsächlich verändert wird. Sollten wirklich erhebliche Verteilungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

effekte auftreten, so wäre der Kreis der Begünstigten doch so groß, daß sich die Beunruhigung der Öffentlichkeit wohl in Grenzen hielte und das Privatisierungsvorhaben dadurch nicht gefährdet würde.

D. Eine nähere Analyse der ostdeutschen Entwicklung

In Ostdeutschland lassen sich insbesondere zwei Fehlentwicklungen erkennen. Die erste betrifft den extrem starken Rückgang der Neubautätigkeit. Ein Rückgang der Neubautätigkeit ist zwar auch in anderen exsozialistischen Ländern zu beobachten, aber zumindest zum Teil sind die Gründe andere. In Ostdeutschland ist dies zum einen als Folge umständlicher Restitutionsverfahren, zum anderen als (direkter und indirekter) Effekt einer Fehl- und Überregulierung der Grundstücksmärkte zu deuten. Ersteres ist viel diskutiert worden, letzteres hingegen nur wenig. Deswegen wendet sich die Untersuchung zunächst diesem Punkt zu.

Die zweite Fehlentwicklung ist das Fehlen nennenswerter Privatisierungsbemühungen. Dies ist in der Tat erklärungsbedürftig, ist doch der Kernpunkt des Minimalknallkonzepts, ein Verkauf an die Mieter zu günstigen Preisen, nichts weniger als neu. In der politischen Diskussion tauchte er schon 1990 auf (*Bundesbaublatt* 1990, S. 316). Unlängst hat sich auch Bundesfinanzminister *Waigel* in diesem Sinne geäußert. In diesem Aufsatz wird argumentiert, daß ein Großteil der Verantwortung hierfür bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften liegt.

I. Die Fehl- und Überregulierung der Grundstücksmärkte

Die Effizienzverluste, zu denen die aus der Prozedur der Naturalrestitution herrührenden präcoasianischen Zustände (der Begriff ist entlehnt aus *Sinn* 1991) geführt haben, sind inzwischen wohl bekannt. Insbesondere innerhalb der Städte ist bei einem sehr erheblichen Teil der Grundstücke auf unabsehbare Zeit eine Fehlallokation festgeschrieben. Weit weniger beachtet, da von geringerer verteilungspolitischer Brisanz, wurden demgegenüber die Wirkungen westdeutscher Regulierungen, die kraft Einigungsvertrag in die neuen Bundesländer exportiert wurden. Weite Teile der ostdeutschen Verwaltung waren nach der Wiedervereinigung – und sind es zum Teil noch heute – vollauf damit beschäftigt, sich mit einem sehr stark ausdifferenzierten System von Regulierungen vertraut zu machen und allmählich den Umgang mit ihm zu erlernen. Daß die ostdeutsche Verwaltung nicht innerhalb kürzester Zeit ein Regelwerk anwenden konnte, an dessen Errichtung die westdeutsche Jahrzehnte gearbeitet hatte, ist schwerlich verwunderlich. Die Übernahme dieses Regelwerks schuf für die ostdeutsche Verwaltung starke Anreize, sich vorwiegend mit sich selbst zu beschäftigen, und Entscheidungen zu vermeiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts dessen, daß es für die Verwaltungsangestellten schlechterdings nicht möglich war zu überschauen, ob ein Verwaltungsakt rechtmäßig war, war es für sie individuell rational, Vorgänge nach Möglichkeit von einem Tisch zum anderen weiterzuschieben. Mit dieser Bemerkung soll nicht abgestritten werden, daß es auch eine nicht geringe Zahl altruistisch motivierter Verwaltungsangestellter gibt, die sich anders verhielten. Dieselbe Strategie war, aus etwas anderen Gründen, auch in der Planwirtschaft erfolgversprechend, so daß hier im Grunde eine sozialistische Tradition fortgesetzt, ja vertieft wurde. Das Resultat war eine weitgehende Entscheidungsblockade, die sich erst seit 1992 allmählich aufzulösen beginnt. Die Verwaltungsakte, an deren Vorliegen das Regelwerk die Erlaubnis zur Aufnahme privatwirtschaftlicher Aktivität vielfach bindet, ergingen nicht oder nur mit großer Verzögerung. Es ist zu betonen, daß es vor allem die hohe Regulierungsdichte als solche war, von der der lähmende Einfluß ausging, weil die Verwaltung unvermeidlich damit überfordert war, in kurzer Zeit eine solche Vielzahl von Regulierungen zu erlernen. Wenn es um Großvorhaben, große Investitionen, ging, dann war es typischerweise möglich, die Politiker zu mobilisieren und zu erreichen, daß sich die Verwaltung ihnen vorrangig widmete und dann auch zu Entscheidungen gelangte, aber das geschah um den Preis, daß die Vielzahl der Vorgänge mit geringerem finanziellen Gewicht noch weiter in die Länge gezogen wurde. Der Gebrauch des Präteritums ist nicht vollständig gerechtfertigt, tatsächlich gehört dieses Verhalten noch keineswegs der Vergangenheit an.

Es ist zu vermuten, daß die durch den Import eines Regulierungsdickichts bedingte Handlungsunfähigkeit der Verwaltung in einem nicht sehr viel geringerem Maße für die überraschende Tiefe der Anpassungskrise in Ostdeutschland verantwortlich war als die zwei üblicherweise genannten Faktoren, die Prozedur der Naturalrestitution und der überhöhte Lohnanstieg.

Die Wirkung soll nun am Beispiel des Baurechts illustriert werden. Bebauungspläne, die den Anforderungen des westdeutschen Baurechts entsprachen, waren zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung kaum vorhanden. Unterlagen, die diesen Anforderungen einigermaßen entsprachen, lagen allenfalls für innerstädtische Flächen vor, und die waren typischerweise durch Restitutionsansprüche blockiert. Nicht auf diese Weise blockiert waren und sind vorwiegend Grundstücke in Stadtrandlage und auf der grünen Wiese, und für diese mußte eine Bauleitplanung fast stets völlig neu entwickelt werden.

Nun war den Vätern des Einigungsvertrages nicht entgangen, daß die Entwicklung eines Bebauungsplans sich auch bei einer gut geölten und in solchen Dingen erfahrenen Verwaltung mindestens 5 Jahre hinzieht, und sie versuchten, Vorkehrungen zu treffen, um die voraussehbare Entscheidungsblockade abzuwenden. Sie erweiterten die Möglichkeiten, sogenannte vorzeitige Bebauungspläne zu erlassen, und schufen das Institut des Vorhabens- und Erschließungsplans, durch das einem Investor die Entwicklung bestimmter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Flächen auch dann ermöglicht werden kann, wenn kein Bebauungsplan vorliegt. Diese Vorkehrungen erwiesen sich jedoch als unzureichend und wenig wirkungsvoll. Insbesondere die kleineren Gemeinden zeigten und zeigen zwar durchaus eine gewisse Neigung, Entwicklungen durch Vorhabens- und Erschließungspläne zu ermöglichen. Als Bremser erweisen sich dann aber häufig die oberen Baubehörden. Es ist zu beachten, daß auch bei Vorhabens- und Erschließungsplänen jedes einzelne Projekt einer Genehmigung durch die oberen Baubehörden bedarf. Hilfreich sind sie infolgedessen nur bei Großprojekten. Wenn es hingegen um die Errichtung einer Siedlung von Einfamilienhäusern durch eine Mehrzahl von Bauherren geht, so bietet das Institut des Vorhabens- und Erschließungsplans aufgrund der eingebauten bürokratischen Hürden keine Vorteile gegenüber der Entwicklung eines ganz normalen Bebauungsplans. Gesamthaft ist also festzustellen, daß sich der Gesetzgeber bislang nicht entschließen konnte, das Baurecht soweit zu vereinfachen, daß es zu einer Deblockade des Wohnungsbaus gekommen wäre. Hinter jedem einzelnen jener Wohnungsbauprojekte, die 1991/92 in die Realisationsphase getreten sind, stehen infolgedessen wahrhaft heroische Anstrengungen. Zu verweisen ist hier nicht zuletzt auf die besonderen Schwierigkeiten, die das deutsche Baurecht aufwirft, wenn an eine Entwicklung im sogenannten Außenbereich gedacht ist. Solange keine sogenannte Abgrenzungssatzung ergangen ist – und eine solche fehlte nach der Wiedervereinigung zunächst typischerweise – „endet der Innenbereich unabhängig vom Verlauf der Grundstücksgrenzen unmittelbar hinter dem letzten Haus des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles" (*Dürr / Seiler* 1992, S. 63). Für die sogenannten nichtprivilegierten Vorhaben besteht im Außenbereich im Grunde ein Bauverbot, von dem im Einzelfall aber abgewichen werden kann. Hierzu bedarf es für jeden Einzelfall einer Genehmigung der oberen Baubehörde. Die Errichtung eines Eigenheims ist auf jeden Fall ein nichtprivilegiertes Vorhaben. Die restriktive Einstellung des Baurechts gegenüber Vorhaben im Außenbereich wird üblicherweise damit begründet, daß man einer Zersiedlung, dem Entstehen sogenannter Splittersiedlungen, vorbeugen wolle. Das eigentlich mißliche ist, daß in den Gemeinden der neuen Bundesländer die Grundstücke im Innenbereich häufig entweder durch Restitutionsansprüche blockiert oder aber unvorteilhaft gelegen sind, beispielsweise zwischen Teilen oder am Rand eines Neubaugebiets. Für jemanden, der ein Einfamilienhaus errichten will, ist dies meist keine attraktive Wohnlage. Mit Neubauten sind die Bauten gemeint, die zu DDR-Zeiten errichtet wurden, also vorwiegend Wohnblöcke. Entwicklungen würden sich infolgedessen vor allem im Außenbereich anbieten, aber dort sind die bürokratischen Hürden besonders hoch.

Vor allem die kleineren Gemeinden sind durchaus nicht völlig abgeneigt, Entwicklungen auch um den Preis zu ermöglichen, daß man sich über Vorschriften hinwegsetzt und die Blockade durch Überregulierung durchbricht. Das Verhalten der oberen Baubehörden ist demgegenüber viel stärker von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bürokratischer Risikoscheu geprägt. Warum Bürokraten sich so verhalten, ist wohl bekannt. Daß die Gemeinden durchaus Entwicklungen ermöglichen wollen, ist nicht minder verständlich; insbesondere in kleineren Gemeinden ist davon auszugehen, daß ihr Verhalten von Politikern bestimmt ist, die ein Interesse daran haben, ihrer Wählerschaft sichtbare Ergebnisse ihrer Tätigkeit vorweisen zu können.

Dafür, daß diese Bemühungen von den oberen Baubehörden zumeist gebremst oder gar vereitelt werden, läßt sich eine Mehrzahl an Gründen anführen. Sicher sind auch die Landesregierung und die Kreistage an Entwicklungen interessiert. Vor allem im Vergleich zu kleineren Gemeinden befinden sich diese Politiker aber in einer viel komplexeren, unübersichtlicheren Entscheidungssituation und sind daher in viel stärkerem Maße auf die Dienste der Bürokratie angewiesen, auf die Informationen, die sie liefert. An alternativen Lieferanten von Informationen besteht noch Mangel. Auf der Ebene der Kreise, Regierungsbezirke und Länder verfügt die Bürokratie infolgedessen über weit größere Macht. Diese Erwägung reicht als Erklärung für die Vorgänge, die wir beobachten, aber nicht aus.

Ein wesentliches zusätzliches Erklärungselement ist das westdeutsche Baurecht selbst. Dieses Baurecht ist von dem Bestreben gekennzeichnet, die Allokation der Grundstücke im wesentlichen staatlicher Planung zu überantworten, dem Markt wird nur eine marginale Nebenrolle zuerkannt. Dies läßt sich etwa am Beispiel des baurechtlichen Bestimmtheitsgebots illustrieren. Ein Bebauungsplan ist nichtig, wenn er nicht sehr detailliert ist. „Ein Bebauungsplan, der eine Fläche für Sport- und Spielanlagen ausweist, ohne die Art der sportlichen Betätigung und die zulässigen Anlagen näher festzulegen, ist zu unbestimmt“ (*Dürr / Seiler* 1992, S. 29). Tatsächlich geht der Anspruch der westdeutschen Planung auf diesem Gebiet weit über das in der DDR übliche hinaus, in der Entwicklungen durchaus auch ohne detaillierte Bauleitplanung möglich waren, Schwarzbauten als nichts ungewöhnliches oder besonders anstößiges galten. Dem westdeutschen Baurecht liegt die ausgesprochene Überzeugung zugrunde, daß nur der Staat eine „geordnete städtebauliche Entwicklung“ sichern kann, daß der Grundstücksmarkt ohne eine bis ins Detail gehende Steuerung durch den Staat vor allem „bauliche Fehlentwicklungen“ und „Zersiedelung“ hervorbringen würde. Daß diese Botschaft bei den Mitarbeitern der oberen Baubehörden in Ostdeutschland auf fruchtbaren Boden fiel, kann nicht verwundern, ähnelte es doch nur allzusehr dem, was sie schon immer gehört hatten. Darüber hinaus entsprach es auch ihren Interessen. Hier eröffnete sich ein weites Betätigungsfeld, das reichlich Ansatzpunkte bot, um die Existenzberechtigung der eigenen Behörde nachzuweisen und den Bemühungen um einen Personalabbau im öffentlichen Dienst gegenzusteuern. Für den dort tätigen Bürokraten ist es rational, bei der Bearbeitung der von den Gemeinden eingereichten Pläne große Sorgfalt walten zu lassen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

obwohl bzw. gerade weil dies dann zu einem erheblichen Rückstau an unbearbeiteten Vorgängen führt. Weiters ist es für ihn rational, den vom Baurecht ausgehenden Planungsauftrag sehr ernst zu nehmen und nach Kräften auszufüllen, so z. B. den Auftrag, Zersiedelungsgefahren abzuwehren. Der Autor hat in verschiedenen sächsischen Gemeinden Grundstücke besichtigt, deren Entwicklung vom Chemnitzer Regierungspräsidium mit dem Hinweis auf die Zersiedelungsgefahr blockiert wurde. Auf die selbstgestellte Frage, ob von den beabsichtigten Entwicklungen in nennenswertem Ausmaß negative externe Effekte hätten ausgehen können, fiel es regelmäßig schwer, eine positive Antwort zu finden.

Den Interessen der ostdeutschen Politiker läuft ein solch restriktives Verhalten an sich zuwider. Nichtsdestoweniger hat *Sachsen* selbst das überaus penible süddeutsche Bauordnungsrecht streckenweise beinahe Wort für Wort übernommen. Unseres Erachtens läßt sich dies nicht anders erklären als dadurch, daß die Politiker eben dem Zeitgeist erlegen sind, der externe Effekte fast ausschließlich mit öffentlich-rechtlichen Mitteln kurieren will. Bei dem Versuch, die Bürokratie zu einem weniger restriktiven Kurs zu bewegen, haben sie sich damit selbst die Hände gebunden. Es kann nicht verwundern, daß die Anwendung dieses Bauordnungsrechts in Sachsen Schwierigkeiten verursacht.

Rückblickend kann man sich die Frage stellen, welche Regelungen im Einigungsvertrag hätten getroffen werden können, um die indirekten Effekte der Überregulierung durch das Baurecht abzuschwächen. Wohl die einzige praktikable Möglichkeit wäre es gewesen, befristet einen beträchtlichen Teil der Kompetenzen, die das deutsche Baurecht den oberen Baubehörden zuweist, stattdessen an die unteren Baubehörden, also die Gemeinden, zu übertragen und ihre Beaufsichtigung auf ein Minimum zu reduzieren. Befristet, da es durchaus Gründe gibt, warum die Bauleitplanung, sofern sie überhaupt stattfinden sollte, unter „normalen Umständen“ den Gemeinden nur dann anvertraut werden sollte, wenn sie dabei von übergeordneten Gebietskörperschaften beaufsichtigt werden.

II. Das Fehlen nennenswerter Privatisierungsbemühungen

In den neuen Bundesländern und Ostberlin werden gegenwärtig etwas mehr als 4 Millionen Wohnungen (die genaue Zahl steht anscheinend nicht fest; die Angaben differieren relativ stark) von den Nachfolgeorganisationen der VEBs Gebäudewirtschaft und KWV (kommunale Wohnungsverwaltung), den heutigen kommunalen Wohnungsgesellschaften, von den Nachfolgeorganisationen der ehemaligen AWGs (Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften) sowie von der Bundesvermögensverwaltung verwaltet. Der Einfachheit halber werden wir ab jetzt diese Gruppe von Organisationen einfach als „die Gebäudewirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft" bezeichnen. Von dem Bestand an Wohnungen, die die Gebäudewirtschaft hält, kommen derzeit ca. 750 000 Wohnungen für eine Privatisierung deswegen nicht in Betracht, weil auf sie Restitutionsansprüche erhoben worden sind. Den verbleibenden weit über 3 Millionen Wohnungen stehen in der konsolidierten Bilanz der Gebäudewirtschaft Verbindlichkeiten in Höhe von gegenwärtig ca. 45 Mrd. DM gegenüber. Hierbei handelt es sich um Kredite der Staatsbank der DDR, die ab Ende der sechziger Jahre eine wesentliche Finanzierungsquelle für das Wohnungsbauprogramm der DDR darstellten. Dies ergibt pro Quadratmeter Wohnraum eine Schuld von knapp 400 DM. Bei dieser Rechnung ist nicht berücksichtigt, daß die Gebäudewirtschaft auch noch andere Aktiva von zum Teil erheblichem Wert wie z. B. Grundstücke besitzt.

Vereinzelte Beispiele aus sächsischen Gemeinden (z. B. *Lichtenberg, Freital, Plauen*) begründen die Vermutung, daß sich selbst im Fall von Plattenwohnungen aus den sechziger Jahren, den Anfangszeiten des „industrialisierten Wohnungsbaus", durchaus ein Verkaufserlös von ca. 400 DM pro Quadratmeter erzielen läßt. Dies gilt wohlgemerkt bei einem Verkauf an die gegenwärtigen Mieter ohne vorhergehende Sanierung. Bei einem Verkauf an private Immobiliengesellschaften aus dem Westen wären vermutlich höhere Preise erzielbar, aber ein solcher Verkauf muß als politisch unmöglich gelten, er würde von der Bevölkerung keinesfalls akzeptiert, so daß diese Preise für die Bewertung der Aktiva als irrelevant gelten müssen. Festzuhalten bleibt immerhin, daß es keine Veranlassung zu der Vermutung gibt, daß das Eigenkapital der Gebäudewirtschaft bei einer Bewertung der Aktiva zu Marktpreisen negativ sein könnte, wobei mit Marktpreis eben der Preis gemeint ist, der bei einem Verkauf an die Mieter erzielt werden könnte. Mit anderen Worten: Es wäre sicherlich möglich, sämtliche Verbindlichkeiten aus Privatisierungserlösen zu tilgen.

Die Gebäudewirtschaft bevorzugt indes eine andere Rechnung. Die im weiteren dargestellten Argumente der Gebäudewirtschaft kehrten bei den Interviews, die wir mit Vertretern der Gebäudewirtschaft durchführten, ebenso in auffälliger Weise wieder wie in Zeitungsartikeln in ostdeutschen Tageszeitungen, die wiederum typischerweise auf Äußerungen von Vertretern der Gebäudewirtschaft basieren. Sie plädiert dafür, die Altbauten und „Altneubauten" (d. h. Bauten zwischen 1945 und 1965) einerseits und die „Neubauten" andererseits getrennt zu betrachten, und die Passiva nur letzteren Aktiva „zuzurechnen". Natürlich führt dies dann pro Quadratmeter Wohnraum in den „Neubauten" zu einer deutlich höheren Belastung mit Schuld, und es ist nicht mehr so sicher, daß ihre Tilgung aus Privatisierungserlösen gewährleistet ist. Da diese „Neubauten" überwiegend aus Großplatten zusammengesetzt wurden, sollen sie im folgenden der Einfachheit halber als Plattenbauten bezeichnet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemäß der Argumentation der Gebäudewirtschaft stellen die soeben dargestellten „Altlasten", d.h. diese Verbindlichkeiten, ein schier unüberwindliches Hindernis für die Privatisierung der Plattenbauten dar. Solange das „Problem" dieser Altlasten nicht „gelöst" sei, könne an ihre Privatisierung nicht gedacht werden, bis dahin kämen für eine Privatisierung im wesentlichen nur die „Altneubauten" in Frage. Mit „Lösung" ist hierbei gemeint, daß der Bund einen bedeutenden Teil dieser Altlasten übernimmt. Diese Argumentation ist in Ostdeutschland nicht unpopulär; die Gebäudewirtschaft profiliert sich auf diese Weise als Interessenswahrer der Ostdeutschen, der von den Altbundesbürgern nur eben verlangt, was recht und billig ist, nämlich daß sie die Altlasten aus DDR-Zeiten mittragen. Daß die Argumentation inhaltlich nicht nachvollziehbar ist, ist offenbar, aber dies kann man in Ostdeutschland in der Presse nie lesen. Wenn die Privatisierung sich weiter verzögert, dann könnte es, vorausgesetzt man folgt den oben dargestellten merkwürdigen „Zurechnungspraktiken", dazu kommen, daß die Gebäudewirtschaft im Bereich der Neubauten tatsächlich überschuldet ist. Auch nach dem 1. 1. 93 wird die Kaltmiete nämlich wohl nicht ausreichen, um die Verzinsung der Schuld und ihre allmähliche Tilgung zu gewährleisten.

Im Zusammenhang mit der „Lösung" dieses „Altlastenproblems" verfolgt die Gebäudewirtschaft noch zwei weitere Argumentationslinien. Erstens verweist sie darauf, daß es keineswegs klar sei, ob diese Verbindlichkeiten überhaupt bestehen, d.h. ob sie gerichtlich einklagbar sind. Soweit erkennbar, hat der Einigungsvertrag bei der Aufgabe versagt, die Property Rights an diesen Wohnungen unzweideutig zu spezifizieren, und hat damit ungewollt einen weiteren Anlaß für Verteilungskämpfe geliefert. Der Einigungsvertrag übergibt den Kommunen das Vermögen der ehemaligen VEB Gebäudewirtschaft „mit gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden". Es fragt sich nur eben, ob solche Schulden überhaupt bestehen. In der Tat sind Zweifel, ob die Finanzierung des Wohnungsbaus durch die Staatsbank als Kreditfinanzierung (Kredite der Staatsbank an die VEBs etc.) anzusehen ist, nicht völlig unbegründet. Soweit erkennbar, haben die VEBs, KWVs und AWGs fast nie Zinsen und Tilgungen bezahlt, dazu hätten ihre Mieteinnahmen auch gar nicht ausgereicht. Soweit es überhaupt zu einer Bedienung dieser Schuld kam, erfolgte sie aus dem Staatshaushalt der DDR. Die Kredite wurden auch nicht für bestimmte Objekte vergeben oder dinglich besichert. Soweit es sich um Transaktionen innerhalb des staatlichen Sektors handelte, war in der Planwirtschaft der Unterschied zwischen Kredit und verlorenem Zuschuß stets gering; wenn das Wort Kredit fiel, war keineswegs klar, daß er tatsächlich zurückgezahlt werden mußte.

Zweitens argumentiert die Gebäudewirtschaft, daß auch den bislang unternommenen sehr bescheidenen und an sich ganz und gar unzureichenden Bemühungen um die Erhaltung und Sanierung des Wohnungsbestandes ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ende gesetzt wäre, wenn sie diese Verbindlichkeiten bedienen müßte. Für Sanierungsbemühungen bliebe dann kein finanzieller Spielraum mehr. Sie verleiht dieser Argumentation in der Öffentlichkeit Nachdruck, indem sie in drastischer Weise darauf aufmerksam macht, daß trotz des noch nicht ausgelaufenen Moratoriums (keine Zinszahlung und keine Tilgung bis 1994) ihre Liquiditätsdecke bereits jetzt äußerst kurz ist. Der Bewohner erhält dies dadurch glaubhaft demonstriert, daß er selbst auf dringlichste Instandsetzungsarbeiten wie z. B. die Reparatur eines undichten Daches sehr lange warten muß, weil die Liquiditätslage der Gesellschaft ein rasche Reaktion nicht erlaubt. Gegenwärtig ist die Gebäudewirtschaft wohl schon allein deswegen kaum daran interessiert, ihre Liquiditätssituation durch Privatisierungserlöse zu verbessern, weil es ihr dann bedeutend schwerer fallen würde, dem ostdeutschen Bürger ihre Notlage handfest vorzuführen, und glaubhaft zu machen, daß die Gebäudewirtschaft und der ostdeutsche Bürger eigentlich in einem Boot sitzen.

Die Entfesselung eines Verteilungskampfs zwischen der ost- und der westdeutschen Bevölkerung ist aber nicht das eigentliche Ziel der Bemühungen der Gebäudewirtschaft, sondern nur eine Finte. Ihr eigentliches Ziel ist es, ihr Überleben als eine Gruppe öffentlicher Unternehmen und zwar als eine möglichst bedeutende zu sichern. Wir hatten oben argumentiert, daß die Interessensgruppe der Dinosaurier in den postsozialistischen Ländern typischerweise über einen erheblichen und nicht selten dominierenden Einfluß auf die Wirtschaftspolitik verfügt. Was die industriellen Dinosaurier anbetrifft, so wurde dem in Ostdeutschland vorgebeugt, indem sie frühzeitig unter die Kuratel der Treuhand kamen, die so konstruiert wurde, daß sie nicht zur Interessensvertretung der industriellen Dinosaurier umfunktioniert werden konnte. Was die wohnungswirtschaftlichen Dinosaurier anbetrifft, die VEBs Gebäudewirtschaft und AWGs, so wurden keinerlei vergleichbare Vorkehrungen getroffen.

Als kommunale Unternehmen stehen die ehemaligen VEBs zwar im Prinzip unter der Aufsicht der Gemeinde. Daß die Gemeindepolitiker dazu imstande sein könnten, mittels dieser Aufsicht eine andere Politik durchzusetzen als die, die ihnen die VEBs oktroyieren, ist indes eher unwahrscheinlich. Die wohnungswirtschaftliche Problematik ist komplex, und die VEBs Gebäudewirtschaft bzw. AWGs sind in Ostdeutschland derzeit nahezu die einzigen Anbieter wohnungswirtschaftlicher Information. Sie können also einen erheblichen Informationsvorsprung in politische Macht umsetzen. Auf den Einfluß, den diese Organisationen ausüben, wurden auch schon *Bartholmai* und *Melzer* aufmerksam. Sie weisen zurecht auf den folgenden Umstand hin: „Die alten Gesellschaften waren nicht ohne Einfluß, die Kommunalverwaltungen standen vor vielen neuen Problemen. So kam es, daß die bisherigen KWV- und VEB-Betriebe fast durchweg nur das Etikett wechselten. Sie erhielten die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechtsform der GmbH – die Anteile hält die Gemeinde. Offenbar sind nicht viel Diskussionen darauf verwandt worden, ob es nicht besser sei, die Bestände aufzuteilen und mehrere kleinere Unternehmen einzurichten. In der Wohnungswirtschaft gilt als Erfahrung, daß für eine effiziente Verwaltung, bei der der Bezug zu den Bewohnern gewahrt bleibt, eine Größe von 5000 Wohnungen günstig ist. Eine gewisse Konkurrenz der Gesellschaften – zumindest in den Großstädten – wäre sicherlich positiv zu werten, wenn man die gewachsenen Monopolstellungen bedenkt. Es ist Sache der Gemeinden, eventuell nachträglich noch eine Teilung der großen Wohnungsunternehmen herbeizuführen" (*Bartholmai / Melzer* 1991, S. 109). Zu ergänzen bleibt, daß dem Autor kein Fall bekannt ist, in dem es tatsächlich zu einer solchen Teilung gekommen wäre. In diesem Bereich herrscht in organisatorischer Hinsicht also ein hohes Maß an Kontinuität. Sogar noch ausgeprägter ist die Kontinuität anscheinend im Bereich der AWGs. Die Umsetzung des Informationsvorsprungs in politische Macht läßt sich verdeutlichen, indem man sich klarmacht, wie es um denkbare alternative Anbieter von Informationen bestellt ist, die ein Gegengewicht gegen die VEBs darstellen könnten. Ein potentielles Gegengewicht könnten demokratische Parteien darstellen, weil sie tendenziell daran interessiert sind, das Allgemeininteresse oder genauer das Interesse das Medianwählers zu vertreten. Die demokratischen Parteien sind in Ostdeutschland jedoch schwach und unterentwickelt. Daß aus ihrer Mitte heraus Widerspruch gegen die VEBs laut werden könnte und zwar mit erheblicher Lautstärke, so daß dieser tatsächlich gehört wird, ist daher wenig wahrscheinlich. Die Hauptleidtragenden aus der fortwirkenden Wohnungszwangswirtschaft sind die „Einsteiger", aber diese lassen sich nirgends auf der Welt zu einer einflußreichen Interessensgruppe organisieren. Die Mehrzahl der potentiellen Einsteiger wohnt auch gar nicht auf dem Territorium der Gemeinde, deren politische Führung es zu beeinflussen gälte, und besitzt damit noch nicht einmal das politische Gewicht gewöhnlicher Wähler. Den Interessen der Einsteiger könnte dennoch Geltung verschafft werden, wenn das örtliche Gewerbe und die örtliche Industrie Veranlassung sehen würden, sich für diese einzusetzen. Veranlassung dazu könnten sie insbesondere dann haben, wenn die örtlichen Arbeitsmärkte sich der Erschöpfung nähern. Davon sind sie fast überall in Ostdeutschland weit entfernt. Ein Interesse am Ende der Wohnungszwangswirtschaft haben die örtlichen Gewerbetreibenden und diejenigen, die es werden wollen, im Prinzip auch deswegen, weil sie das Angebot an Gewerberäumen verknappt und diese verteuert. Indes sind diese örtlichen Gewerbetreibenden häufig noch nicht als schlagkräftige Interessensgruppe organisiert. Darüber hinaus kann man sie mit dem Hinweis beruhigen, daß allenthalben mit erheblichen Subventionen aus Bonn Gewerbeparks errichtet werden, so daß eine starke Vergrößerung des Angebots an Gewerberäumen, ja sogar ein Überangebot absehbar ist. Wie noch näher zu zeigen sein wird, haben auch die gegenwärtigen Bewohner der von der Gebäudewirtschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehaltenen Wohnungen ein Interesse an einer Privatisierung nach dem Muster des Minimalknalls und einer dadurch ermöglichten Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft. Aber dieses Interesse weist alle Kennzeichen des schwer organisierbaren und daher politisch einflußlosen Interesses auf.

Ein potentielles Gegengewicht gegen die Gebäudewirtschaft stellen die Landesregierungen dar. Dieses Gegengewicht ist bislang aber nur wenig zum Tragen gekommen. Soweit erkennbar, liegt dies wohl an zwei Gründen: Es mangelt wohl auch auf dieser Ebene bislang an klaren wohnungspolitischen Vorstellungen, und man betrachtet die „Altlasten" der Wohnungswirtschaft als Trumpfkarte in dem Bemühen, den alten Bundesländern einen möglichst großen Teil der Altschulden aus DDR-Zeiten aufzulasten und eine für die neuen Bundesländer vorteilhafte Neuregelung des Finanzausgleichs zu erreichen. Offenbar hält man es für unklug, sich des Trumpfes bereits jetzt zu begeben. So hat der sächsische Finanzminister *Millbradt* wiederholt die Ansicht bekundet, ein beträchtlicher Teil der Altschulden der Wohnungswirtschaft müßten vom Bund bzw. den alten Bundesländern übernommen werden. Dieses Argument würde offenbar an Durchschlagskraft verlieren, wenn diese Altschulden als Privatisierungsfolge abschmelzen würden.

Die These, daß die VEBs Gebäudewirtschaft ihr Eigeninteresse, nämlich ihre Existenzsicherung und Vergrößerung – diesbezüglich dürfte sich die Gebäudewirtschaft verhalten wie jede andere Behörde – durchaus aktiv und zielstrebig verfolgen, läßt sich durch eine Analyse verschiedener Argumentationsmuster, die von ihnen vorgebracht werden, weiter erhärten. Ein anderes Verhalten könnte man von ihnen nur dann erwarten, wenn in ihnen Personen maßgeblichen Einfluß ausüben, die aus ideologischen Gründen, also aus Überzeugung, eine Liberalisierung und Privatisierung der Wohnungswirtschaft wünschen. Solche Personen sind in der Gebäudewirtschaft vor allem an maßgeblicher Stelle zweifellos dünn gesät. Woher sollen sie auch kommen?

Die Gebäudewirtschaft nimmt für sich in Anspruch, daß sie für das relativ kleine Segment an Baulichkeiten, bei dem sie daran nicht gehindert sei (nämlich den Altneubauten und denjenigen Altbauten, auf die keine Restitutionsforderungen erhoben wurden), die Privatisierung aktiv betreibe. Nur fehle es eben an der erforderlichen kaufkräftigen Nachfrage seitens der Mieter, denen die Wohnung zum Kauf angeboten wird. Soweit erkennbar liegt dies an den Preisen. In *Freiberg* beispielsweise wird bei der Bestimmung der Preise folgendermaßen vorgegangen. Die Häuser, die privatisiert werden sollen, werden zunächst unter der Regie der Gebäudewirtschaft relativ aufwendig renoviert. Für die auf diese Weise zumindest äußerlich auf „Weststandard" gebrachten Häuser wird dann nach einem Pendant in einer westdeutschen Stadt vergleichbarer Größe gesucht, und der Verkaufspreis, den die Gebäudewirtschaft von den Mietern fordert, ist dann der Marktpreis des „vergleichbaren" Hauses in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der „vergleichbaren“ westdeutschen Stadt. Dies geschieht mit der Begründung, ein Verkauf zu „Schleuderpreisen“ sei abzulehnen. Ein ähnliches Vorgehen kann auch in anderen sächsischen Gemeinden festgestellt werden. In *Annaberg* beispielsweise verwendet man Preise aus der Partnerstadt *Weiden*. In *Freiberg* wurden nach diesem Muster bereits umfangreiche Preislisten erstellt. Solche Preise garantieren natürlich, daß die Privatisierung nicht stattfindet. Dies wiederum veranlaßt die Gebäudewirtschaft, nach Hilfen des Freistaats zu rufen: er soll das Zustandekommen des Kaufes durch zinsgünstige Kredite an den Käufer ermöglichen.

Vorstellungen, die in Richtung auf das hier vorgetragene Minimalkonzept gehen, halten Vertreter der Gebäudewirtschaft entgegen, daß auch bei einem Preis von beispielsweise 400 DM pro Quadratmeter der derzeitige Mieter nach dem Kauf immer noch teurer wohne als gegenwärtig. Mit anderen Worten: die Kosten des Wohnens seien für ihn gestiegen, ohne daß sich der Nutzen verändert habe. Dies ist eine höchst vordergründige Argumentation. Was die Kosten anbetrifft, so läßt sie außer acht, daß der Käufer mit großer Wahrscheinlichkeit mit Wertsteigerungen rechnen kann. Was die Nutzen anbetrifft, so läßt sie außer acht, daß die Wohnung, die ihm die Zwangswirtschaft zugeteilt hat, fast nie diejenige ist, die er sich auf einem freien Markt ausgesucht hätte. Der zulässige Naturaltausch bringt ihn dieser Wohnung seiner Wünsche zwar etwas näher, aber bei weitem nicht in dem Maße, wie die Geldwirtschaft dies vermag. Die Privatisierung der Wohnungen ermöglicht eben diesen Übergang zur Geldwirtschaft. Sowohl die hinzugewonnenen Wahlmöglichkeiten als auch die hinzugewonnene Flexibilität bedeuten für fast jeden einen deutlichen Nutzengewinn.

Die verschiedenen Argumente aus der Gebäudewirtschaft sind auffallend inkonsistent. Eben dies begründet den dringenden Verdacht, daß sie vorgeschoben sind – zumal sie alle auf dasselbe hinauslaufen. Worauf es hinausläuft, wird überdeutlich, wenn der Präsident des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft mit spürbarer Genugtuung erklärt, „die politische Privatisierungseuphorie sei in sich zusammengebrochen“ (*FAZ* 1992, S. 39). Nichtsdestoweniger hat die Gebäudewirtschaft beim Zimmern einer Koalition anscheinend recht gute Erfolge erzielt. Sie konnte sich als Vertreter der Interessen der ostdeutschen Mieter profilieren, zugleich hat sie aber anscheinend auch unter den westdeutschen kommunalen Wohnungsgesellschaften Bündnispartner gefunden, die sich von der Strategie der ostdeutschen Gebäudewirtschaft wohl langfristig eine generelle Aufwertung der kommunalen Wohnungsgesellschaften erhoffen. Was die 45 Mrd. DM „Altlasten“ anbetrifft, so hat sich inzwischen anscheinend auch die Bundesbauministerin herbeigefunden, sich als Lobbyist der Gebäudewirtschaft zu betätigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Lösungsmöglichkeiten: Einige Vorüberlegungen

Besteht überhaupt eine Möglichkeit, der Gebäudewirtschaft einen Strich durch die Rechnung zu machen? Finanzielle Anreize an die ex-VEBs, um sie zu ernsthafteren Privatisierungsbemühungen zu bewegen, genügen dafür sicherlich nicht. Die ex-VEBs würden zwar durchaus eine gewisse Reaktion zeigen, aber sie würden zu solchen Preisen und Konditionen privatisieren, daß ihr eigenes Vermögen sich dadurch erhöhen würde und der Privatisierungseffekt selbst sehr beschränkt bliebe.

Ursprünglich, bei der Abfassung des Einigungsvertrages, hatte man wohl gehofft, daß die Gebäudewirtschaft ein Interesse daran zeigen würde, sich mit Hilfe von Privatisierungserlösen der „Altlasten" zu entledigen. Diese Rechnung ist bekanntlich nicht aufgegangen. Der Grund dafür war wohl das Moratorium auf diese Kredite, das den VEBs eine Atempause verschaffte, und die durchaus begründete Erwartung, daß es zumindest zu einer Verlängerung des Moratoriums kommen würde.

Eine zumindest im Prinzip denkbare Lösung des Problems wäre es hingegen, einen Kontrahierungszwang einzuführen, dem die ex-VEBs unterliegen würden, wenn einer ihrer Mieter seine Wohnung kaufen will, und niedrige Preisobergrenzen festzulegen, die die ex-VEBs bei dieser Transaktion nicht überschreiten dürfen. Beides sollte tunlichst durch Landesrecht geschehen, der Bund könnte die neuen Länder zu einer solchen Vorgehensweise finanziell anreizen. Dieses Konzept ist inspiriert durch die Vorgehensweise der britischen Konservativen bei der Privatisierung der kommunalen Wohnungen (council housing). Diese Vorgehensweise war ziemlich erfolgreich und führte zur Privatisierung von mehr als einer Million Wohnungen, obwohl die Kommunen sich häufig sträubten. Kernelemente waren, daß den Bewohnern der kommunalen Wohnungen ein right to buy zugesprochen wurde, und daß durch den Housing Act von 1980 die Kommunen genötigt wurden, bei der Preisfestsetzung sehr erhebliche Abschläge von den Marktpreisen vorzunehmen. Ab Mitte der achtziger Jahre mußten diese Abschläge über 50 Prozent betragen.

Zu überlegen wäre ferner, wie man es den Mitgliedern der AWG-Nachfolgeorganisationen erleichtern könnte, eine Zurechnung der von ihnen bewohnten Wohnung als Eigentum zu erwirken und sich von der Genossenschaft zu lösen. Angesichts dessen, daß die AWG-Nachfolgeorganisationen ca. 1 Mio. Wohnungen verwalten und Unzufriedenheit mit ihren Diensten anscheinend verbreitet ist, könnte hiervon ein beachtlicher Privatisierungsschub ausgehen.

Eine Strategie für die Privatisierung gemäß dem Minimalknallkonzept sollte mit der Möglichkeit rechnen, daß die Reaktion der Bevölkerung auf das Kaufangebot zunächst verhalten ausfällt. Ein großer Teil der Bevölkerung ist sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über den Wert der Wohnungen wohl noch nicht vollständig klar. Die Wahrscheinlichkeit, daß dennoch rasch bedeutende Verkaufserfolge erzielt werden, ließe sich durch die folgende Regelung maximieren: Wenn der vormalige Mieter die Wohnung kauft, so fällt sie aus der Mietpreisbindung heraus. Der Käufer kann sie also zu einem Mietzins seiner Wahl vermieten. Er kann sie auch an einen dritten, beispielsweise einen Investor veräußern, der die Wohnung seinerseits nach seinem Gutdünken verwerten kann, es tritt keine Mietpreisbindung mehr ein. Für die in Plattenbauweise errichteten Neubaugebiete sollte grundsätzlich auch eine gewerbliche Nutzung im Rahmen eines stillen Gewerbes erlaubt werden. Es deutet einiges darauf hin, daß Gewerbetreibende nicht selten an solchen Wohnungen Interesse finden könnten.

Die Preisobergrenzen, die die Länder der Gebäudewirtschaft gemäß dem obigen Vorschlag für den Verkauf an die Mieter vorschreiben, sollten deutlich niedriger liegen als die Quadratmeterpreise, die private Investoren und Immobiliengesellschaften zu zahlen bereit sein dürften, wenn keine Mietpreisbindung vorläge. Diese Preisobergrenzen sollten nur befristet gelten, beispielsweise auf drei Jahre.

Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, werden private Investoren und Immobiliengesellschaften den ostdeutschen Mietern mit Sicherheit nahebringen, daß sie ein gutes Geschäft machen, wenn sie ihre Wohnungen von der Gebäudewirtschaft kaufen. Es kann davon ausgegangen werden, daß ein beträchtlicher Teil der Bewohner von Neubauvierteln diese möglichst bald verlassen will, und von der Möglichkeit, ihre Wohnung an einen privaten Investor weiterzuveräußern, gerne Gebrauch machen wird. Die Preise, die sie dabei erzielen, werden sich herumsprechen. Eine befristete Gültigkeit der Preisobergrenzen schafft Unsicherheit darüber, ob die Preise, zu denen die Mieter kaufen können, nach Ablauf der Frist erhöht werden, und dies ist ein Anreiz, noch vor Ablauf der Frist zu kaufen.

Was die „Altlasten" anbetrifft, die Schulden der Gebäudewirtschaft, um die gestritten wird, so wäre es ein großer Fehler, wenn sie einfach anulliert würden. Auch das Moratorium sollte nicht verlängert werden. Die Gebäudewirtschaft sollte diese Schulden also grundsätzlich ab 1994 bedienen müssen. Der Zwang, diese Schulden bedienen zu müssen, verringert die Handlungsspielräume der Gebäudewirtschaft ganz gewaltig; um wirtschaftlich zu überleben, muß sie sich für Mieterhöhungen einsetzen. Sie sähe sich gezwungen, bei Sanierungsprojekten stärker auf die Marktbedingungen zu achten, nämlich vor allem dann, wenn sie zu einer entsprechenden Erhöhung des Werts der Häuser führen; die sanierten Häuser müßten im Anschluß nämlich meist verkauft werden, sonst wären die Finanzierungsmöglichkeiten für Sanierungsvorhaben bald erschöpft. Der Gebäudewirtschaft erhebliche finanzielle Handlungsspielräume zu verschaffen, ist schwerlich empfehlenswert. Es ist davon auszugehen, daß solche Handlungsspielräume zu einer Fehlleitung von Kapi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tal führen würden. Ein aktuelles Beispiel für eine drohende Kapitalfehlleitung ist, daß in zahlreichen Gemeinden Pläne bestehen, Sozialwohnungen neu zu bauen. Daß dies eine Kapitalfehlleitung bedeutet, sollte angesichts des gewaltigen Bestandes an Schlichtwohnungen in den neuen Bundesländern eigentlich offensichtlich sein. Als geradezu grotesk muß es gewertet werden, daß solche Pläne zur Errichtung weiterer hochgeschossiger Baulichkeiten auch von der Bundesbauministerin unterstützt werden.

Eine teilweise Annullierung der Schulden oder eine Verlängerung des Moratoriums könnte allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn die Gebäudewirtschaft „als Gegenleistung" handfeste Privatisierungserfolge vorzuweisen hat. Man könnte die Gebäudewirtschaft also durch die Inaussichtstellung eines teilweisen Schuldenerlasses zu Privatisierungen anreizen. Dies sollte aber keinesfalls den einzigen Hebel der Privatisierungspolitik darstellen – schon allein deswegen nicht, weil nicht sicher ist, wie die Gerichte über diese Schulden urteilen werden.

Bei Zahlungsunfähigkeit einer kommunalen Wohnungsgesellschaft könnte ihr Konkurs so abgewickelt werden, daß es im Resultat zu einer Privatisierung nach dem Minimalknallkonzept kommt.

Literaturverzeichnis

Bartholmai, B. / *Melzer,* M. (1991): Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Länder, Berlin 1991.

Bundesbaublatt (1990), S. 316.

Deutsche Mieterzeitung (1992), 9.

Dürr, H. / *Seiler,* C. (1992): Baurecht für die neuen Bundesländer, Baden-Baden 1992.

FAZ (1992), 4. 9. 1992, S. 39.

Freie Presse (1992a), 2. 4. 1992.

— (1992b), 1. 9. 1992.

— (1992c), 2. 9. 1992.

Fischel, W. (1985): The Economics of Zoning Law, Baltimore 1985.

McKinnon, R. (1992): Spontaneous Order on the Road back from Socialism, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 82, No. 2, S. 31 - 36.

Kornai, J. (1990): Put k svobodnoj ekonomike, Moskva 1990.

Schönfelder, B. (1991): Die Verwandlung einer sozialistischen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft: Triebkräfte und Hemmnisse. Erfahrungen aus Jugoslawien und ein Versuch ihrer theoretischen Auswertung, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik , N.F. 206, Berlin 1991, S. 257 - 282.

Sinn, H. W. (1991): Privatization in East Germany. Paper prepared for International Institute of Public Finance, 47th Congress 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tedstrom, J. (1992): Russia: Progress Report on Industrial Privatization, in: Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report, 24. 4. 1992.

Trehub, A. (1992): Housing Policy in the USSR/CIS, in: Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report, 7. 2. 1992.

Tumbri, T. (1991): Stanarsko Pravo U Zakonodavstvu, Praksi I Theoriji, Zagreb 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problemfelder der Privatisierung und Reorganisation von volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR aus ordnungspolitischer Sicht

Von *Spiridon Paraskewopoulos,* Leipzig und *Werner Schenzer,* Köln

A.

Aus der Sicht der Ordnungstheorie und -politik bedeutet Privatisierung die Neugestaltung einer der mitkonstituierenden Ordnungsformen (Eigentumsordnung) des Wirtschaftssystems. Da es sich hier um die Eigentumsform an den Produktionsmitteln handelt, die maßgebend für die effiziente Funktionsweise des Wirtschaftssystems ist, und da diese Reorganisation der Eigentumsform mit der Umwandlung des gesamten gesellschaftlichen Systems parallel verläuft, steht die Eigentumsfrage wegen ihrer konstitutiven Dimension im Zentrum des Transformationsprozesses. Allerdings kann aufgrund der historischen Einmaligkeit eines solchen Umwandlungsphänomens dieses Ausmaßes auf die Erfahrungen mit ähnlichen Privatisierungsprozessen in anderen Ländern nicht zurückgegriffen werden. Dies ist auch der wesentliche Grund, daß hier die Theorie und besonders die Ordnungstheorie gefordert wird.

Im Rahmen der Ordnungstheorie ist bisher sehr ausführlich und überzeugt nachgewiesen, wie überlegen die Form des Privateigentums unter bestimmten Voraussetzungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Effizienz und der sozialen Verträglichkeit gegenüber anderen Eigentumsformen ist (*Coase* 1937; *Eucken* 1952; *Furubotn / Pejovich* 1972; *Meyer* 1983; *Gäfgen* 1984; *Williamson* 1985; *Schenk* 1987; *Richter* 1990). Bei dem Privatisierungsvorgang geht es daher darum, diese effiziente Form des Privateigentums zügig einzuführen, indem man vorher die Dominanz des Kollektiveigentums beseitigt. Dies ist zunächst mit negativen Übergangsfolgen wirtschaftlicher und sozialer Art verbunden. Diese unerwünschten Folgen sind Grund genug für ein beschleunigtes Bemühen sowohl auf der Ebene der Theorie als auch auf der der wirtschaftspolitischen Umsetzung, um ein geeignetes – in bezug auf Zeit und Effizienz – Privatisierungskonzept durchzusetzen. Unter einem Privatisierungskonzept versteht man die Gesamtheit aller Maßnahmen von Institutionen, die durch zusammenhängende Vorgehensweisen den Privatisierungsprozeß in zeitlicher, sachlicher, ökonomischer und möglichst sozialer sowie politischer Hinsicht bestimmen und zum gewünschten Abschluß führen. Vom Privatisierungskonzept ist die Privatisierungstechnik zu unterscheiden. Die Privatisierungstech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nik stellt ein bestimmtes Eigentumsübertragungsverfahren dar (Auktionen, Emission von Belegschaftsaktien, Management Buy Out etc.), das aus ökonomischen, sozialen, politischen und technischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten in einem konkreten Privatisierungsfall Anwendung findet. Daher kann ein Privatisierungskonzept eine Vielzahl unterschiedlicher Privatisierungstechniken enthalten. Die Unterscheidung zwischen Privatisierungskonzept und -technik ist allerdings dort überflüssig, wo eine einzige Privatisierungstechnik ausschließlich oder dominierend Anwendung findet und somit das Kernstück des Privatisierungskonzeptes darstellt. In der Literatur wurden unseres Wissens folgende Grundtypen von Privatisierungskonzepten diskutiert und teilweise auch in der Praxis verwendet (vgl. *Cox* 1990a):

- Formen selbständiger Akquisition und Privatisierung,
- Belegschaftsmodelle,
- volkskapitalistische Verteilungsansätze,
- Privatisierungsagenturen.

Unsere Ausführungen werden sich auf das Konzept der Privatisierungsagenturen beschränken, da dies hauptsächlich bei der Privatisierung des ehemaligen DDR-Produktivvermögens angewandt wird.

B.

Die Praxis in den meisten Ländern des ehemaligen Osteuropas zeigt, daß die Privatisierungsaufgabe in der Regel einer staatlichen Privatisierungsagentur obliegt (vgl. *Watrin* 1990, S. 126). Fragt man nach den Ursachen einer derartigen Zentralisierung der Eigentumsrechte in staatlicher Hand, so ist die Tatsache zu berücksichtigen, daß ein Teil dieser Agenturen aus alten planwirtschaftlichen Lenkungsorganen oder, wie im Fall der ostdeutschen Treuhandanstalt, aus einer Institution zur „Wahrung des Volkseigentums" hervorgegangen sind (*Treuhandanstalt* 1990, S. 107). Auch später hielt man an diesem Konzept fest. Damit ist implizit ein Regulierungsbedarf auf dem Privatisierungsmarkt des volkseigenen Vermögens konstatiert worden. Da in einem marktwirtschaftlichen System die staatliche Regulierung grundsätzlich begründungsbedürftig ist, wäre zu fragen, ob die Privatisierung durch staatliche – verglichen mit privaten – Institutionen zu effizienteren Lösungen führt (*Kruse* 1989, S. 12f.). Hier ergibt sich allerdings die Schwierigkeit, daß eine Beurteilung tatsächlich zu beobachtender allokativer, technischer oder qualitativer Ineffizienzen an der fehlenden Vergleichsgrundlage scheitert. Ein privatwirtschaftlich organisierter Markt für die Veräußerung ehemals sozialistischer Unternehmen existiert nicht. Auch die gängigen Argumente für regulierende staatliche Eingriffe wie die Existenz von Monopolen, ruinöser Konkurrenz oder Internalisierungsmängel des Marktes greifen in diesem Falle nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vielmehr wird die faktische Feststellung von Marktversagen durch die Vermutung eines solchen ersetzt. Selbst der Einwand, einzelwirtschaftliche Privatisierung würde zu Internalisierungsmängeln in Form von negativen Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Dritte führen oder wettbewerbspolitischen Grundanforderungen nicht genügen, überzeugt nicht. Zwischen der Monopolstellung einzelner Unternehmen, den anstehenden Umweltproblemen und der notwendigen Reduzierung der Mitarbeiterzahl in osteuropäischen Betrieben einerseits und der Privatisierung andererseits besteht kein ursächlicher Zusammenhang. Diese Belastungen sind nicht durch den Markt herbeigeführt worden, sondern die Einführung des Marktes hat lediglich die Funktionsmängel und die Versäumnisse sozialistischer Wirtschaftsführung offengelegt. Insoweit kann ex ante ein sogenanntes Marktversagen nicht angenommen werden. Selbst wenn die Marktkoordination tatsächlich zu unzureichenden Ergebnissen führen würde, legitimierte sich der staatliche Monopolvorbehalt erst durch den Nachweis, daß die durch den Staat praktizierte Privatisierung effizientere Resultate hervorbrächte. Interessant wäre deshalb das Experiment, wenn es neben der Schaffung einer staatlichen Privatisierungsstelle oder der Übertragung der Eigentumsrechte auf quasi-staatliche Anlagengesellschaften die Einschaltung mehrerer eigenständiger Privatisierungsagenturen gegeben hätte (*Schmieding / Koop* 1991, S. 18ff.). Demnach hätte man alle volkseigenen Betriebe nach dem Zufallsprinzip auf die Agenturen verteilen und diese mit der Geschäftsleitung und Veräußerung in einem zeitlich festgesetzten Rahmen betrauen können. Mit der Vergabe handelbarer Agenturanteile könnte die Bevölkerung an Privatisierungserlösen und Unternehmensgewinnen partizipieren und damit ein breites Interesse an zügiger Entstaatlichung geschaffen werden. Modifikationen durch die Berücksichtigung institutioneller Anleger bei der Anteilsvergabe oder die partielle Verwendung von Erlösen zu Umschulungszwecken wären denkbar (*Schmieding / Koop* 1991, S. 21).

Außerdem dürfte das Konzept dezentraler und unabhängiger Privatisierungsagenturen im Vergleich zu einer Zentralinstanz weit weniger dem politischen Druck von Bevölkerung, Parteien, Gewerkschaften und anderen Interessenverbänden ausgesetzt sein. Über die Zweckmäßigkeit eines solchen Privatisierungsverfahrens, das eine Beteiligung der Bevölkerung vorsieht, zu diskutieren, hat zwar einen theoretischen Sinn, für die Praxis ist es jedoch ohne Bedeutung, da inzwischen der gewählte Privatisierungsweg über die staatliche Treuhandanstalt nicht mehr rückgängig zu machen ist.

C.

Die Privatisierung in Ostdeutschland muß im Zusammenhang mit den Bedingungen der deutsch-deutschen Vereinigung gesehen werden. Von allen ehemaligen sozialistischen Staaten nimmt die Privatisierung der ostdeutschen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaft einen Sonderstatus ein. Sie vollzieht sich in einer historisch beispiellosen Weise und in einem im Vergleich zu den anderen osteuropäischen Staaten einmaligen Bedingungsrahmen.

Das Ergebnis der Volkskammerwahlen vom März 1990 ermöglichte es in der damaligen DDR, auf einen kräftezehrenden und zeitraubenden Abstimmungsprozeß über Konzeption und praktische Verwirklichung einer neuen Wirtschafts- und Währungsordnung sowohl im Grundsatz als auch im Detail weitgehend zu verzichten und eröffnete den Weg für eine ad hoc-Übernahme marktwirtschaftlicher Institutionen und Gesetze (*Tietmeyer* 1990, S. 2). Das Angebot der Bundesregierung vom Februar 1990, das Währungsgebiet der DM auf die damalige DDR auszudehnen, war damit nicht allein eine Entscheidung, die letztlich mit dem Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion eine gesamtwirtschaftliche Teilordnung grundlegend veränderte, sondern präjudizierte mit dem Wandel, den dies in anderen Teilordnungen nach sich zog, das weitere ordnungspolitische Gefüge. „Das Angebot einer Substitution der Mark durch die DM war in der Tat nur zu rechtfertigen, wenn die DDR sich bereit fand, unsere Wirtschaftsordnung zu übernehmen, so wie die Vereinigung der Währungs- und Wirtschaftsgebiete der beiden Teile Deutschlands nur zu rechtfertigen war, wenn ihr die staatliche Einheit folgt und dies auf Basis des Grundgesetzes" (*Kloten* 1990, S. 8). Staats- und Einigungsvertrag brachten damit die institutionelle Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems zu einem ersten Abschluß und umfaßten inhaltlich die Einführung der DM als alleiniges Zahlungsmittel, die Schaffung eines zweistufigen, international offenen Bankensystems sowie die Übernahme der Wirtschaftsgesetze, des Steuersystems und der Sozialordnung der Bundesrepublik. Ferner wurden die ausstehenden Rechtsangleichungen im Bereich Staat, Verfassung, Finanzen und völkerrechtlicher Vereinbarungen vollzogen (*Deutsche Bundesbank* 1990, S. 14ff.; *Staatsvertrag* 1990; *Einigungsvertrag* 1990). Hervorstechendes Merkmal der Privatisierung der ehemaligen DDR ist damit, daß sie sich in einer den konstitutiven Ordnungsentscheidungen zeitlich nachgelagerten Phase und innerhalb einer durch Kompatibilität der bereits existierenden Teilordnungen charakterisierten Gesamtordnung vollzieht. Zwar sind im Detail auch ordnungspolitische Vorbehalte gegen den Einigungsvertrag vorgebracht worden (*Wohlgemuth* 1990, S. 507ff.), jedoch trägt der Verzicht auf die Übernahme „sozialistischer Errungenschaften" und der umfassende Ordnungsimport aufeinander abgestimmter wirtschaftlicher und politischer Formationen der Interdependenz der Ordnungen weitgehend Rechnung und unterstreicht die Aktualität der Eucken'schen Ordnungstheorie für den Systemübergang in Osteuropa (*Mestmäcker* 1990, S. 13).

Sieht man von länderspezifischen Eigenarten ab, so dürfte ein zentraler Unterschied zu den Transformationsanstrengungen anderer post-sozialistischer Staaten in der dort zu beobachtenden zeitlichen Überlagerung von ord-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nungspolitischer Neuorientierung, marktwirtschaftlicher Umstrukturierung und ersten partiellen Gehversuchen in kapitalistischer Wirtschaftsweise zu sehen sein. Neben den Friktionen, die aus dem Nebeneinander nicht ineinandergreifender Teilordnungen erwachsen, lähmt ein politischer Abstimmungsbedarf über die weiteren Übergangsschritte den Transformationsprozeß.

Mit der Bereitstellung des Ordnungsrahmens und dem Aufgehen in einer leistungsfähigen Volkswirtschaft sind weitgehende Konsequenzen verbunden, die die Umstände der Privatisierung in den neuen Bundesländern maßgeblich prägen. Mit der Verfügung über eine konvertible Währung und der Zugehörigkeit zu einer international verflochtenen Volkswirtschaft eröffneten sich einerseits für die ostdeutschen Unternehmen mit einem Schlag neue Absatz- und Beschaffungspotentiale, ohne daß aus alten Ost-West-Gegensätzen noch fortbestehende Beschränkungen des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs dem im Wege gestanden hätte. Außerdem wirkt sich die staatliche Einheit insoweit positiv auf die Übergangsbedingungen des Beitrittsgebietes aus, als sie automatisch an der Bonität der Bundesrepublik als Schuldner sowie deren Zugang zu Kreditfazilitäten und Strukturhilfsfonds internationaler Organisationen partizipieren kann.

Andererseits ist die ad hoc-Verbindung zweier hinsichtlich der Größe, des internationalen Öffnungsgrades und der Arbeitsproduktivität derart unterschiedlicher Volkswirtschaften ökonomisch ein Sprung ins kalte Wasser (vgl. *Paraskewopoulos* 1990, S. 343ff.). Die damals zentral gelenkte Volkswirtschaft der DDR wurde dabei übergangslos dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und ihr jede Möglichkeit genommen, sich auf ökonomisch geschützte Marktnischen zurückzuziehen (*Thanner* 1990, S. 15), wie dies mit Vorschlägen zur Schaffung eines „Sonderwirtschaftsgebietes DDR" angesprochen worden war (*Felderer* 1990, S. 13). Mit dem Beginn der Währungsunion lösten die auftretenden Absatzschwierigkeiten Kostennachteile durch überaltete Produktionsanlagen, die personelle Überbesetzung und ungenügende betriebswirtschaftliche Kenntnisse der Unternehmensleitung schlagartig eine tiefe Strukturanpassungskrise aus, die bis heute noch nicht zum Stillstand gekommen ist (*Sachverständigenrat* 1991a, Zif. 8). So sank die industrielle Warenproduktion im Dezember 1990 wertmäßig um 53,3% gegenüber dem Vorjahreszeitraum (*Sachverständigenrat* 1991a, Tab. 1), während gleichzeitig bei einer Arbeitslosenquote von 7,3% 1,8 Mio. Kurzarbeiter mit durchschnittlich 56% Arbeitsausfall zu verzeichnen waren (*Sachverständigenrat* 1991a, Tab. 3). Außerdem sind durch den währungsumstellungsbedingten Kostenanstieg der Produkte und die mit dem Ende des Transferrubel-Regimes einsetzende Abrechnung in konvertiblen Währungen nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin und des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, etwa 1 Mio. Arbeitsplätze durch den Einbruch im RGW-Handel bedroht (*DIW* 1991, S. 127f.). Auch der Spielraum ostdeutscher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen, sich durch Lohnkostenvorsprünge Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, ist durch die getroffenen Lohn- und Beschäftigungsvereinbarungen sowie die Aufnahmefähigkeit des westdeutschen Arbeitsmarktes weitgehend eingebüßt worden.

Die hier skizzierten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Privatisierung des volkseigenen Vermögens sind nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern bedingen sich gegenseitig.

Zum einen liefert die gegenwärtige Lage der Unternehmen erstmals Ansatzpunkte über deren tatsächliche Leistungsfähigkeit unter marktwirtschaftlichen Bedingungen. Angesichts fehlender aussagekräftiger Unternehmensdaten bietet die aktuelle betriebliche Situation oft den einzigen greifbaren Maßstab, an dem potentielle Investoren die Erfolgschancen einer Betriebsfortführung abschätzen können. Außerdem hängt der Prozeß der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft und die Überwindung der Krise entscheidend davon ab, ob es gelingt, durch Privatisierung Kapital und unternehmerisches Know how zu Investitionszwecken zu beschaffen. Vorrangige Aufgabe ist dabei die Überwindung der vielfältigen Privatisierungshemmnisse. Letztlich wächst mit der Zunahme des ökonomischen Abschwungs der politische Druck auf die Treuhandanstalt, sich aktiv an beschäftigungs-, regional- und strukturpolitischen Maßnahmen zu beteiligen. Als herausragende, den marktwirtschaftlichen Übergang repräsentierende Institution ist sie dem Einfluß der Interessenverbände besonders ausgesetzt und ständig von Aufgabenausuferung bedroht.

D.

Unter dem Eigentumsaspekt sind reale Marktwirtschaften Mischordnungen, die bei grundsätzlicher Dominanz des Privateigentums Bereiche des öffentlichen Eigentums kennen, oder in denen sich Vermögenswerte in gemischtwirtschaftlicher Trägerschaft befinden. Begründet wird der öffentliche Eigentumsanteil mit der Notwendigkeit einer öffentlichen Aufgabenerfüllung oder dem Vorliegen sogenannten Marktversagens (*Cox* 1990b, S. 3).

Da in der ehemaligen DDR das fiskalische Eigentum und das produktive Eigentum in Volkseigentum untrennbar nebeneinander bestanden (*Maskow / Hoffmann* 1990, S. 2), ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Eigentumskategorien begrifflich zu trennen und im Hinblick auf die Privatisierung diejenigen Vermögenswerte abzugrenzen, die – aus welchen Gründen auch immer – in öffentlicher Trägerschaft verbleiben sollen.

Die Eigentumsordnung nach der damaligen DDR-Verfassung kannte die Privateigentumsform an Produktionsmitteln (Art. 14 Abs. 2), soweit sie überwiegend auf persönlicher Arbeit beruhte, die Form des persönlichen Eigen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tums (Art. 11 Abs. 1) und die dominierende Art des sozialistischen Eigentums an Produktionsmitteln (Art. 9 Abs. 1). Letztere umfaßte das gesamtgesellschaftliche Volkseigentum, das genossenschaftliche Gemeineigentum und das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger (Art. 10 Abs. 1). Die Umstrukturierung der Eigentumsordnung der ehemaligen DDR betrifft ausschließlich das sozialistische Eigentum an Produktionsmitteln, das im Treuhandgesetz begrifflich als „volkseigenes Vermögen" erfaßt wird (Treuhandgesetz § 1 Abs. 1 Satz 1).

Der Einigungsvertrag und die mit ihm übernommene DDR-Gesetzgebung vollzieht über Vermögenszuweisungsvorschriften die Aufteilung des volkseigenen Vermögens auf Gebietskörperschaften und die Treuhandanstalt und fixiert damit die Abgrenzung zwischen öffentlichen und noch zu privatisierenden Vermögenswerten. Gleichwohl ist die gesetzliche Vermögensaufteilung als vorläufig anzusehen, da auf einer Vielzahl des ehemaligen volkseigenen Eigentums Restitutionsansprüche von enteigneten Alteigentümern lasten oder die gesetzlichen Zuweisungsvorschriften nicht trennscharf und vage formuliert sind (*Maskow / Hoffmann* 1990, S. 9).

Die Umstrukturierung der Wirtschaft der ehemaligen DDR kann sich nicht mit einem Schlag vollziehen, sondern sie ist ein dynamischer Prozeß, der in seiner jeweiligen Phase den Stand der Transformation reflektiert und die ordnungspolitische und institutionelle Ausrichtung des Systemübergangs widerspiegelt. Obwohl in Deutschland gerade elf Monate zwischen Maueröffnung und staatlicher Einheit lagen, lassen sich am Beispiel der Treuhandanstalt und ihrer Vorläufer diese Entwicklungslinien unter dem Aspekt der Eigentumsfrage nachzeichnen. Aus diesem Grunde sei der Betrachtung der Treuhandanstalt und ihrer Arbeitsweise ein kursorischer Überblick über die Stationen der Privatisierung vorangestellt.

Ausgangspunkt der Veränderung der Eigentumsordnung der DDR war der im Januar 1990 in die Verfassung eingeführte Art. 12 Abs. 12 Satz 1, der Abweichungen von der bisher in der DDR-Verfassung verankerten Eigentumsordnung per Gesetz zuließ. Mit der Bildung von Gemeinschaftsunternehmen im Rahmen der Joint-Ventures-Verordnung (*Joint Ventures Verordnung* 1990, S. 16) wurde der erste Schritt zur Privatisierung des Volkseigentums getan, obwohl in der Verbindung von Volks- und Privateigentum keine eigentliche Privatisierung zu sehen war (*Maskow / Hoffmann* 1990, S. 3). Mit 2833 Gemeinschaftsunternehmen, davon 92 mit größerer wirtschaftlicher Bedeutung, war diese Regelung keineswegs erfolglos und bildete zum späteren Zeitpunkt oft die Grundlage für die Vollübernahme durch das Partnerunternehmen (*Ministerium für Wirtschaft* 1990).

Der Vertrag über die Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom Mai 1990 verpflichtete die DDR, ihre mittelbar und unmittelbar in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen wettbewerblich zu strukturieren und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soweit wie möglich zu privatisieren. Durch den Erlaß des Gesetzes zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens am 17. 6. 1990 übertrug die Volkskammer der DDR diese Aufgabe der Treuhandanstalt und knüpfte dabei technisch an den bereits durch die Regierung *Modrow* erlassenen Beschluß zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums an (*Treuhandverordnung* 1990, S. 107). Diese sah vor, nach der Umwandlung der volkseigenen Kombinate, Betriebe und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften, deren Geschäftsanteile zum Zweck der Wahrung des Volkseigentums der Treuhandanstalt zu übertragen und vollzog damit bestenfalls einen gesellschaftsrechtlichen Wandel, jedoch keine Veränderung der Eigentumsordnung. Das politische Votum für die Marktwirtschaft, das im Resultat der Volkskammerwahlen zum Ausdruck kam, fand dann auch im Privatisierungsauftrag des Treuhandgesetzes vom 17. 6. 1990 seinen Niederschlag. Da die formale Umwandlung der Betriebe in Kapitalgesellschaften durch notariellen Umwandlungsakt am Attentismus der Betriebsleitungen bzw. der Überlastung der Notare scheiterte, wählte das Treuhandgesetz eine Umwandlungsautomatik und erklärte alle bis zum 1. 7. 1990 noch nicht umgewandelten Betriebe zu Kapitalgesellschaften im Aufbau (*Treuhandgesetz* § 14). Die eigentliche Umwandlung und damit auch der Vermögensübergang aus Fondsinhaberschaft sowie an Grund und Boden sollte dann bei der bis 31. 10. 1990 nachzuholenden Satzung, Schlußbilanz und Rechnungsbilanz und weiteren vermögensrechtlichen Angaben erfolgen (*Treuhandgesetz* § 20).

E.

Mit dem Einigungsvertrag wurde die Treuhandanstalt zu einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts und bei Fortbestand des Treuhandgesetzes hinsichtlich ihrer Organisation, wie auch ihrer Aufgabenbereiche, weiter modifiziert (*Einigungsvertrag* Art. 21 - 25). Die ursprünglich vorgesehene Schaffung von dezentralisierten Treuhandaktiengesellschaften als hundertprozentige Töchter der Treuhandanstalt ist nie erfolgt. An deren Stelle sind unmittelbar die der Berliner Zentrale unterstehenden Niederlassungen getreten, die jedoch weder durch das Treuhandgesetz noch den Einigungsvertrag rechtlich verankert waren (*Rohwedder* 1990b, S. 8).

Die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur in den fünf neuen Bundesländern erfordert neben der Gründung neuer Unternehmen und Produktionsstätten die Fortführung und Sanierung der bereits existierenden volkseigenen Unternehmen durch gebietsansässige, westdeutsche oder ausländische Investoren. Die Aufgabe, die hierbei der Treuhandanstalt zufällt, ist, die unternehmerische Tätigkeit des Staates so rasch und soweit wie möglich zurückzuführen (*Treuhandgesetz,* Präambel). Unter Berücksichtigung abweichender Zuweisungsvorschriften (*Treuhandgesetz* § 1 Abs. 5) ist sie Inhaber der Anteile der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalgesellschaften, die durch Umwandlung aus volkseigenen Betrieben, Kombinaten und Einrichtungen entstanden sind, und ist mit deren Privatisierung betraut (*Treuhandgesetz* § 1 Abs. 3). Sieht man von der Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes ab, der überwiegend durch die Kommunen erfolgen soll, so betreffen die mit der Privatisierung verknüpften Fragestellungen schwerpunktmäßig Vermögen und Tätigkeit der Treuhandanstalt. Damit konzentrieren sich die Problemfelder der Privatisierung einerseits auf den Privatisierungsgegenstand als solchen, andererseits auf die institutionelle Ausgestaltung derselben. Aus diesem Grund soll, vor der Betrachtung der Problembereiche der Treuhandarbeit, eine Beschreibung von Auftrag, Vermögen und Organisation der Treuhandanstalt vorangestellt werden.

Der Auftrag der Treuhandanstalt läßt sich durch das Treuhandgesetz allein nicht mehr ausreichend beschreiben. Ungeachtet der Tatsache, daß diese Rechtsgrundlage in ihrer ursprünglichen Fassung weiter Gültigkeit besitzt, hat sie durch die ergänzenden Regelungen des Einigungsvertrages und des Enthemmungsgesetzes normativ inhaltlich eine neue Gestalt gewonnen (*Weimar* 1990, S. 10).

Nach dem Treuhandgesetz dient die Anstalt der Privatisierung und Verwertung volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft (*Treuhandgesetz* § 2 Abs. 1). § 2 der Treuhandsatzung konkretisiert dies insoweit, als die Treuhandanstalt zum Zweck der Privatisierung

- die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,
- die Sanierung und Strukturanpassung der Unternehmen an Erfordernisse des Marktes zu unterstützen und
- die Entwicklung effektiver Unternehmensstrukturen zu fördern hat.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die Veräußerung von Geschäftsanteilen, Beteiligungsvergabe, Sanierungsmaßnahmen, Kapitalmarktemissionen oder Betriebsstillegungen beispielhaft aufgeführt (*Treuhandsatzung* 1990, S. 809). Die Bestimmungen für den Aufgabenbereich der Treuhandaktiengesellschaften geht inhaltlich in die gleiche Richtung (*Treuhandgesetz* § 8f.) und dürften damit auch für die Treuhandanstalt als Ganzes weiter Gültigkeit besitzen (*Maskow / Hoffmann* 1990, S. 5). Obwohl „geschmeidige legislative Formulierungen" (*Möschel* 1991b, S. 177) hinlängliche Interpretationsspielräume belassen, ist festzustellen, daß das Gesetz der Treuhandanstalt eine Rechtspflicht zur Privatisierung auferlegt, die gegenüber zusätzlich kodifizierten Aufgaben dominiert. Somit sollte die Veräußerung von Geschäftsanteilen in der Praxis die Regel sein (*Bärwaldt,* 1990, S. 347). Ausdrücklich wird die Nutzung der erwirtschafteten Erlöse der Anstalt vorrangig zu Zwecken der Strukturanpassung vorgeschrieben (*Treuhandgesetz* § 5 Abs. 1) und die Berechtigung zur Kreditaufnahme, Emission von Schuldverschreibungen und die Bürgschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Garantieübernahme eingeräumt (*Treuhandgesetz* § 2 Abs. 7). Erweisen sich Unternehmen dagegen nicht als sanierungsfähig, sind sie stillzulegen und zu verwerten (*Treuhandgesetz* § 8 Abs. 1).

Angesichts der hohen vertikalen und horizontalen Konzentration, die nach den Kombinatisierungswellen die Volkswirtschaft der DDR charakterisierte, ist mit der Entflechtung der Unternehmensstrukturen beabsichtigt, einerseits effiziente Betriebsgrößen zu schaffen (*Treuhandgesetz* § 2 Abs. 6) bzw. in makroökonomischer Betrachtung eine an den Zielsetzungen der Sozialen Marktwirtschaft orientierte Marktstruktur herbeizuführen (*Treuhandgesetz* § 9 Abs. 1). Zu ergänzen sind andererseits noch die als nachrangig einzustufenden Beiträge der Treuhandanstalt zur Sanierung des Staatshaushaltes und die Möglichkeit, währungsumstellungsbedingte Härten durch die Vergabe von Anteilscheinen an Sparer auszugleichen (*Treuhandgesetz* § 5). Privatisierung, Sanierung, Liquidation und die wettbewerbliche Strukturierung auf mikro- wie makroökonomischer Ebene sind damit als Kernaufgaben der Treuhandanstalt nach dem Treuhandgesetz zu verstehen.

Da die Arbeit der Treuhandanstalt etwa 6 Mio. Beschäftigte der ehemaligen volkseigenen Betriebe betraf, wuchs und wächst mit fortschreitender Dauer der Anpassungskrise der ostdeutschen Wirtschaft die Kritik an der Berliner Antalt. Die Privatisierung zählt zwar zu den Kernaufgaben des Systemwechsels, steht aber in den Augen der Öffentlichkeit vielfach stellvertretend für den marktwirtschaftlichen Übergang. Aus diesem Grunde ist es nicht verwunderlich, daß sich die Berliner Anstalt in ihrer exponierten Stellung einer Vielzahl von Forderungen gegenüber sieht, die neben dem Einschluß von Sanierungstätigkeit vom Vorwurf eines zu langsamen verbürokratisierten Privatisierungsvorgehens bis zur Verschleuderung von Volksvermögen geht (*Rohwedder* 1990a, S. 21). Daher ist zu fragen, welche Faktoren im einzelnen den Privatisierungsprozeß hemmen und welche ihn zeitlich in die Länge ziehen. Zu diesem Zweck ist eine problemorientierte Betrachtung gesetzlich und öffentlich zugewiesener Aufgabenbereiche der Treuhandanstalt erforderlich. Außerdem muß geklärt werden, inwieweit die Anstalt zu deren Bewältigung in der Lage ist, und ob sie nicht im Rollenkonflikt des Maklers, Vermögensverwalters, Sanierers, Erlösmaximierers und Wettbewerbshüters das ordnungspolitische Primärziel der Privatisierung verfehlt. Der im Treuhandgesetz normierte Privatisierungsauftrag kann als die primäre Aufgabe der Berliner Anstalt angesehen werden. Im Rahmen dieser Aufgabe muß eine Reihe von Fragen beantwortet werden. Besonders sind die offenen Vermögensfragen, die arbeitsrechtlichen Probleme, die Präzisierung des Kauf- bzw. Verkaufsgegenstandes, das Problem der Informationsbeschaffung sowie das Problem der Bewertung und damit der Bestimmung des Verkaufspreises anzusprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F.

Die in den Jahren 1933 - 1945 durch den NS-Staat und die im Zeitraum von 1949 - 1989 systematisch durchgeführten Enteignungen oder zwangsweisen Inverwaltungnahmen von Privatvermögen in der ehemaligen DDR stehen im Widerspruch zur Werte- und Eigentumsordnung des Grundgesetzes (siehe Überblick bei *Hebing* 1990, S. 1ff.). Aus diesem Grund sieht der Einigungsvertrag in Übernahme des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen die Rückgabe oder Entschädigung der auf diese Weise den rechtmäßigen Eigentümern entzogenen Vermögenswerten vor. Abgesehen von Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage in den Jahren 1945 - 1949, die weiterhin Gültigkeit besitzen, erkennt § 41 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage III des Einigungsvertrags den prinzipiellen Vorrang der Rückerstattung vor Entschädigungen an (*Wissenschaftsbeirat* 1991, S. 9). Gegenwärtig liegen über 2 Mio. Rückgabeanträge für etwas mehr als 1,5 Mio. Vermögenswerte vor. Während sich die Mehrzahl der Ansprüche auf Grundstücke beziehen, betreffen 9000 Anträge Unternehmen und hierbei schwerpunktmäßig 1972 enteignete Privatbetriebe mit staatlicher Beteiligung (*Scheifele* 1991, S. 631).

In der Praxis erwies sich das Restitutionsprinzip insoweit als ein schwerwiegendes Privatisierungshemmnis, als die Treuhandanstalt bei Vorliegen eines Rückgabeanspruchs im Falle des Verkaufs, aber auch der Vermietung und Verpachtung des Vermögensobjektes, den Alteigentümern schadensersatzpflichtig gewesen wäre und damit bis zum Entscheid über die Rechtmäßigkeit der Ansprüche faktisch eine Verfügungssperre vorlag (*Scheifele* 1991, S. 631). Die im Aufbau befindliche Verwaltung in den neuen Bundesländern ist allerdings einer derartigen Antragsflut nicht gewachsen, zumal neben der kapazitätsmäßigen Überforderung der Liegenschaftsämter vielfach Grundbücher nicht mehr vorhanden oder unvollständig waren (*Schmidt-Räntsch* 1991, S. 65). Außerdem erwies sich neben diesen beweisführenden Schranken das gesamte Restitutionsverfahren als zu bürokratisch und langwierig. Damit drohte der Privatisierungsprozeß von Gebäuden, Grundstücken und Unternehmen durch die Blockade von Treuhandanstalt und investitionsbereiten Alteigentümern zum Erliegen zu kommen. Mit der Verabschiedung des Enthemmungsgesetzes wurde versucht, diesem Umstand Rechnung zu tragen und durch die Änderung von zwölf bestehenden Gesetzen insbesondere eine Beschleunigung des Rückgabeverfahrens durch vorläufige Einweisung des vorgeblichen Alteigentümers zu erwirken und den Unternehmensverkauf an fremde Investoren durch erweiterte Ausnahmetatbestände vom Restitutionsprinzip zu erleichtern. Gleichwohl konnte sich der Gesetzgeber im Widerstreit zwischen Gemeininteresse und Rechtsstaatlichkeit nicht – wie vielfach empfohlen – (*Wissenschaftsbeirat* 1991, S. 10f; *Möschel* 1991a, S. 16) für eine generelle Revision des Restitutionsprinzips entscheiden. „Zwar wäre es bedauerlich, wenn zögernde Investoren und Rückgabeberechtigte durch neue

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundsatzdiskussionen und Reformforderungen in ihrer abwertenden Haltung bestärkt ... würden" (*Biener* 1991, S. 5), jedoch ist es fraglich, ob mit diesem Gesetzeswerk alle rechtlichen und verfahrenstechnischen Hemmnisse beseitigt worden sind. Vielmehr steht zu befürchten, daß das ausgearbeitete Gesetz durch seine Unübersichtlichkeit und mangelnde Abstimmung neue Probleme mit sich bringt (*Dornberger / Dornberger* 1991, S. 902) und die Sanierung der ostdeutschen Betriebe durch Privatisierung weiter verzögert oder ganz zunichte gemacht wird (*Wissenschaftsbeirat* 1991, S. 12). Neben den ungeklärten Eigentumsverhältnissen, die privat beanspruchte Vermögenswerte betreffen, sind die Zuordnungsprobleme und Anspruchsrivalitäten zwischen der verfügungsberechtigten Treuhandanstalt und den Gebietskörperschaften zu nennen. So häuften sich bei der Treuhandanstalt die kommunalen Anträge auf kostenlose Übertragung von Volksvermögen, wie es § 1 des Kommunalvermögensgesetzes vorsah. Dabei stellte sich heraus, daß sich unter den beanspruchten Vermögenswerten erwerbswirtschaftliche Betriebe befanden, die selbst bei extensiver Fassung kommunaler Aufgaben nicht mehr in deren Zuständigkeitsbereich fielen (*Drost* 1990, S. 6). Nach wie vor liegen mehrere tausende Anträge auf Kommunalisierung von Vermögenswerten vor, die teilweise auch mit privaten Rückübereignungsforderungen kollidieren. Der Fortbestand eines überkommenen Aufgabenverständnisses der Kommunen auch in den neuen Ländern sowie die Versuchung, die von der kostenlosen Eigentumsübertragung ausgeht, führen dazu, daß die Gemeinden, ungeachtet privatwirtschaftlich effizienter Nutzung, weitgehend wahllos Ansprüche auf Immobilien und Grundstücke erheben und damit die Privatisierung unnötig blockieren (*Wissenschaftsbeirat* 1991, S. 11f.).

Weitere Unsicherheiten in Eigentumsfragen ergeben sich aus der Besonderheit, daß das ehemalige DDR-Zivilgesetzbuch und Grundstückseigentum sich insoweit voneinander trennten, als Gebäudeeigentümer grundsätzlich derjenige war, dem das Nutzungsrecht am Boden zustand. Abweichend vom BGB, erfordert der Fortbestand des selbständigen Gebäudeeigentums in den durch den Einigungsvertrag modifizierten Zivilgesetzbuchbestimmungen von jedem Investor, sich vor Erwerb von Grundstücken und Unternehmen über etwaige Nutzungsrechte Dritter zu informieren (*Wissenschaftsdienst* 1991 S. 4f.; *Scheifele* 1991, S. 630f.). Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß die ungeklärten Eigentumsfragen ein Privatisierungshemmnis erster Ordnung darstellen.

Zu der Erblast der Eigentumsverhältnisse nach dem Systemzusammenbruch treten hausgemachte juristische Privatisierungshemmnisse, wie sie mit den Begriffen Restitutionsprinzip und Kommunalvermögen angesprochen wurden. Außerdem veranlaßt das Fehlen eines Entschädigungsgesetzes selbst Alteigentümer, die keine eigene unternehmerische Betätigung mit ihrem Altvermögen anstreben, sich mittels pro forma gestellter Rückgabeanträge ihre vermögensrechtlichen Ansprüche zu sichern. Inwieweit das Enthemmungsge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setz hier Abhilfe schaffen kann, ist abzuwarten. Wahrscheinlich wird aber auch in Zukunft der Widerstreit zwischen Individualinteressen und Gemeinwohl seine Fortsetzung finden.

Gleichwertig sind die arbeitsrechtlichen Probleme. Da der Personalüberhang in den ehemals volkseigenen Betrieben in keiner Weise marktwirtschaftlichen Erfordernissen entspricht, sind die neuen Inhaber eines Betriebes gezwungen, die Personalstärke auf ein betriebswirtschaftlich vertretbares Maß zu reduzieren. Dem steht jedoch die arbeitsrechtliche Verpflichtung des § 613a BGB entgegen, der vom Vollerwerber eines Unternehmens grundsätzlich auch die Übernahme aller Rechte und Pflichte aus bestehenden Arbeitsverhältnissen, einschließlich tarifvertraglicher und betrieblicher Vereinbarungen, verlangt und dies unabhängig davon, ob dieser den Betrieb weiterführen oder stillegen möchte (*Scheifele* 1991, S. 631). Dabei ist besonders § 613a Abs. 4 Satz 1 von Bedeutung, der ein vom Kündigungsschutzgesetz unabhängiges Kündigungsverbot wegen eines Betriebsübergangs vorsieht bzw. den vertraglichen Ausschluß dieser Bestimmung für unwirksam erklärt (*Picot* 1991, S. 26). Auch die von Arbeitsgerichten prinzipiell sehr restriktiv beurteilte Möglichkeit, nach dem Betriebsübergang aus betriebsbedingten Gründen Arbeitsverhältnisse zu kündigen, ist durch tarifvertraglich festgelegte Rationalisierungsschutz-, Weiterbildungs- und Umschulungsvereinbarungen vorübergehend nicht gegeben gewesen (*Picot* 1991, S. 26). Weitere Verpflichtungen können für den Investor aus der Sozialplanpflichtigkeit bei Massenentlassungen und evtl. tarifvertraglich vereinbarten Aufstockungen des Kurzarbeitergeldes entstehen (Wissenschaftsbeirat 1991, S. 14). Damit steht der Unternehmenserwerber in den neuen Ländern vor dem Problem, daß arbeitsrechtliche und tarifliche Normen eine Trennung von Personalüberhang weitgehend verhindern und schwer absetzbare Leistungsverpflichtungen auf ihn zukommen können. Unsicherheit und Investitionsattentismus sind die Folge. Da es sich bei der personellen Überbesetzung aber um eine systembedingte Altlast handelt, übernimmt die Treuhandanstalt in vielen Fällen sämtliche Kosten aus unfreiwillig eingegangenen Arbeitsverhältnissen oder rechnet diese kaufpreismindernd an (*Scheifele* 1991, S. 633). Die vorgeschlagene Umgehung des § 613a durch Vorabkündigung seitens der Treuhandanstalt dürfte im Hinblick auf ihr ohnehin schlechtes Image derzeit nur sehr eingeschränkt möglich sein. Auch die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium empfohlene temporäre Außerkraftsetzung des § 613a erscheint wegen der damit verbundenen Änderung der entsprechenden EG-Richtlinie nicht praktikabel. Andererseits ist die Lastenumverteilung auf Kosten der Treuhandanstalt ebenso unbefriedigend, da die hierfür benötigten Mittel bei der Aufgabenerfüllung der Anstalt an anderer Stelle fehlen, rein konsumtiven Zwecken zufließen und sie die Bereitschaft der betroffenen Arbeitnehmer zur Anpassung an die neuen Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht fördert (*Wissenschaftsbeirat* 1991, S. 14).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beim Unternehmenserwerb stellt sich für den potentiellen Käufer grundsätzlich die Frage, ob er lediglich einzelne Betriebsteile oder eine Gesellschaft als Ganzes übernehmen möchte. Da nach dem DM-Bilanzgesetz steuersparende Buchwertaufstockungen im Regelfall nicht möglich sind, konzentriert sich der Konflikt zwischen einer Übernahme auf außersteuerliche Aspekte (*Scheifele* 1991, S. 562). Dabei kann davon ausgegangen werden, daß der Interessent nur solche Vermögenswerte erwerben möchte, deren Zukunftsaussichten er an sich positiv beurteilt, die sich in sein bestehendes Produktionsprogramm einfügen lassen oder die vor dem Hintergrund eines eigenen Sanierungskonzeptes für langfristig profitabel eingeschätzt werden. Andererseits ist die Treuhandanstalt in der Praxis bemüht, eine möglichst 100%ige Anteilsübernahme durchzusetzen, da sie zeitlich schneller abzuwickeln ist als der Verkauf von Teilbetrieben (*Treuhandanstalt* 1991, S. 6). Ferner ist sie nicht daran interessiert, sich die mit der Liquidation verlustbringender Restbetriebe verbundenen technischen, finanziellen und sozialen Schwierigkeiten allein aufzubürden. Aus der Sicht der Treuhandanstalt ist es deshalb verständlich, daß sie die Vollübernahme eindeutig bevorzugt oder zumindest Betriebe in verkaufbare Einheiten aufteilt. Der letztgenannte Weg ist mit der Verabschiedung des Spaltungsgesetzes möglich geworden, der, abweichend vom zivilrechtlichen Grundsatz der Einzelrechtsnachfolge, nunmehr auch die Übertragung eines Unternehmensteils als einheitlichen Vorgang im Wege der Sonderrechtsnachfolge vorsieht. Aus der unterschiedlichen Interessenlage zwischen Investor und Treuhandanstalt resultiert deshalb vielfältiger Konfliktstoff bei der Festlegung des Kaufgegenstandes. So haben etwa die von der Treuhandzentrale entworfenen Musterverträge, die vom Erwerber unter anderem Investitions- und Arbeitsplatzgarantien vorsehen, im Inland und Ausland ein überwiegend negatives Echo erfahren und sind als Knebelverträge kritisiert worden. Darüber hinaus werden unternehmerische Handlungsspielräume weiter eingeschränkt. Es ist deshalb zu fragen, ob die Treuhandanstalt mit ihrer haushaltsrechtlich wie sozialpolitisch motivierten Vergabepraxis nicht ungewollt ein Privatisierungshemmnis schafft und die Attraktivität des ehemaligen volkseigenen Vermögens durch zusätzliche Übernahmeverpflichtungen weiter herabsetzt. Akzeptiert man, daß die Umstrukturierung der Kommandowirtschaft in erster Linie auf privatwirtschaftlicher Grundlage zu geschehen hat, so erscheint es prinzipiell nicht zulässig, die Folgen sozialistischer Wirtschaftsführung denjenigen Wirtschaftssubjekten aufzubürden, die ohnehin bereit sind, aus unternehmerischem Kalkül ein bestimmtes Investitionsrisiko zu tragen. Was vielfach abwertend als Erwerb von Filetstücken oder Rosinenpicken apostrophiert wird, ist bei nüchterner Betrachtung nichts anderes als ein Ausdruck der Überlebensfähigkeit dieses Unternehmens oder Unternehmensteils. Letztlich kann sich die Treuhandanstalt in dieser Entscheidungssituation nur danach richten, ob ihr Kaufangebote vorliegen oder in absehbarer Zeit vorliegen werden, die weniger selektiv sind. Andernfalls wird

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie die vom Kaufinteressenten präferierte Abgrenzung akzeptieren müssen. Ein Beharren auf Angebotspaketen, in denen leistungsfähige Wirtschaftseinheiten unattraktive Betriebsteile subventionieren, ist nicht sinnvoll (*Sachverständigenrat* 1990b, Zif. 521).

In den ersten Monaten nach der Gründung der Treuhandanstalt herrschte weitgehend Unklarheit darüber, welche Unternehmen überhaupt zur Privatisierung anstanden. Wegen des Außenhandelsmonopols und der internationalen Präsenz lediglich von staatlichen Renommierbetrieben war der Markt für volkseigene Betriebe weitgehend unbekannt und selbst nach der Wende besonders für investitionsbereite klein- und mittelständische Betriebe kaum zu überblicken. Neben der fehlenden Transparenz der Beteiligungs- und Kaufobjekte führten unzureichende Informationen über einzugehende Verpflichtungen aus Altlasten und Tarifverträgen oder evtl. Restitutionsansprüche, aber auch Unklarheiten über Vergabekriterien und Verhandlungsführung der Treuhandanstalt, zu erheblicher Verunsicherung, mitunter zu Resignation bei investitionsbereiten Unternehmen (*Bundesministerium für Wirtschaft* 1991b, S. 5). Vielfach war die Treuhandanstalt selbst nicht in der Lage, diesem Informationsdefizit abzuhelfen, da der Rücklauf der Unternehmensdaten nur stokkend vonstatten ging, Fristen für Restitutionsanträge noch nicht abgelaufen waren oder einfach der organisatorische Rahmen noch fehlte. Erst im April 1991 legte die Treuhandanstalt mit ihrem offiziellen Firmenkatalog eine vollständige Wirtschaftsdatenbank von 6600 Unternehmen vor, die bis heute durch Ausgliederung von Betriebsteilen nach dem Spaltungsgesetz auf 10 400 angewachsen ist (*Bundesministerium für Wirtschaft* 1991b, S. 5).

Trotz Existenz des Firmenkatalogs ist eine eingehende Vorabbesichtigung des Betriebes unerläßlich, da die Treuhandanstalt nur beschränkt bereit ist, bestimmte Eigenschaften des Unternehmens zu garantieren. Dies gilt nicht zuletzt deswegen, weil das vorliegende Zahlenmaterial, insbesondere die Wertansätze der DM-Bilanzen, unter erheblichen Bewertungsschwierigkeiten zustande gekommen sind (*Messinger* 1990, S. 13). Dabei reichen die Fragen über die Bewertung von in der DDR erzeugten Investitionsgütern und Fertigwaren unter den Bedingungen einer international offenen Wettbewerbswirtschaft bis zur Taxierung der Passiva, besonders im Bereich der Rückstellungen. An Sozialplänen, Altlasten, Abrißkosten und Rekonstruktionskosten ist hierbei zu denken. Das DM-Bilanzgesetz sieht als Wertmaßstab der einzelnen Positionen deren Wiederbeschaffungs- oder Rekonstruktionswert vor, womit aber nach wie vor erhebliche Bewertungsspielräume verbleiben (*Vogt* 1991, S. 1). Die Bedeutung der DM-Bilanz beim Unternehmensverkauf ist deswegen so groß, weil die Treuhandanstalt im Regelfall ihre Preisvorstellung aus dem Substanzwert, also dem Saldo aus Vermögen und Schulden, nach vorliegender DM-Bilanz ableitet. Die Unternehmensbewertung von Treuhandbetrieben weicht damit von der heute allgemein anerkannten Ertragswertmethode ab (*Scheifele* 1991, S. 630).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit ist festzustellen, daß Bewertungsunsicherheiten von damaligen volkseigenen Betrieben einerseits aus dem Umfeld der Marktentwicklung resultieren und andererseits im Bereich des zu bewertenden Unternehmens selbst zu finden sind (*Dörner* 1991, S. 3). Grundsätzlich ist aber der Kaufpreis freie Verhandlungssache zwischen der Treuhandanstalt und dem Interessenten, der sich nicht am Substanzwert, sondern, beruhend auf einem eigenen Sanierungskonzept, am beigemessenen Zukunftserfolgswert orientiert (*Sachverständigenrat* 1990b, Zif. 522). Aus diesem Grunde muß, gerade wenn es um den vielgeäußerten Vorwurf der Verschleuderung von Treuhandvermögen geht, klargestellt werden, daß das Reinvermögen nicht mit dem Unternehmenswert identisch ist, da dieses aus sich heraus keine Rendite garantiert. „Eine Rendite ist erst zu erwarten, wenn die Betriebsstruktur durch Investitionen verändert wird" (*Scheifele* 1991, S. 630). Dies rechtfertigt nach Investitionsumfang und erwarteten Betriebsverlusten entsprechende Preisnachlässe. Ebenso wie im Bereich der Altlastenproblematik versucht man, die Bewertungsfragen von Grund und Boden durch vertragliche Kaufpreisanpassungsklauseln zeitlich zurückzustellen und mit der Ermittlung des Verkehrswertes zu warten, bis ein funktionsfähiger Grundstücksmarkt existiert. Dieser nachträgliche Wertausgleich sollte allerdings im Rahmen bestimmter Obergrenzen für den Erwerber kalkulierbar bleiben, zumal er durch seine unternehmerische Tätigkeit selbst zu den Wertsteigerungen beiträgt und gleichzeitig das gesamte Unternehmensrisiko trägt (*Scheifele* 1991, S. 630). Auch wenn die Treuhandanstalt in der Vergangenheit betont hat, daß sie den Kaufpreis nicht zwingend als das entscheidende Zuschlagskriterium betrachtet, hat sie diese Auffassung in der Praxis nicht umgesetzt. Zwar ist es durchaus legitim, daß sie im Blick auf ihre haushaltsrechtliche Bindung möglichst hohe Privatisierungserlöse anstrebt. Berücksichtigt man aber, daß sich die Verkaufsverhandlungen im Einzelfall drei bis vier Monate hinziehen, so kann eine zögerliche Haltung der Treuhandanstalt zu einem ernstzunehmenden Privatisierungshemmnis werden. Dabei kann es auch vorkommen, daß die bewußte und an sich wünschenswerte Schaffung einer Wettbewerbssituation um die ehemaligen Staatsbetriebe durch direkte Ansprache potentieller Interessenten seitens der Treuhandanstalt mehr Verhandlungskapazität bindet als durch den Nettonutzen verbesserter Verkaufskonditionen erreicht wird. Es steht deshalb zu befürchten, daß „... der Versuch der Treuhandanstalt, Höchstpreise für Perlen zu erzielen ... durch den rapiden Kaufpreisverfall der anderen Unternehmen mehrfach verloren" geht (*Finkenbeiner* 1990, S. D 3).

Die Arbeit der Treuhandanstalt wird nicht nur durch die Größenordnung der Aufgabe, sondern auch durch die Heterogenität der angebotenen Vermögenswerte erschwert. Neben unbebauten Liegenschaften zur Gewerbeansiedlung stehen Betriebe diverser Branchen, verschiedener Größe, mit und ohne ökologische Altlasten und unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit zur Privatisierung an. Um ihren Auftrag erfolgreich erfüllen zu können, muß die Treu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handanstalt dieser Verschiedenartigkeit mit dem Einsatz differenzierter Privatisierungstechniken Rechnung tragen und bei größeren Objekten die international üblichen Möglichkeiten des Unternehmensverkaufs und Investmentbanking berücksichtigen. Standardisierte Kaufverfahren und Musterverträge mögen zwar unter dem Zeitaspekt von Vorteil sein, werden aber in vielen Fällen als unakzeptabel angesehen. Da man davon ausgehen muß, daß es sich bei den ehemals volkseigenen Betrieben in ihrem gegenwärtigen Zustand zum großen Teil um Unternehmen geringer Attraktivität handelt, ist zu erwarten, daß sich der Markt für alte Staatsbetriebe schnell von einem Angebots- zu einem Nachfragemarkt wandeln wird. Für die Treuhandanstalt bedeutet dies, daß weniger Kaufinteressenten direkt an sie herantreten und zukünftig verstärkt eigene Vermarktungsanstrengungen erforderlich sein werden. Hierzu zählen besonders verstärkte Akquisitionsbemühungen im Ausland, etwa durch Vorträge, Anzeigen oder Veröffentlichung von Unternehmensprofilen, aber auch die Einschaltung professioneller Unternehmensberater und Investmentbanken. Selbst wenn es auf diesem Wege gelingt, operative Beschränkungen weitgehend auszuschalten, läuft die Marktentwicklung auf einen zunehmenden Verlust an Verhandlungsmacht der Treuhandanstalt hinaus. Sofern diese konsequent eine Subordination aller anderen Aufgaben unter die Privatisierung verfolgt, wird sie in immer geringerem Maße in der Lage sein, nennenswerte Privatisierungserlöse zu erzielen und vom Erwerber bestimmte Garantieleistungen zu verlangen. Dennoch existiert eine sehr große Palette an kleinen und mittleren Betrieben, die bei stabiler Nachfragesituation und durchschnittlicher Rendite zwar für westliche industrielle Erwerber uninteressant sind, jedoch auf lokalen und regionalen Märkten überlebensfähig sein dürften. Gerade für Gebietsansässige ist dieser Typ des privaten Familienbetriebes besonders attraktiv (*Finkenbeiner* 1990, S. D 3). Es widerspricht deshalb dem Privatisierungsauftrag der Treuhandanstalt nicht, wenn sie sich neben dem Entgegenkommen bei den Verkaufskonditionen ebenfalls an der Vermittlung von Existenzgründungsprogrammen und geeigneten Finanzierungsfazilitäten beteiligt. Dies geschieht besonders im Rahmen des Treuhandmittelstandskonzeptes (*Bundesministerium für Wirtschaft* 1991 b, S. 9 f.).

G.

Abschließend bleibt jedoch festzustellen, daß mit der Marktentwicklung die Verhandlungsspielräume der Treuhandanstalt immer geringer werden. Dies betrifft die Abgrenzung des Kaufgegenstandes gleichermaßen wie das Bemühen, bestimmte wettbewerbspolitische Vorstellungen durchzusetzen oder vertraglich sanierungskonzeptionelle Vorgaben festzuschreiben. Der gleiche Einwand richtet sich auch gegen Bestrebungen, die Treuhandanstalt zum Instrument arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Maßnahmen zu machen. Die Wirklichkeit des Marktes für volkseigenes Vermögen steht damit in krassem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegensatz zur gesetzlich fixierten Aufgabenfülle der Treuhandanstalt und zu weitgehenden Forderungen aus den Parteien und Interessenvertretungen. Die Konsequenz aus dieser Beobachtung kann nur die Konzentration der Treuhandanstalt auf ihren Privatisierungsauftrag sein. Darüber hinausgehende Aufgaben haben allein schon aus marktevolutorischer Sicht keine Aussicht, befriedigend gelöst zu werden, und stehen mitunter der Privatisierung im Wege.

Als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts besitzt die Treuhandanstalt mit ihrer Hoheitsfunktion den Charakter eines Parafiskus, dessen Schulden mittelbar dem Staatsdefizit zuzurechnen sind. Angesichts der Kapazitätsauslastung der westdeutschen und der fehlenden wettbewerbsfähigen Produktionsanlagen der ostdeutschen Wirtschaft verursachen die expansiven Nachfrageeffekte des Haushaltsdefizits regelmäßig preistreibende Wirkung und die Verdrängung privater Nachfrage nach Investitionsgütern. Besonders problematisch sind in diesem Zusammenhang die sich einstellenden Erwartungseffekte, die über steigende Zinsen und Tarifforderungen die Kostenbelastung der Unternehmen erhöhen und gerade die privatwirtschaftlichen Investitionsprojekte gefährden, von denen erklärtermaßen der Aufschwung Ost erwartet wird.

Strukturerhaltende Sanierungsaufwendungen und die treuhandverbürgten Liquiditätskredite sind im übrigen in der gegenwärtigen Situation faktisch als inflationär wirkende Einkommens- und Sozialtransfers ohne investive Wirkung anzusehen und damit paradoxerweise Maßnahmen der keynesianischen Wirtschaftspolitik in einer absolut nicht-keynesianischen Situation (*Schiller* 1991, S. 15). Das Bundesfinanzministerium ist allerdings der Auffassung, daß die Konzentration der Aufgaben auf die Restrukturierung sanierungsfähiger Unternehmen die Kreditfinanzierung rechtfertige, zumal Investitionen in die Unternehmen deren Werthaltigkeit erhöhen und die Privatisierungsfähigkeit verbessern (*Waigel* 1991, S. 4). Außerdem ständen den Defiziten beachtliche Substanzwerte und Grundstücke gegenüber. Neben den bereits unter dem Aspekt der Sanierung angeführten Punkten ist gegen diese Auffassung eingewendet worden, daß gegen die Vorfinanzierung der Erlöse aus dem Verkauf des Staatsvermögens das mahnende Beispiel der Assignanteninflation nach der französischen Revolution spräche. Da die Treuhandanstalt über Kreditaufnahme und Bürgschaftsvergabe mit denselben Finanzierungsmechanismen arbeitet, werde sie zu einer potentiellen Inflationsmaschine, deren Kontrolle zudem noch durch ihre fehlende Publizität erschwert würde (*Welker* 1990, S. 17).

Die Konsequenz dieser finanzpolitischen Überlegungen kann deswegen nur sein, die Treuhandanstalt von ausgabenintensiven Zusatzaufgaben zu befreien, um zu verhindern, daß sie sich über ihren ausufernden Finanzbedarf zu einem ernstzunehmenden Inflationsmotor entwickelt (*Kemper* 1991, S. 15).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als wichtigstes Ergebnis unserer Ausführungen ist festzuhalten, daß eine effiziente Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt bestenfalls bei einer strikten Beschränkung auf die Rolle des Unternehmensveräußerers denkbar ist. Neben der Größenordnung dieser Aufgabe sieht sie sich allein schon in Verbindung mit dem eigentlichen Privatisierungsobjekt einer Vielzahl von Schwierigkeiten gegenüber, wie sie unter dem Aspekt der finanziellen und ökologischen Altlasten, der ungeklärten Eigentumsfragen und der arbeitsrechtlichen Verpflichtungen angesprochen wurden. Auch eine vertragliche Abgeltung dieser Risikopositionen macht, abgesehen von den zusätzlich erforderlichen Verhandlungskapazitäten, die volkseigenen Vermögenswerte nicht in jedem Fall marktgängig. Es muß deshalb als Tatsache akzeptiert werden, daß mit der politischen Vereinigung weniger Volksvermögen als vielmehr eine konkursreife Staatswirtschaft übernommen worden ist. Stillegungen sind damit unumgängliche Einschnitte zur Gesundung der ostdeutschen Wirtschaft. Um die Treuhandanstalt vom Verdacht willkürlicher Liquidationsentscheidungen und politischer Einflußnahme zu befreien, müssen deshalb Sonderbedingungen, die mit der Liquiditätsversorgung, dem Schuldenmoratorium und dem abgeänderten Konkursrecht für Treuhandunternehmen geschaffen worden sind, nach kurzer Übergangszeit abgebaut werden. Die Praxis hat gezeigt, daß nur der Zwang zur wettbewerblichen Bewährung am Markt den Attentismus auf der Ebene der Treuhandbetriebe durchbricht und zu verantwortlichem und wirtschaftlichem Handeln anhält. Eine aktive Sanierungstätigkeit der Treuhandanstalt ist hierzu keine Alternative. Sie übersteigt die Kapazität der Anstalt bei weitem, verzögert eine zügige Privatisierung anderer Vermögenswerte und dürfte, abgesehen von den negativen allokativen Auswirkungen, unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht erfolgversprechend durchführbar sein. Durch regional- und beschäftigungspolitische Einflußnahme ist außerdem zu befürchten, daß die Strukturerhaltung durch Subventionierung zu Lasten der Umstrukturierung durch Privatisierung an Bedeutung gewinnen wird. Dieser Degenerierung der Privatisierung zu einem ordnungspolitischen Fernziel und der fortlaufenden Aufgabenausuferung der Anstalt muß durch eine strikte Beschränkung der Treuhand auf den marktorientierten Verkauf ihrer Unternehmen bzw. deren Stillegung verhindert werden. Die Auswirkungen auf die betroffenen Arbeitnehmer bedürfen dringend der sozialen Flankierung. Dies ist aber nicht als Aufgabe der Treuhandanstalt zu betrachten, die einen ordnungspolitischen Auftrag zu erfüllen hat. Ihr sozialer Beitrag ist vielmehr darin zu sehen, mit der Schaffung einer privatwirtschaftlichen Eigentumsordnung die Voraussetzungen für die Finanzierung eines leistungsfähigen Sozialsystems erst zu schaffen. Allein von daher kann man die ordnungspolitischen Erträge einer zügigen Privatisierung nicht hoch genug einschätzen. Dennoch muß die Frage offen bleiben, ob eine Privatisierungsagentur wie die Treuhandanstalt die effiziente institutionelle Lösung für die Transformation einer Eigentumsordnung darstellt. Besonders

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihre Anfälligkeit für politische Einflußnahme und die zum Teil bürokratische und unflexible Arbeitsweise spricht eher für eine dezentrale, privatwirtschaftliche Organisationsform. Obwohl Banken und Investmenthäuser bis dato nur geringes Beteiligungsinteresse an Unternehmensverkäufen in den fünf neuen Ländern gezeigt haben, sollte die Berliner Anstalt schon heute damit beginnen, ihre Aufgaben soweit wie möglich auf privatwirtschaftliche Unternehmensverkäufer zu übertragen. Nur eine zügige Privatisierung, konsequente Stillegung und praktizierte „Privatisierung der Privatisierung" tragen der Tatsache Rechnung, daß eine Großbehörde wie die Treuhandanstalt einen Fremdkörper in der Marktwirtschaft darstellt, dessen Hauptaufgabe es ist, sich überflüssig zu machen.

Literaturverzeichnis

Bärwaldt, R. (1990): Die Treuhandanstalt nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages, in: Deutsch-deutsche Rechtszeitung, Nr. 9, S. 347 - 348.

Biener, H. (1991): Jetzt müssen Wirtschaft und Behörden das Gesetz verstehen lernen, in: Handelsblatt, 8. 4. 1991, S. 5.

Bundesministerium für Wirtschaft (1991a): Arbeitspapier Treuhandanstalt, erarbeitet vom Referat LD5, 23. 1. 1991, Bonn 1991.

— (1991b): Betrifft Treuhandanstalt, erarbeitet vom Referat LD/THA 2, 2. 8. 1991, Bonn 1991.

Coase, R. (1937): The Nature of the Firm, in: Economica, 4, S. 386 - 405.

Cox, H. (1990a): Entflechtung und Privatisierung in der DDR. Überlegungen und Denkmodelle, Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften an der Universität/Gesamthochschule Duisburg, Nr. 26, Duisburg 1990.

— (1990b): Entflechtung der Kombinate, Privatisierung und Deregulierung in der DDR, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften an der Universität/Gesamthochschule Duisburg, Nr. 137, Duisburg 1990.

Deutsche Bundesbank (1990): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 7, S. 14 - 29.

DIW (1991): Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenberichte, Nr. 12, S. 123 - 143.

Dörner, W. (1991): Zur Anwendung der Grundsätze zur Durchführung von Unternehmensbewertungen in der „DDR", in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Nr. 1, S. 1 - 10.

Dornberger, G. / *Dornberger,* U. (1991): Zur Änderung des Gesetzes über offene Vermögensfragen und des Gesetzes über besondere Investitionen, in: Der Betrieb, Nr. 17, S. 897 - 902.

Drost, F. M. (1990): Backwarenkombinate und Papierfabriken sollen nicht kommunales Eigentum werden, in: Handelsblatt, 13. 11. 1990, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einigungsvertrag (1990): Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 9. 1990, Beilage B 1 - 6.

Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. A., Tübingen 1990.

Felderer, B. (1990): Kein Sprung ins kalte Wasser, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 1. 1990, S. 13.

Finkenbeiner, W. (1990): Suche nach Höchstpreisen bindet zuviel Kapazität, in: Handelsblatt, 14./15. 12. 1990, S. D 3.

Furubotn, E. G. / *Pejovich,* S. (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: The Journal of Economic Literature, 10, S. 1137 - 1162.

Gäfgen, G. (1984): Entwicklung und Stand der Theorie der Property Rights. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Neumann, G., Hg. (1984), S. 43 - 63.

Hebing, W. (1990): Enteignung und Rückerwerb von DDR-Vermögen, in: Recht der internationalen Wirtschaft, Nr. 6, Beilage 10, S. 1 - 9.

Joint Ventures Verordnung (1990): Verordnung über die Gründung und Tätigkeit von Unternehmen mit ausländischer Beteiligung, in: Gesetzblatt der DDR, Teil I, S. 16.

Kemper, K. (1991): Treuhand zwischen Licht und Schatten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 5. 1991, S. 15.

Kloten, N. (1990): Mit der DM in die Marktwirtschaft. Die DDR im Systemwechsel, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 54, S. 8 - 14.

Kruse, J. (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: Seidenfus, H. St., Hg. (1989), S. 9 - 33.

Maskow, D. / *Hoffmann,* J. (1990): Rechtsfragen der Privatisierung in den ostdeutschen Bundesländern, in: Betriebsberater, Nr.35/36, Beilage 40, S. 1 - 10.

Messinger, A. (1990): Wenn es nur genügend Käufer gäbe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 8. 1990, S. 13.

Mestmäcker, E. J. (1990): Die Kraft des Freiburger Imperativs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. 6. 1990, S. 13.

Meyer, W. (1983): Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: Schüller, A., Hg. (1983), S. 1 - 44.

Ministerium für Wirtschaft (1990): Abschlußinformationen zur Genehmigungserteilung von joint ventures im 1. Halbjahr 1990, zitiert nach *Maskow,* D. / *Hoffmann,* J. (1990), S. 3.

Möschel, W. (1991 a): Entschädigung vor Rückgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. 3. 1991, S. 16.

— (1991 b): Treuhandanstalt und Neuordnung der früheren DDR Wirtschaft, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, Nr. 1, S. 175 - 188.

Neumann, G., Hg. (1984): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 140, Berlin 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Paraskewopoulos, Sp. (1990): Beschäftigungsprobleme der DDR beim Übergang zur Marktwirtschaft, in: Außenpolitik, Zeitschrift für internationale Fragen, H. 4, S. 337 - 348.

Picot, G. (1991): Investitionshemmnisse beim Kauf ehemaliger DDR-Unternehmen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Nr. 1, S. 23 - 46.

Richter, R. (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110, Nr. 4, S. 570 - 591.

Rohwedder, D. C. (1990a): zitiert nach *Kemper,* K. (1991), Nur Deutsche glauben, das wäre in sechs bis acht Monaten geschafft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 10. 1990, S. 21.

— (1990b): zitiert nach o. V., Brotkorb für Exporte in RGW-Länder hoch gehängt, in: Handelsblatt, 29. 11. 1990, S. 8.

Sachverständigenrat (1990a): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 20. 1. 1990 – Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, in: Sachverständigenrat (1990b).

— (1990b): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990.

— (1991a): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 13. 4. 1991 – Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, in: Sachverständigenrat (1991b).

— (1991b): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken, Jahresgutachten 1991/92, Stuttgart 1991.

Scheifele, B. (1991): Praktische Erfahrungen beim Unternehmenskauf in den neuen Bundesländern, in: Betriebsberater, Nr. 9, 1991, S. 557 - 563; Betriebsberater, Nr. 10, S. 629 - 636.

Schenk, K.-E. (1987): Neue Politische Ökonomie (NPÖ), in: Woll, A., Hg. (1987), S. 409 - 490.

Schiller, K. (1991): In den neuen Bundesländern wird mit viel Aufwand gekleckert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. 4. 1991, S. 15.

Schmidt-Räntsch, J. (1991): Grundbuchvorfahrt bei Investitionsvorhaben in den neuen Bundesländern, in: Deutsch-deutsche Rechtszeitung, Nr. 3, 1991, S. 65 - 68.

Schmieding, H. / *Koop,* M. (1991): Privatisierung in Mittel- und Osteuropa, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 165, Kiel 1991.

Schüller, A., Hg. (1983): Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983.

Seidenfus, H. St., Hg. (1989): Deregulierung – eine Herausforderung für die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1989.

Staatsvertrag (1990): Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 63, 18. 5. 1990.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Thanner, B. (1990): Privatisierung in Ostdeutschland und Osteuropa, in: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Schnelldienst, Nr. 31, S. 11 - 17.

Tietmeyer, H. (1990): Auswirkungen der Währungsunion: Bewährungsprobe für die DM, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 91, S. 2 - 6.

Treuhandanstalt (1990): Leitlinien der Geschäftspolitik der Treuhandanstalt, Berlin, 1990.

— (1991): Fragen und Antworten zur Privatisierung ehemaligen Volksvermögens in den neuen Bundesländern, Berlin 1991.

Treuhandgesetz (1990): Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz), in: Gesetzblatt der DDR, Teil I, S. 300.

Treuhandverordnung (1990): Beschluß zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums in der DDR, in: Gesetzblatt der DDR, Teil I, S. 107.

Vogt, J. E. (1991): Die Höchstwertnorm und der Marktpreis, in: Blick durch die Wirtschaft, 9. 1. 1991, S. 1.

Waigel, T. (1991): Geringer Finanzbedarf der Treuhandanstalt, in: Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, Nr. 35, 1991, S. 4.

Watrin, C. (1990): Vom sozialistischen zum Privateigentum, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 35, S. 119 - 128.

Weimar, R. (1990): Treuhandanstalt und Treuhandgesetz, in: Betriebsberater, Nr. 35/36, Beilage 40, S. 10 - 15.

— (1991a): Zum Wirkungsbereich der Treuhandanstalt gegenüber ihren Gesellschaften, in: Deutsch-deutsche Rechtszeitung, Nr. 4, S. 105 - 108.

— (1991b): Die Spaltung von Treuhandunternehmen, in: Deutsch-deutsche Rechtszeitung, Nr. 5, 1991, S. 182.

Welker, J. (1990): Wenn die Treuhandanstalt zur Inflationsmaschine wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. 7. 1990, S. 17.

Williamson, O. E. (1985): Economic Institutions of Capitalism, New York/London 1985.

Wissenschaftsbeirat (1991): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, Hannover 1991.

Wissenschaftsdienst, Hg. (1991): Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Eigentum in den neuen Bundesländern, Materialien, Nr. 114, Bonn 1991.

Wohlgemuth, M. (1990): Ordnungspolitische Anmerkungen zum Einigungsvertrag, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 10, S. 507 - 511.

Woll, A., Hg. (1987): Wirtschaftslexikon, 5. A., München 1990.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dritter Teil

Privatisierung und Transformation unter theoretischen und ordnungspolitischen Aspekten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten – Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen

Von *Armin Bohnet* und *Michael Reichhardt,* Gießen

A. Einleitung

In vielen ehemals sozialistischen Ländern wird derzeit der Versuch unternommen, das bisher durch zentrale Planung und Staatseigentum an den Produktionsmitteln gekennzeichnete Wirtschaftssystem in eine – wie auch immer ausgestaltete – „Marktwirtschaft" zu überführen.

Dieser Prozeß, der in den betroffenen Ländern in ganz unterschiedlichen Ausprägungen stattfindet, ist historisch einmalig. Auch die Abkehr des westlichen Teils Deutschlands von der Kriegswirtschaft nach 1948 ist mit den Veränderungen der 80er und 90er Jahre nicht vergleichbar, so daß man sich weder auf Erfahrungen noch auf ein theoretisches Fundament stützen kann. Von den Praktikern wird daher beklagt, daß die ökonomische Theorie nicht zu adäquater Hilfestellung in der Lage sei und die Wirtschaftspolitiker der entsprechenden Länder sowie solcher Länder, die Hilfestellung geben wollen, mit ihren Problemen im Stich ließe (vgl. z. B. *Leipold* 1991, S. 17).

In der Tat ist es so, daß diese Entwicklung neue komplexe Probleme aufwirft, die bisher theoretisch nicht hinreichend analysiert wurden. Andererseits zeigt aber die mittlerweile große Zahl von Veröffentlichungen zum Thema „Transformation", daß doch mehrere ökonomische Theorien und Erkenntnisse auf die Transformationsproblematik angewendet werden.

Wir wollen im folgenden untersuchen, welchen Beitrag die *Transaktionskosten*-Theorie (für Transaktionskosten im folgenden TK) im Rahmen des sog. neueren Institutionalismus zur Beschreibung und Erklärung von Transformationsabläufen leisten kann. Wir wollen uns dabei insbesondere mit der Privatisierungsproblematik beschäftigen.

Zunächst wird ein Überblick darüber gegeben, in welchem Zusammenhang mit TK in der institutionenökonomischen Theorie argumentiert wird. Dann soll gezeigt werden, welche Relevanz TK in Phasen institutionellen Wandels zukommt. Schließlich sollen alternative Transformationsstragien unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Privatisierung hinsichtlich ihrer TK-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Implikationen untersucht werden. Wir haben dazu die Privatisierungsbeispiele Ostdeutschland und die VR China gewählt.

B. TK in der institutionenökonomischen Literatur

TK und Institutionen

Die Idee, die Kosten von Transaktionen in den Mittelpunkt der Betrachtung von Koordinationsprozessen zu stellen, geht auf *Commons* (vgl. *Schüller* 1986, S. 137f.) zurück und wurde in einem bahnbrechenden Aufsatz von R. A. *Coase* aus den 30er Jahren aufgegriffen (vgl. *Coase* 1937). Dieser wurde erst relativ spät in seiner Bedeutung erkannt, dann aber durch eine Fülle unterstützender, weiterentwickelnder und auch kritischer Ansätze im Rahmen des sog. „Neuen Institutionalismus" ergänzt (vgl. z.B. *Williamson* 1985). Dabei hat sich allerdings bislang keine einheitliche Auffassung darüber herausgebildet, was unter dem Begriff der TK zu verstehen ist.

Ohne einzelne Begriffsauffassungen detailliert wiedergeben zu wollen, verstehen wir mit *Tietzel* unter TK in einer Arbeitshypothese „(...) jenen Ressourcenverzehr (einschließlich des Zeitaufwandes) (...), der bei der Anbahnung, der Durchführung, der Kontrolle und der Durchsetzung von Transaktionen (d.h. Akten des Leistungstausches) zwischen Aktoren entsteht" (*Tietzel* 1991, S. 17).

Eine Unterscheidung zwischen TK, Koordinationskosten und Organisationskosten soll dabei nicht erfolgen (vgl. dazu *Bössmann* 1982). Für die späteren Ausführungen ist allerdings eine Unterscheidung zwischen laufenden und versunkenen TK von Bedeutung (vgl. z.B. *Streit / Wegner* 1989, S. 188f.). Laufende TK seien dabei als solche Kosten definiert, die bei Wiederholung einer bestimmten Koordination immer wieder aufgewandt werden müssen. Demgegenüber sind versunkene TK solche, die nach deren Aufwendung „versunken" in dem Sinne sind, daß deren Höhe für zukünftige Koordinationsentscheidungen nicht entscheidungsrelevant ist. Dies schließt allerdings nicht aus, daß deren einmalige Aufwendung für zukünftige Transaktionen Wirkungen zeitigt.

Mit den *Ursachen* von (individuellen) TK hat sich u.a. *Williamson* (1985) beschäftigt. Während andere Autoren den Grund für die Entstehung von TK ausschließlich im Mangel an Informationen sehen (*Dahlman* 1979, S. 148), erklärt er ihre Existenz aus dem gemeinsamen Auftreten von bestimmten menschlichen Verhaltensweisen bzw. Eigenschaften (Opportunismus und begrenzte Rationalität) und bestimmten Umweltbedingungen (Unsicherheit bzw. Komplexität und Spezifität).

Institutionen wird in diesem Zusammenhang die Funktion zugestanden, TK in solchen Situationen zu senken, in denen ökonomische Resultate der Hand-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen eines Individuums auch vom Verhalten eines oder mehrerer anderer Individuen beeinflußt werden. Dies geschieht dadurch, daß die Erwartungen über das Verhalten eines Transaktionspartners stabilisiert werden (vgl. *North* 1990, S. 30ff.) Der Begriff Institution läßt sich dabei definieren als „... *Regel* für das Entscheiden von Individuen in sich *wiederholenden mehrpersonellen Entscheidungssituationen,* die soweit *allgemeine Anerkennung* erlangt hat, daß die Individuen bestimmte *wechselseitige Verhaltenserwartungen* besitzen" (*Elsner* 1987, S. 5).

Nach einem Vorschlag von Lachmann läßt sich zwischen äußeren und inneren Institutionen unterscheiden (vgl. *Lachmann* 1963, S. 67). „*Die äußeren Institutionen* bilden mit der staatlich-politischen Verfassung, der sittlich-kulturellen und der Wirtschaftsverfassung gleichsam die verfügungsrechtliche Grundstruktur eines Wirtschaftssystems" (*Schüller* 1986, S. 133). Sie werden, mit Ausnahme der sittlich-kulturellen Verfassung, von politischen Entscheidungsträgern gesetzt. Man spricht deshalb vom Primat der Politik zur Erklärung institutionellen Wandels (vgl. *Herrmann-Pillath* 1991a, S. 12). Sie haben den Charakter öffentlicher Güter. Zu diesen äußeren Institutionen gehört auch die Eigentumsverfassung.

Die *inneren Institutionen* stehen für diejenigen Eigentums-, Vertrags- und Unternehmensformen sowie die staatliche Wirtschaftspolitik, die innerhalb des Rahmens der äußeren Institutionen zur Anwendung kommen. Besonders im privaten Bereich werden sie wesentlich durch Verhaltenserwartungen bestimmt. Äußere und innere Institutionen sind über die politische, rechtliche und ökonomische Ordnung miteinander verbunden (vgl. *Schüller* 1986, S. 133).

In der Literatur wurde auf unterschiedliche Weise der Versuch unternommen, TK im- oder explizit zu berücksichtigen. Es stand dabei zum einen die Frage im Vordergrund, wie TK auf menschliches Verhalten und ökonomische Resultate wirken und zum anderen, wie TK institutionelle Regelungen beeinflussen. Wir wollen hier – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – nur die u. E. wesentlichen Aspekte benennen.

Zur Wirkungsweise von TK auf menschliches Verhalten

Die einfachste Form der Behandlung von TK stellt *eine Erweiterung der mikroökonomischen Markt- bzw. Preistheorie* dar, bei der TK einfach als zusätzlicher Kostenbestandteil der Entscheidungsträger angesehen werden. TK sind somit nur eine Kostenart unter vielen anderen. Die Wirkungsweise von TK ist dann die, daß sie den erwarteten Nettonutzen potentieller Transaktionen reduzieren, mit dem Ergebnis, daß diese Transaktionen unterbleiben bzw. in geringerem Umfang getätigt werden als ohne die Existenz von TK (vgl. z. B. *Shen* 1990, S. 413ff.; *Hirshleifer* 1976, S. 403ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnlich geht die sog. *Informationsökonomik* vor. Sie betrachtet individuelle Entscheidungsprobleme und Gleichgewichtsfragen unter Unsicherheit. Dabei wird beispielsweise nach der rationalen Wahl der Aktivitäten zur Informationsbeschaffung in Abhängigkeit von Informationskosten gefragt (vgl. z.B. *Hopf* 1983, S. 313). Bekannte Beispiele für den Einfluß asymmetrischer Informationen auf Gleichgewichtssituationen stellen etwa die Untersuchungen *Arrow*s (1963) über die moral hazard-Problematik oder *Akerlof*s (1970) über Gebrauchtwagenmärkte dar.

Ausgangspunkt der Beschäftigung der *Property-Rights-Theorie* mit dem Aspekt der TK war das Coase-Theorem (vgl. *Coase* 1960). Coase verwies darauf, daß bei Abwesenheit von TK die Eigentumsrechtsverteilung keinen Einfluß auf das Zustandekommen einer optimalen Allokation hat. Rationale Wirtschaftssubjekte sorgten unabhängig davon, wem Eigentumsrechte zugestanden werden, für eine Internalisierung externer Effekte über vertragliche Vereinbarungen. Sind TK jedoch existent, wird eine Internalisierung nicht gelingen.

Darauf aufbauend wird von Property-Rights-Theoretikern untersucht, wie sich unterschiedliche Property-Rights-Systeme auf die Höhe der TK auswirken (vgl. *Furubotn / Pejovich* 1974). Aus der Fähigkeit eines Eigentumsrechtssystems, externe Effekte zu internalisieren, wird ein positiver Einfluß auf die Anreiz- und Kontrollwirkungen des Eigentums gefolgert. Durch TK „verdünnte" Eigentumsrechte verhindern hingegen eine Entfaltung der Anreiz- und Kontrollwirkungen.

TK und die Bildung institutioneller Regelungen

Nach Auffassung der Vertreter der Neuen Institutionenökonomik beeinflussen TK nicht nur das Verhalten von Individuen und die daraus resultierenden ökonomischen Resultate bei gegebenen institutionellen Regelungen, sie sind vielmehr auch für die *Bildung der institutionellen Regelungen* (mit) verantwortlich.

Im Mittelpunkt der Thesen um die Bedeutung von TK für den Wandel von Institutionen steht die sog. *TK-Ökonomik*. Sie hat ihren Ausgangspunkt in der Markt-/Unternehmensdiskussion, wo die These vertreten wird, daß unter der Bedingung institutioneller Konkurrenz von rational handelnden Wirtschaftssubjekten solche institutionellen Regeln gewählt werden, die für die Individuen mit den geringsten TK verbunden sind. Dieser Ansatz geht (wieder) auf *Coase* zurück und wurde insbesondere von *Williamson* nicht unerheblich erweitert (vgl. *Coase* 1937, S. 386ff.; *Williamson* 1985). Darüber hinaus wurde der Versuch unternommen, den Gedanken der TK-Minimierung als Kriterium der Institutionenbildung generell anzuwenden (vgl. *Williamson* 1981, S. 574; *Leipold* 1985, S. 36; *Schenk* 1986). Man ging dabei u.a. der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage nach, ob auch äußere Institutionen und generelle menschliche Verhaltensregeln dem TK-Kalkül folgen.

Ein wesentlicher Beitrag, in dem TK die Bildung von Institutionen beeinflussen, stammt von D. C. *North,* der sich vor allem mit der ökonomischen Erklärung wirtschaftshistorischer Abläufe beschäftigt (vgl. *North* 1984, 1988, 1990). Nach *North* beeinflussen TK die relativen Preise in einer Volkswirtschaft, deren Änderung für findige „Unternehmer" Anreize bieten, institutionelle Regelungen zu ihrem Vorteil zu ändern.

Auch die Property-Rights-Theorie gesteht TK einen Einfluß auf die Institutionenbildung zu. So untersucht z. B. *Demsetz* das Ausmaß der Spezifizierung von Handlungsrechten (*Demsetz* 1974; *Tietzel* 1986, S. 115). Rechte werden gesetzt – so *Demsetz,* – um externe Effekte zu internalisieren. Er gelangt dabei zu dem Ergebnis, daß eine Spezifizierung von Eigentumsrechten nur solange erfolgt, bis die Grenznutzen der Internalisierung für das betroffene Wirtschaftssubjekt gerade den Grenzkosten der Internalisierung (Grenz-TK) entsprechen.

Kritik am TK-Ansatz

An dem TK-Ansatz zur Erklärung von menschlichem Verhalten und Institutionenwandel wurde in der Literatur in vielfältiger Weise Kritik geübt. So wird an den Theorien zum Einfluß von TK auf das menschliche Verhalten insbesondere die mangelnde Operationalität des TK-Begriffes beklagt. Sie – die TK – seien insbesondere nicht quantifizierbar und es bestehe somit die Gefahr, daß die entsprechenden Ansätze zur Leerformel verkommen.

Vehementer Kritik wurde auch die These der TK-Ökonomik ausgesetzt, daß TK das Entscheidungskriterium für Institutionenbildung darstellen. Bereits für die Markt-/Unternehmensentscheidung wird dies beispielsweise von *Schneider* vehement bestritten. Neben der Kritik, daß die Annahme einer rationalen Institutionenwahl nach TK-Erwägungen bei gleichzeitig unterstellter begrenzter Rationalität widersprüchlich sei (*Schneider* 1985, S. 1241), wird vor allem darauf hingewiesen, daß TK keine Opportunitätskosten individueller Wahlhandlungen seien und damit auch nicht zum Kriterium der Institutionenwahl werden könnten (vgl. dazu und den folgenden Argumenten *Herrmann-Pillath* 1991b, S. 34f.). Zum einen seien die Preise zur Bewertung der TK einer neuen institutionellen Regelung erst bei Geltung dieser neuen Regelung bestimmbar, da sich durch die institutionelle Änderung auch diese Preise verändern. TK seien damit eine Folge einer gewählten Organisationsform, nicht aber deren Bestimmungsgrund (vgl. *Schneider* 1985, S. 1242). Zum anderen sei die Höhe dieser Kosten, denen man durch Institutionenbildung Rechnung tragen wolle, eben mit Unsicherheit behaftet und damit ex ante unbekannt. Aufgrund beider Argumente könne nur ein allwissender außen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stehender Beobachter eine rationale Institutionenwahl nach TK-Erwägungen vornehmen (zur Problematik des Wissensproblems vgl. *Streit / Wegner* 1989, S. 183ff.). Der Ansatz sei damit als kausaler Erklärungsansatz verfehlt, könne aber als ex post-Erklärungsansatz für Erfolg oder Mißerfolg einer anderweitig zustande gekommenen institutionellen Regelung dienen (*Herrmann-Pillath* 1991b, S. 35f.; auch werden andere Ursachen für die Existenz von Unternehmen beispielsweise von *Alchian / Demsetz* (1972) gesehen).

Noch skeptischer wird dem TK-Ansatz im Hinblick auf dessen alleinige Eignung zur allgemeinen Erklärung der Bildung von Institutionen begegnet. Dies gelte insbesondere für die äußeren Institutionen, deren Bildung auf andere, vor allem machtpolitische Ursachen zurückzuführen sei. Die Autoren dieses Textes haben an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß zu einer Weiterentwicklung der TK-Ökonomik in dieser Richtung eine Integration anderer Theorieelemente des sog. Institutionalismus, eine genauere Spezifizierung des Institutionenbegriffes und eine Unterscheidung nach dem Ausmaß institutionellen Wettbewerbs erforderlich ist (vgl. *Bohnet / Reichhardt* 1992).

Fazit

Es läßt sich somit festhalten, daß TK ein Einfluß auf individuelle Entscheidungen zumindest in dem Ausmaß zugestanden werden kann, wie sie internalisiert werden und wie auch andere Kostenarten Einfluß auf individuelle Entscheidungen ausüben (zum entscheidungslogischen Unterschied zwischen TK und anderen Kostenarten vgl. aber *Streit / Wegner* 1989, S. 188f.). Ein bestimmtes Ausmaß laufender TK, ein „Transaktionskostenpegel" (*Wegehenkel* 1981, S. 31), ist in jeder Volkswirtschaft notwendig mit der Aufrechterhaltung von Koordinationsprozessen verbunden. Dieser ist durch die Wahl oder das Zustandekommen von (staatlichen und privaten) Institutionen beeinflußbar. Umstritten ist jedoch, wie bedeutsam diese Kostenart für individuelle Entscheidungen ist und inwiefern sie Institutionen determiniert.

Wir vertreten im folgenden die These, daß *laufende TK in Phasen institutionellen Wandels, relativ zu den getätigten Transaktionen, besonders hoch* sind und daß dies negative Auswirkungen auf die Art und das Ausmaß koordinierter Aktivitäten der Volkswirtschaft hat. Wir werden außerdem am Beispiel von alternativen Privatisierungsstrategien zeigen, daß der Staat Einfluß auf die Höhe der TK nehmen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. TK im Transformationsprozeß

Zur Relevanz von TK in Phasen institutionellen Wandels

In der Literatur beschäftigt sich bereits eine ganze Reihe von Autoren mit den Ursachen für hohe TK im Transformationsprozeß von Plan- zu Marktwirtschaften (vgl. *Ickes* 1990; *Krug* 1991, S. 46; *Kloten* 1991, S. 27; *Schüller / Wentzel* 1991, S. 284). Diese Kosten – so der Haupttenor – seien vor allem darauf zurückzuführen, daß in dem jeweiligen Land ein zentral-direktives Funktionsmodell mit hierarchischer Wirtschaftskoordination und Staats- bzw. gesellschaftlichem Eigentum an den Produktionsfaktoren vorherrschte, das mit dem Übergang zur Transformation nicht mit einem Schlag beseitigt werden kann. Im einzelnen läßt sich der Bezug der TK-Ansätze zur Transformationsproblematik wie folgt verdeutlichen.

TK determinieren *unvollkommene Märkte* (vgl. *Schmidtchen* 1989, S. 167). Unsicherheit über die Vertrauenswürdigkeit eines Vertragspartners und damit dessen Verhalten ist z. B. nur bei fehlender Markttransparenz möglich, Unsicherheit über ein zu erwerbendes Produkt nur bei Fehlen der Homogenitätsbedingung. Spezifität im Sinne einer Einschränkung alternativer Verwendungsmöglichkeiten kann nur bei einer geringen Anzahl von Marktpartnern zum Tragen kommen usw.

Genau diese Voraussetzungen gelten aber für in Transformation befindliche Volkswirtschaften in besonders hohem Maße. Sowohl Unsicherheit und Komplexität als auch Spezifität bei asymmetrischen Informationen sind existent (über die Rolle des Vertrauens für den Transformationsprozeß vgl. z. B. *Iwanek* 1992, S. 63). Märkte sind – wenn implementiert – erst im Entstehen begriffen. *Unsicherheiten* durch strukturelle Umgestaltungen, das Zusammenbrechen alter Koordinationsverfahren und die Entstehung neuer Märkte mit entsprechend wechselnden Vertragspartnern, Unsicherheit über die persönliche Zukunft, die Stabilität des Reformprozesses und die makroökonomische Entwicklung usw. sind sowohl für Haushalte als auch für Unternehmensleiter in Transformationsländern relevant. Investoren sehen sich mit Unsicherheiten über die Bewertung bestehender Aktiva oder die Arbeitskräftequalifikation genauso konfrontiert wie mit möglichen Altlasten, administrativen Hemmnissen und ungeklärten Eigentumsfragen. Mit der Anzahl möglicher Szenarios und neu entstehender Beziehungen steigt gleichzeitig die *Komplexität* der zu berücksichtigenden Entwicklungen. Mangelnde Infrastruktur und Kommunikationsmöglichkeiten beschränken andererseits die Informationsverarbeitungs- und Kommunikationsfähigkeit, die nach Williamson Ursachen der begrenzten Rationalität sind. Fehlendes Know-how und Managementkenntnisse tun ein übriges dazu, um effiziente Entscheidungen zu erschweren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine herausragende Bedeutung erlangt im Transformationsprozeß auch die Spezifität von Transaktionen im Sinne der Einschränkung alternativer Verwendungsmöglichkeiten. Je größer sie ist, um so größer ist auch die Abhängigkeit eines Individuums von einem bestimmten Vertragspartner. Verhält sich dieser opportunistisch – und dies ist in einer Transformationsphase in hohem Maße wahrscheinlich –, so ist dies für das Individuum mit der Gefahr großer persönlicher Nachteile verbunden. Aufwendungen, die speziell für diesen Vertragspartner getätigt wurden, sind dann „sunk costs".

Im Transformationsprozeß werden schließlich auch solche TK verstärkt auftreten, die für die Schaffung äußerer Institutionen seitens des Staates aufgewendet werden müssen. Wir wollen diese im folgenden als *Rahmensetzungskosten* bezeichnen. *Herrmann-Pillath,* der von politischen TK spricht, benennt sie wie folgt: „Politische Transaktionskosten fallen bei der kollektiven Willensbildung (also beispielsweise die Kosten demokratischer Wahlen), der Entscheidungsfindung (wie die Kosten politischer Beratung) und -durchsetzung (wie die Kosten staatlicher Verwaltung) an (...)" (*Herrmann-Pillath* 1991, S. 10). In späteren Phasen stellen sie versunkene TK dar.

Übertragung auf die gesamtwirtschaftliche Ebene

Unserer bisherigen TK-Definition liegt eine individuelle Betrachtung zugrunde. Um den Implikationen des TK-Begriffes für die Transformationsproblematik auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene hinreichend Rechnung zu tragen, reicht es jedoch nicht aus, die Summe individueller TK zu betrachten. Sind nämlich die im Transformationsprozeß erhöhten (individuellen) TK für die Wahl suboptimaler Koordinationsgrade bzw. -formen verantwortlich, so fordert das Opportunitätskostenprinzip, daß auch die Folgen dieser Koordinationswahl den TK zugerechnet werden.

Demzufolge sind zu den Kosten der Koordination auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stets auch die durch die Wahl einer falschen Koordinationsform oder eines falschen Koordinationsgrades entgangenen Koordinationsnutzen zu addieren. Als *gesamtwirtschaftliche Koordinationskosten* lassen sich dann die Kosten definieren, „... die ein soziales Steuerungssystem in Form von Ressourcenverzehr für Steuerungszwecke (Informations-, Entscheidungs-, Durchsetzungskosten) (und/, d. V.) oder von ineffizientem Einsatz materieller Ressourcen ... verursacht (*Bohnet / Mansfeld* 1980, S. 512, zitiert nach *Bohnet* 1983, S. 8). Diese Definition unterscheidet sich neben der Betonung des Steuerungsaspekts von der bisherigen also dadurch, daß zusätzlich Nutzeneinbußen („Koordinationsschattenkosten") durch die Wahl einer suboptimalen Koordinationsform oder eines zu geringen Koordinationsgrades (Anzahl der erfolgreich koordinierten Aktivitäten) zu den Koordinationskosten gerechnet werden (vgl. auch *Dahlman* 1979; *Schmidtchen* 1989, S. 167f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Anwendung des Opportunitätskostenprinzips auf den TK-Begriff erlaubt es darüber hinaus, eine Spezifizierung von für Transformationsfragen relevanten Kosten i. S. von entgangenen Nutzen ineffizienter Koordinationsformen oder -grade vorzunehmen (eine andere Einteilung von Kosten der Systemtransformation wählen *Kratz / Thieme* 1991, S. 415 ff.).

Zum einen kann man von *Rahmenkosten* als den Kosten aus dem Einsatz eines suboptimalen institutionellen Rahmens sprechen. Sie sind dann gegeben, wenn eine Volkswirtschaft durch die Wahl eines anderen institutionellen Rahmens einen um diese Rahmenkosten höheren Nettonutzen erzielen könnte. Der institutionelle Rahmen, der als Wirtschaftsordnung oder äußere Institutionen interpretiert werden kann, wird stets von politischen Entscheidungsträgern gesetzt.

Zum zweiten sei der Begriff der (innerinstitutionellen) *Anpassungskosten* eingeführt. Von Anpassungskosten wird im folgenden dann gesprochen, wenn *innerhalb* eines gegeben institutionellen Rahmens der optimale Koordinationsgrad und/oder die optimale Koordinationsform nicht realisiert ist. Anpassungskosten stellen somit in Nettonutzeneinheiten bewertete Abweichungen von der innerinstitutionellen Effizienz dar. Damit wird eine idealtypische Vergleichssituation konstruiert, die die Gefahr eines „nirvana approach" in sich birgt (*Demsetz* 1969, S. 1). Wir werden diesem Umstand jedoch später durch einen Vergleich zweier relevanter Alternativen Rechnung tragen. Das Konzept institutioneller Effizienz dient dabei zur Konstruktion einer Effizienzskala.

Ursache für die Existenz von Anpassungskosten ist, daß sich die Individuen beim Übergang von einem Koordinationsgrad zum anderen bzw. einer Koordinationsform zur anderen höheren individuellen TK gegenüber sehen, als sie sich Nutzen von diesem Übergang versprechen, obwohl ein Übergang gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernd wäre. Dieses individuell rationale Verhalten ist dann gesamtwirtschaftlich suboptimal. Anpassungskosten werden also durch unterbleibende private Koordination, d. h. durch private Wirtschaftssubjekte, verursacht, die sich hohen Unsicherheiten gegenübersehen.

Nach der Klärung der TK-theoretischen Grundlagen können wir uns nun alternativen Privatisierungsstrategien zuwenden.

D. Privatisierungsstrategien im Vergleich

I. Der Privatisierungsbegriff

Dem Aspekt der Privatisierung wird für die Umgestaltung von der Zentralplanwirtschaft hin zur Marktwirtschaft eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Der Begriff Privatisierung kann dabei auf verschiedene Weise verstanden werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Privatisierung im engeren Sinne versteht man „(...) die vollständige oder teilweise Übertragung bzw. Veräußerung von öffentlichem Vermögen (Grundstücke, Betriebe oder Unternehmensbeteiligungen) an private Personen oder Unternehmen" (*von Loesch* 1983, S. 28). Es erfolgt damit also eine Übertragung des Eigentums vom öffentlichen zum privaten Sektor (sog. materielle Privatisierung). Nach einer anderen Definition lassen sich unter Privatisierung „(...) auch solche Maßnahmen subsumieren, die dazu führen, daß nationale Betriebe einem privatwirtschaftlichen Sanktionsmechanismus ausgesetzt werden bzw. dieser Sanktionsmechanismus gestärkt wird" (*Cassel / Schipke* 1992, S. 181). Man spricht dann von Privatisierung im weiteren Sinne.

Zusätzlich kann aber auch – in einer noch weiteren Fassung – die Schaffung von Möglichkeiten zur privatwirtschaftlichen Betätigung, die sich in Neugründungen von privaten Unternehmen widerspiegelt, zum Privatisierungsbegriff gezählt werden.

Wir wollen im folgenden den Begriff der Privatisierung in dieser weitesten Fassung verstehen und untersuchen, welche Relevanz TK in diesem Zusammenhang erlangen.

II. Das Beispiel Ostdeutschland

Privatisierung in Ostdeutschland

Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 1. Juli 1990 wurden die Betriebe der ehemaligen DDR plötzlich in einen – wie *Schüller* dies nennt – vollkommen anderen, einen marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang gestellt (*Schüller* 1986, S. 140). Man spricht auch von einer Schocktherapie. Ohne eine Außenhandelsbewirtschaftung und ohne die Pufferwirkung eines Wechselkursmechanismus waren sie plötzlich dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Veraltete Produktionsanlagen, fehlalloziierte Produktions- und Organisationsstrukturen sowie nicht präferenzorientierte Produktprogramme und -qualitäten trafen auf ein den Präferenzen der Menschen entsprechendes und effizientes Angebot aus dem Westen. Hinzu kam die Umstellung von Löhnen und Gehältern sowie der Unternehmensverbindlichkeiten auf DM in einem für die meisten Unternehmen nicht tragbaren Verhältnis.

Auf diesem Hintergrund wurde der Treuhandanstalt durch das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990 die Aufgabe gestellt, „(...) die Staatswirtschaft der ehemaligen DDR so schnell wie möglich zurückzudrängen und das ehemals zentral verwaltete Volksvermögen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien neu zu ordnen" (*Gruhler* 1992, S. 97). Zu den Instrumenten der Treuhand gehörten neben der Privatisierung i.e.S. – je nach Erfolgsaussicht – auch die Sanierung und Stillegung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Aufgabe wurde mit der Zielsetzung verfolgt, einerseits hohe Verkaufserlöse zu erzielen, andererseits aber viele Arbeitsplätze zu erhalten, eine – wie sich herausstellte – konfliktäre Zielsetzung.

Ausgangspunkt waren etwa 8000 Kombinate mit ca. 4 Millionen Beschäftigten. Die Entflechtung der Kombinate, die eine Privatisierung erleichtern sollte, führte zu mehr als 13000 zu privatisierenden Unternehmen. Davon gelang es bis Juli 1992 8781 Unternehmen zu privatisieren, an Kommunen zu übertragen oder durch Fusion, Aufspaltung oder Liquidation aufzulösen (vgl. *Gruhler* 1992, S. 98f.). Bezogen auf Wirtschaftseinheiten entspricht dies 68,2%, bezogen auf die Beschäftigtenzahl 55,3%. Die Treuhand konnte Investitionszusagen in Höhe von 148 Mrd. DM und Arbeitsplatzgarantien für über 1,3 Mill. Beschäftigte erzielen (vgl. *Gruhler* 1992, S. 99).

Gleichzeitig wurden in Ostdeutschland in nicht unerheblichem Umfang neue Unternehmen gegründet. So betrug der Saldo aus Gewerbeanmeldungen und Abmeldungen 1990 254402, 1991 noch 192316 (*Statistisches Bundesamt* 1992, Tabellenteil, S. 36).

Obwohl damit durchaus Erfolge vorzeigbar sind, wurden an der Arbeit der Treuhandanstalt und an den die Privatisierung betreffenden politischen Entscheidungen vielfältig Kritik geübt.

Die Privatisierung, so die Kritiker, gehe zu langsam vonstatten. Insbesondere der zunächst praktizierte, dann aber durch das „Enthemmungsgesetz" modifizierte Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung" sei ein großes Privatisierungshemmnis gewesen. Anträge auf Rückgabe würden nur schleppend bearbeitet. Übernahmewillige Unternehmer beklagten den hohen Zeitbedarf der Verhandlungen, die Privatisierungsauflagen und die Unklarheit über Eigentumsverhältnisse und ökologische Altlasten.

Folgerichtig blieben die Investitionen westlicher Unternehmen in den neuen Bundesländern hinter den Erwartungen zurück. Dies hat zum Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft (vgl. Abbildung 1) nicht unerheblich beigetragen, wodurch massive Transfers von West- nach Ostdeutschland erforderlich wurden.

Hinzu kam die finanzielle Situation der Treuhandanstalt angesichts eines ohnehin angespannten öffentlichen Haushaltes. Erste, zu optimistische Einschätzungen über den Wert des Treuhandvermögens mußten bald nach unten korrigiert werden. Darüber hinaus führte die Bindung der Verkaufsentscheidungen an Auflagen für die neuen Eigentümer in Form von Investitions- und Arbeitsplatzzusagen zur Reduktion des erzielbaren Kaufpreises. Die Übernahme der Altschulden, die Erfüllung von Ausgleichsforderungen, die Notwendigkeit der Deckung laufender Verluste noch nicht privatisierter Betriebe usw. taten ein übriges dazu, die Treuhandanstalt zum Nettoschuldner werden zu lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

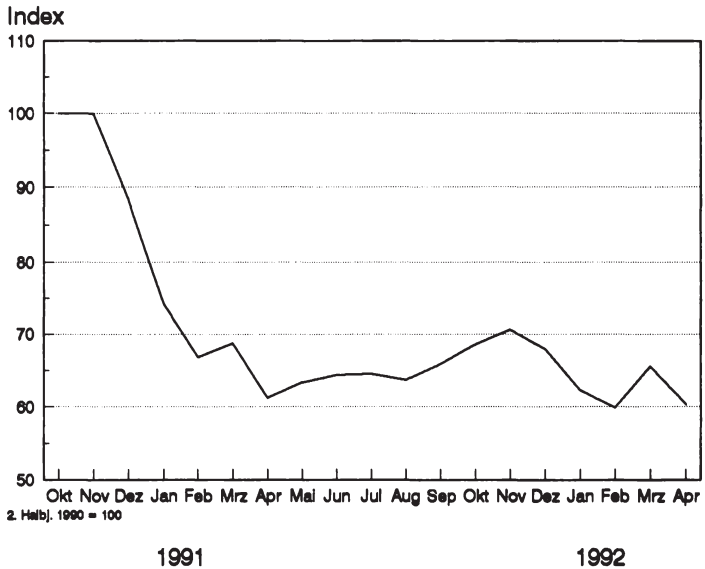


Abb. 1: Index der Nettoproduktion im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes 1992, Tabellenteil, S. 11.

TK im Umgestaltungsprozeß Ostdeutschlands

In institutionenökonomischer Sprache vollzog sich in Ostdeutschland eine abrupte Änderung des institutionellen Rahmens (vgl. z.B. *Winiecki* 1992, S. 3f.). Die äußeren Institutionen wurden schlagartig verändert, was wiederum eine Anpassung der inneren Institutionen notwendig machte.

Dies erzeugte gesamtwirtschaftlich erhebliche Instabilitäten. Nach der hier verwendeten Terminologie entstanden hohe *Anpassungskosten* als entgangene Nutzen suboptimaler Koordination innerhalb des neuen institutionellen Rahmens. Sie äußerten sich im Zusammenbrechen der Produktion, der Entwertung des Produktionspotentials und in hoher Arbeitslosigkeit.

Folgende Aspekte im Umwandlungsprozeß Ostdeutschlands scheinen uns im Hinblick auf die Existenz von TK als Ursache dieser Entwicklungen bemerkenswert:

TK traten in Ost- und Westdeutschland zunächst in Form von *Rahmensetzungskosten* auf. Die Gestaltung des Einigungsvertrages, die Schaffung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Möglichkeit der Übernahme des bundesdeutschen Rechtssystems, der Aufbau der Verwaltungen usw. sind als einzelne Bestandteile dieser TK zu benennen.

TK entstanden desweiteren für die Treuhandanstalt im Bemühen, neue Eigentümer zu finden, die bereit waren, Investitions- und Arbeitsplatzzusagen zu machen. Solche Unternehmen mußten gesucht, mit ihnen verhandelt und die Einhaltung der Vereinbarungen kontrolliert werden. Diese Rahmensetzungskosten treten einmalig auf und können später als versunken gelten.

Im *privaten Bereich* sind zunächst potentielle und aktuelle Neueigentümer zu nennen, die sich in der Transformationsphase mit erhöhten TK konfrontiert sahen. Administrative Hemmnisse, die Klärung der Frage der Übernahme und die Identifizierung ökologischer Altlasten, die verworrenen Eigentumsverhältnisse, Bewertungsunsicherheit bei Aktiva und Passiva der zu erwerbenden Unternehmen usw.; all diese Unsicherheiten verursachten Kosten der Anbahnung, Durchführung, Kontrolle und Durchsetzung der Kaufentscheidung, kurz: TK, die von diesen getragen werden mußten.

Für die übertragenen, die noch nicht übertragenen und auch die neugegründeten Unternehmen gilt darüber hinaus, daß sie sich in dem neuen ökonomischen System zurecht finden müssen. Durch die plötzliche Konfrontation mit dem Wettbewerb und den Zusammenbruch alter Märkte wurden alte Vertragsbeziehungen auf einen Schlag eliminiert. Die Unternehmen müssen nun Marktforschung betreiben, Banken, Zulieferer, Partner und Abnehmer finden, mit diesen verhandeln und Verträge abschließen, deren Einhaltung zu kontrollieren ist.

Als Indikator für die TK-induzierende Neuorientierung, die in Ostdeutschland erforderlich wurde, kann der Umfang der Umstrukturierung dienen, die sich innerhalb kürzester Zeit vollzog. Tabelle 1 zeigt einen Vergleich der Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland zwischen 1989 und 1991.

Es wird deutlich, daß sich ein erheblicher struktureller Wandel vollzog, der bei dem geschilderten absoluten Produktionsrückgang notwendig mit einem Abbruch alter und einer Aufnahme neuer vertraglicher Beziehungen einhergehen mußte.

Dies verdeutlicht auch Tabelle 2, die für den gleichen Zeitraum die Veränderung der Außenhandelsstruktur Ostdeutschlands aufzeigt. Die Resultate sind in gleicher Weise zu interpretieren wie die der Tabelle 1.

Die beim Neuabschluß vertraglicher Beziehungen entstehenden Kosten sind teilweise ebenfalls als später versunken zu bezeichnen; teilweise stellen sie aber auch laufende TK dar, die zu Anfang vertraglicher Beziehungen man kennt den Vertragspartner ja noch nicht – als höher einzuschätzen sind als bei gewohnten vertraglichen Beziehungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Struktur der Bruttowertschöpfung nach Bereichen in %

Bereich	1989	1991
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	9,2	1,7
Produzierendes Gewerbe	59,0	34,1
Handel und Verkehr	12,5	16,7
Dienstleistungsunternehmen	7,0	23,8
Staat, private Haushalte, private Organisationen	12,3	23,7
Bruttowertschöpfung der Bereiche (unbereinigt)	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Hg. 1992, S. 10.

Somit kann festgestellt werden, daß der Umgestaltungsprozeß in Ostdeutschland kurzfristig einen erhöhten TK-Pegel induzierte. Die Vermutung liegt auf der Hand, daß diese erhöhten TK zur Verringerung des Ausmaßes der Koordination ökonomischer Aktivitäten und damit zum Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft beitrugen. Eine umfassende Erklärung kann aus der TK-Theorie sicher nicht abgeleitet werden. Dennoch finden viele der vorhandenen Einflußfaktoren (Zusammenbruch der Ostmärkte, Währungsunion usw.) ihren Niederschlag in erhöhten laufenden TK. Eine schnelle Anpassung an den neuen institutionellen Rahmen fand nicht statt. Wir können somit von hohen Anpassungskosten sprechen.

Bei der Systemtransformation Ostdeutschlands sind aber auch Umstände zu verzeichnen, die als TK-senkend zu charakterisieren sind. Diese Umstände belegen, daß den hohen Anpassungskosten in Ostdeutschland geringe *Rahmenkosten* durch die sofortige Einführung des letzlich angestrebten institutionellen Rahmens gegenüberstehen. Allerdings ist zu beachten, daß zwischen der Entscheidung, die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland auf die neuen Bundesländer zu übertragen, und der effektiven Implementierung derselben ein erheblicher Zeitunterschied liegt. Die Auswirkungen der geringen Rahmenkosten dürften in erster Linie langfristig spürbar sein und werden kurzfristig von den hohen Anpassungskosten überdeckt.

Obwohl die *Übernahme des Rechtssystems* der alten Bundesrepublik und die Regelungen des Einigungsvertrages zu Anfang nicht unerhebliche Probleme bereiteten, dürfte doch andererseits dadurch eine Erwartungssicherheit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Veränderung der Regionalstruktur des ostdeutschen Außenhandels

	1989 %	1991 %	Stand 1991 1989 = 100
Export			
EG	8,5	16,6	84,9
übrige Industrieländer	8,3	8,2	43,3
Osteuropa	70,5	66,4	41,1
Entwicklungsländer	12,7	8,8	30,2
Gesamt	100,0	100,0	43,7
Import			
EG	10,4	20,8	54,8
übrige Industrieländer	12,1	14,1	32,0
Osteuropa	65,3	58,0	24,3
Entwicklungsländer	12,2	7,1	16,0
Gesamt	100,0	100,0	27,4

Quelle: Andrä / Beyfuß 1992, S. 48.

erzeugt worden sein, die beispielsweise für die übrigen Reformländer Mittel- und Osteuropas nicht galt. Die Regelungen des Vertrags- und Strafrechtes reduzierten bis zu einem gewissen Grad opportunistisches Verhalten. Experimente mit gesetzlichen Normen, die zu Verunsicherungen geführt hätten, fanden nicht statt.

Auch die mit der *Einbindung in den Weltmarkt* zur Verfügung stehenden Informationen über Gleichgewichtspreise und Produktqualitäten, die durch die „Signale" etablierter westlicher Unternehmen gestützt werden, dürften such- und informationskostensenkend gewirkt haben.

Die Überführung der staatlichen Betriebe in privates Eigentum in Verbindung mit der Einbindung in die internationale Konkurrenz und einen funktio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nierenden Kapitalmarkt – so könnte mit Hilfe der Property-Rights-Theorie argumentiert werden – hatte darüber hinaus eine Senkung der *Kosten der Spezifizierung von Eigentumsrechten* zur Folge. Die neuen Eigentümer haben nun bessere Möglichkeiten und Anreize zur Managerkontrolle (vgl. z. B. *Schüller* 1991, S. 11ff.). Die Kontrollkosten sinken auch dadurch, daß die Eigentumsrechte nicht – wie dies beispielsweise in der CSFR geschah – weit gestreut wurden (vgl. *IWD* 1992, S. 4f.; *Kirchner* 1992, S. 4ff.).

Zur Analyse der institutionendeterminierenden Wirkung von TK wäre eine genauere Untersuchung der Art der geschlossenen Verträge erforderlich, die an dieser Stelle nicht vorgenommen werden kann. Das Beispiel Ostdeutschlands zeigt allerdings, daß in dieser Hinsicht der *Einfluß staatlicher Wirtschaftspolitik* auf die Bildung innerer Institutionen nicht zu unterschätzen ist. Die Institutionenbildung wurde nicht unerheblich durch staatliche Entscheidungen und politische Einflußnahme von Interessengruppen determiniert (Treuhandpolitik, Wirtschaftsförderung, „Aufschwung-Ost", Tarifverhandlungen usw.). Diese Entscheidungen dürften angesichts der dadurch erzeugten Marktstellungen und der Institutionenremanenz (vgl. *North* 1990, S. 83) auch langfristige Strukturen prägen.

III. Das Beispiel China

Privatisierung in China

Einen vollkommen anderen Weg der Systemtransformation als eine abrupte Änderung des Rechnungszusammenhangs ging man in der Volksrepublik China. Ausgangspunkt war zwar auch hier ein zentral-direktives Funktionsmodell, das als ineffizient erkannt wurde. Die Politiker entschieden sich jedoch, anders als in Ostdeutschland, für ein Schritt-für-Schritt-Vorgehen.

Eine Besonderheit Chinas ist, daß eine Privatisierung in Form einer Übertragung von staatlichem Vermögen an Private und damit eine Privatisierung i.e.S. nicht stattfand. Die staatlichen Unternehmen wurden allerdings verstärkt marktwirtschaftlichen Bedingungen ausgesetzt.

Darüber hinaus wurden vielerlei Möglicheiten zur privatwirtschaftlichen Betätigung geschaffen. Im Mittelpunkt der Deregulierung der Staatsunternehmen stand das sog. vertragsgebundene Verantwortungssystem, das im Kern in einer Ausdehnung von Entscheidungskompetenzen der Staatsunternehmen und einer Trennung von Eigentums- und Bewirtschaftungsrechten bestand.

So wurden Individual- und Privateigentum an Produktionsfaktoren 1988 als Eigentumsform verfassungsrechtlich gewährleistet und Rahmenbedingungen geschaffen, die eine Entwicklung nichtstaatlicher Unternehmensformen begünstigten oder zumindest nicht zu stark behinderten. Zudem wird in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

letzten Jahren zunehmend mit alternativen Eigentumsformen, wie Aktiengesellschaften oder Unternehmensgruppen, experimentiert.

Recht deutliche Unterschiede der Wachstumsraten im staatlichen und nichtstaatlichen Sektor der letzten Jahre haben bewirkt, daß die Bedeutung der Staatsunternehmen im Zeitablauf abnahm. Erwirtschafteten Staatsunternehmen in der chinesischen Industrie 1985 noch 64,9% des Bruttoproduktionswertes, so waren es 1990 nur noch 54,6%. Gegenwärtig dürfte der Anteil bereits unter 50% liegen. Ein ähnlicher Trend war im Einzelhandel zu verzeichnen. Der Anteil der Beschäftigten in Staatsunternehmen blieb im Zeitablauf hingegen konstant.

Tabelle 3 zeigt das quantitative Gewicht verschiedener Eigentumsformen in der chinesischen Industrie im Jahre 1990 und deren Veränderungen seit 1985.

Die Zurückdrängung des Staates erfolgte im Gegensatz zur Situation Ostdeutschlands (vgl. Abbildung 1) oder auch den Reformländern Osteuropas in einer relativ stabilen gesamtwirtschaftlichen Lage. Wie Abbildung 2 zeigt, gab es keinerlei wirtschaftlichen Einbruch. Vielmehr stieg der Index der Bruttoproduktion der Industrie in der VR China über den gesamten Reformprozeß hinweg an.

TK im chinesischen Reformprozeß

In der VR China bestand die wohl bedeutsamste Veränderung der äußeren Institutionen in der Schaffung von Möglichkeiten zur privatwirtschaftlichen Betätigung und deren verfassungsrechtlicher Garantierung. Die Reformer verzichteten hingegen auf eine Privatisierung im engeren Sinne. Im Bereich der inneren Institutionen bestand das wesentliche Reformelement in einer Ausweitung der Kompetenzen des Managements der Staatsunternehmen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht fielen in der VR China im Vergleich zu Ostdeutschland die *Anpassungskosten* relativ gering aus. Hier könnte der Erklärungsbeitrag des TK-Ansatzes in der Beobachtung bestehen, daß der Reformprozeß in China eine geringere Umstrukturierungsnotwendigkeit als in Ostdeutschland und damit ein geringeres Maß der TK-induzierenden Neuorientierung zur Folge hatte. Durch die (im wesentlichen) erfolgte Beibehaltung des institutionellen Rahmens ohne die Integration in einen vollkommen veränderten Rechnungszusammenhang blieben die Vertragsbeziehungen im wesentlichen erhalten; Such- und Informationskosten traten bei staatlichen Unternehmen nur in dem Umfang auf, wie eine Entscheidung über die Verwendung frei verfügbarer Mittel erfolgen mußte und unterbrachen die alten Koordinationsmuster nicht.

Andererseits sind aufgrund des Verzichts auf die sofortige Einführung des letztlich angestrebten institutionellen Rahmens die *Rahmenkosten* in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Bedeutung verschiedener Eigentumsformen in der chinesischen Industrie 1990 und Veränderungen seit 1985

Indikator	Insgesamt [a]	Staatsunternehmen	Kollektivunternehmen	Individualunternehmen (Stadt)	Individualunternehmen (Land)
Anzahl der Unternehmen					
in 1.000	7.957,8	104,4	1.668,5	432,5	5.743,5
in %	100,0	1,3	21,0	5,4	72,2
1985 = 100	153,5	111,4	95,8	131,0	190,3
Beschäftigte					
in 1.000	63.780	43.640	18.760	913	-
in %	100,0	68,4	29,4	1,4	-
1985 = 100	114,8	114,4	110,0	177,6	-
Beschäftigte pro Unternehmen	8,0	418,0	11,2	2,2	-
1985 = 100 [b]	74,8	102,7	114,3	137,5	-
Bruttoproduktionswert					
in Mrd. Yuan	2.392,4	1.306,4	852,3	10,7	118,3
in %	100,0	54,6	35,6	0,4	5,0
1985 = 100	246,2	207,3	273,4	324,2	810,3
Bruttoproduktionswert pro Unternehmen					
in 1.000 Yuan	300,6	12.513,4	510,8	24,7	20,6
1985 = 100	160,4	186,1	285,5	247,0	429,2
Bruttoproduktionswert pro Beschäftigten					
in Yuan	37.510,2	29.935,8	45.431,8	11.719,6	-
1985 = 100	214,5	181,3	248,5	182,5	-

[a] Hierin sind auch die übrigen Eigentumsformen, wie z.B. Joint Ventures und verschiedene Mischformen enthalten.

[b] Wegen der geringen Zahl der Beschäftigten pro Unternehmen können diese Indexzahlen relativ große Rundungsfehler enthalten. Ihre Aussagefähigkeit sollte deshalb nicht überschätzt werden.

Quelle: Müller 1992, S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

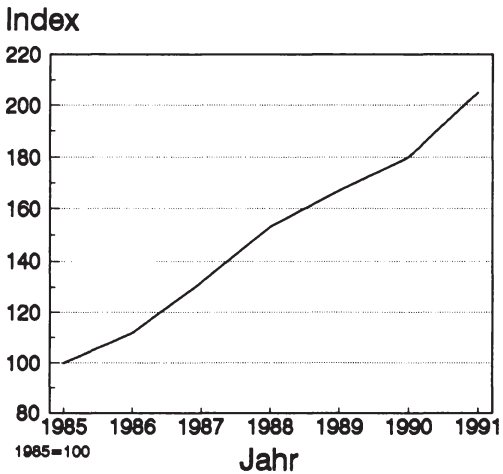


Abb. 2: Index der Bruttoproduktion der Industrie in der VR China

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Jahrbuchs Chinas 1991, S. 55 sowie eigene Berechnungen.

VR China als relativ hoch einzuschätzen. Durch das Nebeneinander von Plan und Markt infolge nichtkonsequenter Rahmenänderung ist eine „Unordnung der Wirtschaft" zu verzeichnen, die zu Reibungsverlusten führt und die Findung von Gleichgewichtspreisen erschwert. Zugleich werden auch die den Aufschwung tragenden Individual- und Kollektivunternehmen in ihrer Entwicklung behindert, weil sie sich ihre Position auf den Märkten erst suchen müssen.

Die Bedingungen für *opportunistisches Verhalten* waren und sind in China günstig; im Zwischenbereich von Plan und Markt und durch Korruption lassen sich Renten erzielen, die gesamtwirtschaftlich ineffizient sind. Alte Vertragsbeziehungen, insbesondere zwischen Staat und Wirtschaft, ermöglichen auch weiterhin rent-seeking-Aktivitäten.Solche gesamtwirtschaftlich ineffizienten Institutionen weisen gerade im Zwischenbereich von Plan und Markt eine Remanenz auf (vgl. z. B. *Krug* 1991, S. 48f.), die man nur durch das Bemühen von Funktionären und Akteuren in den Unternehmen erklären kann, die durch das Plansystem bedingten materiellen Vorteile für sich zu bewahren.

Was die häufig mit Verlusten arbeitenden Staatsunternehmen anbelangt, in denen immer noch etwa die Hälfte des Bruttoproduktionswertes erwirtschaftet wird, ist das Privatisierungsproblem noch nicht gelöst. Nach wie vor sind in diesen i.d.R. sehr großen Unternehmen die Entscheidungsträger vom Staat abhängig. Sie verfolgen häufig eigene Ziele, in denen sie von der Staats- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parteibürokratie unterstützt werden. Aus der Sicht der Property-Rights-Theorie sind hier die Eigentumsrechte „des Volkes" durch hohe Kosten ihrer Wahrnehmung „verdünnt", so daß die Anreiz- und Kontrollwirkungen für effizientes Wirtschaften nicht zum Tragen kommen. Dieser Effekt wird durch einen noch nicht funktionsfähigen Kapitalmarkt verstärkt. Dasselbe Problem gilt – wie die Erfahrungen im ehemaligen Jugoslawien zeigten – in etwas abgeschwächter Form auch für die Kollektivunternehmen, die 1990 einen Anteil von 35,6% am Bruttoproduktionswert der chinesischen Industrie hatten (vgl. Tabelle 3). In diesen Bereichen steht eine Umstrukturierung erst noch bevor und auch sie dürfte mit großen Problemen verbunden sein.

Wie Ostdeutschland verdeutlicht auch das Beispiel China den Einfluß politischer Entscheidungsträger auf den institutionellen Wandel. Die hier nach wie vor dominierende kommunistische Staats- und Parteiführung erwies sich im Hinblick auf die ökonomische Liberalisierung zwar als experimentierfreudig. Es gilt aber auch ein Verhalten, das *North* in Hinblick auf die Rolle des Staates für die Veränderung von Institutionen treffend wie folgt formulierte: „Der Staat jedoch wird (. . .) effiziente Eigentumsrechte nur in dem Ausmaß begünstigen und spezifizieren, als sie mit den Wohlstandsmaximierungszielen derjenigen, die den Staat beherrschen, in Einklang stehen" (*North* 1988, S. 34). Daraus folgt, daß von den politischen und bürokratischen Entscheidungsträgern hinsichtlich der (aufgrund der Interdependenz der Ordnungen) unabdingbaren politischen Liberalisierung auch in Zukunft Widerstand zu erwarten ist. Allerdings ist dieser Widerstand nicht unbegrenzt aufrecht zu halten.

Es läßt sich aus institutionalistischer Sicht somit feststellen, daß die bisher recht ermutigenden Resultate der chinesischen Reform in Form von positiven Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft nicht über bisher „vertagte" Probleme hinwegtäuschen dürfen. Es kann aber auch nicht gesagt werden, daß andere Transformations- und Privatisierungsstrategien zu besseren Resultaten geführt hätten. So wäre beispielsweise der in Ostdeutschland beschrittene Weg für die VR China sicher nicht gangbar gewesen.

E. Fazit

Die Ausführungen haben u. E. gezeigt, daß der TK-Begriff und die sich damit beschäftigenden Theorien zur Beschreibung und Erklärung der Resultate von Prozessen institutionellen Wandels herangezogen werden können. Dies beruht vor allem auf der diesen Theorien zugrunde liegenden Annahme unvollkommener Märkte, die für die Transformationsproblematik hohe Relevanz erlangt.

Innerhalb des TK-Ansatzes scheint eine Unterscheidung zwischen Anpassungs- und Rahmenkosten zur Charakterisierung von Transformationsstrategien besonders hilfreich, gestattet sie doch eine Erklärung hoher individueller

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

TK in der Transformationsphase und der daraus folgenden gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen.

Der Anspruch, mit Hilfe des TK-Ansatzes eine umfassende Erklärung für den Ablauf und die Bestimmungsfaktoren institutionellen Wandels geben zu können, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. (1970): The Market for „Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, 84, S. 488 - 500.

Alchian, A. A. / *Demsetz,* H. (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization, in: American Economic Review, 62, S. 777 - 795.

Andrä, U. / *Beyfuß,* J. (1992): Die außenwirtschaftliche Flanke, in: IW-TRENDS, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung, Nr. 3, S. 41 - 54.

Arrow, K. J. (1963): Uncertainty and Medical Care, in: American Economic Review, 53, S. 941 - 973.

Bohnet, A. (1983): Das Effizienzproblem ökonomischer Systeme und die Bedeutung von Preisen, Referat anläßlich des Symposiums „Preise im Sozialismus – Kontinuität im Wandel", Gießen 1983, S. 1 - 27; abgedruckt in: Bohnet, A., Hg. (1984), S. 121 - 151.

— Hg. (1984): Preise im Sozialismus – Kontinuität im Wandel, Teil II: Zur Theorie und Praxis gesamtwirtschaftlicher Preissysteme, Berlin 1984.

— (1992): Der steinige Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft – Erfahrungen in Osteuropa und China, Arbeitspapier, Gießen 1992.

Bohnet, A. / *Mansfeld,* W. (1980): Auf dem Weg zu einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftsordnung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 195, Nr. 6, S. 497 - 517.

Bohnet, A. / *Reichhardt,* M. (1992): Der Beitrag der Transaktionskostenökonomik zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen, erscheint in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

Boettcher, E., u. a., Hg. (1991): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 10, Tübingen 1991.

Bössmann, E. (1982): Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft – Journal of Institutional and Theoretical Economics, 138, S. 664 - 679.

Cassel, D. / *Schipke,* A. (1992): Privatisierung im Systemwandel in Osteuropa, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 18, H. 3, S. 179 - 193.

Coase, R. H. (1937): The Nature of the Firm, in: Economica, 4, S. 386 - 405.

— (1960): The Problem of Social Costs, in: Journal of Law and Economics, 3, No. 1, S. 1 - 44.

Dahlman, C. J. (1979): The Problem of Externality, in: Journal of Law and Economics, 22, S. 141 - 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, 12, No. 1, S. 1 - 22.

— (1974): Towards a Theory of Property Rights, in: Furubotn, E. G. / Pejovich, S., Hg. (1974), S. 31 - 42.

Elsner, W. (1987): Institutionen und ökonomische Institutionentheorie. Begriffe, Fragestellung, theoriegeschichtliche Ansätze, in: WIST, Nr. 1, S. 5 - 14.

Furubotn, E. G. / *Pejovich,* S. (1974): The Economics of Property Rights, Cambridge 1974.

Furubotn, E. G. / *Richter,* R. (1991): The New Institutional Economics, Tübingen 1991.

Gruhler, W. (1992): Privatisierungsbilanz der Treuhandanstalt, in: IW-TRENDS, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung, Nr. 3, Die Neuen Bundesländer, S. 97 - 104.

Gutmann, G. / *Mampel,* S., Hg. (1986): Probleme systemvergleichender Betrachtung, Berlin 1986.

Hartwig, K. H. / *Thieme,* H. J., Hg. (1991): Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Berlin/Heidelberg 1991.

Herrmann-Pillath, C. (1991 a): Transformation und Geschichte in China: Versuch einer theoretischen Interpretation, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1991.

— (1991 b): Der Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen: Wissenschaftsphilosophische und methodologische Betrachtungen zur Zukunft eines ordnungstheoretischen Forschungsprogramms, in: ORDO, 42, S. 15 - 67.

Hirshleifer, J. (1976): Price Theory and Applications, 4. A., Englewood Cliffs 1988.

Hopf, M. (1983): Ausgewählte Probleme zur Informationsökonomie, in: WIST, Nr. 6, S. 313 - 318.

Ickes, B. W. (1990): Obstacles to Economic Reform of Socialism: A Property-Rights Approach, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 507, S. 53 - 64.

Iwanek, M. (1992): Some Issues in the Transformation of Ownership Institutions in Poland, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft – Journal of Institutional and Theoretical Economics, 148, 1992, S. 52 - 65.

IWD (1992): Privatisierung CSFR – Der Coup mit den Coupons, in: Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft, 20, S. 4 - 5.

Johannes-Herder-Institut, Hg. (1991): Transformation der Eigentumsordnung im östlichen Mitteleuropa, Marburg 1991.

Kirchner, C. (1992): Privatization Plans of Central and Eastern European States, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft – Journal of Institutional and Theoretical Economics, 148, S. 4 - 19.

Kloten, N. (1991): Die Transformation von Wirtschaftsordnungen: Theoretische, phänotypische und politische Aspekte, Tübingen 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kratz, K. / *Thieme,* H. J. (1991): Abbau von Transformationshemmnissen: Ursachen, Formen und Flankierungsstrategien, in: Hartwig, K.-H. / Thieme H. J., Hg. (1991), S. 408 - 433.

Krug, B. (1991): Die Transformation der sozialistischen Volkswirtschaften in Zentraleuropa: Ein Beitrag der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: Wagener, H.-J. (1991), S. 39 - 60.

Lachmann, L. (1963): Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen, in: ORDO, 14, S. 63 - 77.

Leipold, H. (1985): Ordnungspolitische Implikationen der Transaktionskostenökonomik, in: ORDO, 40, S. 31 - 50.

— (1991): Institutioneller Wandel und Systemtransformation – ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen, in: Wagener, H. J., Hg. (1991), S. 17 - 38.

Lösch, A. v. (1983): Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente, Baden-Baden 1983.

Müller, F. (1992): Entwicklung und Funktionsweise verschiedener Eigentumsformen in der Volksrepublik China, unveröffentlichtes Manuskript, Gießen 1992.

North, D. C. (1984): Transaction Costs, Institutions and Economic History, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 40, S. 7 - 17, wiederabgedruckt in: Furubotn, E. G. / Richter, R., Hg. (1991), S. 203 - 213.

— (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen 1988.

— (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990.

Schenk, K. E. (1986): Systemvergleich mit einer ökonomischen Theorie der Institutionen, in: Gutmann, G. / Mampel, S., Hg. (1986), Probleme systemvergleichender Betrachtung, Berlin 1986.

Schmidtchen, D. (1989): Evolutorische Ordnungstheorie oder: Die Transaktionskosten und das Unternehmertum, in: ORDO, 40, S. 161 - 182.

Schneider, D. (1985): Die Unhaltbarkeit des Transaktionskostenansatzes für die „Markt- oder Unternehmung"-Diskusssion, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 55, H. 2, S. 1237 - 1253.

Schüller, A. (1986): Der theoretische Institutionalismus als Methode des Systemvergleichs, in: Gutmann, G. / Mampel, S., Hg. (1986), S. 131 - 162.

— (1991): Eigentumsrechte: Ökonomische Anreiz- und Kontrollwirkungen im Prozeß der marktwirtschaftlichen Systementfaltung, in: Johann-Gottfried-Herder-Institut, Hg. (1991), S. 11 - 23.

Schüller, A. / *Wentzel,* D. (1991): Die Etablierung von Wettbewerbsmärkten: Zur Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems, in: Hartwig, K.-H. / Thieme, H. J., Hg. (1991), S. 281 - 304.

Shen, T. Y. (1990): Transaction Costs, Behavior Modes, and Chinese Reform, in: The Journal of Behavioral Economics, 19, Nr. 4, S. 413 - 430.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Siebert, H., Hg. (1992): The Transformation of Socialist Economies, Tübingen 1992.

Statistisches Bundesamt, Hg. (1992): Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Sonderausgabe, Stuttgart 1992.

Statistisches Jahrbuch Chinas (1991): Peking 1991.

Streit, M. E. / *Wegner,* G. (1989): Wissensmangel, Wissenserwerb und Wettbewerbsfolgen – Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht, in: ORDO, 40, S. 183 - 200.

Tietzel, M. (1986): Zur Entstehung des Privateigentums, in: ORDO, 37, S. 105 - 124.

— (1991): Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte, in: Boettcher, E., u. a., Hg. (1991), S. 3 - 37.

Wagener, H.-J., Hg. (1991): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. 206, Berlin 1991.

Wegehenkel, L. (1981): Gleichgewicht, Transaktionskosten und Evolution: Eine Analyse der Koordinationseffizienz unterschiedlicher Wirtschaftssysteme, Tübingen 1981.

Williamson, O. E. (1981): The Economic Organization: The Transaction Cost Approach, in: American Journal of Sociology, 87, S. 548 - 577.

Williamson, O. E. (1981): The Economic Organization: The Transaction Cost Approach, in: American Journal of Sociology, 87, S. 548 - 577.

— (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York/London 1985.

Winiecki, J. (1992): Shaping the Institutional Infrastructure, in: Siebert, H., Hg. (1992), S. 3 - 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht. Ein Beitrag zur Theorie der Transformation

Von *Raimund Dietz,* Wien

A. Von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft oder von Chaos zu Wirtschaft?

Beim Übergang, so lautet die These dieses Aufsatzes, handelt es sich nicht darum, eine Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft zu verwandeln oder Eigentum des Staates in private Hände zu transferieren, sondern um die Rekonstruktion von Wirtschaft und Eigentum. Denn idealtypisch gesprochen ist eine zentrale Planwirtschaft weder eine Wirtschaft, noch existieren dort klare Eigentumsrechte. Das Problem ist deshalb nicht die Änderung der Wirtschaftsweise, sondern die Konstitution von Wirtschaft und Eigentum.

Bei dieser These handelt es sich um ein methodisches oder paradigmatisches A-priori, das werttheoretisch nicht auf der neoklassischen Entscheidungslogik, sondern auf der Theorie kommunikativer Handlungen (*Simmel* 1907, *Dietz* 1992a) fußt. Danach wird die Theorie der Wirtschaft nicht auf der Grenzrate der Substitution als analytischem Elementarteilchen aufgebaut, sondern auf der Theorie des Tausches (exchange) als kommunikativer Handlung. Dieser Theorieansatz impliziert z. B., daß Wirtschaft sich nicht aus „realen" Kategorien konstruieren läßt, sondern über Geld als dem Medium wirtschaftlicher Kommunikation rekonstruiert werden müßte. Nur Geldwirtschaften sind Wirtschaftsgesellschaften. Realen Planwirtschaften (und anderen unentwickelten Wirtschaften) wird die wirtschaftliche Dimension sozialen Handelns zwar nicht in Abrede gestellt, aber die Auffassung vertreten, daß es keinen Sinn macht, von Preisen jenseits von wirklichen Austauschbeziehungen zu sprechen. Und daß nur in dem Maße, in welchem das Medium Geld gesellschaftsbildend ist, von Wirtschaftsgesellschaft gesprochen werden kann.

Diese These beruht auf einem nicht-neoklassischen (im Sinne ökonomischer Standardtheorie) Theorieansatz (*Dietz* 1992a). In der Kritik an der Neoklassik weiß er sich mit *Buchanan* einig, der der Neoklassik als Theorie der Allokation abspricht, eine Theorie des Marktes zu sein. Er versteht sich als Beitrag zu einer evolutionären Theorie der Wirtschaft, und steht in der Tradition der systemtheoretischen Forschung über autopoietische bzw. sich selbst organisierende Systeme (G. *Simmel,* N. *Luhmann,* D. *Baecker*). In erkenntnistheoreti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scher Hinsicht lehnt sich die Arbeit an Auffassungen des radikalen Konstruktivismus an (im Gegensatz zu ontologischer Philosophie).

B. Gegenüberstellungen: neoklassische Standardtheorie versus systemtheoretischer Ansatz

I. Wirtschaft und Markt oder Wirtschaft als Marktwirtschaft?

Die neoklassische Orthodoxie definiert Wirtschaft als Problem der Allokation von beschränkten Mitteln auf unendliche und miteinander konkurrierende Bedürfnisse, d.h. als Güterrelation: Präferenzen stehen Produktionstechniken *(Walras)* gegenüber, Angebot der Nachfrage *(Marshall),* Bedarf einer verfügbaren Menge *(Menger)*. Mit dieser güterwirtschaftlichen Sicht ist die orthodoxe Wirtschaftstheorie reine Allokationslehre, d.h. prä-institutionelle Theorie. Sie vertritt damit ein *substantielles Rationalitätskonzept,* durch welches Wirtschaft durch angeblich objektive Realitäten, wie Präferenzen, Produktionsfunktionen, Ausstattungen bestimmt ist. Dieses Rationalitätskonzept (nach *Buchanan*: teleologisches Denken) prägte auch die Sozialismusposition der Mainstream Economics, derzufolge der Markt ein Koordinationssystem ist, welches, im Prinzip zumindest, durch einen anderen Mechanismus, sprich einen zentralen Planer oder die Regierung ersetzt werden könnte.

Dagegen stelle ich die These, daß *Wirtschaft an den Markt* gebunden ist; Wirtschaftswissenschaften haben daher den Markt zu ihrer Voraussetzung. Der Markt ist nicht nur ein Entdeckungsverfahren für Informationen (*Hayek* 1945), sondern er generiert erst Informationen und die Sprache, in welcher diese Informationen transportiert werden. Zentrale Planwirtschaften wären demzufolge keine Wirtschaften – und keine Systeme.

Die neoklassische und systemtheoretische Position beruht auf unterschiedlichen *werttheoretischen* Konzepten: der Wert wird in der Grenznutzenlehre durch den Beitrag eines Gutes (der letzt verwendeten Einheit) zur Befriedigung des Bedürfnisses eines Subjekts definiert, was, wie *Menger* explizit bemerkte (*Menger* 1871, S. 80) ein systemunabhängiger, d.h. prä-institutioneller Tatbestand ist. Die *Systemtheorie* stellt die Existenz des „kalten Sterns" der Knappheit (E. *Schneider*) zwar nicht in Abrede. Aber sie macht darauf aufmerksam, daß dieser „kalte Stern" auf unserer Erde nur sichtbar wird und ökonomische Gestalt annimmt, wenn die Menschen sich über Verträge bzw. Tauschhandlungen zueinander in Beziehung setzen. Anders formuliert: Knappheit als virtuell existierende Subjekt-Objekt-Relation kann nur via Tauschhandlungen als Subjekt-Subjekt-Relationen den Status einer ökonomischen Kategorie erlangen. (Wenn von Tausch gesprochen wird, dann ist „exchange" gemeint, also „Geschäfte" aller Art, nicht bloß „barter". Statt exchange können wir auch von Vertrag oder von einer Operation des „do ut des" sprechen.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das ist der Kern der soziologisch (besser gesellschaftstheoretisch) fundierten Werttheorie, deren Urheber G. *Simmel* (1907) ist.

Der neoklassisch-marginalistische Ansatz und die *Simmel*sche Wertlehre stehen für zwei unterschiedliche Paradigmen: für das *naturalwirtschaftliche Paradigma,* das Wirtschaft aus der Zweck-Mittel-Dimension, d. h. grenznutzentheoretisch rekonstruiert, und für das *kommunikationstheoretische Paradigma,* das Wirtschaft aus dem gesellschaftlichen Nexus ableitet. Während ersteres für eine Theorie der Allokation in einem Güterraum, der als objektiv vorhanden vorausgesetzt wird, steht, zielt das letztere auf eine Theorie des *Wirtschaftssystems,* welches sich (primär) aus spontanem Kommunikationshandeln der Individuen ergibt. *Simmel* ist kein Gegner der Grenznutzenlehre als Lehre vom Preis, aber gibt dieser durch seine „Preisbildungslehre" und Geldtheorie eine „Hülle", innerhalb deren neoklassische Partialanalysen brauchbare Aussagen produzieren können. Ohne diese „Hülle" degradiert die Grenznutzenlehre die Nationalökonomie zu einer naturalistischen Theorie der Wirtschaft, in welchem weder das Subjekt noch Medien ihrer Kommunikation Platz haben. Das kommunikationstheoretische Paradigma baut – wie schon gesagt –, im Unterschied zum naturalwirtschaftlichen Paradigma, nicht auf der *Rate der Substitution* als wichtigstem analytischen Elementarteilchen auf, sondern auf dem Tausch (im Sinne von exchange oder Verträgen) als kommunikativer Handlung. Der Tausch erschließt erst – durch das von ihm generierte *Medium Geld* – den Wirtschaftsraum, generiert also die *Objektivität,* welche das güterwirtschaftliche Paradigma als gegeben voraussetzt. Damit rekonstruieren wir Wirtschaft im Unterschied zur neoklassischen Orthodoxie nicht *von außen nach innen,* also von objektiven Gegebenheiten zu einem Gleichgewicht, sondern *von innen nach außen,* also von der Tauschhandlung, über die Logik des Geldes zur Theorie einer Geldwirtschaft.

Ohne Tausch gibt es keine Wirtschaft. D. h. Wirtschaften sind immer Verkehrswirtschaften, und Planwirtschaften in diesem Sinne gar keine Wirtschaften.

II. Die Rolle des Eigentums

Alchian (1987) definiert Eigentum durch zwei Eigenschaften: durch Ausschließlichkeit und Veräußerbarkeit. *Ausschließlichkeit* bedeutet: Das, was der eine hat, kann nicht gleichzeitig ein anderer für sich in Anspruch nehmen, ohne dessen Einverständnis einzuholen. Die Norm der Ausschließlichkeit ist mit der Revierfunktion vergleichbar: Reviere werden notfalls durch Kampf gesichert. Das ist sozusagen die ursprüngliche und bis heute gültige Funktion des Eigentums. Auf die Beachtung des Gebotes: „Betreten verboten!" bestehen nicht nur Privatpersonen, sondern auch Staaten. (Kommunistische Regime haben ihre Reviere durch Stacheldraht markiert.) Die Abschaffung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Reviere, so die gängige Interpretation der Funktion von Eigentum, würde das Individuum moralisch überfordern und sei deshalb effizienzmindernd. Eigentum ist, zweitens, durch die Eigenschaft der Veräußerbarkeit beschrieben. Dabei wird *Veräußerbarkeit* als erweitertes Recht auf die Sache definiert. Wir dürfen die Sache nicht nur nutzen (usus fructus), sondern auch verkaufen (abusus fructus). So gesehen, befinden wir uns aber noch immer im Denkgebäude der Neoklassik: Die Güter sind knapp, die Preise daher positiv, so daß ein Abstecken von Revieren nötig ist. Ein Beispiel für dieses Denkmodell ist die katasterhafte Aufteilung von Grund und Boden.

Modernes Eigentum sichert aber nicht nur Reviere, sondern die *„Autonomie"* des wirtschaftlichen Subjekts. Diese Funktion hat Eigentum aber nur, weil und sofern Menschen über Tausche in Verbindung zueinander stehen. Die Autonomie des wirtschaftenden Subjekts ergibt sich aber nicht aus der Tatsache, daß der Anspruch auf Veräußerbarkeit das Recht des Individuums an der Sache erweitert (Veräußerungsrecht), sondern weil Tausch Kommunikation, also ein *intersubjektives* Verhältnis ist. Nur durch Tausch erlangt das Subjekt Autonomie, obwohl es durch ihn zugleich von seiner sozialen Umwelt abhängig wird (*Dietz* 1992a).

Der Tausch macht das Paradoxon der modernen Gesellschaft möglich: die Gleichzeitigkeit von *Freiheit und Vergesellschaftung*. In der neoklassischen Welt erscheint die Welt als „weggegeben" (*Simmel* 1907). In einer Welt, in der getauscht wird, ist das nicht der Fall, denn durch Kooperation finden sich immer neue Möglichkeiten – unter anderem deshalb, weil sich Bedürfnisse erst im Tausch formieren (*Buchanan* 1979, S. 87). Die Welt ist offen. Konkurrenz um Reviere wäre persönlich. In einer modernen Wirtschaft ist Konkurrenz um Marktanteile entpersönlicht, weil interaktionsfrei (*Luhmann* 1988). Der Tausch zivilisiert (*Simmel* 1907, *Dietz* 1992a).

Da die Standardtheorie von Wirtschaft unabhängig von Markt spricht, kann folglich auch der Eigentumsbegriff keinen hohen Stellenwert besitzen. Man hätte sich, wie *Demsetz* (1988b, S. 12f.) referiert, zwar mit dem Eigentumsbegriff beschäftigt, aber er sei in keiner Weise integriert. Vieles, worüber in den Wirtschaftswissenschaften geschrieben würde, bezöge sich auf Eigentum (Theorie der Firma, principal agent-Probleme, Transaktionskostenanalyse etc.), aber Eigentum sei selten explizit ihr Thema. Anders in der Systemtheorie: Dort nimmt der Eigentumsbegriff, wie wir noch sehen werden, einen zentralen Platz ein.

Was vor allem auffällt, ist die unterschiedliche Behandlung der *Subjekt-Objekt-Problematik* in den beiden Denkansätzen. Die neoklassische Standardtheorie beginnt ihre Analyse mit der Annahme der Existenz und der klaren Trennung von *Subjekt* und *Objekt*. Das Individuum (wirtschaftliches Subjekt) wird als existent und gegeben vorausgesetzt und gilt durch seine Präferenzsets hinreichend beschrieben. Es steht einer ebenfalls als gegeben angenommenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umgebung gegenüber. Diese Ausgangsannahmen sind äußerst problematisch. Trotz der ständigen Betonung des Subjekts oder Individuums steht es in der Neoklassik mit ihm nicht zum Besten. Es darf nicht als echtes Subjekt agieren.

(a) Die neoklassische Präferenztheorie untersagt ihm die Reflexion über seine Bedürfnisse. Der Satz etwa: „Ich hasse mein Bedürfnis zu rauchen", ist etwa mit der Forderung nach Transitivität nicht vereinbar (*Ötsch* 1990). Seine Rolle begrenzt sich in der Standardtheorie daher auf die Funktion, Präferenzen zu besitzen. Aber auch Ratten haben, wie nachgewiesen wurde, eine Art Nachfragefunktion (*Buchanan* 1987).

(b) Der Auktionator (sprich: die Gleichgewichtskonstruktion) verbietet zu handeln, bevor das Gleichgewicht gefunden ist (*Fisher* 1984).

Die Neoklassik ist daher nicht eine Theorie, die das Verhalten menschlicher (unternehmerischer!) Subjekte (*Streissler* 1980, *Kirzner* 1992) erfaßt, sondern Naturalwirtschaftslehre (*Dietz* 1992a). Für eine Theorie der modernen Firma erweist sich die Annahme existierender Subjekte aber als Fallstrick. Denn Firmen können weder einfach als Subjekte vorausgesetzt werden noch in Subjekte (bzw. in ein Netz von Verträgen zwischen Subjekten) aufgelöst werden. In einer modernen Wirtschaft stellt sich die Frage: wie ist es möglich, daß eine Firma ein Quasi-Subjekt ist, obgleich sie aus einem Bündel von Verträgen besteht?

Noch problematischer ist, daß die neoklassische Standardtheorie *Umgebungen* als vorhanden annimmt. Wer kreiert diese? Wie werden z. B. Preise gebildet? Darauf gibt die Standardtheorie keine Antwort. Nicht nur, daß die Frage nach der Bildung von Umgebungen relativ selten gestellt wird; die neoklassische Wohlfahrtstheorie behauptet sogar, daß parametrische Preise, d. h. feste Umgebungen, Voraussetzung für effiziente Lösungen des Allokationsproblems seien.

Während die Neoklassik durch die Konstruktion ihrer Theorie den *Eigentumsbegriff* an den Rand drängt, steht dieser geradezu im Zentrum der *Systemtheorie*. Man könnte sagen: die Bedeutung, die der Begriff der Masse für die Physik hat, hat der Begriff des Eigentums in der Theorie der Wirtschaft als Systemtheorie. Die Systemtheorie baut nämlich auf der Differenz (d. h. dem Unterscheidungskriterium) von System und Umwelt auf, wobei sie betont, daß Systeme diese Differenz selbst erzeugen. Nur indem sie „Grenzen" generieren, die *System und Umwelt* unterscheiden, erhöhen sie die Leistungsfähigkeit der Systeme, die nach *Luhmann* (1984) dadurch definiert wird, „Komplexität zu reduzieren, um neue Komplexität aufzubauen". Ein Beispiel ist die Entstehung von organischem Leben durch Zellbildung. Zellen sind durch Membrane von ihrer Umwelt unterscheidbare Einheiten. Damit sind sie zugleich geschlossene und offene Systeme. Als geschlossene Systeme haben sie eine Identität, die durch ihre interne Operationsweise definiert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sie sind offen, indem sie auf ihre Umwelt reagieren, von dort Inputs beziehen bzw. Outputs abgeben, usw. Die Eigenständigkeit der Zellen macht Leben möglich.

Daß was das Membran für die Zelle ist, ist das Eigentum für die Wirtschaft. Es sichert die *Identität* bzw. *Autonomie* des wirtschaftenden Subjekts und ermöglicht daher *authentische Kommunikation,* die zumindest die Möglichkeit voraussetzt, „nein" sagen zu können. Die Begriffe Identität, Authentizität, Autonomie sind für die Neoklassik, wie überhaupt im mechanistischen Weltbild, *Un-Begriffe* (vgl. hierzu *Varela* 1985; *Förster* 1985; *Watzlawik* 1985). Ich meine, daß erst im Kontext einer evolutionären Systemtheorie die eigentliche Bedeutung von Eigentum sichtbar gemacht werden kann. Wenn Vertreter der österreichischen Schule oder der Constitutional Economics um *Buchanan* auf die Bedeutung von Privateigentum verweisen, haben sie offenbar die identifikationsstiftende und damit die Leistungsfähigkeit des Systems steigernde Funktion des Eigentums im Auge. Oft wird Eigentum mit dem ideologischen Unterton eingefordert, sie sei Garant von Freiheit (Freiheit nur des Eigentümers?), aber Freiheit läßt sich durchaus auch funktional-evolutionär deuten: als notwendige Identitätsgewinnung von Subsystemen zwecks Steigerung der Komplexität des Gesamtsystems Wirtschaft. (Die relative Autonomie der sowjetischen Betriebe war funktional bedingt! Und die allmähliche Auflösung der Planwirtschaft funktional vorgezeichnet. Siehe dazu *Dietz* 1990.) In evolutionärer (und historischer) Hinsicht zeigt sich, daß klare Eigentumsgrenzen und eine Tiefenschichtung der Eigentumsstrukturen (siehe hierzu weiter unten) umso wichtiger werden, je arbeitsteiliger die Wirtschaft strukturiert ist (*Demsetz* 1988b, S. 24). Das Paradoxon von Entwicklung lautet also: je komplexer die Welt, desto autonomer müssen ihre Teile sein.

Entsprechend den verschiedenen Konstruktionsprinzipien deuten die Paradigmen auch die Wirkungen des Eigentums verschieden: Die Neoklassik analysiert die Funktion von Privateigentum im Rahmen eines mechanischen Modells analog zum Reiz-Reaktionsschema: Hier Reiz, dort Reaktion; hier ökonomischer Hebel (wie man in der DDR durchaus in neoklassischer Manier zu sagen pflegte), dort Wirkung. In diesem Kontext haben Eigentumsrechte Einfluß auf Input-Output-Relationen. Nichts gegen diese Sichtweise! Aber sie verstellt die Einsicht auf die Bedeutung von (Privat-)Eigentum, weil sie voraussetzen muß, was sie erklären sollte, nämlich die Input-Output-Relationen. Die Funktion von autonomen Subjekten in einem komplexen Organismus besteht darin, Input-Output-Relationen zu identifizieren und neue einzurichten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Dezentralisierung versus polyzentrische Gesellschaft

Die Funktion der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen wird oder wurde von der Neoklassik unter dem Aspekt der Informationsüberlastung der Zentrale behandelt. Die These von der Informationsüberlastung der Zentrale kann bestenfalls eine Reform einer zentralen Planwirtschaft nicht aber eine Theorie der liberalen Gesellschaft begründen: Denn danach würde nur dezentralisiert werden, wenn ihre Informationskapazitäten überlastet sind. Die *Systemtheorie* hingegen fordert eine polyzentrische Gesellschaft (nicht nur mit demokratiepolischer Begründung), sondern weil nur eine *polyzentristische* Gesellschaft (Wirtschaft) autonomer Subjekte Gesellschaft (Wirtschaft) konstituiert.

Die subjektive Werttheorie hat der kollektivistischen Doktrin der zentralen Planwirtschaft eher Vorschub geleistet als diesem intellektuellen Widerstand geboten (*Dietz* 1992a, S. 40f. und 115f.). Die Sozialismusdebatte beweist die Anfälligkeit der Neoklassik für zentralistische Lösungen. Erst als in dieser Debatte die kollektivistischen Implikationen der Walrasianischen Schule deutlich wurden – bis gegen Ende der zwanziger Jahre wußte sich die Österreichische Schule mit der Walrasianischen Tradition durchaus eins – wurden den Österreichern, wie *Kirzner* (1992, S. 110) sich ausdrückt, die „Augen geöffnet", und wurden die „Österreicher" veranlaßt, sich auf die Suche nach der Funktion des Marktes in einer wirklichen Marktwirtschaft zu begeben.

IV. Philosophie: Ontologische Philosophie versus (radikaler) Konstruktivismus

Trotz der von Neoklassikern an der Neoklassik vorgebrachten Fundamentalkritik (*Hahn* 1982, *Kirman* 1987, *Morgenstern* 1972, *Streissler* 1980) hält die Neoklassik an ihrer Denkweise fest. Das läßt auf tiefverwurzelte Denkgewohnheiten schließen. Man hat diese schon oft mit dem naturwissenschaftlich mechanischen Weltbild in Verbindung gebracht (P. A. *Samuelson* in affirmativer Weise. Dazu *Ingrao* / *Israel* 1985) und gefordert, dieses durch einen evolutionär orientierten Denkansatz abzulösen. Wenn das bisher nicht gelungen ist, kann das nur an der Art liegen, in der wir gewohnt sind, die „Welt" zu konstruieren, und von der wir nicht ablassen können, es so zu tun, weil wir glauben, es so tun zu müssen.

Unsere wissenschaftlichen Ansätze sind im wesentlichen durch die Tradition der *ontologischen Philosophie* geprägt (*Glasersfeld* 1985). Diese behauptet, Aufgabe der Wissenschaft sei das Erkennen der objektiv gegebenen Welt, und das Kriterium für Erkennen die Wahrheit. Wahr sei eine Erkenntnis dann, wenn sie der unabhängig existierenden Wirklichkeit entspricht (im Sinne einer Abbildung). Diese das abendländische Denken durchaus beherr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schende Tradition wird vom „(radikalen) Konstruktivismus", deren Vorläufer die (griechischen) Skeptiker sind, herausgefordert. Dieser bezweifelt die Möglichkeit einer wahren Erkenntnis und reduziert ihren Anspruch auf Zweckmäßigkeit. Die Erkenntnis sei zweckmäßig, wenn sie passe. Wir könnten – so die Konstruktivisten – Realitäten nicht im ontologischen Sinne erkennen, sondern (re-) konstruierten uns die Welt so, daß wir in ihr und mit ihr leben könnten (*Förster* 1985). Das hat weitreichende Implikationen:

1. Mit dieser skeptischen Grundhaltung gegenüber der Möglichkeit, Realität zu erkennen, verlagert der Konstruktivismus sein wissenschaftliches Interesse vom „Sein" auf die Perzeption, vom „Was" des Erkennens auf das „Wie" des Erkennens. Mit einer Verschiebung vom „Was" auf das „Wie" wird der Prozeß des Erkennens selbst Gegenstand der Wissenschaft. Denn Erkennen sei, so die (radikalen) Konstruktivisten, kein Abbilden von Realität oder auch nur eine Annäherung an diese, sondern ein aktives (Re-) Konstruieren von Realität. Eine solche Verschiebung der Perspektive fordert z. B. *Simon* (1978) für die Wirtschaftswissenschaften, wenn er beklagt, daß das „Was" einer optimalen Allokation bisher im Vordergrund der Forschung gestanden hätte, und die Analyse des viel interessanteren „Wie" der Entscheidungs- und Lernprozesse entschieden zu kurz gekommen wäre. Eine solche Verschiebung ist in der Tat auch notwendig, wenn man von einer Theorie des Gleichgewichts zu einer Theorie der „Unternehmerwirtschaft" (*Streissler* 1980; *Kirzner* 1992) kommen will.

2. Es gibt Lebenswirklichkeiten (Realitäten), die zulänglich nur begriffen werden können, wenn wir sie als *Organisationsprozeß* des Wissens selbst studieren. Dazu gehören alle sich selbst organisierenden Systeme (bzw. solche, von denen wir annehmen, daß sie solche sind), das ist etwa der lebende Organismus (dazu: *Maturana / Varela* 1984) oder die Gesellschaft und Wirtschaft (dazu: *Simmel* 1907, *Luhmann* 1984). In diesen Lebenswirklichkeiten hat es überhaupt keinen Sinn, ontische Realitäten abbilden zu wollen, weil diese „Realitäten" sich als Selbstorganisation von Wissen konstituieren. *Buchanan* scheint ganz in diesem Sinne, d. h. im Geiste des radikalen Konstruktivismus zu argumentieren, wenn er in Abrede stellt, daß der Versuch der Beantwortung der Frage nach dem „Was" (= der optimalen Allokation der Ressourcen für die gesamte Wirtschaft) ein wissenschaftlich sinnvolles Unterfangen darstellen könne. *Buchanan* hält die Frage nach dem „Was" deshalb für sinnlos, weil sie gar nicht unabhängig von der Frage nach dem „Wie" beantwortet werden könne. Statt sich der vergeblichen Mühe zu unterwerfen, „patterns of outcome" vorauszusagen, sollten sich die Wirtschaftswissenschaften daher um die Analyse der „patterns of rules" bemühen (*Buchanan* 1991, S. 40). Statt einer Theorie der Allokation fordert Buchanan deshalb eine Theorie des „exchange" ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß die neoklassische Orthodoxie ontologischen und nicht konstruktivistischen Erkenntnisprinzipien folgt, läßt sich an der Stellung des Marktes in der Wirtschaftstheorie nachweisen. Genau in dem Sinne nämlich, in dem es für den ontologischen Philosophen (= metaphysischen Realisten) Realität jenseits des Erkenntnisprozesses gibt, gibt es für den orthodoxen Neoklassiker Wirtschaft jenseits des Marktes. Denn Wirtschaft konstituiert sich für ihn durch die „objective realities": das sind Technologie, Bedürfnisse und Ausstattungen. Interessant ist zu sehen, wie ähnlich der traditionelle Denkansatz die Funktion des Erkennens und die Funktion des Marktes „modelliert". Für den Ontologen (metaphysischen Realisten) ist Erkenntnis ein Abbildungsprozeß oder Annäherungsprozeß an die absolute Wirklichkeit. Das Kriterium dieses Annäherungsprozesses ist Wahrheit. Für den Neoklassiker (und Klassiker) ist der Markt ein clearing Mechanismus, der eine prä-existierende Ökonomie womöglich friktionsfrei zu allozieren hat. Während also der Ontologe den Erkenntnisprozeß auf seine Funktion einer Abbildung oder Annäherung an Realität reduziert, reduziert der Ökonom den Markt auf die Funktion der unsichtbaren Hand für den ontologisch (substantiell) vorgefaßten Gleichgewichtsbegriff. Erkenntnisfehler des Wissenschaftlers entsprechen market failures in der Wirtschaft. Erkenntisfehler sind Abweichungen von der Realität, market failures Abweichungen vom optimalen Zustand.

Während die meisten meinen, Wissen sei nur dann Wissen, wenn es die Welt erkennt, wie sie ist, bezweifelt der *Konstruktivist,* daß wir die Welt als solche erkennen können. Er gibt dem Denken den Primat und beruft sich auf *Kant,* demzufolge „Der Verstand ... seine Gesetze nicht aus der Natur [schöpfe], sondern sie ihr vor[schreibe] (*Glasersfeld* 1985, S. 19). *Ontologisches Denken* leitet Wirtschaft aus den „objective facts" ab, der Markt ist akzidentiell – er stört sogar; konstruktivistisches Denken gibt ihm die kategoriale Stellung eines *Generators von Wirtschaft.* Jenseits von Markt, der aus Tauschoperationen besteht, mag es zwar Knappheit geben, aber sie ist ökonomisch irrelevant. Nur durch die Tauschoperation konstruiert sich Wirtschaft – außerhalb dieser gibt es keine Wirtschaft (siehe Abschnitt B.I.).

Es liegt auf der Hand, daß diese „Konstrukte" nicht nur von akademischem Interesse sind, sondern praktische Konsequenzen haben, insbesondere für die Theorie der Transformation. Aus *ontologischer* Perspektive existiert Wirtschaft (im Prinzip) prä-institutionell. Der Markt wird daher als ein im Prinzip durch einen anderen auswechselbarer Allokationsmechanismus konzipiert. Umgekehrt kann ein anderer gegen den Markt ausgetauscht werden. Weder wird aus ontologischer Perspektive (naturalwirtschaftliches Paradigma) der Zerfall des Kommunismus, noch die Schwierigkeiten der Rekonstruktion der Marktwirtschaften verständlich. Unbegriffe wie „Einführung der Marktwirtschaft" tauchen auf – als ob der Markt in eine bestehende Wirtschaft eingeführt werden könne! Oder die Vorstellung kommt auf, vorhandenes Eigentum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an Dingen könne einfach übertragen werden – als ob die Welt der Wirtschaft aus Dingen und nicht aus Werten bestünde! Nachdem die Marktwirtschaft zur überlegeneren Wirtschaftsordnung postuliert wurde, glaubte man, die „Einführung" des Marktmechanismus müsse die ehemalig sozialistischen Wirtschaften aus ihrer Lethargie herausreißen. Beruhen nicht die aberwitzig optimistischen Erwartungen eines raschen und relativ friktionsfreien Übergangs (dazu kritisch *Etzioni* 1992) auf diesen ontologischen (substantiellen) Konstruktionen von Wirtschaft und Markt? Mehr noch: Zwingt diese ontologische Perspektive nicht sogar zu jenem exzessiven Optimismus, der nur durch schmerzhafte Erfahrungen korrigierbar ist?

Der Konstruktivismus erlaubt eine andere Perspektive. Für ihn ist Wirtschaft nicht in seinen materiellen Voraussetzungen prä-existent, sondern wird erst durch kommunikatives Handeln generiert – ganz so, wie der Mensch die Welt durch seine Verstandesarbeit rekonstruieren muß. Nichts ist von vornherein gegeben, der Markt generiert die Wirtschaft. Er baut sich von unten nach oben auf, wobei dieser Vorgang nur abläuft, wenn gewisse Bedingungen gegeben sind.

V. Die Sozialismusdebatte: Kollektiv- versus Privateigentum

Der marxistisch inspirierte Sozialismus vertrat die These, daß der Kapitalismus durch den Widerspruch von vergesellschafteter Produktion (nationaler und internationaler Arbeitsteilung) und Privateigentum gekennzeichnet und daher zum Untergang verurteilt sei. Daher müsse die verderbte Welt durch die Aufhebung des Privateigentums gerettet werden. Dieses Verdikt traf die Wirtschaftswissenschaft an ihrem ontologischen Standbein. Das Argument gegen den Angriff des Marxismus hätte lauten müssen: Durch die Vernichtung von Wertform und Privateigentum würde Wirtschaft selbst unmöglich werden. Zu einer solchen Aussage „verstieg" sich nur *Mises* (1920), der sich in akademischen Kreisen aber nicht Gehör verschaffen konnte. Das ist auch nicht verwunderlich, weil eine solche Aussage auf der Basis der Grenznutzenschule, der *Mises* anhing, auch nicht geleistet werden konnte (*Dietz* 1992a). Denn ein solches Argument verbietet sich einer Wirtschaftswissenschaft, die der ontologischen Tradition verpflichtet ist und Wirtschaft jenseits des Marktes (Tauschkommunikation) definiert.

Man kann die marxistische Kritik an der kapitalistischen Wirtschaft als Attacke gegen die zivile Gesellschaft (Wertform, Privateigentum, ...) interpretieren, die aus einem ontologischen Blickwinkel erfolgt. Diese Attacke holt ihre Stoßkraft aus der Vorstellung, es gäbe einen substantiellen Zustand der Vernunft, der unabhängig vom Handeln der Individuen, also auch unabhängig von der Wert*form,* existiere. *Marx* sah zwar in der Wertform den Träger der spezifischen Rationalität des Kapitalismus (was ihn gegenüber der Neoklassik auszeichnet), aber er attackierte diese Wertform aus der Perspek-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tive substantiell gedachter Rationalität, für die *Marx* den Begriff des Wertgesetzes bzw. das sog. Gesetz der Ökonomie der Zeit begrifflich einsetzte (zur substantiellen Fassung des Wertgesetzes siehe den Brief von K. *Marx* an *Kugelmann* in *Engels* / *Marx* 1954, S. 184f.). Diese Idee von einem Ideal- oder Gleichgewichtszustand galt *Marx* als Blaupause, gegen welche er die reale kapitalistische Wirtschaft hielt. Wenn man diesen Gedankengang mit der analytischen Brille eines Konstruktivisten nachvollzieht, sieht man folgendes: *Marx* konstruierte sich sein Bild vom Kapitalismus, indem er als Referenzpunkt (= erkenntnisbildende Differenz) den Idealzustand unmittelbar vergesellschafteter Menschen (=Kommunismus) setzte. Die Raffinesse seiner Theorie bestand in der Behauptung, daß der Widerspruch von Realebene und hypothetischer Norm (erkenntnisbildende Differenz) mit historischer Notwendigkeit diese selbst (die hypothetische Norm) – den Kommunismus – herbeiführen würde. Dort würde diese – substantiell gedachte – Vernunft als Vernunft der assoziierten und unmittelbar vergesellschafteten Produzenten eingelöst werden. Es ist klar: hätte sich *Marx* eine andere erkenntnisbildende Differenz (Norm) *gewählt* (!), hätte er einen anderen Begriff von Kapitalismus gewonnen.

Dieses idealistische Konzept von *Marx* hat seine Parallele im *neoklassischen Konzept des Allgemeinen Gleichgewichts* – mit dem Unterschied freilich, daß dieses auf jeden historischen Optimismus und damit auf jeden revolutionären Anspruch verzichtet. Der reale Markt wird an der Norm des Walrasianischen Konzepts gemessen – und Abweichungen als market failures deklariert. Auch hier droht im Hintergrund der benevolente Diktator. Nur die Entdeckung, daß government failures noch größer als market failures sein können, kann die neoklassische Orthodoxie von der Forderung abhalten, den Markt zu beseitigen. Nicht zu Unrecht schreibt *Hahn* den Ökonomen daher ins Stammbuch: „When policy conclusions are drawn from such models, it is time to reach for one's gun" (*Hahn* 1982, S. 29). In diesem Sinne hält der Marxismus der Klassik/Neoklassik nur den Spiegel ihrer ungelösten theoretischen Probleme vor.

C. Eigentum und Wirtschaftsgesellschaft

I. Der kreative Zirkel oder das Eschersche Syndrom

Fragen nach dem Funktionieren, Entstehen und Transformieren von Systemen verlangen nach einer systemtheoretischen Methode. Als Systemtheoretiker können wir es uns nicht leisten, von *Subjekten* und deren *Umgebungen* auszugehen, wie es die Neoklassik tut, denn weder Subjekt noch Objekt sind von vornherein vorhanden, sondern sind Erzeugnisse einer Unterscheidung, die das System selbst trifft. Das ist im Erkenntnisprozeß so, in welchem das Subjekt, indem es eine Umgebung konstruiert, sich von dieser als Subjekt absetzt. Und das ist so in der Wirtschaft, in welcher das wirtschaftende Sub-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

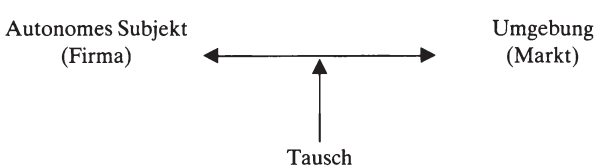
jekt erst als solches existiert, weil es sich durch Tauschkommunikation eine wirtschaftliche Umgebung schafft, von der es sich als a) als Subjekt abheben kann (z. B. Grund und Boden werden zu Sachen), und b) in der es dank Geld hinreichend viele Handlungsalternativen gibt, die es praktisch erst zum wirtschaftenden Subjekt machen. Beide, Subjekte und deren Umgebungen sind nicht gegeben, sondern Elemente, die die Marktwirtschaft generiert. Es sind, wie *Hayek* es ausdrückt, Gebilde einer „extended order" (*Hayek* 1988), Formelemente, welche der Wirtschaftsgesellschaft Struktur geben, ohne welche Wirtschaft im gesellschaftlich relevanten Sinne gar nicht existiert.

Freilich gibt es natürliche Subjekte (Individuen) mit natürlichen (oder irgendwie gegebenen) Bedürfnissen, die auf konkrete Objekte bezogen sind. Aber diese natürlichen Elemente sind ja nicht das, was Wirtschaften als moderne Wirtschaften kennzeichnen. Die „extended order" einer modernen Wirtschaftsgesellschaft besteht aus artifiziellen Konstrukten: den Firmen und ihren Umgebungen.

Als Ökonomen neigen wir noch immer dazu, Wirtschaft aus einer naturalistischen Perspektive wahrzunehmen: Hier sind die Individuen, dort die Produktionsmittel. Aus einer solchen Perspektive stellt sich die Privatisierung als Übergabe der Produktionsmittel vom Staat an natürliche Individuen dar. Aus der Perspektive der modernen Gesellschaft als einer „extended order" sind solche naturalistischen Zuordnungen unmöglich, weil beide, Subjekte und Objekte (oder Subjekte und ihre Umgebungen) sich *„gegenseitig ihre Entstehungsbedingungen fest[legen]"*. Das eine ist ohne das andere unmöglich, und das eine entsteht erst durch das andere.

Dieses „sie legen gegenseitig ihre Entstehungsbedingungen fest", ist ein evolutionäres Muster, welches für alle sich selbst organisierenden Systeme zutrifft. Der Biologe F. *Varela* hat dieses Muster als *kreativen Zirkel* bezeichnet, und diesen durch die Verwendung einer Radierung von *Escher* anschaulich gemacht: „In der Radierung von *Escher*", so *Varela,* „sehen wir, daß die beiden Hände sich gegenseitig zeichnen. Das heißt: sie legen gegenseitig ihre Entstehungsbedingungen fest. Sie ziehen sich selbst mit eigenen Mitteln aus der Radierung heraus und bilden eine eigene Entität. . . . Ihre Operation (das gegenseitige Zeichnen) legt die Bedingungen fest, unter denen sie unterschieden werden können, hebt sie von einem Hintergrund ab."

Dieses evolutionäre Muster treffen wir nicht nur in der Biologie, sondern auch in der Wirtschaft an. Es läßt sich folgendermaßen interpretieren:



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

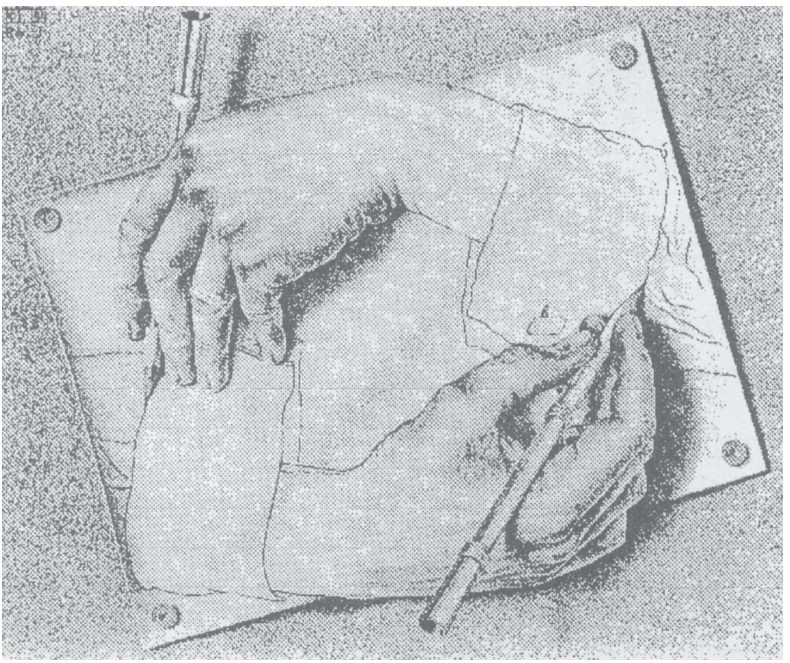


Abb. 1: Radierung von *Escher*

Quelle: Varela (1985).

Das, was in der Zeichnung *Escher*s das Papier ist, ist die amorphe Masse (in unserem Falle: die etatistische Wirtschaft), aus der sich die „extended order" einer Geldwirtschaft erst herausheben muß. Die Operation, die in *Escher*s Radierung das Zeichnen ist, ist in der Wirtschaft der Tausch (*Simmel* 1907, *Dietz* 1992a). Der Tausch generiert die Autonomie des wirtschaftenden Subjekts und zugleich die Märkte als seine Umwelt. Die Autonomie des Subjekts und die Umwelt des Marktes bedingen sich gegenseitig. Das eine ist ohne das andere nicht möglich. (Das ist, empirisch gesehen, freilich eine theoretische Übertreibung. Denn es gibt immer natürliche Subjekte, von denen aus der Markt „gestartet" werden kann. Denn das natürliche Individuum hat als solches Identität. Aber es kann und wird nur in einer Marktwirtschaft als wirtschaftlich autonomes Subjekt auftreten.)

II. Soft Budget Constraints und Shortages

Die These vom Tausch als *dem* ordnungsbildenden Element der Wirtschaft bestätigt sich e contrario: Beseitigt man den Tausch, verliert das ökonomische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Subjekt seine Autonomie, gleichzeitig verschwindet der Markt: Preise verlieren ihre Signalfunktion; das Medium Geld wird passiviert; Wirtschaft als System (nicht als Aufgabe) löst sich auf. Es sind dies die Phänomene, die *Kornai* mit den Begriffen Soft Budget Constraints und Shortages beschreibt oder umschreibt. Shortages können als Schwäche des Mediums Geld gedeutet werden, denn shortages treten immer dann auf, wenn Geld nicht oder nur sehr schwer (also mit relativ zu anderem (wirklichem) Geld hohen Transaktionskosten) kauft. Dann greift die reale Schranke (constraint) vor der monetären, sofern diese überhaupt greift. Es herrscht folglich in der Tendenz Überbeschäftigung, denn alle Wirtschaftssubjekte müssen nach Ressourcen saugen: Man überlebt nur mit großen Vorräten und wenn man materielle Ansprüche, die von außen gestellt werden, abwehrt. Umgekehrt sind Geldwirtschaften der Tendenz nach Überschußwirtschaften (slack economies), weil Geld jederzeit den Zugriff auf Ressourcen ermöglicht, so daß man auf deren Horten verzichten kann. So greift die (künstlich = kulturelle) monetäre Schranke in der Tendenz vor der naturalen. Freilich reflektieren slacks nicht Funktionsstörungen der Marktwirtschaft, sondern sind Vorausetzung für deren Funktionieren (*Riese* 1980). Soft Budget Constraints sind andererseits ein Ausdruck für die fehlende Autonomie (Verantwortlichkeit) des Betriebes (paternalistische Beziehungen). Harte Budgetschranken existieren nur in Marktwirtschaften. In diesen ist die Identität der Unternehmen (der wirtschaftenden Subjekte) klar von seiner Umgebung abgegrenzt. Und sie ist klar abgegrenzt, weil die Beziehungen der Wirtschaftssubjekte auf Tausch beruhen.

Der eben diskutierte Zusammenhang wird im folgenden Graph anschaulich:

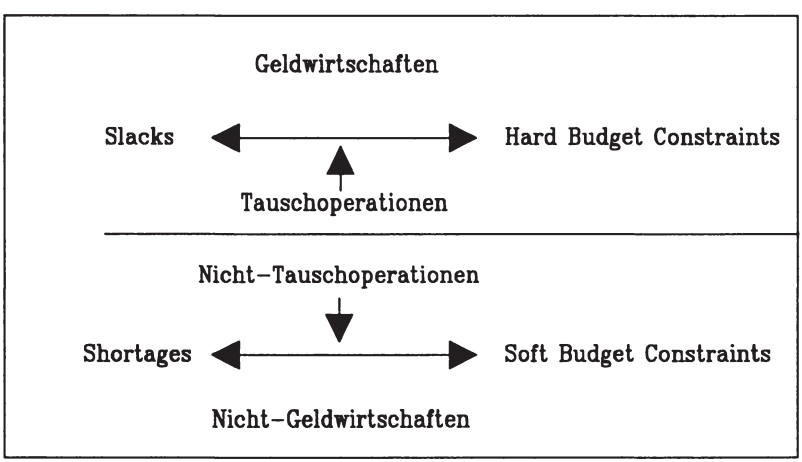


Abb. 2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Die Ausdifferenzierung der Wirtschaftsgesellschaft

Die Autonomie der Organisation und seine mediale Umgebung (Markt) sind die beiden institutionellen Elemente, aus denen sich die moderne Wirtschaftsgesellschaft aufbaut. Sie entwickelt sich durch eine Kombination und Rekombination dieser Elemente. Zugleich findet eine Beschleunigung der Tauschoperationen statt.

Den Wachstumsprozeß der modernen Wirtschaft kann man sich analog zum Wachstum eines Baumes vorstellen: als *Breiten- und Höhenwachstum*. Das *Breitenwachstum* bezieht sich auf die sachliche und räumliche Ausdehnung: Einerseits steigt, neben der Vergrößerung der Anzahl der Teilnehmer, die Anzahl der Produkte – es findet eine Ausdifferenzierung von Präferenzen und Technologien (auf nationalen Märkten) statt. Zugleich gleichen sich die Präferenzen und Technologien international an. Während die lokalen Preisdifferentiale zwischen Gütern ähnlicher Art und technologischer Stufe eingeebnet werden, vergrößern sich die Preisdifferentiale zwischen Gütern verschiedener Technologien. Zugleich verkürzen sich durch die Beschleunigung der Tauschoperationen die Lebenszyklen der Technologien; und sie synchronisieren sich international. Innovationen müssen schnell, frühzeitig und weitflächig erfolgen (*Nooteboom* 1992). Soweit zur Produktenebene.

Die „Verbreiterung" der Märkte ist funktional an ihre „Höhenwachstum" gebunden, ganz so wie bei einem Baum: Er kann nur in die Breite wachsen, wenn er auch an Höhe gewinnt. Eine Ausdifferenzierung der *Produkten- und Technologieebene* (in sachlicher und räumlicher Hinsicht) sowie eine Beschleunigung der Zyklen) ist an eine institutionelle „Hierarchisierung", d.h. eine Ausdifferenzierung der *Kontrollebene* gekoppelt. In Organisationen wächst mit der Komplexität der modernen Wirtschaftsgesellschaft die Anzahl der Hierarchieebenen, zugleich findet eine Ausdifferenzierung der Kontrollfunktionen durch Kapitalmärkte und finanzielle Intermediäre statt. Auf der „Produktenfläche" werden Produktionsprozesse beherrscht und Bedürfnisse befriedigt, in der „Kontrollvertikalen" die Kontrolle der Vermögensbesitzer (Eigentümer) über den Verwertungsprozeß sichergestellt.

Nun wird in einer ausdifferenzierten Wirtschaft nicht getauscht, um Bedürfnisse zu befriedigen – Konsumenten entziehen Güter dem Wirtschaftskreislauf –, sondern um die Interessen der Vermögensbesitzer zu befriedigen. Deshalb kann man von einer Hierarchie der Märkte sprechen: Vermögensmärkte dominieren Produktenmärkte.

Virtuell ist die Hierarchie des Vermögensmarktes über den Produktenmarkt schon in jedem wirtschaftlichen Akt angelegt. Denn dieser findet nicht bloß zwecks Nutzensteigerung aus dem erhaltenen im Vergleich zum geopferten Gut statt (via Produktion oder Tausch), sondern um die gesamte Vermögensposition des wirtschaftlich Handelnden zu verbessern. Damit ist der zeit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Aspekt in jeder wirtschaftlichen Handlung bereits eingeschlossen. In Naturalwirtschaften horten die Vermögensbesitzer Güter, was nur bis zu einem gewissen Grade sinnvoll ist, in Geldwirtschaften geht ihr „Horten" auf Geldwerte oder ihre Repräsentanten, und damit ins Unendliche. Hinter jeder wirtschaftlichen Operation steht also der Kalkül von Vermögensbesitzern. Von einer Hierarchie der Märkte kann man freilich erst sprechen, wenn der versorgungswirtschaftliche Aspekt der Produktion oder des Tausches sich vom Aspekt Vermögenssicherung durch Ausdifferenzierung der Märkte (Produkten- und Vermögensmärkte) getrennt und eine eigene Bedeutung erworben hat.

Vermögensmärkte weisen im Vergleich zu Produktenmärkten einige Besonderheiten auf.

- Vermögensmärkte unterscheiden sich von Produktenmärkten darin, daß auf ihnen Gegenstand der Tauschoperationen Rechtstitel sind, die Vermögensansprüche oder Erwartungen auf solche sichern helfen sollen.
- Vermögenswerte versprechen Nutzen, sind aber nicht unmittelbar nützlich. Sie sind nicht materieller Reichtum, sondern stellen Reichtum in Aussicht.
- Vermögenswerte sind nicht, wie Produkte, durch materielle Inputs erzeugt, sondern „Kreaturen" sozialer Interaktionen.
- Vermögenswerte sind „Verdoppelungen" *(Marx)* realer Nutzenswerte (Gebrauchswerte).

Durch diese Verdoppelungen ist Wirtschaft zu einem *hochreflexiven* Gebilde geworden: Tauschoperationen befassen sich mit „Dingen", die nur Tauschoperationen als soziale Handlungen hervorbringen können. Die Tauschoperation bezieht sich dann nicht nur auf Produkte als Ergebnisse von Produktionsprozessen, sondern auf „Sachwerte", deren ökonomischer Gehalt Aneignungsmöglichkeiten von Produkten bzw. von anderen „Sachwerten" ist. Man muß sich ja vor Augen halten, daß virtuell jeder Tauschakt (Vertrag) einen neuen Sachwert schafft. Das zeigt sich daran, daß Verträge Rechtstitel begründen, die transferiert werden können.

Der prominenteste Sachwert ist Geld. Es ist deshalb so begehrt, weil man sich Güter praktisch nur durch Geld aneignen kann. „Schließlich sind alle mannigfaltigsten Waren nur gegen den einen Wert: Geld –, das Geld aber gegen alle Mannigfaltigkeit der Waren umzusetzen" (*Simmel* 1907, S. 208).

Sind einmal alle Güter via Geld in „Werte" verwandelt – nur als solche sind sie letztlich für den Wirtschaftstreibenden von Interesse – ist die Tauschoperation *rückbezüglich,* womit sich eine Versorgungswirtschaft (Bedürfnisbefriedigungswirtschaft) in eine kapitalistische Verwertungswirtschaft verwandelt (*Marx* 1968, *Simmel* 1907, *Sombart* 1931). Die entwickelte Tauschwirtschaft ist also durch „Verdoppelungen" und „Rückbezüglichkeiten" gekennzeichnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das einfachste Beispiel für eine rückbezügliche (reflexive) Tauschoperation ist der Kredit: Es ist die Operation von Geld auf zukünftige Geldzahlungen, wobei der Zins als Prämie für die Aufgabe von Liquidität im Sinne von Keynes interpretierbar ist. (Das heißt, der Zins wird aus einem medialen Kontext (Tauschmittelfunktion) und nicht, wie in der neoklassischen Allokationstheorie als Preis für den Konsumverzicht oder als Grenzrate für intertemporale Allokation der Ressourcen erklärt.) Zugleich operiert man in der Wirtschaft ständig mit all jenen monetären oder halbmonetären assets der Geld- und Kapitalmärkte – die Literatur spricht von finanziellen Intermediären –, die doch nichts anderes darstellen als „Verdoppelungen" oder „Repräsentanten" von Sachwerten, die zu neuen Objekten der Tauschkommunikation (und damit der Spekulation) werden. Diese selbstreflexiven Operationen der Wirtschaft erleichtern ökonomische Aktivitäten, weil sie erlauben, das Risiko ökonomischer Handlungen auf eine Reihe von Tauschoperationen und damit auf mehrere ökonomische Akteure (z.B. Aktionäre, Banken, stille Teilhaber) aufzuteilen. Festverzinsliche Wertpapiere, Aktien und Optionen, Wechsel, Sicherheiten auf Forderungen, stille Beteiligungen etc. – sie alle (Geld eingeschlossen) sind Gegenstände von Tauschoperationen, deren Funktion die Sicherung und Steigerung von Vermögen ist.

Die moderne Wirtschaft hat ein weites Spektrum *finanzieller Intermediäre* entwickelt, welches die Ausdifferenzierung des Kontrollprozesses der Vermögensbesitzer über den Wirtschaftsablauf vorantreibt. Mit dieser Ausdifferenzierung wächst zwar die Kontollhierarchie in die Höhe, aber es entsteht eine große Anzahl von Schichten, was erlaubt, an der Kontrolle des Vermögensvermehrungsprozesses so teilzunehmen, daß die jeweilige Aufgabe übersichtlich bleibt. D.h. die Kontrolle des Vermögensverwertungsprozeß findet auf etlichen Ebenen statt und wird in etliche Operationen zerlegt. Auf jeder Ebene entstehen neue Autonomien – trotz wachsender materieller Abhängigkeiten – und mit ihnen neue budget constraints. Zum Beipiel: die Tätigkeit des Eigentümers (Portfoliomanagers) separiert sich von der der Manager, das Sparen wird unabhängig vom Investieren. Damit dieser funktionalen Ausdifferenzierung via Verträgen erhöht sich wiederum die Anzahl der Medien, durch welche Kontrolle über Vermögen ausgeübt wird.

Die neoklassische Standardtheorie schwärmt häufig noch vom Eigentümer-Manager, also von einer Firma, die unter der direkten Kontrolle ihres Eigentümers steht. Selbst die *Transaktionskostenanalyse,* soweit sie in der Tradition der Neoklassik steht (*Williamson* 1981), kommt zu normativen Vorstellungen, die von der realen Entwicklung eindeutig überholt wurden: Die Auslagerung von Produktion und Ausdifferenzierung der Eigentümerkontrolle finden trotz opportunistischen Verhaltens und der Spezifizität von assets in einem Ausmaß statt, der die neoklassische Transaktionskostenanalyse überrascht (*Nooteboom* 1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der systemtheoretische Ansatz bietet hier den Begriff der *Autonomie* an: offenbar entfaltet die Entkoppelung von wirtschaftlichen Aktivitäten, die der Tausch in seinen verschiedenen Formen ermöglicht, eine systemare Effizienz (X-Effizienz), die im Rahmen neoklassischer Modelle nicht zu behandeln oder nachzuvollziehen ist. Er gestattet nämlich – auf der Produktenebene – die Ausbildung jeweils neuer Identitäten und erzwingt damit nicht nur die Konzentration auf sog. „core activities", sondern zwingt auch dazu, neue Identitäten auf dem Markt durch Erfindung/Entwicklung von „core activities" zu gewinnen. Die Entkoppelung von Eigentümer- und Managementebene fördert ebenfalls die Identität des Eigentümers als Eigentümer und der Unternehmung als Unternehmung. Denn der Vermögensbesitzer hat viel kurzfristigere und anders gelagerte Interessen als das Unternehmen. Insgesamt muß angenommen werden, daß die gewachsenen Strukturen nicht hybrid sind, sondern funktionell durchaus der Komplexität der modernen Wirtschaftsgesellschaft entsprechen (*Demsetz* 1988b).

Aus dem oben gesagten folgt, daß es nicht genügt, nur die Tauschkommunikation in Gang zu setzen – auch eine Bazarökonomie ist durch Tauschkommunikation gekennzeichnet. Sie muß sozusagen auf das *Niveau* gebracht werden, das den funktionalen Erfordernissen der bereits materiell entwickelten osteuropäischen Wirtschaft entspricht. Und diese sind bereits ziemlich hoch entwickelt. Moderne Wirtschaften sind *hochkomplexe* Gebilde, die, wie wir gesehen haben, eine entsprechende Breite und Tiefe der institutionellen Strukturen verlangen. Die *Tauschoperationen* als solche bleiben aber *flach*. Das ist ja gerade ihre Stärke: die Komplexität der Gesellschaft, in der alles mit allem irgendwie zusammenhängt, in Einzelschritte bilateraler (!) Kontakte zu zerlegen – sozusagen in Elementarteilchen, die aber nur in der komplexen Struktur der ausdifferenzierten Institutionen funktional sind. Der Unterschied zur primitiven Tauschgesellschaft ist nicht nur die Anzahl der Produkte und die Häufigkeit der Operationen, sondern vor allem die finanziellen Intermediäre, die ins Spiel kommen, und damit das Ganze zu einer hochreflexiven und rasch arbeitenden Konstruktion machen.

Einen besonderen Stellenwert im Gefüge der Tauschoperationen hat der Kredit. Denn eine kapitalistische Wirtschaft wird, so *Riese* (1983, 1989), durch Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse getrieben: Konjunktur und Wachstum hängen von der Bereitschaft der Eigentümersubjekte ab, monetäre Forderungstitel zu begründen, d.h. Liquidität aufzugeben. Fehlt diese Bereitschaft, so stockt alles.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Einige Konsequenzen für Theorie und Praxis der Privatisierung in Osteuropa

I. Circulus virtuosus oder circulus vitiosus?

Die Transformation ist wie ein riesiger Irrgarten, dessen Auswege durch eine unübersehbare Zahl von circuli vitiosi versperrt sind oder nicht gefunden werden können. Ob praktisch geholfen werden kann, weiß ich nicht. Als Wissenschaftler, der in komfortablen Verhältnissen außerhalb dieses Irrgartens lebt, bleibt mir vorerst nichts anderes, als zu versuchen, ein vereinfachtes Modell zu bauen, in welchem die verwirrende Komplexität so reduziert wird, daß die Struktur dieses Irrgartens mit ihren circuli vitiosi (oder circuli virtuosi?) sichtbar wird.

Dazu habe ich Geldwirtschaft (in Anlehnung an theoretische Konzepte der Systemtheorie) als sich selbst organisierenden Mechanismus definiert, der sich in den Elementen „autonomes Subjekt" und „Umwelt" ausdifferenziert, und in welchem der Tausch die treibende Operation ist. Daraus folgt für die Transformation, daß vor allem die Tauschkommunikation in Gang kommen muß. Weiters haben wir von einer funktionalen Entsprechung von Institutionen und der realen Struktur der Wirtschaft gesprochen: die technischen Operationen einer Industriegesellschaft bedürfen eines entsprechend gewachsenen Baumes der modernen Zivilisation. Daraus folgt, daß nicht nur Tauschkommunikation, sondern entsprechend komplex funktionierende Tauschkommunikation in Gang kommen und schließlich erreicht werden muß. Und das ist an eine entsprechend ausdifferenzierte Struktur der Eigentumsbeziehungen und der finanziellen Intermediäre gebunden.

Während das westliche Modell gewissermaßen die Norm darstellt, auf die die Transformationsländer zugehen sollen (und letztlich irgendwie müssen, weil es funktional keine Alternative gibt) und auch zuzugehen gewillt sind, ist deren Realität weit davon entfernt. Die Realität ist, aus der Perspektive dieses theoretischen Kontextes gesehen, durch ein niedriges Niveau institutioneller Entwicklung bei gleichzeitig relativ hoch entwickelter technologischer Struktur gekennzeichnet.

Die Diskrepanz zwischen, wenn man so will, Kontroll- und Realebene hat sich mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft noch vergrößert. (Genau genommen gibt es keine Realebene, die unabhängig von der Kontrollebene existiert. Das gilt für alle sich selbst organisierenden Systeme.) Damit ist das systemare Vakuum gewachsen: Der Plan funktioniert (funktionierte er jemals?) gar nicht mehr, und der Markt funktioniert noch nicht.

Von diesem abstrakten und auf die wesentlichsten Elemente reduzierten Modell einer modernen Wirtschaftsgesellschaft und der Diskrepanz von Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

troll- und Realebene ausgehend, ergeben sich für Theorie und Praxis der Privatisierung und Transformation folgende prinzipielle Aspekte:

(1) *Simultanität der Entwicklung der Elemente:* Wir haben gelernt: „Privateigentum und Umgebung legen gegenseitig die Bedingungen ihrer Existenz fest" (siehe Abschnitt C.I.) Sie entstehen analog dem *Escher*schen Syndrom: sie definieren einen kreativen Zirkel. Man kann daher weder Privateigentum noch den Markt einführen, sondern muß die Entwicklung beider Schritt um Schritt fördern. Wir können daher nicht mit der Vorstellung von „großen", sondern nur von „kleinen" Sequenzen operieren, d. h. mit der Vorstellung einer Entwicklung, in der es um ein Vorrücken auf „allen Fronten" der institutionellen Elemente geht. Dieses Vorrücken ist zwar ungleichzeitig-sequentiell, aber es schließt immer an Vorhandenes an. Eine Erzeugung der einzelnen strukturellen Elemente eines Systems (Markt, Eigentum) ex nihilo ist unmöglich. Das sollte, wenn man in Kategorien von Entwicklung denkt, eigentlich selbstverständlich sein.

(2) *Fehlende Korrespondenz zwischen Systemebene und technologischer Struktur:* Märkte und technologische Strukturen entwickeln sich simultan, gewissermaßen Zug um Zug. Aber eben diese Korrespondenzregel ist in den Transformationsländern grob verletzt: ein miserabel funktionierendes System steht hoch entwickelten Industriestrukturen (internationale Arbeitsteilung) hilflos gegenüber.

Die Kombination von (1) und (2) ergibt das eigentliche Entwicklungsproblem der osteuropäischen Wirtschaften:

(3) Der *Escher*sche *circulus creativus* einer sich selbst tragenden (oder sogar beschleunigenden) Entwicklung (siehe (1)) schlägt infolge mangelnder Korrespondenz zwischen Systemebene und technologischer Struktur (siehe (2)) in einen *circulus vitiosus* um. Damit ist der Transformationsprozeß blockiert, was sich auf verschiedenen Ebenen nachweisen läßt (*Dietz* 1992 a). Der Transformationspolitiker steht gewissermaßen vor der Aufgabe, ein zerrissenes Netz, das unter Belastung steht, erneut zu knüpfen.

II. Stabilisierung versus Politik im magischen Dreieck: Autonomisierung, Marktherausbildung und Umstrukturierung

Wir können das Transformationsproblem als magisches Dreieck von *Autonomie* (Privateigentum) (A), *Marktherausbildung* (M) und *Umstrukturierung* (S) behandeln. Magisch ist das Dreieck deshalb, weil es sich um funktionale Anforderungen – aus transformationspolitischer Sicht um Ziele – handelt, denen *zugleich* entsprochen werden muß. Negativ formuliert: Ziel A ist nicht ohne Gefährdung von M oder S erreichbar, und ist selbst gefährdet, wenn man

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der Verfolgung von A von den Zielen M und S zu weit abkommt. (M und S bilden gemeinsam die Struktur der Wirtschaft. S ist die Struktur, die der Betrieb bildet bzw. mitbringt, M die Umgebung, die der Markt formiert.)

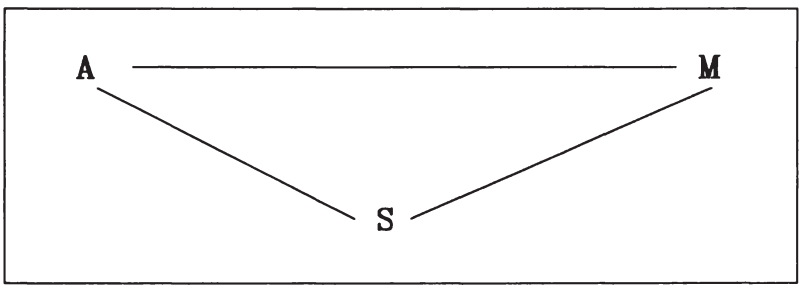


Abb. 3: Das magische Dreieck

In entwickelten und gut funktionierenden Geldwirtschaften operieren autonom handelnde Subjekte (A) in einigermaßen berechenbaren Marktumgebungen (M) mit einigermaßen passenden Strukturen (S). In den Transformationsökonomien hingegen sind weder die Unternehmen als autonome Subjekte etabliert – sie arbeiten unter soft budget constraints –, noch funktionieren *Märkte* bereits „normal". D.h. die Märkte sind noch zu weitmaschig (die Tauschkommunikation noch zu sporadisch) –: nicht vollständig, wie die Wohlfahrtstheorie sagen würde –, die Preise daher zu volatil, die Erwartungen zu unsicher, usw., um Vermögensbesitzer zu veranlassen, Forderungen in nationaler Währung zu begründen. Denn Geld ist weder hinsichtlich seiner Kaufkraft stabil (quantitativer Aspekt), noch in qualitativer Hinsicht (Rechtssicherheit, politische und wirtschaftliche Perspektive des Landes, usw.) etabliert. (In manchen Situationen (derzeit Rußland und Ukraine) sind Unternehmen nicht einmal bereit, für Geld zu produzieren.) Zugleich sind die *Strukturen,* die die halbautonomen Unternehmen vorfinden, extrem verzerrt: Mit ihnen lassen sich keine Gewinne erwirtschaften. Und zwar sind die materiellen Strukturen, welche die Transformationsländer vorfinden, umso verzerrter, je zentralistischer die Planwirtschaft gehandhabt wurde, und natürlich, je länger die Kommandostrukturen bestanden. Diese Strukturen paßten unter den Bedingungen der Mangelwirtschaft und unter dem Vorzeichen paternalistischer Regelungen, nicht aber unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Selektion.

Das magische Dreieck impliziert, daß Fortschritte in der Transformation nur durch ein *gleichzeitiges Vorwärtskommen* zu erreichen sind:

- In der *„Privatisierung"* im Sinne der Bildung autonomer Entscheidungseinheiten, d.h. durch zunehmende Härtung der budget constraints.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Durch fortschreitende Etablierung und Festigung der heimischen *Märkte*. Dazu gehören sowohl die Entwicklung stabiler Kunden- und Lieferantenbeziehungen, als auch die Entwicklung von finanziellen Intermediären (siehe oben), und vor allem die Zunahme an genereller Akzeptanz des nationalen Geldes im Sinne der Bereitschaft, Vermögen in dieser Währung zu halten. Und schließlich durch
- *Umstrukturierung* im Sinne etwa einer Reduktion der Inputs, Veränderung des Sortiments, Reorganisation, Marketing usw., also sowohl durch Anpassung an Marktstrukturen (Reduktion von Disproportionen), als auch durch Initiativen im Sinne *Schumpeter*schen Unternehmertums.

So viel von Zielkonflikten und magischen Polygonen der Wirtschaftspolitik im Westen die Rede sein mag, in der Literatur über die Transformation vermißt man entsprechendes Problembewußtsein. Denn die Ecken des magischen Dreiecks der Transformation bezeichnen Voraussetzungen, welche von ausgebildeten Wirtschaften „mitgebracht" werden: die Eigentumsrechte (privat oder staatlich) sind klar abgegrenzt, Geld kauft und zwar zu einigermaßen voraussehbaren Preisen, und die Strukturen passen in der Regel ebenfalls einigermaßen. Diese für entwickelte Wirtschaften mehr oder minder selbstverständlichen Voraussetzungen müssen im Transformationsprozeß erst erzeugt werden. Dies braucht erstens Zeit (und zwar umso mehr, je despotischer und zentralistischer die Regime vorher waren, und je stärker daher die Strukturen verzerrt sind), und ist zweitens ein *interdependenter Prozeß*. Das wird meist übersehen: die *Privatisierung wird als institutioneller Kraftakt* betrachtet; *Stabilisierung* gilt als Problem der *Makro-Politik* und wird meist bloß auf Geldwertstabilität und nicht auch auf die innere Stärkung der Märkte und des Geldes bezogen, und an *Umstrukturierung* wird erst gar nicht gedacht oder man erwartet, die unter Druck des Marktes gesetzten Unternehmen würden diese schon irgendwie zustande bringen. (Es entbehrt nicht einer gewissen Komik, wenn ausgerechnet *Sachs* (1990) dabei vor allem an den Staat appelliert, nachdem er die wirtschaftliche Depression durch seine Stabilisierungsstrategie vorprogrammierte.)

Die Vorschläge zu einem „sequencing" der Transformation übersehen zumeist den „magischen" Konnex. Nachdem erkannt wurde, daß das Erreichen der Ziele „Privatisierung" und „Umstrukturierung" Zeit in Anspruch nehmen würde (obgleich man auch hier mit viel zu knapp bemessenen Zeitvorgaben operierte), griff man jenes Teilziel heraus, von dem man glaubte, es sofort erreichen zu können, weil es einem diskretionären Zugriff der Wirtschaftspolitik zugänglich ist: die *makroökonomische Stabilisierung*. Sie wird üblicherweise als Sicherung des Geldwertes durch *Abbau des Nachfrageüberhanges* definiert. Sie soll, so die fast durchgängige Meinung, internes und externes wirtschaftliches Gleichgewicht herstellen und damit das Funktionieren von Märkten sichern. Aber daß diese Art von Stabilisierung die anderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele und damit die Transformation gefährden könnte, wurde kaum in Erwägung gezogen: Denn die Reduktion gesamtwirtschaftlicher Nachfrage führte zwar zu einer *statischen* Stabilisierung der Wirtschaft im Sinne der Herstellung kurzfristiger Marktgleichgewichte, unterband aber deren Anpassungsmöglichkeiten an die neu wirkenden Selektionsmechanismen. Kurzfristig wurde zwar eine Absenkung der Inflationsrate erreicht. Investitionen, die erforderlich wären, um die Strukturdefizite zu beseitigen, unterblieben jedoch, so daß Strukturen eher fixiert als verändert werden. Das aber führte die Betriebe noch tiefer in die Verlustzone und verhindert Privatisierung im Sinne der Sicherung von „Autonomie" der Unternehmen – und damit die Herausbildung des Marktes, um dessentwillen der Bevölkerung das Stabilisierungsopfer abverlangt wurde. Um einen nicht noch weiteren Absturz der Wirtschaft zu verhindern, wird nichts anderes übrigbleiben, als das staatliche Budget als Puffer einzusetzen – die Inflation winkt aus der Zukunft (*Golodko* 1992).

Das traditionelle Stabilisierungsrezept beruht m. E. auf einer *Fehlinterpretation des shortage Begriffes*. Anstatt in shortages ein Manko an geldwirtschaftlichen Institutionen zu sehen, werden shortages als gesamtwirtschaftlicher Nachfrageüberhang interpretiert, dem durch dessen Eliminierung zu begegnen sei. Aber der so reduzierten Nachfrage folgt nur die Reduktion des Angebots. Zwar sind Warteschlangen verschwunden. Aber hieraus auf ein normales Funktionieren des Marktes zu schließen, ist ein gefährlicher Trugschluß, der auf einer „optischen" Täuschung beruht. Denn an die Stelle der sozialistischen Warteschlangen ist die postsozialistische Unterbewertung der Währung getreten: Mit der Öffnung der Wirtschaften und der Einführung der Konvertibilität der Währungen entfällt die Notwendigkeit, ja die Möglichkeit, zu warten – sofern man Geld hat, kann für alles bezahlt werden. Warten erübrigt sich also. Die sozialistische Warteschlange nach Gütern fand ihr Ventil im Abschlag auf die Währung. Nicht zufällig ist die *Unterbewertung der Währung* (im Verhältnis zur Kaufkraftparität) umso größer, je länger die Warteschlangen seinerzeit waren. Nach eigenen Berechnungen betrug die Unterbewertung der Währungen der CSFR-Krone, des Zloty und des Forint im Jahre 1991 im Verhältnis zur DM (DM = 1): 0.238, 0.361 bzw. 0.476 (*Dietz* 1992c). Für Rußland oder die Ukraine beträgt dieser Abschlag vielleicht das Zehnfache oder sogar noch mehr. Unterbewertung hinsichtlich Kaufkraft heißt aber nicht unbedingt Unterbewertung hinsichtlich der Zahlungsbilanz: Trotz der krassen Unterbewertung des Zloty in bezug auf seine Kaufkraft könnte der Zloty bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit (Angebotskräfte) der polnischen Wirtschaft heute bereits überbewertet sein.

Die Nachfragereduktion führt also in die Depression, während die (zu rasche, und institutionell unvorbereitete) Öffnung der Wirtschaften durch die Unterbewertung der Währungen kompensiert wird, von der ein permanenter Inflationsdruck ausgeht, da sich die Preise heimisch produzierter Güter an den viel höheren Importpreisen orientieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als *Alternative* zum herrschenden Programm kommen nur Strategien in Frage, die auf den magischen Konnex Rücksicht nehmen. Falls Stabilisierungsmaßnahmen wegen bestehender Geldüberhänge unvermeidlich waren (wie im Falle Polens, nicht aber der CSFR), wäre eine Währungsreform angezeigt gewesen, deren Funktion darin bestanden hätte, die monetären Bestandsgrößen (Geldmenge und Geldforderungen) zu reduzieren und damit ein Gleichgewicht zwischen diesen und den laufenden Größen (Produktion, Warenumsatz) herzustellen. Außerdem hätte die Öffnung der Wirtschaft nur Schritt um Schritt mit der Kräftigung der Angebotsmöglichkeiten der heimischen Wirtschaft erfolgen dürfen: die Konvertibilität der Währung hätte langsamer eingeführt (Ungarn liefert hierfür ein positives Beispiel) und die Handelsschranken langsamer abgebaut werden sollen. Dann hätte auch die Unterbewertung nicht so dramatisch ausfallen müssen. (Nachträglich wurden Zollbarrieren in Polen und in der CSFR wieder erhöht.) In einem Klima des Wachstums oder nur milder Rezession ist Privatisierung leichter möglich, weil die Betriebe aus ihren Profiten Strukturverbesserungen finanzieren können. Fazit: Infolge des Übergangs war eine strukturelle Rezession ohnehin unvermeidbar, weil die Selektion durch den Markt einen Teil der aufgebauten Kapazitäten obsolet macht. Eine zusätzliche Nachfragebeschränkung zwecks Eliminierung der shortages half aber nicht dem Markt auf die Beine, sondern produzierte eine Depression, die Strukturveränderungen blockierte und damit die Betriebe noch tiefer in die Verlustzone trieb. Die statischen Stabilisierungsmaßnahmen haben daher eher die Entwicklung in Osteuropa in Richtung Marktwirtschaft geschwächt als zur Vitalisierung der Märkte in Osteuropa beigetragen.

III. Privatisierung in der Transformationsliteratur: Eine systemtheoretische Reinterpretation

So lange verkannt wird, daß sich das Institutionensystem einer Gesellschaft analog zur evolutionären Logik à la *Escher* selbst organisiert, wird die Privatisierungsdebatte durch „ptolomäische" Argumentationsumwege gekennzeichnet sein. Folgender Argumentationsverlauf ist durchaus typisch: Man beginnt mit der Bemerkung, Privatisierung sei der Schlüssel des Transformationprozesses, wobei Privatisierung als Übertragung staatlichen Eigentums an private Personen definiert wird; um – nach einigen Umwegen – zum Ergebnis zu kommen, daß es nicht auf Privateigentum per se, sondern auf den Markt ankäme (Beispiele sind *ECE(UNO)* 1982; *Hunya* 1992). Die Institution des Privateigentums müsse, so wird früher oder später eingeräumt, unter den Bedingungen monopolistischer Strukturen, fehlenden Wettbewerbs usw. sogar als schädlich betrachtet werden. Um haltlose Schlußfolgerungen zu vermeiden, wird daher die Zielstellung der Privatisierung reformuliert und – wie ich behaupte – ganz im Sinne des Anliegens der Systemtheorie – umgedeutet. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fixierung auf die zentrale Rolle der Privatisierung (im wörtlichen Sinne) weicht Begriffen wie

- Intensivierung (oder Einführung!) des Wettbewerbs
- der Abkoppelung der Wirtschaft vom Staat
- der Härtung der Budget Constraints oder
- der Schaffung von Umgebungen für die Unternehmen (*ECE(UNO)* 1992, S. 17).

Diese Forderungen lassen sich jedoch darauf reduzieren, die Tauschkommunikation in Gang zu setzen. Denn

- was ist Wettbewerb, wenn nicht Existenz von Tauschoptionen (Vertragsoptionen), deren Dichte nicht nur mit der Anzahl der potentiellen Marktteilnehmer, sondern auch mit der Reduktion der Transaktionskosten zunimmt?
- Was heißt Abkoppelung der Wirtschaft vom Staat, wenn nicht Übergang von bürokratischer (paternalistischer) Kommunikation auf Tauschkommunikation?
- Welcher Typ an wirtschaftlicher Kommunikation, wenn nicht Tauschhandlungen führen zu einer Härtung der budget constraints? Denn über Tausch zu kommunizieren, heißt, die Konsequenzen seines eigenen Handelns zu tragen.
- Und schließlich: Wie oder wodurch denn sonst als durch den Tausch entstehen „objektivierte" Umgebungen für Unternehmen? (Zum Begriff der Objektivierung siehe *Simmel* 1907, S. 62 - 100).

IV. Die kleine und große Privatisierung: der „kleine" Unterschied

Die anfängliche Euphorie, die in eine rasche *Privatisierung des Staatseigentums* – und nur von dieser sprechen wir hier – gesetzt wurde, mußte enttäuscht werden, weil sich *Eigentumsrechte und Märkte simultan* herausbilden. Privateigentum kann weder durch Dekret geschaffen noch generell durch Verkauf oder Geschenke geschaffen werden. Die Privatisierung von Staatseigentum kann nur dort relativ rasch vorwärtskommen, wo

- klare Subjekt-Objekt-Relationen herstellbar sind: das ist im Falle von Gaststätten, Kleinhandel, Handwerksbetrieben der Fall. Dort erlangen natürliche Personen oder Personengruppen Eigentum über Produktionsmittel, die eine technisch und organisatorisch überschaubare Einheit bilden, oder
- wo bereits, durch eine vorherige Korporisierung, Kommerzialisierung und Umstrukturierung in staatlichen Unternehmen entsprechende institutionelle Voraussetzungen vorhanden sind. Aber dann hat Privatisierung (im engeren Sinne) die Dringlichkeit verloren, die man ihr häufig zumißt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Schaffung von Privateigentum aus der „Konkursmasse" der kommunistischen Wirtschaft, deren Charakter darin bestand, die Eigentumsgrenzen aufzuheben, kann nur ein *evolutionärer* Prozeß sein. Denn bei einem Großunternehmen haben wir es nicht mehr mit einer simplen Subjekt-Objekt Beziehung zu tun: hier eine natürliche Person, dort Produktionsmittel (in naturaler Form), sondern mit einem artifiziellen Subjekt, welches sich aus einem Bündel von Vertragsbeziehungen konstituiert, welches „Kapital", d.h. einen Wert verwertet. Kapital setzt aber voraus, daß der Markt laufend über den Wert der „Assets" befindet. (Kapital ist eben kein Produktionsmittel, sondern ein Marktwert, der die Profiterzielungschancen der Unternehmung reflektiert.) Ohne gefestigte Märkte lassen sich Unternehmen und Investitionen in Unternehmen aber nicht bewerten. Da aber dann das Risiko einer Beteiligung (in welcher Form und Funktion auch immer) unabschätzbar ist, sind Privatisierungen so lang blockiert, so lang der „Markt" keine hinreichenden Anhaltspunkte liefert. So lange wird dann freilich auch die Bildung von Märkten gebremst, usw. – ein circulus vitiosus. Geldmangel auf seiten der Bevölkerung ist, wie oft behauptet, sicher nicht der entscheidende Hindernisgrund für Privatisierungen.

V. Breiten- und Höhenwachstum: Unausgewogenheiten?

Daß die Schwierigkeiten im Übergangsprozeß so unterschätzt wurden, könnte man damit deuten, daß man nicht verstanden hat, daß das „Breitenwachstum" des Marktes auf ein entsprechendes „Tiefenwachstum" angewiesen ist. So wurden die „horizontal" wirkenden Effekte des Mediums Geld durch eine oft vorrasche Liberalisierung der Preisbildung und vorrasche Einführung der Konvertibilität beschleunigt, während die „Vertikalstruktur" der Märkte (im Sinne finanzieller und organisatorischer Intermediäre) zurückblieb, so daß die Unternehmen weder über hinreichende *Flexibilität* noch *Festigkeit* verfügen, um auf den gewaltigen Anpassungsdruck in produktiver Weise reagieren zu können. Daß die vertikale Dimension so selten gesehen wird, dürfte darin liegen, daß sich die meisten Privatisierungsansätze noch am Vorbild des Eigentümer-Managers, also an sehr flachen Kontrollhierarchien orientieren, und daß die „Einführung des Marktes" mit der Liberalisierung der Preise und des Außenhandels, der Konvertibilität der Währungen usw., also eben nur mit dem Breitenwachstum der Märkte gleichgesetzt wird. Dieser Hinweis ist als sehr vorläufiger Deutungsversuch des Phänomens zu verstehen, daß in Osteuropa zwar Märkte zu existieren scheinen, aber Unternehmen sich noch so verhalten, als ob sich „nichts" geändert hätte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Am Alten anschließen oder alles von Neuem aufbauen?

Der systemtheoretische Ansatz hat sowohl für die Interpretation der *Geschichte des Kommunismus* als auch für Theorie und Praxis der Transformation Konsequenzen. Danach beginnt die Transformation nicht 1989, sondern schon mit der *NEP* (1921) bzw. nach dem zweiten Etatisierungschub bereits unter *Stalin*. Aus der Überlegung, daß das zentralistische Modell nie überlebensfähig war, folgt, daß es seinen Untergang nur hinauszögern konnte, indem es Kompromisse mit (systemkonträren) Elementen der westlichen Gesellschaften einging, welche das zentralistische Modell einerseits ideologisch und praktisch aushöhlten (*Dietz* 1992a), welche aber andererseits die institutionellen Elemente erzeugte, an der die Selbstorganisation der Marktwirtschaft ansetzen kann. So ist Ungarns sog. Gulasch-Kommunismus rückblickend als Spätphase des kommunistischen Systems einzustufen, in welchen den evolutionären Elementen des Markts im System gezielt nachgegeben wurde. In bezug auf die Eigentumsproblematik läßt sich die Geschichte der Wirtschaftsreformen des Sozialismus als Geschichte von Bemühungen auffassen, die systemare Effizienz der Systeme durch die Härtung von internen (betrieblichen) Budgetschranken zu verbessern, und damit dem völlig unkontrollierbaren Hin- und Herschieben von Ressourcen Einhalt zu gebieten. Daß eine wirkliche Härtung der budget constraints unter den Bedingungen eines etatistischen Parteistaates ausbleiben mußte, liegt an der Beibehaltung paternalistischer Kommunikation. Eine Härtung der budget constraints ist nur bei konsequenter Umstellung auf Tauschkommunikation zu erwarten.

Jedenfalls haben sich auch innerhalb des Systems des sog. Staatseigentums faktische Eigentumsgrenzen herausgebildet, die im Prozeß der Privatisierung ihre Berücksichtigung finden sollten und finden müssen. Kahlschlagstrategien, die eine Rezentralisierung des Eigentums und eine anschließend radikale Privatisierung durch Verkauf (desinvestment) vorsehen, sind nicht nur kontraproduktiv, sondern praktisch undurchführbar. Denn sie verletzen die faktischen Eigentums- oder Kontrollrechte (accrued und vested interests; hierzu siehe *ECE(UNO)* 1992, S. 11) und erschweren durch Verunsicherung der Beteiligten die (ohnehin unwahrscheinlicher gewordene) Kontinuität ökonomischer Abläufe.

Es ist Mode geworden, die Forderung nach einem langsameren Übergang und staatlichem Engagement als Verrat an den Prinzipien der Marktwirtschaft zu interpretieren. Langsames Vorgehen kann auch den Vorwurf der Kollaboration mit alten Machtgruppierungen einbringen. Die Angelegenheit ist, wie vieles in Osteuropa, äußerst zwiespältig. Von der Opposition wird nämlich in einem raschen Übergang (in der ersten Phase: Renationalisierung) ein probates Mittel gesehen, die alten oder neuen Eliten auszuhebeln. Ein zu radikales „Ausmisten" kann aber die Wirtschaft ruinieren. Ein Kompromiß ist wohl

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwer zu finden (zu diesen und anderen Dilemmas der Transformation siehe *Kovacs* 1992). Ungeduld und moralischer Druck sind keine guten Ratgeber. Oft weist die Klage über Hindernisse gegen eine rasche Einführung des Marktes Parallelen mit der Argumentation kommunistischer Politkommissare auf, die seinerzeit „Muttermale der kapitalistischen Gesellschaft" für die Schwierigkeiten beim Aufbau des Kommunismus/Sozialismus verantwortlich machten und forderten, diese „radikal auszumerzen". Ganz ähnlich mutet oft das Drängen sog. Erzliberaler an (von denen ich behaupte, daß sie nicht wissen, was eine liberale Gesellschaft ist). Viele scheinen die Schwierigkeiten bei der Einführung der Marktwirtschaft nur darin sehen zu wollen, daß nicht schon alle Preise liberalisiert worden seien, die Währung noch nicht voll konvertibel gemacht und das Eigentum nicht schon längst privatisiert worden sei, die monetäre Politik nicht hinreichend restriktiv sei, die Reallöhne nicht genügend gesenkt würden, die Beschäftigung nicht mindestens im Tempo der Produktion abgenommen habe, und nicht schon längst alle Kommunisten verjagt worden seien.

So einfach ist es sicher nicht. Schwierigkeiten des Übergangs sind weder bloß den noch nicht ausgemerzten „Muttermalen" der kommunistischen Gesellschaft noch bloß einer verfehlten Politik (Regulierung) zuzuschreiben, sondern liegen strukturell in der Schwäche einer sich erst zu organisierenden Wirtschaft (d.h. des zu Regelnden). Und natürlich insofern an den „Muttermalen" der kommunistischen Gesellschaft! Aber eine zu radikale Ausmerzung kann die Sache nur noch schlimmer machen. Die Ungeduld, von der oben die Rede ist, ist ein Schwächezeichen und weist auf den Mangel von Vertrauen in die evolutionären Kräfte des Marktes hin, der selbst für *Hayek* (The Road to Serdom!) bezeichnend ist. Eine schlechte Regulierung des Übergangs kann die Probleme freilich noch verschärfen. Im Unterschied zur Neoklassik, die zwischen Marktapologie und Marktfeindlichkeit keine Mitte findet, wird der systemtheoretische Ansatz einerseits mehr Toleranz gegenüber den funktionalen Schwächen des Marktes, die in der Transformationsphase ganz unvermeidlich sind, aufbringen, und andererseits die Verantwortung des Staates oder der Gemeinschaft für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Stabilität betonen.

VII. Zur Funktion des Staates im Übergang

Nachdem aus dem Blickwinkel der Systemtheorie nur Marktwirtschaften Wirtschaften sind, und es daher kein „objektives", systemunabhängiges Kriterium gibt, wonach die Effizienz von Wirtschaftssystemen zu messen ist (die Anwendung des Paretokriteriums für die gesamte Wirtschaft wird abgelehnt – dazu siehe *Buchanan* 1987, 1991; *Hayek* 1952, *Dietz* 1992a), kann es auch keine prinzipiellen theoretischen Vorbehalte gegen den Staat geben. Denn aus systemtheoretischer Sicht besteht die Aufgabe des Staates für die Wirtschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darin, die Bedingungen zu sichern, daß sich Tauschoperationen kontinuieren. Die „aktive" Aufgabe des Staates in der Transformationsperiode besteht in der Unterstützung der Kommerzialisierung der Wirtschaft nach merkantilistischem (*List*'schem!) Vorbild, d.h. darin, die Konstitution einer nationalen Währung durch entsprechende monetäre, fiskalische und institutionelle Bedingungen zu fördern, seine „defensive" darin, zu verhindern, daß die Erbmasse des Kommunismus, insbesondere die Staatswirtschaft, völlig im Chaos versinkt: der Aufbau wird dadurch nicht leichter, indem man die Staatswirtschaft zugrunde gehen läßt. Der Staat muß daher vieles „hinüberretten", d.h. Anschlüsse ermöglichen oder Anschlußwahrscheinlichkeiten erhöhen.

Allerdings ist in einigen Ländern der staatliche Apparat durch Korruption und Inkompetenz so zerrüttet, daß man mit einem positiven Beitrag der bürokratischen Eliten im Übergang, in welchem ein starker Staat nötig wäre, nicht rechnen kann. Das gilt gerade für die früher hochzentralisierten Länder, bei denen mit einer schwierigen und langen Übergangsperiode zu rechnen ist. *Åslund* hat aber wohl recht, wenn er für diese Länder einen „kleinen" Staat mit der Begründung prognostiziert, deren Zerfall sei sehr weit fortgeschritten, womit ein weiteres Beispiel für die circuli vitiosi des Übergangs formuliert ist (*Åslund* 1992).

Bei der Transformation kann es also niemals bloß um die Erfüllung der *Normen liberalen Wirtschaftens* gehen, also um Privatisierung, Liberalisierung der Preise, die Einführung einer konvertiblen Währung usw., sondern darum, daß die *Operation,* auf der eine liberale Wirtschaftsgesellschaft beruht, d.h. der Tausch weitergeht. Denn durch ihn konstituiert und kontinuiert sich Wirtschaft, nicht durch die Normen. Freilich muß der Tausch gerade an der Spitze der Markthierarchie fortgeführt werden. Das ist die Kreditoperation, welche die Konjunktur einer modernen Wirtschaft trägt: die Bereitschaft, Forderungstitel in nationaler Währung zu begründen (siehe Abschnitt C.III). Dieses Kriterium ist der Test, den die Transformationspolitiken und Maßnahmen letztlich bestehen müssen – und nicht die Raschheit oder Forschheit, mit der Preise liberalisiert werden, die Währung als konvertibel erklärt und die Inflationsrate gegen Null gebracht wird, Vouchers ausgegeben werden, usw. Diese Maßnahmen können wirkungslos verpuffen. Nachdem die sog. liberalen Konzepte nicht greifen, wird man, wie schon seinerseits die Kommunisten es getan haben, die Menschen für das Versagen des Systems verantwortlich machen.

Literaturverzeichnis

Alchian, A. A. (1987): Property Rights, in: Palgrave, Vol. III: S. 1031 - 1035.

Åslund, A. (1992): The Role of the State in the Transition to Capitalism, Working Paper, No. 41, Stockholm Institute of Soviet and East European Economics, Stockholm 1992.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Baecker, D. (1986): Informationen und Risiko in der Marktwirtschaft, Frankfurt/M. 1988, zitiert als Dissertation., Univ. Bielefeld, Bielefeld 1986.

Buchanan, J. M. (1979): What Should Economists Do?, Indianapolis 1979.

— (1987): Economics between Predictive Science and Moral Philosphy. Compiled by Tollison, R. D. and Vanberg, V. D., Houston 1987.

— (1991): The Economics and the Ethics of Constitional Choice, Michigan 1991.

Demsetz, H., Hg. (1988a): Ownership, Control, and the Firm, Oxford 1988.

— (1988b): A Framework for the Study of Ownership, in: Demsetz, H., Hg. (1988a), S. 12 - 27.

Dietz, R. (1990): The Reform of Soviet Socialism as a Search for Systemic Rationality, A System's Theoretical View, in: Communist Economies, 2, No. 4, 419 - 439.

— (1992a): Tausch und Rationalität von Wirtschaftssystemen, Ein Beitrag zur Begründung eines systemtheoretischen Paradigmas, Mimeo, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, vorläufige Fassung der Habilitationsschrift, Fachbereich 10 der Freien Universität Berlin.

— (1992b): From Command to Market Economies – An Exchange Theoretical View, Forschungsbericht des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 185, Wien 1992.

— (1992c): Energy Markets in Transition. The Case of End Use Energy Prices, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsforschung, Forschungsbericht, erscheint demnächst.

ECE(UNO) (1992): On Property Rights and Privatization in the Transformation Economies, Mimeo, Geneva 1992.

Engels, F. / *Marx,* K. (1954): Briefe über „Das Kapital", Berlin/O. 1954.

Etzioni, A. (1992): How is Russia Bearing Up?, in: Challenge, May-June, S. 40 - 43.

Fisher, F. M. (1984): Disequilibrium Foundations of Equilibrium Economics, Cambridge 1984.

Förster, H. v. (1985): Das Konstruieren einer Wirklichkeit, in: Watzlawick, P., Hg. (1985), S. 39 - 60.

Furobotn, E. / *Pejovich,* S. (1972): Property Right and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, 10, No. 4, S. 1137 - 1162.

Glasersfeld, E. v. (1985): Einführung in den radikalen Konstruktivismus, in: Watzlawick, P., Hg. (1985), S. 16 - 38.

Golodko, G. W. (1992): Stabilization, Recession and Growth in Postsocialist Economy, Paper presented at the 2nd EACES-Conference, Groningen, Sept. 24 - 26.

Hahn, F. (1982): Reflections on the Invisible Hand, Lloyds Bank Review, No. 144.

Harms, B., Hg. (1931): Kapital und Kapitalismus, Berlin 1931.

Hayek, F. (1945): The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, 35, No. 4, S. 519 - 530.

— (1952): Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach / Zürich 1952.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1988): The Fatal Conceit: The Errors of Socialism. The Collected Works of F. A. Hayek, Vol. 1, London 1988.

Hunya, G. (1992): Speed and Level of Privatization of Big Enterprises in Central and Eastern Europe – General Concepts and Hungarian Practice, Forschungsbericht des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 176, Wien 1992.

Ingrao, B. / *Israel,* G. (1985): General Equilibrium Theory. A History of Ineffectual Paradigmatic Shifts, in: Fundamenta Scientiae, 6, No. 1, S. 1 - 45 und No. 2, S. 89 - 125.

Jung, W. (1990): Georg Simmel zur Einführung, Berlin 1990.

Kirman, A. (1987): The Intrinsic Limits of Modern Economic Theory: The Emperor Has No Clothes, EUI-Working Paper, No. 87/323, Florence 1987.

Kirzner, I. M. (1992): The Meaning of the Market Process. Essays in the Development of Modern Austrian Economics, London/New York 1992.

Kornai, J. (1980): Economics of Shortage, 2 Vols., Amsterdam/New York/Oxford 1980.

Kovacs, J. M. (1992): Engineers of the Transition – Interventionist Temptations in Eastern European Economic Thought, in: Acta Oeconomica, 44, No. 1 - 2, S. 37 - 52.

Lipton, D. / *Sachs,* J. (1990): Creating a Market Economy in Eastern Europe: the Case of Poland, in: Brookings Papers on Economic Activity, I, S. 75 - 133.

Luhmann, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/M. 1984.

— (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1988.

Marx, K. (1968): Das Kapital, Bd. 1, MEW Bd. 23, Berlin/O. 1968.

Maturana, H. R. / *Varela,* F. J. (1984): Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens, 3. A., Bern/München 1987.

Mises, L. von (1920): Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, in: Archiv für Sozialpolitik, 47, S. 86 - 121.

Morgenstern, O. (1972): Thirteen Critical Points in Contemporary Economic Theory: An Interpretation, in: Journal of Economic Literature, 10, No. 4, S. 1163 - 1189.

Nooteboom, B. (1992): Towards a Dynamic Theory of Transactions, in: Evolutionary Economics, 1.

Ötsch, W. (1991): Gibt es eine Grundlagenkrise der neoklassischen Theorie?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 208, Nr. 6, S. 642 - 656.

Polanyi, K. (1944): The Great Transformation, Boston 1957.

Riese, H. (1983): Geldökonomie, Keynes und die Anderen, Kritik der monetären Grundlagen der Orthodoxie, in: Ökonomie und Gesellschaft, 1, S. 103 - 160.

— (1989): Geld, Kredit, Vermögen – Begriffliche Grundlagen und preistheoretische Implikationen der monetären keynesianischen Ökonomie, in: Riese, H. / Spahn, H.-P., Hg. (1989), S. 1 - 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1990): Geld im Sozialismus – Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen des Sozialismus, Regensburg 1990.

Riese, H. / *Spahn,* H.-P., Hg. (1989): Internationale Geldwirtschaft, Regensburg 1990.

Schelkle, W. (1991): Entwicklung unter geldwirtschaftlichen Bedingungen, Diss., Fachbereich 10 der Freie Universität Berlin 1991.

Shubik, M. (1985): A Game-Theoretic Approach to Political Economy, Cambridge/Mass./London 1985.

Simmel, G. (1907): Die Philosophie des Geldes, 6. A., Berlin 1958.

Simon, H. A. (1978): Rationality as Process and as Product of Thought, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 68, No. 2, S. 1 - 16.

Sombart, W. (1931): Einführung in Begriff und Wesen des Wirtschaftssystems, in: Harms, B., Hg. (1931), S. 77 - 104.

Streissler, E. (1980): Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: Streissler, E. / Watrin, C., Hg. (1980), S. 38 - 69.

Streissler, E. / *Watrin,* C., Hg. (1980): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980.

Varela, F. (1985): Der kreative Zirkel, in: Watzlawick, P., Hg. (1985), S. 294 - 309.

Watzlawick, P., Hg. (1985): Die erfundene Wirklichkeit – Wie wissen wir, was wir zu wissen glauben. Beiträge zum Konstruktivismus, München 1985.

Williamson, O. E. (1981): The Economics of Organization, in: American Journal of Sociology, 87, No. 3, S. 548 - 577.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien

Von *Hans-Rudolf Peters,* Oldenburg

A. Einleitung

Nach den in einer ökonomischen Katastrophe geendeten Experimenten mit imperativen Strukturplanungen in allen ehemals sozialistischen Planwirtschaften sowie den ebenfalls überwiegend schlechten Erfahrungen mit strukturpolitischen Interventionen in Marktwirtschaften mag man spontan dazu neigen, die anstehenden Privatisierungen im Zuge des Transformationsprozesses nahezu ausschließlich als betriebswirtschaftliches Verkaufs- bzw. Absatzproblem zu betrachten und jedwede Verknüpfung mit strukturpolitischen Überlegungen von vornherein abzulehnen. In der Privatisierungsdebatte herrscht deshalb die Meinung vor, daß die anstehenden Privatisierungen der ehemals volkseigenen Betriebe und des sonstigen Volks- bzw. Staatsvermögens regelmäßig nach betriebswirtschaftlichen Kriterien und nach marktwirtschaftlichen Regeln möglichst schnell erfolgen solle. Davon wird eine Umstrukturierung der Wirtschaft erwartet, die im Ergebnis zu marktwirtschaftlich funktionsfähigen, d. h. auf den ökonomischen Strukturwandel flexibel reagierenden Strukturen führt. Strukturpolitische Privatisierungsstrategien werden oft mit dem pauschalen Hinweis abgelehnt, daß damit der Politisierung von Entscheidungen über die Verwertung des ehemals volkseigenen Vermögens Tür und Tor geöffnet und damit der notwendige Privatisierungsprozeß in falsche, d. h. unökonomische Bahnen gelenkt würde.

Allerdings sollte bedacht werden, daß die ordnungspolitische Problematik von strukturpolitischen Privatisierungsstrategien eng mit dem jeweiligen Inhalt und der Art der sektoralen Strukturpolitik verknüpft ist, so daß Privatisierungsstrategien mit vorwiegenden Strukturanpassungszielen sicherlich anders als mit weitgehenden Strukturerhaltungs- oder Strukturgestaltungszielen zu beurteilen sind. Ferner darf nicht außer acht gelassen werden, daß die strukturpolitischen Aktivitäten in einer erst im Zuge von Transformationsprozessen entstehenden Marktwirtschaft eventuell anders zu gestalten und auch ordnungspolitisch unterschiedlich zu bewerten sind als in einer schon lange bestehenden Marktwirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Anlässe und Formen der Strukturpolitik

Da strukturpolitische Privatisierungsstrategien nicht losgelöst von der ordnungspolitischen Problematik der sektoralen Strukturpolitik beurteilt werden können, müssen zunächst die Anlässe, Möglichkeiten und ordnungspolitischen Grenzen strukturpolitischen Handelns in marktwirtschaftlich orientierten Systemen aufgezeigt werden.

In der Regel ist die Entwicklung einer dynamischen Marktwirtschaft von Wandlungen ihres inneren Gefüges, d.h. vor allem ihrer Branchenstrukturen begleitet. Strukturwandlungen sind sowohl eine Begleiterscheinung als auch eine Voraussetzung des ökonomischen Entwicklungsprozesses und des Wirtschaftswachstums, in dessen Verlauf sich die Relationen der wirtschaftlichen Teilbereiche untereinander verschieben und sich ihre Proportionen zur Gesamtwirtschaft verändern. Strukturwandlungen sind dauerhafte Veränderungen, die entweder plötzlich – wie z.B. als Entwicklungsbruch infolge des Zusammenbruchs ehemals sozialistischer Zentralplanwirtschaften – oder stetig vor sich gehen und deren Trend nicht umkehrbar ist. Eine einmal angestoßene, sich stetig fortsetzende Strukturänderung, die sich in der Entwicklung als Wachstum oder Rückbildung erweist, kommt zu einem bestimmten Zeitpunkt zwar zum Stillstand, birgt aber keine Kräfte in sich, die den Trend der Aufwärts- oder Abwärtsentwicklung umkehren.

Technologische und ökonomische Strukturänderungen lösen meist bestimmte Impulse für wirtschaftliche Entwicklungs- und Wachstumsprozesse aus, die ihrerseits dann Anpassungsprozesse an den Strukturwandel notwendig machen. Daraus ergeben sich für die Wirtschaftspolitik in einem marktwirtschaftlich orientierten System prinzipiell noch keine Anlässe für strukturpolitisches Eingreifen, weil die Entscheidung über die Bemessung und Anpassung der Produktionskapazitäten den einzelnen autonomen Wirtschaftssubjekten obliegt und eventuelle Überkapazitäten oder Engpässe bei funktionsfähiger Marktsteuerung letztlich stets beseitigt werden. Wenn es trotzdem in bestimmten Wirtschaftssektoren zu langandauernden Disproportionen zwischen Produktionskapazität und Nachfragevolumen kommt, so kann dieses sowohl an begrenzter Anpassungsfähigkeit als auch mangelnder Anpassungswilligkeit der Wirtschaftssubjekte liegen. In der Regel ist die Anpassungsreaktion und -geschwindigkeit der Wirtschaftssubjekte nicht unendlich groß, so daß es häufig zu zeitlichen Verzögerungen bei der Anpassung an den Strukturwandel und somit auch zu zeitweisen Disproportionen in Form von Überkapazitäten oder Engpässen kommt. Insbesondere bei bestehenden Überkapazitäten, die gegebenenfalls über die Wettbewerbssteuerung und die Selbstheilungskräfte des Marktes nur in einem für die Volkswirtschaft und die Gesellschaft zu langwierigen und sozial schmerzhaften Anpassungsprozeß abgebaut werden, kann sich der Staat eventuell veranlaßt sehen, mit strukturpolitischen Hilfsmaßnahmen die Anpassungsvorgänge zu erleichtern und für die vom

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturwandel belasteten Wirtschaftssubjekte sozial erträglich zu machen. Der Strukturwandel kann also ökonomische und soziale Probleme mit sich bringen, die strukturpolitisches Handeln des Staates erfordern. Dieses zeigt sich auch noch bei anderen Anlässen. So können sich die strukturpolitischen Instanzen insbesondere aus beschäftigungspolitischen Gründen genötigt sehen, den Strukturwandel in einem Sektor (z. B. der Landwirtschaft) oder zwischen interdependenten Bereichen (z. B. zwischen den Energieträgern Kohle und Öl) zu verlangsamen oder zeitweise zu unterbinden, um den Anpassungszeitraum für die betroffenen Branchenangehörigen bis zur Umstrukturierung einer monostrukturierten in eine arbeitsplatzmäßig vielgestaltige Region zu strecken. Ferner kann es zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und der volkswirtschaftlichen Produktivität strukturpolitisch geboten sein, Anpassungshemmnisse abzubauen und die Mobilität der Produktionsfaktoren in und zwischen den Wirtschaftszweigen zu erhöhen, wodurch in der Regel die brancheninterne Umstrukturierung und der intersektorale Strukturwandel beschleunigt werden. Allerdings tritt in der strukturpolitischen Praxis die Förderung des Strukturwandels und des Wirtschaftswachstums häufig hinter Ziele der Strukturwandelverzögerung und der Einkommensumverteilung zurück. Dieses hängt wesentlich damit zusammen, daß sich in Sozialen Marktwirtschaften mit steigendem Wohlstandsniveau und immer dichter geknüpftem Netz der sozialen Sicherheit vielfach sowohl bei Unternehmern als auch bei Arbeitnehmern eine Mentalität ausbreitet, die darauf hinausläuft, erworbene Besitzstände für unantastbar zu erklären sowie zusätzliche Leistungs- und Anpassungsmühen zu vermeiden und eventuelle Anpassungskosten zu sozialisieren. Die praktizierende Strukturpolitik neigt deshalb dazu, den Strukturwandel möglichst zu dämpfen und zu verzögern. Sie läßt Strukturwandlungen häufig nur dann staatlich unbeeinflußt, wenn die vom Strukturwandel nicht oder weniger Berührten oder hinsichtlich ihrer Einkommens- und Besitzverhältnisse Begünstigten die Zeche der Anpassungskosten für die vom Strukturwandel Belasteten bezahlen. Damit wird jedoch im Verteilungskampf der Gruppen um staatliche Strukturhilfen (insbesondere Subventionen und begünstigende Regulierungen) die Position derjenigen Branchen und Berufszweige gestärkt, deren Besitzstände (z. B. Marktanteile, Einkommensniveau, Arbeitsplätze) durch den Strukturwandel bedroht sind. Das Ergebnis ist oft, daß der möglicherweise einer Mehrheit (z. B. der großen Gruppe der Konsumenten) zugute kommende Strukturwandel zugunsten einer relativ winzigen Minderheit strukturpolitisch verzögert oder mittels wettbewerbsausschließender Regulierungsmaßnahmen gänzlich unterbunden wird.

Politikversagen ist auch dafür verantwortlich, daß der wachstumsnotwendige Strukturwandel zu langsam voranschreitet. So werden manche Wirtschaftszweige in der Bundesrepublik Deutschland quasi mit Dauerhilfen unterstützt, wodurch die notwendige Strukturbereinigung nur immer weiter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinausgeschoben wird. Inzwischen wird in der Bundesrepublik Deutschland der größte Teil aller vom Staat gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zugunsten von Branchen eingesetzt, die nicht mehr rentabel produzieren können. Die geschützten Unternehmen, die in ihren Anstrengungen zur Effizienzsteigerung erlahmen, gewöhnen sich schnell an das Schonklima der staatlichen Protektion. Die Folge ist, daß knappe Produktionsfaktoren zu lange in volkswirtschaftlich ineffizienten Wirtschaftszweigen festgehalten werden und der wachstumsnotwendige Strukturwandel unterbleibt oder zumindest verzögert wird.

Während die sektorale Strukturpolitik in einer bestehenden Marktwirtschaft regelmäßig nur eine ergänzende Funktion zur Ordnungspolitik hat, kommt ihr bei einer im Zuge eines Transformationsprozesses entstehenden Marktwirtschaft meist größere Bedeutung und eine gewisse Vorläuferfunktion zu, indem sie erst die strukturellen Voraussetzungen für eine funktionierende Marktwirtschaft – z. B. durch Auf- und Ausbau wettbewerblicher Wirtschaftsstrukturen – schaffen muß. Auch die zur Anwendung kommenden Formen der Strukturpolitik können unterschiedlich sein. So kann z. B. eine Strukturgestaltungspolitik, die sich in einer schon vorhandenen Marktwirtschaft meist als ordnungspolitische Sünde erweist, gegebenenfalls in einer entstehenden Marktwirtschaft in bestimmtem Maße unumgänglich sein. Reicht es beispielsweise in einer gegebenen Marktwirtschaft zur Stärkung des Wettbewerbs meist aus, die Anpassungsfähigkeit der mittelständischen Unternehmen mittels Strukturanpassungspolitik zu verbessern, kann es in einer entstehenden Marktwirtschaft zwecks Herstellung wettbewerblicher Verhältnisse geboten sein, im Rahmen der Privatisierungspolitik mittels strukturgestaltener Maßnahmen überhaupt erst einen wettbewerbsintensiven Bereich mittelständischer Existenzen zu schaffen.

Nachdem die wesentlichen Anlässe für strukturpolitische Aktivitäten des Staates skizziert worden sind, lassen sich der Inhalt und die verschiedenen Formen der sektoralen Strukturpolitik bestimmen, und zwar im analytisch positiven Sinn, d. h. so, wie die Strukturpolitik tatsächlich ist und nicht normativ wie sie sein sollte.

Die sektorale Strukturpolitik zielt darauf ab, Strukturwandlungen innerhalb von und zwischen Wirtschaftsbereichen in einer Gesamtwirtschaft auszulösen, zu verstärken (Strukturwandelbeschleunigungspolitik), abzuschwächen (Strukturwandelverzögerungspolitik) oder zu unterbinden (Strukturerhaltungspolitik), wobei sie entweder indirekt wirkende (Anreiz-)Mittel zur Förderung der strukturellen Anpassungsfähigkeit und -willigkeit der Wirtschaftssubjekte (Strukturanpassungspolitik) oder direkt wirkende Mittel zur Gestaltung bestimmter Wirtschaftsstrukturen (Strukturgestaltungspolitik) einsetzt.

Die Strukturwandelbeschleunigungspolitik forciert einen volkswirtschaftlich positiv eingeschätzten Strukturwandel, der ohne strukturpolitische Unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stützung voraussichtlich unterbleiben oder nur zu langsam vorankommen würde. Dagegen bremst in der Regel die Strukturwandelverzögerungspolitik einen sich überstürzenden Strukturwandel, der – sich selbst überlassen – eventuell zu Massenarbeitslosigkeit und sozialen Erosionen führen würde. Während die Strukturwandelverzögerungspolitik nur auf eine Verlangsamung des Strukturwandels hinwirkt, zementiert die Strukturerhaltungspolitik die ökonomischen Strukturen und wirkt allen Veränderungstendenzen des Marktes mit strukturkonservierenden Maßnahmen entgegen. Eine zeitweilige Strukturwandelverzögerungspolitik kann leicht in eine Strukturerhaltungspolitik münden, wenn durch zu starkes Abbremsen letztlich überhaupt keine strukturwandlerischen Impulse mehr wirksam werden. Die Strukturanpassungspolitik ist darauf gerichtet, die Anpassung der Wirtschaftssubjekte an den ökonomischen Strukturwandel indirekt durch bestimmte Anreize zu erleichtern. Die Strukturgestaltungspolitik will dagegen einen Strukturwandel in der von den politisch-staatlichen Instanzen gewünschten Richtung und in bestimmter Form direkt herbeiführen, und zwar indem sie sektorale Strukturen durch strukturpolitische Eingriffe unmittelbar gestaltet. Nach dem Kriterium der strukturpolitischen Beeinflussungsrichtung können demnach Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik einen Strukturwandel beschleunigen, abbremsen oder ganz unterbinden. Die Intensitätsgrade strukturpolitischer Einflußnahme können von tendenzieller Beeinflussung bestimmter Strukturkomponenten bis zur direkten Gestaltung einzelner sektoraler Strukturen gehen. In diesem weiten Bereich können sich strukturpolitische Privatisierungsstrategien bewegen, wobei allerdings die jeweilige Ordnungskonformität noch zu prüfen bleibt.

C. Marktwirtschaftliche Funktionen und strukturpolitische Ordnungskonformität

Will man sich ein Urteil über die ordnungspolitische Problematik verschiedener strukturpolitischer Privatisierungsstrategien bilden, so bedarf es aussagefähiger Kriterien zur Bestimmung der Ordnungskonformität von Privatisierungsmaßnahmen. Bei der Suche nach derartigen Kriterien wird man letztlich immer bei den Grundfunktionen der betreffenden Ordnung und deren Subfunktionen landen. Die Grundfunktion jeder marktwirtschaftlich orientierten Ordnung ist es, in der Volkswirtschaft vorwiegend dezentrale private Verfügungsgewalt über Produktion und Verteilung her- und sicherzustellen sowie dafür zu sorgen, daß die Pläne und Handlungen der Vielzahl der Wirtschaftssubjekte weitestmöglich über den Markt und Wettbewerb koordiniert werden. Zudem hat jede marktwirtschaftlich orientierte Ordnung – wie *Eucken* bereits mit seinen konstituierenden und regulierenden Prinzipien aufgezeigt hat – systemimmanente Funktionen, die sie in ihrem Wesenskern bestimmen, und systemergänzende Funktionen, die sie funktionsfähig halten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im einzelnen hat eine marktwirtschaftlich orientierte Ordnung vom Muster der Bundesrepublik Deutschland folgende Funktionen zu erfüllen:

I. Systemimmanente Funktionen

- Wettbewerbssteuerungs-Funktion: Steuerung der Güterproduktion sowie Abstimmung von Angebot und Nachfrage durch den Wettbewerb, insbesondere mittels einer wettbewerblichen Marktpreisbildung.
- Machtzerstreuungs-Funktion: Gewährleistung dezentraler Verfügungsgewalt über Produktionsmittel und Verhinderung von ökonomischer Machtzusammenballung.
- Chancengleichheits-Funktion: Schaffung gleicher oder zumindest angenäherter Wettbewerbsbedingungen, insbesondere durch Abbau wettbewerbsverzerrender ungleicher staatlicher Belastungen und Begünstigungen.
- Marktfreiheits-Funktion: Herstellung offener Güter- und Faktormärkte, insbesondere durch Gewerbefreiheit, freie Konsumwahl, freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl und Abbau bestehender Marktzugangsbeschränkungen.
- Leistungsgerechtigkeits-Funktion: Grundsätzliche Entlohnung der Produktionsfaktoren nach Marktleistung.
- Haftungs-Funktion: Gewährleistung der Haftung für wirtschaftliche Fehlentscheidungen durch nicht abwälzbare Verluste und eventuelles Ausscheiden aus dem Markt.

II. Systemergänzende Funktionen

- Konjunkturglättungs-Funktion: Verhinderung extremer Konjunkturausschläge und Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung.
- Strukturanpassungs-Funktion: Beseitigung struktureller Anpassungshemmnisse und Steigerung der Mobilität der Produktionsfaktoren.
- Sozialausgleichs-Funktion: Beseitigung unzumutbarer sozialer Härten des Wirtschaftsprozesses und Abbau von Ungerechtigkeiten der Einkommens- und Vermögensverteilung.
- Umweltschutz-Funktion: Sicherung oder Wiederherstellung menschenwürdiger Lebens- und Umweltverhältnisse, notfalls auch zu Lasten ökonomischen Wachstums.

Zu beachten ist, daß bei einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung die Ordnungskonformität wirtschafts- und strukturpolitischer Maßnahmen nicht ausschließlich an dem fiktiven System der reinen oder vollkommenen Marktwirtschaft gemessen werden darf. Ordnungskonformität erschöpft sich in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Falle nicht in dem engeren Begriff der Marktkonformität. Zwar ist auch für eine Wirtschaftsordnung dominant dezentraler einzelwirtschaftlicher Planung des Wirtschaftsprozesses das marktwirtschaftliche Lenkungssystem konstitutiv, aber es gibt noch andere wesentliche Ordnungsdeterminanten, die in den anderen systemimmanenten und in den systemergänzenden Funktionen der Wirtschaftsordnung verankert sind. Beispielsweise können auch in einem vorwiegend dezentral, d.h. weitgehend von den Eigenentscheidungen der Wirtschaftssubjekte, gesteuerten Marktsystem in Ausnahmefällen administrativ-zentral verfügte produktionslenkende Maßnahmen über staatliche Investitions- und Ansiedlungsgenehmigungen bzw. -verbote zum Zwecke des Umweltschutzes notwendig und ordnungspolitisch gerechtfertigt sein. Ein solches Ordnungsgefüge, das seine hauptsächliche Legitimation aus der Garantie möglichst großer Freiheitsspielräume für alle Wirtschaftssubjekte herleitet, würde seinem Anspruch und seinen Bemühungen zuwiderhandeln, wenn es bestimmten umweltbelastenden oder -zerstörenden Produktionen – welche die umweltbedingten Lebensbedingungen und Freiheiten der Bevölkerung bedrohen – einfach freien Lauf ließe. Allerdings müßte auch in Fällen umweltbelastender Produktionen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel beachtet und geprüft werden, ob eventuell der Umweltbelastung und -schädigung nicht durch ordnungspolitisch weniger einschneidende Mittel – wie z.B. mittels einer Steuer auf umweltbelastende Produktionen – ausreichend entgegengewirkt werden kann. Eine generelle sektorale Investitionslenkung imperativen Charakters, die gelegentlich mit der Begründung des Umweltschutzes und der Vermeidung sozialer Folgekosten für die gesamte Güterproduktion der Volkswirtschaft – also auch einschließlich für alle umweltfreundlichen Erzeugungen – gefordert wird, ist wegen Inadäquanz des Mittels und schädlicher Neben- und Fernwirkungen auf andere gesamtwirtschaftliche und gesellschaftspolitische Ziele (wie z.B. voraussichtlicher Abfall der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerungsrate und unnötige Beeinträchtigungen der Produktions- und Konsumfreiheit) zielinkonform und wegen der Zerstörung des gesamten dezentralen marktwirtschaftlichen Lenkungssystems ordnungsinkonform.

Da die Funktionsfähigkeit einer dynamischen Marktwirtschaft regelmäßig flexible Wirtschaftsstrukturen, die sich als Ergebnis von Marktprozessen bilden, voraussetzt, muß das Aufbrechen einer verkrusteten bzw. zementierten Wirtschaftsstruktur und die Auslösung notwendigen Strukturwandels im ordnungspolitischen Sinn als positiv angesehen werden. Die Strukturwandelbeschleunigungspolitik ist somit in der Regel ordnungskonform. Dagegen muß eine Strukturerhaltungspolitik, die gegen wesentliche Funktionen der Marktwirtschaft (insbesondere gegen die Wettbewerbssteuerungs-, Chancengleichheits-, Marktfreiheits-, Leistungsgerechtigkeits- und Haftungsfunktion) verstößt, als ordnungsinkonform eingestuft werden. Zudem wirkt eine Strukturerhaltungspolitik regelmäßig der Konjunkturglättungs-Funktion entgegen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weil bei strukturpolitisch festgezurrten Strukturen die konjunkturpolitischen Instrumente nicht greifen. Desgleichen stößt eine Strukturwandelverzögerungspolitik auf ordnungspolitische Bedenken, wenngleich diese in Ausnahmefällen unumgänglich sein und auch volkswirtschaftlich positiv wirken kann. Eine Verzögerung des Strukturwandels mit Staatshilfe kann z.B. dann notwendig werden, wenn in einer industriell oder agrarisch monostrukturierten Region noch keine Arbeitsplatzalternativen für den vorherrschenden und schrumpfenden Wirtschaftsbereich vorhanden sind. In solchen Fällen muß die sektorale Strukturpolitik versuchen, den Schrumpfungsprozeß im dominierenden Wirtschaftszweig so lange abzubremsen, bis die Monostruktur beseitigt und ein vielfältigeres Arbeitsplatzangebot geschaffen worden ist.

Während in einer existierenden Marktwirtschaft die Strukturanpassungspolitik meist die marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen – z.B. durch Steigerung der strukturellen Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte und Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren – verbessert, verstößt eine Strukturgestaltungspolitik regelmäßig gegen fast alle systemimmanenten Funktionen der Marktwirtschaft. Im Unterschied zur Strukturanpassungspolitik, die den Wirtschaftssubjekten stets einen eigenen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Annahme oder Ablehnung der meist mit Auflagen verbundenen Anpassungshilfen läßt, erzwingt die Strukturgestaltungspolitik – auch gegen den Willen und Widerstand der Betroffenen – bestimmte politisch erwünschte Wirtschaftsstrukturen. Das Ausmaß der Strukturgestaltungspolitik muß demnach sowohl in einer vorhandenen als auch in einer entstehenden Marktwirtschaft begrenzt bleiben, weil anderenfalls eine Transformation bzw. eine Retransformation in eine zentral geplante Wirtschaft erfolgt. Gestaltet der Staat nämlich maßgebend die Produktions- und Unternehmensstrukturen der Wirtschaftszweige, so wird er auch in die ökonomische Verantwortung für die betreffenden Wirtschaftsbereiche gezogen. Letztlich kann sich dann der Staat gezwungen sehen, die zu verfolgenden Branchenziele zu formulieren und detaillierte Investitionsprogramme selbst aufzustellen und zu finanzieren. Damit ist dann stets der Punkt erreicht, wo eine Verstaatlichung des betreffenden Wirtschaftszweiges unumgänglich wird.

Die politisch-staatlichen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland proklamierten im Kern eine wachstums- und mobilitätsorientierte Strukturwandel- und Strukturanpassungspolitik und betrieben faktisch überwiegend eine wachstumshemmende Strukturwandelverzögerungs- und neomerkantilistische Branchenschutzpolitik. Zur Reform der sektoralen Strukturpolitik sind verschiedenartige Vorschläge gemacht worden, die von einer „ordostrukturpolitischen Konzeption" (*Peters* 1992, S. 288ff.) bis hin zu systemändernden Experimenten mit indikativen Strukturplanungen reichen. Obwohl die Ergebnisse einer ausgiebigen Debatte über sektorale Programmierungen sowie auch die Erfahrungen mit der zeitweise ernsthaft in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frankreich betriebenen indikativen Strukturplanung nicht gerade ermutigend sind, kommen Vorschläge zum Übergang auf eine richtungsweisende Leitplanung von Zeit zu Zeit – so auch jetzt im Zuge der deutschen Einheit – wieder zum Vorschein. So wird gefordert, daß der Entindustrialisierung in Ostdeutschland mit einer vorausschauenden Strukturpolitik anhand indikativer Strukturpläne entgegengewirkt werden müsse. Dabei wird meist darauf hingewiesen, daß doch bereits auf Teilgebieten – wie z.B. dem Energiesektor – zumindest so etwas ähnliches in Deutschland und der EG betrieben werde. Zudem wird unter Hinweis auf den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union, in dem – wenngleich nur vage – die Ziele einer europäischen Industriepolitik skizziert worden sind, vorgebracht, daß sich gemeinsame industriepolitische Ziele letztlich nur auf der Grundlage ex ante abgestimmter Zielprojektionen verwirklichen lassen. Dementsprechend sei eine indikative Strukturplanung unerläßlich.

D. Privatisierungsmethoden und strukturpolitischer Gestaltungsspielraum

Möglichkeiten und Grenzen strukturpolitischer Privatisierungsmethoden hängen wesentlich davon ab, in welcher Weise die Privatisierungen durchgeführt werden. Grundsätzlich lassen sich drei Privatisierungsmethoden unterscheiden, und zwar die Methode des Verschenkens, des Verkaufens oder des teilweise Verschenkens und teilweise Verkaufens von ehemaligem Volkseigentum. Im Fall der unentgeltlichen Übertragung von Volks- bzw. Staatseigentum an die Bevölkerung wird regelmäßig so vorgegangen, daß jeder Staatsbürger eine Anzahl von Gutscheinen bzw. Coupons mit gleichem Wertanteil gratis erhält, die er dann nach eigener Wahl gegen Eigentumsanteile – meist in Form von Aktien – an ehemals volkseigenen Betrieben eintauschen kann. Die erste Privatisierungsmethode garantiert eine schlagartige Blitzprivatisierung, läßt aber kaum einen ordnungs- und strukturpolitischen Gestaltungsspielraum. Bei dieser Privatisierungsmethode stehen primär verteilungspolitische Motive im Vordergrund, die mit allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen verknüpft werden. So wird argumentiert, daß das frühere „volkseigene“ Produktivvermögen quasi vom Volk bzw. allen Werktätigen erarbeitet worden und jetzt gerechterweise auf alle Volksangehörigen gleichmäßig zu verteilen sei. Dabei wird jedoch zu wenig bedacht, daß eine funktionsfähige Marktwirtschaft vor allem fähige und risikobereite Unternehmer, die eigentumsrechtlich die volle Verfügungsgewalt über Produktionsmittel besitzen, voraussetzt. Die Privatisierungsmethode über Coupons führt zunächst nur zu einer Vielzahl von Kleinaktionären, die in der Regel nicht in der Lage und meist auch nicht willens sind, unternehmerische Funktionen zu übernehmen. Zudem hat die unentgeltliche Zuteilung von Vermögenstiteln

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einen Verzicht auf mögliche Kapitalbildung aus Verkaufserlösen zur Folge, was sich dann bei der Finanzierung der Umstrukturierung der Wirtschaft nachteilig bemerkbar macht. Während *Karl Marx* zwar die Kapitalisten für schädliche Ausbeuter und überflüssig, aber das Sachkapital in der Hand der Arbeiterklasse für unabdingbar und gesellschaftlich höchst nützlich hielt, laufen die neuen Gleichheitsapostel mit der präferierten Schenkungsmethode Gefahr, daß die erstrebte Marktwirtschaft zunächst weder Kapitalisten (kapitalbesitzende Unternehmer) noch Kapital besitzt. Erst wenn die über Gratisgutscheine bezogenen Aktien an der Börse – sei es unmittelbar oder mit einer temporären Bindungspflicht – verkauft werden können, treten eventuell strukturelle Wirkungen der Privatisierung auf, beispielsweise in Form von Aktienkonzentrationen in bestimmten Händen und den damit verbundenen unternehmerischen Entscheidungsbefugnissen. Strukturpolitische Ziele hinsichtlich einer neu zu gestaltenden Wirtschaftsstruktur können bei der Privatisierung über Coupons nur dann verfolgt werden, wenn – entgegen ihrer eigentlichen Intention – selektive Zuteilungen und/oder Eintauschbeschränkungen vorgenommen werden, indem die Bezugscheine eventuell nur an bestimmte Personengruppen (z.B. nur an inländische Direktinvestoren) oder nur für den Aktienbezug bestimmter Wirtschaftszweige abgegeben werden. Strukturpolitische Privatisierungsstrategien lassen sich am ehesten bei der Verkaufsmethode verfolgen, bei der das zu privatisierende Volks- bzw. Staatseigentum entweder im Wege von Vertragsverhandlungen an Einzelinteressenten oder mittels öffentlichem Biet- und Auktionsverfahren veräußert wird. Da üblicherweise bei Auktionen der Preis die wesentliche Rolle beim Zuschlag spielt, eignet sich dieses Verfahren kaum für die Berücksichtigung von strukturpolitischen Aspekten.

Die Anbahnung und Durchführung der Privatisierungen kann entweder den ehemals volkseigenen Betrieben selbst überlassen oder als öffentliche Aufgabe einer staatlichen Verkaufsagentur übertragen werden. Denkbar wäre auch die Beauftragung mehrerer privater Verkaufsagenturen, die namens des Staates die ehemals volkseigenen Betriebe anbieten und verkaufen. Staatsbetriebe, die sich quasi selbst privatisieren sollen, werden dieses – wenn überhaupt – nur zögerlich und letztlich unter ausschließlicher Berücksichtigung ihrer betrieblichen Eigeninteressen durchführen. Strukturpolitische Überlegungen des Staates liegen ihnen fern; es sei denn, die staatliche Strukturpolitik läßt sich die Berücksichtigung strukturpolitischer Anliegen etwas kosten. Bei miteinander konkurrierenden Verkaufsagenturen der Privatwirtschaft würde der erstrebte gesellschaftliche Nutzen sicherlich geringer ausfallen, wenn der Verkaufswettbewerb der Agenturen durch allerlei strukturpolitische Vorgaben eingeschränkt würde. Letztlich lassen sich strukturpolitische Privatisierungsstrategien primär nur im Rahmen staatlicher Privatisierungsagenturen (wie z.B. die Staatliche Vermögensagentur in Ungarn oder die Treuhandanstalt in Deutschland) verfolgen. Welche Möglichkeiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine staatliche Privatisierungsagentur hinsichtlich der Berücksichtigung strukturpolitischer Anliegen hat und welche ordnungspolitischen Grenzen derartigen Privatisierungsstrategien gesetzt sind, soll nachfolgend am Beispiel der Privatisierungspolitik der deutschen Treuhandanstalt verdeutlicht werden.

E. Organisation und politisches Umfeld der Treuhand

Im Hinblick auf die strukturpolitischen Möglichkeiten, die im institutionellen Privatisierungsansatz über eine staatliche Verkaufsagentur liegen, ist nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands 1990 insbesondere von Landes- und Kommunalpolitikern aus den neuen Bundesländern sowie auch von Gewerkschaftsseite gefordert worden, die Aktivitäten der Treuhandanstalt mit strukturpolitischen Überlegungen zur Stabilisierung und Aufwärtsentwicklung der ostdeutschen Wirtschaft zu verknüpfen. Unabhängig davon, ob man diese Forderung für sachlich abwegig und ordnungspolitisch bedenklich hält, muß bedacht werden, daß die monopolisierte Verkaufsagentur „Treuhand" mit jedem Unternehmensverkauf aus ihrem Besitz und mit jedem Sanierungsfall die Branchenstrukturen im Gebiet der Ex-DDR bzw. der jetzigen neuen Bundesländer beeinflußt, gleichgültig, ob und inwieweit sie bei ihren Verkaufsentscheidungen strukturpolitische Überlegungen berücksichtigt. Zu Recht gilt deshalb: „Für die Treuhandanstalt ist jedes privatisierte Unternehmen auch ein strukturpolitischer Beitrag, ein Beitrag zur Restrukturierung" (*Schmidt* 1992, S. 56). Die Wahrscheinlichkeit, daß strukturpolitische Erwägungen zumindest in rudimentären Ansätzen bei der Privatisierungspolitik eine nicht unwesentliche Rolle spielen, liegt schon in der Tatsache begründet, daß die Treuhandanstalt quasi nicht in einem gesellschaftlich und politisch unbeeinflußten Raum agiert. Sie ist keineswegs eine völlig unabhängige Institution, die nur nach eigenem Ermessen Privatisierungs- und Sanierungsaufgaben nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien erledigen kann. Sie kann bei ihren Entscheidungen struktur-, regional-, umwelt- und sozialpolitische Aspekte nicht einfach ausklammern. Schon allein der Sachzusammenhang, der zwischen den politisch geschaffenen eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen und dem Betätigungsspielraum der Treuhand besteht, macht die gesellschaftspolitische Verknüpfung deutlich. Nach ihren eigenen Aussagen berücksichtigt deshalb die Treuhand bei ihren Privatisierungsentscheidungen neben dem gebotenen Preis unter anderem die Sicherheit einer unterbrechungslosen Fortführung des Unternehmens, den Umfang der Arbeitsplatzsicherung sowie die soziale Flankierung bei unerläßlichem Beschäftigungsabbau, den Umfang der künftigen Geschäftstätigkeit (Übernahme aller oder nur einiger Geschäftsanteile), das unternehmerische Konzept samt Managementpotential und finanziellen Realisierungsmöglichkeiten und die Innovationskraft des potentiellen neuen Eigentümers hinsichtlich des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Technologietransfers sowie für neue Produkte und umweltschonende Produktionen (*Treuhandanstalt* o.J., S. 11). Obwohl die Treuhandanstalt kein politisches Mandat hat, entscheidet sie bei betriebswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielkonflikten nach diskretionärem Ermessen, wobei sie einmal stärker ökonomisch-managementorientiert entscheidet und ein anderes Mal stärker arbeitsmarkt-, regional- oder sozialpolitische Aspekte berücksichtigt. Bei der komplexen Privatisierungsaufgabe und den oft äußerst komplizierten Privatisierungsfällen ist es auch gar nicht möglich, die Privatisierung und ihre strukturpolitischen Implikationen in das Prokrustesbett vorgefertigter Leitlinien zu pressen.

Obgleich die Treuhandanstalt keine weisungsgebundene Behörde, sondern eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts mit gesetzlich festgelegten Aufgaben und in deren Rahmen mit gewissen Ermessensspielräumen ist, steht sie unter der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesfinanzministers, der seine Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister ausübt. Bei dieser institutionellen Konstruktion bleibt es natürlich nicht aus, daß insbesondere finanz- und wirtschaftspolitische Aspekte das Treuhandhandeln mitbestimmen. Auch die Bundesländer, insbesondere die fünf neuen Länder in Ostdeutschland, nehmen Einfluß auf die Treuhand, deren Zentrale in *Berlin* ist und die ursprünglich 15 Niederlassungen in Städten der ehemaligen Bezirke der Ex-DDR hatte. Während die Zentrale für die Leitlinien der Geschäftspolitik und die größeren Unternehmen verantwortlich ist, betreuen die Treuhand-Niederlassungen das Gros (rd. zwei Drittel) aller Treuhandunternehmen. Ein Verwaltungsrat, dem Unternehmer, Gewerkschafter, Sachverständige und leitende Beamte der Bundesregierung angehören, unterstützt die Arbeit der Treuhandzentrale, insbesondere bei grundsätzlichen Weichenstellungen in der Geschäftspolitik und bei großen Privatisierungsfällen. Die Treuhand-Niederlassungen bedienen sich der Beratung durch Beiräte. Die Landesregierungen der neuen Bundesländer haben jeweils Treuhand-Wirtschaftskabinette gebildet, um eine frühzeitige Abstimmung von Länderinteressen mit geplanten Treuhandentscheidungen von großem wirtschaftlichen und regionalen Gewicht sicherzustellen.

Auch die Kommission und der Ministerrat der EG beeinflussen meist indirekt und gelegentlich direkt den Handlungsspielraum der Treuhandanstalt. Einige konkrete Beispiele machen dieses deutlich: So dürfen nach einer EG-Entscheidung z.B. den ostdeutschen Werften bis Ende 1993 staatliche Beihilfen gewährt werden, die beträchtlich über dem derzeit zulässigen EG-Niveau liegen, wobei zur Bedingung gemacht worden ist, daß die ostdeutsche Werftindustrie ihre Produktionskapazitäten um 40 Prozent bis Ende 1995 verringern muß. Dieses hat die Landesregierung von *Mecklenburg-Vorpommern* bewogen, der Treuhandanstalt ein Konzept zur Verteilung der Schiffsbaukapazitäten auf die einzelnen Werftstandorte vorzulegen. Der Kapazitätsabbau in der Werftindustrie, der naturgemäß mit der Freisetzung von Arbeitskräften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in erheblichem Umfang einhergeht, soll durch ein Küstenstandortprogramm aufgefangen werden. Danach sollen mit Hilfe von Bundesmitteln verstärkt in der Küstenregion Dienstleistungs- und Güterverkehrszentren sowie die kommunale Infrastruktur für den Fremdenverkehr ausgebaut werden. Ein anderes instruktives Beispiel für die Einflußnahme staatlicher und supranationaler Institutionen auf die Privatisierungs- und Sanierungsaufgaben der Treuhandanstalt läßt sich aus dem ostdeutschen Braunkohlenbergbau anführen. So hat die EG-Kommission einem Investitionskostenzuschuß, den das Land *Sachsen-Anhalt* für ein neues Braunkohlenkraftwerk in *Schkopau* zahlen will, zugestimmt. Dagegen ist die Kardinalfrage für die Sanierung der Braunkohlenreviere in *Brandenburg, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt,* nämlich wie und von wem die Beseitigung der Altlasten des Bergbaus durch Rekultivierung bezahlt werden soll, noch offen. Die Bundesregierung, die wegen der Kostentragung mit den drei vorgenannten ostdeutschen Kohleländern im Streit liegt, hat vorgeschlagen, daß die Beseitigung der Altlasten aus Erlösen finanziert werden soll, welche die Treuhandanstalt aus dem Verkauf anderer wettbewerbsfähiger Betriebe des Braunkohlenbergbaus erzielt. Natürlich können derartige Überlegungen, die auch eine strukturpolitische Dimension hinsichtlich der künftigen Struktur des Braunkohlenbergbaus und der Braunkohlenverstromung einschließen, nicht ohne Wirkung und eventuelle Berücksichtigung bei der Treuhandtätigkeit auf diesem Sektor bleiben.

Bei der institutionellen Konstruktion der Treuhandanstalt und ihres politischen und gesellschaftlichen Umfeldes wäre es naiv zu glauben, daß die Geschäftspolitik der Treuhand von keinerlei strukturpolitischen Erwägungen tangiert würde, zumal auch das noch von der Volkskammer der DDR beschlossene „Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz)“ vom 17. Juni 1990 durchaus strukturpolitische Aspekte der Treuhandaufgaben anspricht.

F. Strukturpolitische Aufgaben der Treuhandanstalt

In der Präambel des Treuhandgesetzes (THG) vom 17. 6. 1990 wird die Absicht des damaligen Gesetzgebers für den Erlaß des Gesetzes über die Treuhandtätigkeit wie folgt beschrieben:

„– die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen,

– die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,

– Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitzustellen“.

Ferner war beabsichtigt, „daß nach einer Bestandsaufnahme des volkseigenen Vermögens und seiner Ertragsfähigkeit sowie nach seiner vorrangigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzung für Strukturanpassung der Wirtschaft und die Sanierung des Staatshaushaltes den Sparern zu einem späteren Zeitpunkt für den bei der Währungsumstellung am 2. Juni 1990 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilsrecht an volkseigenem Vermögen eingeräumt werden kann".

Die Formel „vorrangige Nutzung für Strukturanpassung der Wirtschaft" kann durchaus als strukturpolitischer Auftrag interpretiert werden. Konkretisiert wird diese Aufgabenstellung dann noch durch § 2 Abs. 6 des Treuhandgesetzes, in dem es heißt: „Die Treuhandanstalt hat die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt. Sie wirkt darauf hin, daß sich durch zweckmäßige Entflechtung von Unternehmensstrukturen marktfähige Unternehmen herausbilden und eine effiziente Wirtschaftsstruktur entsteht."

Gemäß Artikel 25 des Einigungsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. August 1990 ist die Treuhandanstalt „auch künftig damit beauftragt, gemäß den Bestimmungen des Treuhandgesetzes die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren".

Spekulationen darüber, ob es der damaligen Übergangsregierung *Modrow* und der Volkskammer der DDR tatsächlich darum gegangen ist, mit dem Treuhandgesetz eine weitgehende Privatisierung einzuleiten oder im Gegenteil diese möglichst zu begrenzen, sind ebenso müßig wie der Streit, ob die Privatisierung Vorrang vor der Sanierung im Gesetz gefunden hat. Selbst wenn man zu dem Ergebnis kommt, daß beide Aufgaben gesetzlich gleichrangig verankert sind, kann dennoch die Privatisierungspolitik in der Praxis die möglichst schnelle Privatisierung als wirksamste Sanierung auf indirektem Wege ansehen und die direkte Sanierung erst im Falle vergeblicher Verkaufs- und damit erfolgloser Privatisierungsbemühungen in Erwägung ziehen.

Die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der fünf neuen Bundesländer haben am 14. März 1991 Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Bundesländern und Treuhandanstalt aufgestellt, um eine Abstimmung zwischen den Aktivitäten der Treuhandanstalt sowie der staatlichen Regional-, Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik sicherzustellen. Die wichtigsten Passagen der Grundsätze lauten:

„1. Der Systemumbruch in den neuen Ländern erfordert ungewöhnliche Maßnahmen in einem konzertierten Zusammenwirken von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt. Schnelles unideologisches Handeln ist notwendig. Zunächst teurere, aber den Arbeitsmarkt schonende Lösungen können langfristig wirtschaftlicher sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Treuhandanstalt ist auf Grund ihres gesetzlichen Auftrages gehalten, durch Privatisierung und Sanierung auf eine effiziente Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern hinzuwirken (§ 2 Abs. 6 THG vom 7. Juni 1990). Im Rahmen der Verantwortung der neuen Länder für eine sozialverträgliche regionale Strukturpolitik wird die Treuhandanstalt als Dienstleister an diesen Aufgaben mitwirken.
3. Die Privatisierung bleibt das ordnungspolitische Ziel der Treuhandanstalt. Für die Dauer ihrer Beteiligung an einem Unternehmen trägt sie die unternehmerische Verantwortung des Eigentümers . . .
4. Bei Betriebsstillegungen oder Teilstillegungen von herausragender arbeitsmarktpolitischer Bedeutung werden Treuhandanstalt, Länder und Bund bemüht sein, die nachteiligen Auswirkungen für die Beschäftigten, den Arbeitsmarkt und die gesamte Region zu verringern, überschaubar zu machen und Ansätze für den Aufbau neuer Arbeitsplätze zu schaffen.

   Mit dieser Zielsetzung wird die Treuhandanstalt rechtzeitig ein Abstimmungsgespräch mit der betroffenen Landesregierung über Zeitpunkt, Verfahren und Management der Stillegung führen . . .
5. In den Fällen einer Stillegung von herausragender arbeitsmarktpolitischer Bedeutung leitet die Landesregierung ein Sonderverfahren zur Ansiedlungsförderung ein . . ." (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* 1991, S. 213f.).

Wenngleich die mit der (vorrangigen) Privatisierung verbundenen betriebswirtschaftlichen Aufgaben und die unternehmerische Verantwortung der Treuhand für die sich noch in ihrem Besitz befindlichen Betriebe nicht angetastet werden, wird die Treuhandanstalt doch eng in die Strukturpolitik von Bund und Ländern eingebunden, wodurch de facto auch die betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Treuhandaktivitäten tangiert werden. Stillegungen von nicht überlebensfähigen Unternehmen aus Treuhandbesitz sind zwar nach wie vor möglich, aber die nachteiligen Auswirkungen sollen verringert und überschaubar gemacht werden, was eventuell auch als Begrenzung von Maßnahmen zur Stillegung gedeutet werden kann. Auf eine beabsichtigte Begrenzung von Stillegungen deutet auch der Hinweis hin, demzufolge den Arbeitsmarkt schonende Lösungen langfristig angeblich wirtschaftlicher sein können.

G. Begründungen für strukturpolitische Privatisierungsstrategien

Für Orientierungen der Privatisierung an strukturpolitischen Zielen werden hauptsächlich folgende Begründungen vorgebracht:

1. Um die aus der sozialistischen Planwirtschaft überkommene Hyperkonzentration vor allem in Form riesiger Kombinate und staatlicher Monopolbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

triebe zu überwinden, sei im Zuge der Privatisierung eine mittelstandsorientierte Privatisierungsstrategie mit dem Ziel zu verfolgen, den Konzentrationsgrad radikal zu vermindern und möglichst viele eigenständige Unternehmen – insbesondere im mittelständischen Bereich – zu schaffen.

2. Um die aus der Zeit der zentralgeleiteten Produktionswirtschaft stammende suboptimale Wirtschaftsstruktur, die durch eine Überbeschäftigung in der Industrie (und hier besonders in der Produktionsmittelindustrie) und in der Landwirtschaft gekennzeichnet war, zu beseitigen, müsse eine stark dienstleistungsorientierte Privatisierungspolitik betrieben werden.

3. Um aus dem Volumen der derzeit nicht wettbewerbsfähigen und deshalb noch nicht verkäuflichen Staatsbetriebe diejenigen auswählen zu können, die mittelfristig wettbewerbsfähig oder aufgrund bestimmter gesellschaftspolitischer Kriterien (z. B. ersparte Kosten, die bei Arbeitslosigkeit entstehen) sanierungswürdig seien, müßten neben betriebswirtschaftlichen auch strukturpolitische Begutachtungen erfolgen und sodann im Rahmen einer kombinierten Sanierungs-Privatisierungsstrategie die ausgewählten Unternehmen unter dem Dach einer Staatsholding saniert und dadurch weitestmöglich verkaufsfähig gemacht werden.

4. Um die infolge der außergewöhnlichen Verzerrungen der Produktionsstruktur entstandenen sektoralen und regionalen Strukturkrisen und die damit verbundene Massenarbeitslosigkeit bekämpfen zu können, sei im Rahmen einer regionalen Strukturgestaltungspolitik mittels Strukturentwicklungsplänen eine vorrangige Sanierungsstrategie mit dem Ziel zu verfolgen, der Entindustrialisierung im Zuge des Transformationsprozesses Einhalt zu gebieten.

H. Mittelstandsorientierte Privatisierungsstrategie

Während in einer entwickelten Marktwirtschaft die Unternehmensgrößenstrukturen das Ergebnis von Markt- und Wettbewerbsprozessen sind, muß im Transformationsprozeß, in dem die marktwirtschaftlichen Kräfte zur Selbstbildung einer neuen Struktur noch unterentwickelt sind, eventuell mit staatlicher Hilfe eine adäquate Mischung aus verschiedenen Unternehmensgrößen in der Volkswirtschaft angestrebt werden. Bekanntlich setzt eine funktionsfähige Marktwirtschaft eine hinreichend große Anzahl von selbständigen Unternehmenseinheiten voraus, wobei die Unternehmensgrößenstruktur in der Regel aus einer Mischung von Groß-, Mittel- und Kleinunternehmen besteht. Wie ein optimales Mischungsverhältnis im einzelnen aussieht, ist ex ante nicht zu bestimmen, weil niemand genau voraussagen kann, welche Unternehmensgrößen in welchem Umfang in den einzelnen Wirtschaftszweigen künftig gebraucht werden und damit existenzfähig sind. Fest steht, daß die überkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mene großbetriebliche Kombinatsstruktur der DDR, die vor allem aus zentralplanerischen Gründen geschaffen worden war, in einer Marktwirtschaft fehl am Platze ist. Die ehemals 270 Kombinate, die fast 90 Prozent aller Werktätigen beschäftigt hatten, waren vorrangig nach Prinzipien der Autarkie und weniger nach den Erfordernissen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung aufgebaut. So hatten die meisten Kombinate eine außergewöhnliche Fertigungstiefe, indem die zur Produktherstellung erforderlichen vertikalen Herstellungsstufen einschließlich Zulieferungsbereichen und Forschungszentren organisatorisch zur Kombinatseinheit zusammengeschlossen waren. Ferner verfügten die Kombinate häufig noch über Einrichtungen, die bestimmte Bedürfnisse der Belegschaft befriedigten, wie z. B. Ferienheime und Kindergärten. In der ehemaligen DDR war nach der im Jahr 1972 erfolgten Überführung fast aller halbstaatlichen und privaten Industrie- und Baubetriebe sowie der industriell produzierenden Handwerksbetriebe in Staatseigentum der private mittelständische Bereich auf einen kümmerlichen Rest zusammengeschrumpft, so daß nunmehr nach der Wende in den neuen Bundesländern die Voraussetzungen für die Bildung mittelständischer Existenzen sowie Neugründungen kleiner und mittlerer Unternehmen geschaffen werden müssen. Neben staatlichen Hilfen zur Existenzgründung kommt den Entflechtungsbemühungen bei den ehemaligen Kombinaten, deren Betriebe inzwischen zu Aktiengesellschaften oder GmbH's in Treuhandbesitz geworden sind, wesentliche Bedeutung für den Aufbau eines neuen Mittelstandes zu. In der Anfangsphase hat die Treuhandanstalt versucht, möglichst ganze Betriebskomplexe als Einheit zu verkaufen, um das Herausfischen von Filetstücken aus ihrem Besitz und das Belassen der weniger attraktiven Betriebsteile in Treuhandverwahrung zu unterbinden. Da sich das Unterfangen, ein buntes Gemisch von Betriebsteilen möglichst komplett an einen unternehmerisch aktiven Erwerber zu verkaufen, nur gelegentlich realisieren ließ und dabei mittelständische Unternehmer aufgrund ihrer beschränkten Finanzierungsmittel meist von vornherein ausgeschlossen blieben, ist die Treuhandanstalt inzwischen zu einer mittelstandsfreundlicheren Privatisierungspraxis übergegangen. So hat sie – gestützt auf das sogenannte Spaltungsgesetz – insbesondere viele Nebenbetriebe (wie z. B. Baubetriebe, Betriebe des Ausbaugewerbes, Ingenieurbüros), die aus der hypertrophen Fertigungstiefe der ehemaligen Kombinate hervorgegangen waren, ausgegliedert und als eigenständige Unternehmen an mittelständische Existenzgründer verkauft. Nach Äußerung eines Treuhandbediensteten „(wird) im Zuge des Übergangs zu einer solchen mittelstandspräferierenden Privatisierung ... die Treuhandanstalt – bei Gleichwertigkeit des unternehmerischen konzeptionellen Angebots gegenüber anderen – mittelständischen Bewerbern bzw. Existenzgründern den Vorzug geben und hier vor allem auch in der Frage der Altschulden großzügig verfahren. Anders ausgedrückt: Die Treuhandanstalt ist sich der Notwendigkeit bewußt, im Sinne der Herausbildung mehr wettbewerblicher, mittelstands-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freundlicher Strukturen Präferenzen zu setzen" (*Schmidt* 1992, S. 53f.). Nach Aussage der Präsidentin der Treuhand „gelten als mittelständische Käufer solche, die im Industriebereich bis zu 500 Mitarbeiter haben, im gewerblichen Bereich bis zu 200 und im handwerklichen Bereich bis zu 50." Diese Kriterien unterstellt, verkauft die Treuhand „etwa Dreiviertel ihrer Unternehmen an Mittelständler" (*Breuel* 1992, S. 34). Neben der Entflechtung der großbetrieblichen Unternehmensstrukturen und einer mittelstandsfreundlichen Verkaufsstrategie wirkte sich auch die Entscheidung hinsichtlich des enteigneten Vermögens, derzufolge die Restitution grundsätzlich Vorrang vor der Entschädigung haben sollte, günstig für die Wiederbelebung des Mittelstandes in Ostdeutschland aus. So eröffnete die Wiedereinsetzung des enteigneten Mittelstandes in seine ihm unrechtmäßig entzogenen Vermögensrechte die Chance des Wiederauflebens alter Traditionen des Familienunternehmertums. Manche enteigneten und aus der ehemaligen DDR vertriebenen Alteigentümer bzw. deren Kinder oder Erben haben die Gelegenheit wahrgenommen, mit Hilfe ihrer in Westdeutschland erworbenen Finanzkraft ihre zurückgewonnenen ostdeutschen Unternehmen wiederaufzubauen. Die mittelstandsorientierte Privatisierungsstrategie hat somit auch einen Beitrag zur notwendigen Schaffung wettbewerblicher Marktstrukturen und zur Eindämmung von ökonomischen Konzentrationsprozessen im Zuge der deutschen Einheit geleistet. Es wäre sicherlich ordnungspolitisch höchst fatal gewesen, wenn an die Stelle früherer Staatsmonopole durch Aufkauf ehemals monopolisierter Branchenkombinate jetzt private Monopole getreten wären, wie das beispielsweise in der Versorgungswirtschaft möglich und teilweise bei der Elektrizitätsversorgung geschehen ist. Eine Begünstigung der Unternehmenskonzentration in den Händen marktbeherrschender Unternehmen hätte insbesondere die Wettbewerbs- und Machtzerstreuungs-Funktion der Wirtschaftsordnung verletzt.

Eine mittelstandsorientierte Privatisierungsstrategie ist ordnungspolitisch unbedenklich und nützlich, solange sie sich nicht anmaßt, überall angeblich „optimale" Unternehmensgrößen herstellen zu wollen. Unbestritten ist, daß in manchen Wirtschaftsbereichen neben kleinen und mittleren Unternehmen auch großbetriebliche Unternehmen in der Marktwirtschaft ihren Platz haben müssen, schon allein wegen eventueller Größenvorteile (economies of scale), welche Produktionen bei einer relativ großen Ausbringungsmenge in die Zone der degressiven Stückkosten gelangen lassen. Werden infolge intensiven Wettbewerbs die Großunternehmen gezwungen, die relativ niedrigen Stückkosten im Preis an die Nachfrager weiterzugeben, so sind sie in manchen Sektoren den Marktangeboten mittelständischer Unternehmen deutlich überlegen. Beispielsweise lassen sich Automobile kosten- und preisgünstig für eine breite Käuferschicht nicht in kleinen Handwerksbetrieben herstellen. Zudem würde eine ausschließlich auf mittelständische Strukturen abzielende Privatisierungsstrategie auch der Entwicklung dieses Bereichs letztlich schaden, weil kleine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und mittlere Zulieferungsbetriebe häufig vorwiegend von der regionalen Nachfrage abhängen und vor allem auf dort ansässige Abnehmer aus dem Bereich der großbetrieblichen Massenfertigung angewiesen sind.

Falls es so etwas wie eine optimale Branchenbetriebsgröße überhaupt gibt und sie sich auch exakt bemessen läßt, wird man dennoch davon ausgehen müssen, daß sich diese im Markt- und Wettbewerbsprozeß infolge von Innovationen, Nachfrageänderungen und anderen Faktoren ändern kann. Es wäre also mehr als vermessen, wenn sich eine staatliche Privatisierungsagentur dazu verleiten ließe, langfristig „optimale" Branchenstrukturen, etwa durch Festsetzung von Privatisierungskontingenten nach Betriebsgrößenklassen für diese oder jene Branche schaffen zu wollen. Zudem würden betriebsgrößengestaffelte Privatisierungskontingente frappant gegen die Chancengleichheits-Funktion der Wirtschaftsordnung verstoßen.

I. Dienstleistungsorientierte Privatisierungsstrategie

Die verfügbaren Statistiken über die volkwirtschaftliche Beschäftigungs- und Produktionsstruktur der ehemaligen DDR vermitteln das Bild einer typischen Industriegesellschaft mit einem überragenden Industriesektor, einem – gemessen an westlichen Maßstäben – noch beträchtlichen Agrarsektor und einem vergleichsweise unterentwickelten Dienstleistungssektor. In der Tat mußte die DDR-Bevölkerung – verglichen mit Westniveau – mit einem relativ bescheidenen Versorgungsniveau an Dienstleistungen in ihrer Konsumsphäre und im privaten Reparaturbereich auskommen. Die volkseigenen Betriebe versuchten, den Mangel an Dienstleistungen durch Eigenproduktion zu mindern. Insofern gab es im Produktionsbereich mehr Arbeitsplätze mit Dienstleistungsaufgaben, als die Statistiken auswiesen. Innerhalb des Dienstleistungssektors gab es sowohl Sparten mit großen Arbeitsplatzdefiziten, wie insbesondere im Handel und bei den Kreditinstituten, als auch Bereiche mit überdimensioniertem Arbeitsplatzvolumen, wie insbesondere bei Behörden und den gesellschaftlichen Massenorganisationen. Zudem war der Dienstleistungssektor in der DDR in wichtigen Bereichen größtenteils von staatlichen Monopolen oder Duopolen beherrscht. So waren im Einzelhandel faktisch nur zwei Großanbieter vorhanden, nämlich die volkseigene Handelsorganisation mit ihren HO-Läden (auf die nahezu zwei Drittel des Umsatzes entfiel) und die Organisation der Konsumgenossenschaften. Nach Entflechtung der staatlichen Handelsorganisation wurden die 14 ehemaligen Centrum Warenhäuser an Kaufhausketten und die Kaufhallen an Lebensmittel-Ketten aus Westdeutschland verkauft, während bei kleineren Einzelhandelsläden auch ostdeutsche Interessenten – insbesondere aus dem Personal der früheren Verkaufsstätten – zum Zuge kamen. Besonders im Lebensmittelbereich sowie bei Textilien und elektronischen Geräten dominieren westdeutsche Großunter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen und Handelsketten, die inzwischen teilweise Supermärkte auf der grünen Wiese an den Stadträndern errichtet haben. Wie auch in Westdeutschland haben manche mittelständische Einzelhandelsgeschäfte im Innenbereich der Städte nur noch Absatzchancen, wenn sie sich auf den gehobenen Bedarf spezialisiert oder Marktlücken ausfindig gemacht haben. Inzwischen hat sich infolge des Gründungsbooms der Wettbewerb auf den Konsum- und Gebrauchsgütermärkten in Ostdeutschland derart verstärkt, daß Grenzbetriebe schon wieder aus dem Markt ausscheiden. Illusionen, daß der Dienstleistungsbereich den größten Teil der im produzierenden Gewerbe und in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte aufnehmen kann, sind längst verflogen. Die Masse der ostdeutschen Bevölkerung verfügt noch keineswegs über ein Einkommen, das kaufkraftmäßig die Nachfrage nach relativ teureren Dienstleistungen auf breiter Front zuläßt. Manche potentiellen Dienstleistungen, wie z. B. Wasch- und Bügeldienste, werden – jetzt unter Verwendung modernster Gebrauchsgegenstände – immer noch in Eigenleistung zu Hause erbracht. Eine fühlbare Ausdehnung des Dienstleistungssektors im Produktionsbereich ist erst dann zu erwarten, wenn die Talfahrt der industriellen Produktion zum Stillstand kommt und durch Ansiedlung neuer Industriebetriebe auch verstärkt Zulieferungen aus dem Dienstleistungsbereich benötigt werden. Lediglich im Bau- und Ausbaugewerbe sowie den damit zusammenhängenden Handwerksberufen ist bereits eine beträchtliche Zunahme der Geschäftstätigkeit in Ostdeutschland zu verzeichnen.

Im Dienstleistungsbereich gibt es nur noch wenige Privatisierungsobjekte, so daß sich schon aus diesem Grunde eine strukturpolitische Privatisierungsoffensive zugunsten dieses Sektors erübrigt. Die Dienstleistungssektoren mit überregionaler Bedeutung, wie z. B. das Bank- und Kreditwesen sowie die Versicherungswirtschaft entwickeln sich aus Eigeninteresse – auch ohne strukturpolitische Hilfen – relativ schnell von selbst. Der Dienstleistungsbereich mit vorwiegend regionaler und örtlicher Bedeutung wird durch verschiedene Strukturhilfen, wie z. B. Existenzgründungsdarlehen und Investitionskredite zu günstigen Konditionen, gefördert. Weitergehende spezielle Förderungsmaßnahmen sind nicht erforderlich, zudem auch der Dienstleistungsbereich von den allgemein in den neuen Bundesländern geltenden Vergünstigungen, wie z. B. den Sonderabschreibungen für Investitionen, profitiert.

J. Kombinierte Sanierungs-Privatisierungsstrategie

Nach Auffassung ihrer Präsidentin erfüllt die Treuhandanstalt ihren gesetzlichen Auftrag „durch schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung und – wo keine Überlebenschance mehr besteht – durch behutsame Stillegung“, wobei die „oberste Priorität . . . die Überführung der Betriebe an unternehmerisch aktive Eigentümer (hat)“. Dabei wird die Privatisierung als bester Weg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angesehen, „um Unternehmen mit neuem Wissen, neuem Kapital und neuen Zielen eine Zukunft zu geben und somit Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen“ (*Breuel* 1991, S. 164). Entschlossene Sanierung bedeutet dagegen im Selbstverständnis der Treuhandanstalt, daß sanierungsfähige Unternehmen bei ihren Umstrukturierungsbemühungen vor allem finanziell (z. B. durch Entschuldung, Ausstattung mit Eigenkapital, Bereitstellung von Investitionsmitteln, Übernahme von Liquiditätsbürgschaften) zu unterstützen und in die Lage zu setzen sind, ein wettbewerbsfähiges Produkt- oder Dienstleistungsangebot auf den Markt zu bringen, um letztlich Kaufinteressierte für die Betriebe zu finden. Bei behutsamer Stillegung soll der Stillegungsprozeß möglichst gestreckt sowie durch Sozialpläne und Mindestabfindungen sozialverträglich abgesichert werden, um den freizusetzenden Arbeitskräften den Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse oder in den vorzeitigen Ruhestand zu erleichtern.

Entgegen diesen Leitmaximen der Treuhandanstalt sind insbesondere von gewerkschaftlicher Seite andere Leitlinien für den Umstrukturierungsprozeß in den neuen Bundesländern vorgeschlagen worden. So fordert der Vorsitzende der Industriegewerkschaft Metall: „Das Kernstück jeder strukturpolitischen Strategie in den neuen Bundesländern muß – wo immer möglich – die Sanierung der ostdeutschen Industrie werden. Wir lehnen eine nur passive Sanierung nach engen betriebswirtschaftlichen Kriterien ab. Wir setzen auf eine aktive Sanierung, die möglichst viele Arbeitsplätze erhält und volkswirtschaftlichen Kriterien Rechnung trägt“ (*Steinkühler* 1992, S. 10). Damit wird also die Sanierungsaufgabe an die erste Stelle gerückt. Um die Sanierungs- und Privatisierungsformen miteinander zu verknüpfen, schlägt die IG Metall zwei Instrumente vor, und zwar die Gründung einer Treuhand-Industrieholding AG und eines Treuhand-Vermögensfonds (*Steinkühler* 1992, S. 10f.). In der Industrieholding als Dachgesellschaft sollen alle Treuhandunternehmen, die kurzfristig nicht zu privatisieren, aber mittelfristig sanierungsfähig sind, zusammengefaßt werden. Aufgabe der Treuhand-Industrieholding soll es grundsätzlich sein, „Betriebe in den neuen Bundesländern zu sanieren statt zu planieren“, wozu eine Reform der Sanierung erforderlich sei. Im Zuge der Reform sollen die Sanierungskriterien auf die gesellschaftlichen Kosten von Arbeitsplatzverlusten, deren Obergrenze angeblich bei bis zu 300 000 DM pro Arbeitsplatz liegen kann, abgestellt werden. Bei den Strategien sollen zu Beginn der Sanierung vor allem Geld (Eigenkapitel und liquide Mittel) sowie Beratungs- und Managementkapazitäten bereitgestellt und den Betrieben mehr Sanierungszeit gelassen werden. Ferner soll die Organisationsstruktur der Treuhand-Industrieholding AG so gestaltet werden, daß die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat gewährleistet ist. Sodann wird der Industrieholding eine „erweiterte Privatisierungsaufgabe“ zugeschrieben, indem diese einen Teil des Industrievermögens an Investoren veräußern soll, ein weiterer Teil soll in Form von Aktien ostdeutscher Unternehmen an der Börse unterge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bracht und ein dritter Teil soll an die Bevölkerung, und zwar vorrangig an die Bewohner der ehemaligen DDR, übertragen werden.

Der vorgeschlagene Treuhand-Vermögensfonds soll eine breite Streuung von Beteiligungen am Produktivvermögen ermöglichen und Finanzierungsmittel für die Sanierung aufbringen. Das Fondsvermögen soll in folgenden drei Stufen geschaffen werden: In seiner Gründungsphase wird dem Fonds eine Minderheitsbeteiligung von 25% an der Treuhand-Industrieholding AG übertragen. In der Aufbauphase behält der Fonds jeweils Minderheitsbeteiligungen an privatisierten Treuhand-Unternehmen, um an den erwarteten zukünftigen Gewinnen zu partizipieren. In der Schlußphase werden zusätzlich Dividendenzahlungen und sonstige Erträge aus der Beteiligung an der Industrieholding erwartet.

Nach den Vorstellungen der IG Metall sollen die Kapitalanteile des Treuhand-Vermögensfonds bei drei Gruppen plaziert werden. So soll die Bevölkerung der ehemaligen DDR die Hälfte des Fonds durch kostenlose Anteilscheine erhalten. Von den Beziehern überdurchschnittlicher Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland – gedacht ist an Jahreseinkommen von über 60 000 DM für Ledige und über 120 000 DM für Verheiratete – soll eine obligatorische „Sonderabgabe Aufbau Ost", die den vormaligen Solidaritätszuschlag ersetzen soll, erhoben werden. Anders als beim Solidaritätszuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer wäre diese Zwangsabgabe aber kein verlorener Zuschuß, sondern die Abgabepflichtigen würden dafür Anteilscheine des Fondskapitals erhalten. Auf diese Weise werden von den Besserverdienenden 9 Mrd. DM für die Sanierung ostdeutscher Unternehmen erwartet, wofür dieser Gruppe etwa ein Viertel des Fondskapitals übertragen wird. Ein weiteres Viertel des Fondskapitals soll Arbeitnehmern mit durchschnittlichem oder niedrigem Einkommen angeboten werden, wobei diese dann die Fonds-Anteilscheine – verbunden mit der gesetzlichen Sparförderung und einer garantierten Mindestdividende – erwerben können.

Würden die Vorstellungen der IG Metall verwirklicht, so bestände die Gefahr, daß die Treuhandanstalt von einer Privatisierungsagentur zu einer vorrangigen Sanierungsorganisation umgestaltet würde. Die Erfüllung ihres Entstaatlichungsauftrags hinsichtlich der ostdeutschen Wirtschaft würde durch die Bildung einer Industrieholding blockiert und ein bedenkliches Re-Verstaatlichungssignal gesetzt. Am gefährlichsten ist jedoch, daß der forcierte Umstrukturierungsprozeß, der auch notwendige Stillegungen von Betrieben einschließt, dadurch abrupt gestoppt würde; denn auch die hoffnungslos unrentablen Betriebe würden – meist mit massiver Unterstützung von Gewerkschaften und Wahlkreispolitikern – versuchen, unter das schützende Dach der Sanierungsinstitution zu gelangen. Wenn jedoch – was zu befürchten ist – auch solche Unternehmen, die nach üblichen Kriterien überschuldet und zahlungsunfähig sind, zu Sanierungskandidaten gemacht werden, sind Dauer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subventionen kaum vermeidlich. Wird die Sanierungsfähigkeit und -würdigkeit nicht mehr an betriebswirtschaftliche Kriterien, wie insbesondere Rationalisierungsreserven, Innovationsmöglichkeiten sowie Absatzchancen, sondern an fiktive volkswirtschaftliche Kosten, die angeblich beim Wegfall eines Arbeitsplatzes entstehen, geknüpft, so kann faktisch jedes von notwendiger Arbeitsplatzeinsparung bedrohte Unternehmen den Sanierungsaufwand für die Erhaltung auch der ineffektivsten Arbeitsplätze einfordern. Bei den von *Steinkühler* genannten gesellschaftlichen Kosten eines Arbeitsplatzverlustes, die auf bis zu 300 000 DM veranschlagt werden, können extrem hohe Sanierungskosten entstehen. Geht man davon aus, daß möglicherweise in der ostdeutschen Industrie etwa eine Million Arbeitsplätze gefährdet sind, so würde bei Zugrundelegung der vorgenannten Erhaltungsaufwendungen die Sanierung 300 Mrd. DM kosten. Es ist unrealistisch, daß solch enorme Sanierungskosten zusätzlich zu weiterhin anfallenden westdeutschen Transferzahlungen aufgebracht werden können, und zwar auch nicht durch den vorgeschlagenen Treuhand-Vermögensfonds. Zudem muß gesehen werden, daß die Anteilscheine des Vermögensfonds zunächst nicht viel wert sind, so daß sie für freiwillige Kapitalanleger kaum attraktiv sind. Ob und gegebenenfalls inwieweit ihr Wert mit fortschreitender Sanierung der Unternehmen und zunehmenden Erlösen aus Veräußerungen von Industrievermögen steigt, ist ungewiß. Eventuell werden unerfüllbare Erwartungen und Illusionen bei den ostdeutschen Anteilseignern, welche die Fondsanteile kostenlos erhalten haben, geweckt. Möglicherweise wird der Staat dann bei eingetretener Enttäuschung über das Ausbleiben von nennenswerten Erträgen oder Wertsteigerungen veranlaßt, zur Dämpfung der Unzufriedenheit und daraus resultierender sozialer Konflikte beträchtliche Mittel zur Ausschüttung von nicht erwirtschafteten „Dividenden“ bereitzustellen. Bei realistischer Betrachtung kann heute kaum mit einem nennenswerten Gewinn aus den Verkäufen und anderweitigen Tätigkeiten der Treuhand gerechnet werden. Da die Treuhand den Alteigentümern Entschädigungen in Höhe des Verkehrswertes oder zumindest des Verkaufserlöses zu zahlen hat, sind die erzielten Privatisierungserlöse oft faktisch nur durchlaufende Posten. Zudem ist die Sanierungstätigkeit der Treuhand ohnehin ein Verlustgeschäft, weil selbst im günstigsten Fall eines späteren Verkaufs der sanierten Unternehmen kaum jemals der volle Sanierungsaufwand im Verkaufspreis wieder hereingeholt werden kann. Auch ein Wertzuwachs der Vermögensfondsanteile erweist sich eventuell als illusionär. Wird nämlich der Vermögensfonds zur Finanzierung der umfangreichen Sanierung herangezogen, so fallen seine begrenzten Mittel unter Umständen in ein Faß ohne Boden, so daß statt der zumindest in mittelfristiger Sicht erhofften Gewinne und Ausschüttungen von Erträgen die Anteilseigner eigentlich mit einer Nachschußpflicht belastet werden müßten.

Voraussichtlich werden die Unternehmen, die den Sprung unter das Dach der Industrieholding geschafft haben, es sich in der Sanierungshängematte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemütlich machen und von sich aus keine übermäßigen Sanierungsanstrengungen unternehmen. Die Sanierungsprozesse werden sich dann wohl jahrelang hinziehen; es sei denn, daß feste Sanierungsfristen gesetzt werden. Würde beispielsweise festgelegt, daß ein in drei Jahren immer noch nicht saniertes und wettbewerbsfähig gewordenes Unternehmen unweigerlich stillgelegt wird, könnte dieses die eigenen Sanierungsanstrengungen des Unternehmens sehr beflügeln. Zu befürchten ist jedoch, daß eine derartige Fristensetzung mit strikter Stillegungsabsicht immer wieder politisch durchkreuzt wird, indem die Sanierungsfristen – unter allerlei Vorwänden – verlängert und Ausnahmen von der erforderlichen Stillegung gemacht werden.

Privatisierung ist stets die wirkungsvollste Art der Sanierung und stellt zugleich einen Erfolgstest für die Sanierungsfähigkeit dar; denn kein Erwerber und Investor wird sein Kapital und seine Arbeitskraft in ein nicht sanierungsfähiges Objekt stecken. Eine kombinierte Sanierungs-Privatisierungsstrategie, die sich zunächst im Vorlauf der Privatisierung auf eine Sanierung versteift, kann bei Verwirklichung der geforderten paritätischen Mitbestimmung zu einer Überdehnung der Sozialverträglichkeit der Sanierung führen. Die Folge wird sein, daß der Sanierungsprozeß kaum jemals sachlich konsequent und nur selten schnell durchgeführt werden kann, so daß vielfach enorme Sanierungsmittel in sich endlos hinziehenden Sanierungsversuchen verbraucht werden. Selbst wenn das Sanierungsziel, das ohne Kenntnis der Verwertungsabsicht eines künftigen Erwerbers gesetzt wurde, erreicht worden ist, wird eventuell die anschließend beabsichtigte Privatisierung nicht erleichtert. Manchmal wollen nämlich potentielle Erwerber die mit viel öffentlichem Aufwand in einer bestimmten Richtung sanierten Unternehmen zu ganz anderen Zwecken nutzen, so daß für sie die aufgewendeten Sanierungskosten kaum nennenswerte Wertsteigerungen der Kaufobjekte bewirkt haben. Sie werden deshalb nicht bereit sein, den relativ hohen Sanierungsaufwand im Kaufpreis zu honorieren. Hier zeigt sich, daß die Annahme, durch eine vorherige Sanierung ließen sich bei einer späteren Privatisierung in jedem Fall die Verkaufserlöse erhöhen, eine Fehlkalkulation sein kann. Eine möglichst schnelle Privatisierung ist in der Regel auch die billigste Sanierung, weil der private Erwerber seine Sanierungsbemühungen direkt auf das von ihm gesetzte Sanierungsziel ausrichtet und kostenaufwendige Sanierungsumwege vermeidet.

Ordnungspolitisch verletzt eine derartige Sanierungs-Privatisierungsstrategie zumindest während des Sanierungszeitraumes nahezu alle Funktionen der Wirtschaftsordnung, eventuell nur mit Ausnahme der Sozialausgleichs-Funktion. Ein notwendiger Sozialausgleich im Zuge des Umstrukturierungsprozesses könnte jedoch durch direkte sozialpolitische Maßnahmen effizienter und kostengünstiger als über den Umweg einer kostenaufwendigen Sanierung erreicht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

K. Strukturpolitisch eingebundene Privatisierungsstrategie

In der öffentlichen Diskussion ist vorgeschlagen worden, die Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt in eine regionalisierte Strukturpolitik einzubinden. Dabei wird unter regionalisierter Strukturpolitik der Art nach eine Strukturgestaltungspolitik verstanden, die darauf abzielt, ökonomische Strukturen in bestimmten Regionen – eventuell auch gegen die Markttendenzen – nach politischen Leitvorstellungen zu formen sowie mittels staatlich gesetzter Branchenschwerpunkte und darauf basierenden Förderungsprioritäten die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszentren voranzutreiben.

Weshalb eine derartige regionalisierte Strukturpolitik und eine darauf abgestimmte Privatisierungsstrategie gebraucht wird und aus welchen Elementen sie zusammengesetzt sein könnte, hat der Parteivorsitzende der SPD folgendermaßen skizziert (*Engholm* 1991, S. 3ff.): Die Regionalisierung der Strukturpolitik sei erforderlich, weil im zusammenwachsenden Europa künftig nicht mehr Staaten, sondern zunehmend Regionen im Wettbewerb stehen würden. Wirtschaftspolitik werde immer mehr zur Aufgabe von Ländern und Kommunen. Das Motto der Zukunft müsse lauten: „Thinking global and acting local."

Um Ostdeutschland zu einer prosperierenden und lebenswerten Region Europas zu machen, müsse der Staat eine aktive Struktur- und Regionalpolitik betreiben. Ziel einer solchen Politik sei es, vorhandene Wirtschaftszentren zu stärken und neue Wirtschaftszentren aufzubauen, und zwar im Rahmen eines „Strukturentwicklungsplans". Erforderlich sei eine Verständigung von Bund und neuen Bundesländern auf eine Zahl von Standorten, die aufgrund ihres bisherigen Profils sowie der ansässigen Betriebe und Arbeitskräfte zu Zentren der künftigen Entwicklung werden könnten. Dabei sollten regionale Branchenschwerpunkte gebildet werden; beispielsweise maritime Wirtschaft und Ernährungsindustrie in *Mecklenburg-Vorpommern,* Chemie und Maschinenbau in *Sachsen-Anhalt* oder Elektroindustrie in *Sachsen* und *Thüringen*.

Derartige Schwerpunkte ermöglichten dann auch das Setzen von Prioritäten und Akzenten bei den Förderungsmaßnahmen und beim Ausbau der Infrastruktur. Für jeden der Schwerpunkte solle vor Ort eine Art Entwicklungsagentur gegründet werden, in der alle wichtigen Akteure mitarbeiten und alle Förderungsmaßnahmen gebündelt werden sollten. Ferner müsse eine technologiepolitische Offensive gestartet werden, die auf den vorhandenen Branchenschwerpunkten und Forschungskapazitäten sowie den strukturpolitischen Entwicklungszielen der Regionen basieren müsse. Zur Verbesserung der technologischen Infrastruktur seien Technologie- und Transferzentren einzurichten.

Ein weiteres Element einer aktiven Strukturpolitik sei die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels. Ziel müsse es sein, statt Arbeitslosigkeit die Beschäftigung zu finanzieren. Deshalb sei der Treuhand ein klarer gesetzli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cher Sanierungsauftrag zu erteilen. Die Treuhand solle auch solche Betriebe sanieren, die kurzfristig unrentabel produzieren, aber mittelfristig gute Chancen hätten, wettbewerbsfähig zu werden. Auch Beschäftigungsgesellschaften – wenngleich sie kein Patentrezept seien – schüfen vielfach eine sinnvolle Verbindung von Beschäftigung und Fortbildung bei materieller Absicherung der Arbeitnehmer. Ferner sei eine nachfrageseitige Abstützung des Strukturwandels notwendig.

Die Vorschläge in ihrer Gesamtheit laufen auf eine spezifische Art staatlicher Investitionslenkung hinaus. Mittels einer regionalisierten Strukturpolitik sollen in bestimmten Regionen ausgewählte Wirtschaftszweige gefördert werden, wobei die Bewältigung des Strukturwandels vorrangig nicht dem Markt anvertraut, sondern primär staatlicher Einflußnahme vorbehalten werden soll. Erfahrungsgemäß wird jedoch der Staat mit der ihm zugedachten strukturgestaltenden Aufgabe, insbesondere hinsichtlich des Auf- und Ausbaus von „Zukunftsbranchen" überfordert, weil die staatlichen Instanzen das Problem der Investitionsauslese nicht ökonomisch optimal lösen können. Da politisch-staatliche Entscheidungsträger in der Regel keineswegs besser als eigenverantwortliche Investoren vorausschätzen können, welche Erzeugnisse in welchen Qualitäten und Quantitäten künftig am Markt abgesetzt werden können und welche technischen Produktionsverfahren sich im Laufe der Zeit kostengünstiger entwickeln werden, wissen sie auch nicht, ob und gegebenenfalls inwieweit sich welche Wirtschaftszweige am Markt behaupten oder entfalten werden.

Sollen dennoch Standorte, die aufgrund ihres bisherigen Wirtschaftsprofils Chancen für die künftige Entwicklung in Ostdeutschland bieten, ausfindig gemacht werden, so bedarf es aussagefähiger Beurteilungskriterien. Da diese kaum vorhanden sind, wird man sich der üblichen Prognosetechniken bedienen und versuchen, den zukünftigen Bedarf bestimmter Erzeugnisse und deren Nachfrage am Markt vorauszuschätzen sowie für mögliche Marktanteile der Industriestandorte plausible Erklärungen zu finden.

Gemessen am technischen und ökonomischen Entwicklungsniveau der westdeutschen Industrie ist derzeit kaum ein ehemals volkseigener Industriebetrieb in Ostdeutschland wettbewerbsfähig. Die ökonomischen Zukunftsaussichten besonders für ostdeutsche Produktionen der Grundstoffindustrie (Eisen- und Stahlindustrie, Kohlebergbau) sowie auch der Schiffsbauindustrie sind nicht zuletzt auch wegen der bestehenden Überkapazitäten in Westdeutschland und anderswo durchweg schlecht. Da es strukturpolitisch nicht sinnvoll ist, Erweiterungsinvestitionen in Branchen mit Überkapazitäten staatlicherseits zu initiieren, sind für diese Bereiche höchstens Fördermaßnahmen zur Modernisierung und Rationalisierung der Produktionsanlagen – möglichst ohne Effekte der Kapazitätsausweitung – angebracht. Für die staatliche Strukturpolitik ist es jedoch kaum möglich, so fein dosierte Fördermaßnahmen zu entwickeln. Sicherlich werden die ostdeutschen Produktionskapazitä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten der Grundstoffindustrien und auch der Werften – selbst bei zeitweisen staatlichen Auffangmaßnahmen – langfristig weiter schrumpfen. Eine sich der Marktentwicklung entgegenstemmende Strukturpolitik wird den Strukturwandel höchstens mittels massiver Subventionen etwas verzögern, aber diesen letztlich nicht verhindern können. Der Preis für die Verzögerung des Strukturwandels, den die Steuerzahler und immobile Arbeitnehmer unmittelbar sowie alle Bürger der Volkswirtschaft infolge ökonomischer Wachstumsverluste indirekt zahlen müssen, ist jedoch hoch.

Mangelhafte Auswahlkriterien für die Investitionsauslese, deren Verwendbarkeit eventuell durch angemaßtes Wissen der Investitionslenker vorgetäuscht wird, führen bei staatlich initiierter und selektiv geförderter Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur zwangsläufig zu Fehlinvestitionen und Kapitalvergeudung. Strukturentwicklungspläne können Kumulationen von Fehlinvestitionen geradezu vorprogrammieren. Zwar sind auch bei eigenverantwortlichen Entscheidungen die privaten Unternehmen nicht vor Fehlinvestitionen gefeit, aber bei dezentraler Entscheidungsfindung ist die Wahrscheinlichkeit größer als bei allgemeiner Planorientierung, daß sich richtige und falsche Investitionsentscheidungen innerhalb einer Branche bzw. einer Region ausgleichen. Zudem planen bei autonomen Investitionsentscheidungen die Unternehmen regelmäßig sorgfältiger, weil sie eventuelle Verluste aus Fehlinvestitionen selbst tragen müssen. Demgegenüber werden bei staatlicher Investitionslenkung die privaten Investoren, deren Investitionen sich trotz plankonformen Verhaltens als Fehlentscheidungen erwiesen haben, fast immer den Staat verantwortlich machen und Ausgleichszahlungen für erlittene Verluste verlangen.

Da die Wahrscheinlichkeit, eine marktgerechte Industriestruktur strukturplanerisch zu formen und entsprechend dem Strukturwandel fortlaufend anzupassen, von vornherein gering ist, wird sich die „vorausschauende Strukturpolitik" entgegen ihrem Anspruch letztlich doch an den alten Strukturen orientieren. Statt der beabsichtigten Strukturpolitik für morgen und übermorgen bleibt man der Struktur von gestern verhaftet und leistet damit der Strukturkonservierung Vorschub. Die *Engholm*schen Beispiele für regionale Branchenschwerpunkte entsprechen denn auch mehr der überkommenen Produktionsstruktur der ehemaligen DDR als einer erkennbaren Neustrukturierung von Industriebereichen an besser geeigneten Standorten. Dieses verwundert auch deshalb nicht, weil es genau den Eigenarten der parteipolitischen Strategien in parlamentarischen Demokratien entspricht. Da forcierter Strukturwandel stets mit Anpassungsproblemen und Härten für die Betroffenen verbunden ist, liegt es in der Logik parteipolitischen Verhaltens begründet, daß Parteien ihre Stammwähler und das potentielle Wählerreservoir nicht durch belastende Maßnahmen der bewußten Strukturveränderung verprellen wollen. Besonders Parteien, die ein beträchtliches Wählerpotential in der indu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

striellen Arbeiterschaft haben oder vermuten, werden – eingedenk der meist mangelnden Mobilität dieser Arbeitskräfte und deren ausgeprägtem Bedürfnis nach Arbeitsplatzsicherheit (möglichst ein lebenslang gleicher Arbeitsplatz am gleichen Ort) – im Entscheidungsfall dazu neigen, marktwirtschaftlich notwendige Umstrukturierungen zu unterlassen und zur Subventionierung der Arbeitsplätze übergehen.

Eine regionalisierte Strukturpolitik mit ihrer immanenten Tendenz zur Konservierung alter Industriestandorte führt auch zu einer Verfestigung industrieller Monostrukturen in den Problemgebieten. Würde sich z. B. die Strukturpolitik in *Mecklenburg-Vorpommern* im industriellen Bereich auf die maritime Wirtschaft konzentrieren, so würde die bereits bestehende Monostruktur der Industrie an der Küste zementiert. Auch eine strukturpolitische Vorrangförderung z. B. von Chemieunternehmen in *Sachsen-Anhalt* würde bestimmte monoindustrielle Strukturen im Gebiet von *Halle-Bitterfeld* weiter verfestigen, obwohl gerade hier auch aus umweltpolitischen Erwägungen die Ansiedlung umweltfreundlicherer Industriezweige dringend erforderlich ist. Wie die Erfahrungen vor allem im Ruhrgebiet lehren, sind industrielle Monostrukturen einer Beschäftigungsstabilisierung abträglich, weil die fehlende Diversifizierung zu besonderer Anfälligkeit dieser Region sowohl gegenüber sektoralen Strukturkrisen als auch gegenüber Konjunkturflauten beiträgt.

Generell führt eine regionalisierte Strukturpolitik, welche die Monostrukturen nicht aufbricht, zur Erhöhung der Risiken struktureller Arbeitslosigkeit sowie zu weiterbestehenden Anfälligkeiten gegenüber Konjunkturschwankungen. Eine selektive Wirtschaftsförderung, die sich auf vorhandene Industriezentren konzentriert und die Dienstleistungsbereiche ausspart, kann den Abbau der chronischen Unterversorgung mit Dienstleistungen im Gebiet der ehemaligen DDR und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den vielfältigen Dienstleistungssparten verzögern. Schwerpunktförderungen verfälschen die intersektoralen und interregionalen Wettbewerbsbedingungen, wodurch möglicherweise zukunftsträchtige Wirtschaftsentwicklungen außerhalb der staatlich gesetzten Förderprofile abgebremst oder sogar unterbunden werden.

Eine regionalisierte Strukturpolitik, die ökonomische Entscheidungen in den politischen Bereich verlagert, läßt den Interessengruppen regelmäßig unangemessene, häufig das Gemeinwohl gefährdende Potentiale der Politikbeeinflussung zuwachsen. Es ist damit zu rechnen, daß sich letztlich das gemeinsame Interesse von Parteien, regionalen und kommunalen Instanzen sowie von Gewerkschaften und Branchenverbänden an der Strukturerhaltung vorhandener Betriebe durchsetzt, was dann die notwendige Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft blockieren und zur Verschwendung knapper Ressourcen führen würde. Da erfahrungsgemäß eine Strukturerhaltungspolitik langfristig nicht zur Sicherung der Arbeitsplätze führt, versuchen häufig die politisch-staatlichen Entscheidungsträger, offensichtliche Fehlentscheidungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch verstärkte oder neuartige Subventionen zu verschleiern. Werden im Rahmen einer ausgedehnten Subventionspolitik finanzielle Strukturhilfen und Steuervergünstigungen nach Branchen und bestimmten Standorten differenziert, so setzt voraussichtlich ein Wettrennen der Branchenverbände, Unternehmens-Lobbyisten, kommunalen Industrieansiedlungsbehörden und aller sonstigen Interessenten um Subventionen ein. Die Industrieunternehmen werden sich statt auf die Entwicklung kostengünstigerer Herstellungsverfahren und neuer Produkte sowie rationellerer Vertriebsnetze vor allem auf „rent seeking" konzentrieren. Damit werden jedoch Aktivitäten in eine völlig falsche Richtung gelenkt, was letztlich dazu führt, daß sich die Wirtschaftsstruktur nicht als Ergebnis von Marktprozessen bildet, sondern den Unwägbarkeiten politischer Subventionierung entspringt.

Würde bei den Treuhandaufgaben die Prioritätensetzung dahingehend verändert, daß der Sanierung Vorrang vor der Privatisierung zu geben sei, so würden der Treuhandanstalt verstärkt investitionslenkende Funktionen zuwachsen. Organisatorisch liegt dann die Gründung einer Industrieholding nahe, in die alle noch nicht privatisierten ostdeutschen Unternehmen einzubringen wären. Damit käme jedoch die Treuhand in die rechtliche Position eines Konzerns mit der Folge der Durchgriffshaftung, was quasi alle zugehörigen Unternehmen von der Eigenhaftung mehr oder weniger befreien würde. Mit der Gründung einer staatlichen Industrieholding würde der Staat die volle Verantwortung für einen großen Teil der ostdeutschen Wirtschaft, und zwar für den bisher nicht privatisierungsfähigen und damit unrentabelsten Teil, übernehmen. Eine solche umfassende Sanierung eines großen Teils der Volkswirtschaft, die voraussichtlich enorme Dauersubventionen verschlingt, überfordert jedoch mit Sicherheit den Staat und vor allem die westdeutschen Steuerzahler, die primär für die Transferzahlungen an die sanierungsbedürftigen Betriebe in Ostdeutschland aufkommen müßten.

Die etwaige Vorstellung, daß die Bediensteten der Treuhand fähiger als private Investoren darin sind, zukunftsträchtige Sanierungskonzepte zu entwikkeln, geht fehl. Wenn potentielle Investoren – selbst bei günstigem Erwerbspreis – nicht davon überzeugt werden können, daß sich eine Sanierung lohnt, so wird voraussichtlich auch ein mit öffentlichen Geldern scheinbar saniertes Unternehmen langfristig keinen Bestand am Markt haben. Da die Bediensteten der Treuhand die bei der Investitionsauslese auftretenden Informations- und Prognoseprobleme eher unvollkommener als die unmittelbar Marktbeteiligten lösen können, empfiehlt es sich nicht, die Treuhandanstalt zu einer Institution der regionalisierten Strukturpolitik mit investitionslenkenden Aufgaben zu machen.

Auch ein staatlicher Strukturentwicklungsplan für die neuen Bundesländer wird, selbst wenn er mit allen Betroffenen vor Ort vorher erörtert und voraussichtlich mit vielfältigen kommunal- und verbandspolitischen Kompromissen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

befrachtet worden ist, dem permanenten, von mannigfachen binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklungen beeinflußten Strukturwandel nur ungenügend Rechnung tragen und die Zukunftsaussichten kaum zutreffend widerspiegeln können. Deshalb wird durch einen staatlichen Strukturentwicklungsplan regelmäßig eine suboptimale Industriestruktur vorprogrammiert; denn letztlich werden die sektoralen und regionalen Förderschwerpunkte mehr nach politischen Opportunitäten als nach nur schwer voraussehbaren Entwicklungschancen ausgewählt. Es wäre geradezu paradox, wenn man versuchen würde, mittels einer quasi planwirtschaftlichen Investitionslenkung die von dieser in der Zeit der sozialistischen Planwirtschaft verursachte Ineffizienz der Wirtschaft und die Verzerrungen der Produktionsstruktur zu beseitigen.

Inzwischen beteiligt sich der Staat über Mittel der Bundesanstalt für Arbeit und der Treuhandanstalt an sogenannten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die entlassene Arbeitnehmer für zweckdienliche Arbeiten (wie z. B. Aufräumen des Betriebsgeländes) einsetzen und für neue Tätigkeiten qualifizieren sollen. Allein im Bereich der Treuhand existierten Anfang 1992 fast 250 Beschäftigungsgesellschaften, in denen rund 200.000 Menschen tätig waren. Problematisch werden hochsubventionierte Beschäftigungsgesellschaften, wenn sie sich in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen am Marktangebot beteiligen und nicht subventionierte und damit leistungsfähigere Unternehmen am Markt verdrängen. In diesen Fällen wird durch die Beschäftigungsgesellschaft keine Arbeitslosigkeit gelindert, sondern diese nur in andere Wirtschaftsbereiche verlagert. Die Problematik von Qualifizierungsgesellschaften liegt darin, daß diese eventuell auch keine bessere Voraussicht haben und die Auszubildenden am künftigen Marktgeschehen vorbeiqualifizieren.

Eine marktkonforme Strukturpolitik muß primär die Fähigkeit und Willigkeit der Wirtschaftssubjekte, sich dem marktbedingten Strukturwandel anzupassen, fördern, wobei sie die differenzierten Gegebenheiten und Entwicklungschancen der regionalen und örtlichen Märkte zu beachten hat. Die bisher zentral vom Bund unter Mitwirkung der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" betriebene regionale Strukturangleichungspolitik war bei Licht besehen nur wenig erfolgreich, weil die meisten strukturschwachen Gebiete der alten Bundesrepublik im wirtschaftlichen Aufholprozeß kaum oder nur relativ wenig vorangekommen sind (*Peters* 1992, S. 256ff.)

Die Vermutung, daß latent vorhandene Entwicklungschancen in diesen Regionen aufgrund der bundesweit recht schematischen regionalen Wirtschaftsförderung nur unvollkommen genutzt worden sind, findet ihre Bestätigung an den manchmal weitaus besser genutzten Entwicklungs- und Wachstumspotentialen bei autonomer örtlicher Wirtschaftsförderungs- und Industrieansiedlungspolitik. Dort, wo Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen gemein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sam mit der regionalen Wirtschaft und den örtlichen Gewerkschaftsvertretungen die regionale Wirtschaftsförderung selbst in die Hand genommen haben, sind des öfteren erstaunliche Erfolge insbesondere hinsichtlich der Ansiedlung neuer Betriebe und den davon ausgehenden Wirtschaftsimpulsen erzielt worden.

In kleinräumigen Regionalsystemen mit offenem Standortwettbewerb ist es deshalb – wie *Giersch* ausführt – entwicklungsmäßig sinnvoll, „wenn die staatlichen und nicht-staatlichen Instanzen, einschließlich der Tarifpartner und der Kammern und Verbände, eng zusammenwirken, um Bedingungen herzustellen, die der Entwicklung förderlich sind (Regionale Konzertierte Aktionen). Zumindest eine Aufbruchstimmung könnte aus einem organisierten Lokalpatriotismus entstehen. Und es ist, wenn sonst die passive Sanierung droht, sehr wichtig, daß aufstrebende Kräfte zuerst die Perspektiven vor Ort ermessen, damit sie nicht unbedacht der verständlichen Neigung nachgeben, ihre Zukunft in der Weite zu suchen" (*Giersch* 1991).

Eine stärkere Verlagerung der strukturpolitischen Entscheidungskompetenzen auf die regionale und kommunale Ebene unter gleichzeitig verstärkten Finanzzuweisungen an die Städte und Gemeinden ist entwicklungspolitisch geboten. Entscheidend bei einer derartigen Dezentralisierung der Strukturpolitik ist die Einbeziehung der Verteilungspolitik, die unter wesentlicher Mitwirkung der Lohntarifparteien zu einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik umgeformt werden müßte. Gerade in Ostdeutschland, wo sich im Zuge des Transformationsprozesses stark differenzierte regionale Arbeitsmärkte herausbilden, wird ohne stärkere Lohndifferenzierungen, die den räumlichen und örtlichen Verhältnissen angepaßt sind, die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit nicht gelingen.

Literaturverzeichnis

Breuel, B. (1991): Treuhandanstalt – Ist die Kritik berechtigt?, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 4, S. 163 - 165.

— (1992): Die Rolle der Treuhandanstalt beim Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern, in: Treuhandanstalt, Hg. (1992), S. 29 - 39.

Engholm, B. (1991): Aktive Industriepolitik für neue und sichere Arbeitsplätze, in: Presseservice der SPD, Nr. 345, 3. 9. 1991.

Giersch, H. (1991): Risiken und Chancen für Ostdeutschland, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 4.

Peters, H.-R. (1987): Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme, 2. A., München/Wien 1993.

— (1988): Sektorale Strukturpolitik, München/Wien 1988.

— (1992): Wirtschaftspolitik, München/Wien 1992.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hg. (1991): Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, 29, 15. 3. 1991, S. 213f.

Schmidt, H. (1992): Neustrukturierung durch Privatisierung – die Rolle der Treuhandanstalt, in: Die deutsch-deutsche Integration, Beihefte der Konjunkturpolitik, 39, S. 47 - 57.

Steinkühler, F. (1992): Ein Konzept zur solidarischen Finanzierung der deutschen Einheit, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 1, S. 10 - 11.

Treuhandanstalt o. J.: Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, Berlin o. J.

Treuhandanstalt, Hg. (1992): Entschlossen sanieren, Berlin 1992.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47773-9 | Generated on 2025-06-07 20:53:12
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/