Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 229/I

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I

Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt

Von

Dieter Biehl, Peter Friedrich,
Wolfgang Kitterer, Steffen Lindemann

Herausgegeben von

Karl-Heinrich Hansmeyer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
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 229/I

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
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 229/I

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I

Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I

Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt

Von

Dieter Biehl, Peter Friedrich,
Wolfgang Kitterer, Steffen Lindemann

Herausgegeben von

Karl-Heinrich Hansmeyer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit / hrsg. von Karl-Heinrich Hansmeyer. – Berlin : Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 229)
NE: Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

1. Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt / von Dieter Biehl . . . – 1993
ISBN 3-428-07879-9
NE: Biehl, Dieter

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

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-07879-9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat seine Arbeitstagung 1992 vom 10. bis 12. Juni in Essen ausgewählten finanzwissenschaftlichen Problemen der deutschen Einheit gewidmet. Dieser Band enthält die dort gehaltenen und aufgrund der ausgiebigen Diskussion überarbeiteten und erweiterten Referate.

Dieter Biehl behandelt in seinem Beitrag „Die Rolle des EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern" die Möglichkeiten problemadäquater Entwicklungsstrategien und nimmt eine Bewertung des derzeitigen EG-Förderkonzeptes für die neuen Länder vor. Er bettet die gewählte Fragestellung zunächst in die ökonomische Theorie des Föderalismus ein und grenzt die bundesdeutsche Raumordnungs- und Regionalpolitik gegen die europäische ab. Vor diesem Hintergrund beschreibt Biehl die gegenwärtigen strukturellen Defizite in Ostdeutschland und vergleicht die neuen Bundesländer auf der Bais des produktivitätsorientierten Infrastrukturindikators IGSAXO mit den übrigen Regionen der Europäischen Gemeinschaft. Aus den dargestellten Ergebnissen leitet er dann Schlußfolgerungen für eine der Problemlage angemessene regionalpolitische Entwicklungsstrategie ab.

Besondere Aufmerksamkeit widmet der Verfasser dem Problem eines adäquaten Zusammenspiels von nationaler und europäischer Regionalpolitik. Nach theoretischen Überlegungen stellt Biehl das „Gemeinschaftliche Förderkonzept 1991 - 1993" für die neuen Länder dar und beurteilt die Maßnahmen u. a. mit Hilfe der ökonomischen Föderalismustheorie. Im letzen Teil des Referats führt der Verfasser die wesentlichen Zahlen aus dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept und dem Rahmenplan der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" zusammen. Dabei gelangt er zu dem Ergebnis, daß die EG-Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Probleme in den neuen Bundesländern sinnvoll und auch weiterhin notwendig sind, daß allerdings größere Transparenz bezüglich des Zusammenwirkens der Mittel aus den EG-Strukturfonds und den bundesdeutschen Mischfinanzierungsinstrumenten geboten ist.

Wolfgang Kitterer untersucht in seinem Referat „Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung" die Wirkungen der zusätzlichen schuldfinanzierten Staatsausgaben seit der Vereinigung. Er beschreibt zunächst das Wachstum der Staatsverschuldung seit 1970 und erörtert dessen Ursachen. Anschließend geht er auf die Finanztransfers nach Ostdeutschland und die Schuldenfinanzierung dieser Zuweisungen ein. Dabei erläutert Kitte-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rer im einzelnen die Aufteilung der Finanzierungsdefizite und der Schulden auf die unterschiedlichen Gebietskörperschaftsebenen. Zum Schluß der Übersicht über die Entwicklung der Staatsverschuldung beschreibt er die jüngere Entwicklung der Nebenhaushalte, insbesondere des Fonds Deutsche Einheit, des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt. Der dritte Teil des Referats befaßt sich mit den stabilitätspolitischen Aspekten der Staatsverschuldung. Dabei gelangt der Verfasser zum Ergebnis, daß der Einigungsprozeß keinen Anlaß zu nachfrageorientierter Fiskalpolitik bot und die umfangreiche schuldfinanzierte Staatsausgabenerhöhung nicht mit konjunkturpolitischen Argumenten zu rechtfertigen ist. Im folgenden Kapitel präsentiert Kitterer ein einfaches makroökonomisches Modell, das sich zur Erfassung der wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung und zur Ableitung von Tendenzaussagen für die künftige Entwicklung gut eignet. Anhand dieses Modells wird gezeigt, wie sich bei Fortschreibung der gegenwärtigen Verhältnisse der Haushaltsspielraum langfristig entwickeln würde. Nach Kitterers Berechnungen ergibt sich in der langen Frist ein negativer Haushaltsspielraum und ein kontinuierlicher Anstieg der Zins-Steuer- sowie der Zins-Ausgaben-Quote. Im fünften Kapitel seines Vortrags befaßt sich Kitterer mit den Möglichkeiten einer Rechtfertigung der hohen zusätzlichen Staatsverschuldung mit dem Argument der zeitlichen Lastverschiebung. So wird häufig versucht, die Kreditaufnahme mit dem Effizienzgewinn einer Finanzierung von Staatsausgaben nach dem pay as you use-Prinzip zu begründen. Auch derartige Rechtfertigungsversuche lehnt Kitterer jedoch für die Verschuldung im Rahmen des Einigungsprozesses ab. Der sechste Teil des Referats ist der Frage gewidmet, wie die Staatsverschuldung auf den außenwirtschaftlichen Ressourcentransfer wirkt. Hier ergibt sich, daß nur eine konsequente Haushaltskonsolidierung den notwendigen Transfer von Ressourcen aus dem Ausland sicherstellen kann. Auch diese Schlußfolgerung bestärkt Kitterers ablehnende Haltung gegenüber staatlicher Kreditaufnahme als Instrument zur Finanzierung des Einigungsprozesses.

Peter Friedrich und Steffen Lindemann widmen ihren Beitrag „Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?“ einer Analyse der Tätigkeit der Treuhandanstalt in ihrer Bedeutung für den öffentlichen Sektor. Dabei werden zunächst die den öffentlichen Bereich betreffenden Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt detailliert diskutiert und Interdependenzen zwischen dem komplexen Zielsystem und den unterschiedlichen Aufgabengruppen herausgearbeitet. Besondere Probleme bereitet die Bewertung der Tätigkeiten der Treuhandanstalt im Hinblick auf die Zielsetzungen. Eine klare Formulierung der von der Treuhandanstalt zu maximierenden Zielfunktion und der dabei zu beachtenden Nebenbedingungen ist nicht möglich, weil innerhalb der Treuhandanstalt kein Konsens über die Zielgewichtung besteht. Friedrich und Lindemann entwickeln daher Entscheidungskriterien, die den auf den öffentlichen Sektor bezogenen Zielen Rechnung tragen. Damit sollen den Entscheidungsträgern nor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mative Aussagen an die Hand gegeben werden, die ihnen in Zukunft eine rationalere Beurteilung ermöglichen. Anhand der Kriterien wird die Arbeit der Treuhandanstalt bewertet. Mittels eines spieltheoretischen Ansatzes prüfen die Verfasser anschließend die Frage, ob der Verkauf von Vermögen an Länder und Gemeinden einen Verstoß gegen das Prinzip der Neutralität darstellt. Neutralität bezeichnet dabei die Abwesenheit unbeabsichtigter Substitutionseffekte zwischen den Entscheidungsträgern des privaten und des öffentlichen Sektors im Hinblick auf deren Startbedingungen. Friedrich und Lindemann kommen bei ihren Untersuchungen zu dem positiven Ergebnis, daß der Verkauf an öffentliche Verwaltungsträger dem Grundsatz der Neutralität weitgehend entspricht.

Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Die Rolle des EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern

Von *Dieter Biehl*, Frankfurt a. M. 11

Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung

Von *Wolfgang Kitterer*, Kiel 39

Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?

Von *Peter Friedrich* und *Steffen Lindemann*, München 77

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Rolle des EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern

Von *Dieter Biehl*, Frankfurt a. M.

Gliederung

A. Einleitung 11

B. Ausgangssituation und Problemlage 15

C. Schlußfolgerungen für eine regionalpolitische Entwicklungsstrategie 22

D. Die neue Rolle der Strukturfonds seit der Reform von 1988 25

E. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept für die neuen Länder 28

F. Finanzvolumen und Mittelaufbringung 31

A. Einleitung

Mit dem gewählten Thema wird ein Teilaspekt aus dem Gesamtkomplex der Probleme der deutschen Vereinigung herausgegriffen. Diese Wahl gründet sich auf die Überzeugung, daß nicht den eher kurzfristigen Bestimmungsfaktoren von einzel- und gesamtwirtschaftlichem Angebot und Nachfrage, sondern den mittel- bis langfristigen Determinanten regionaler Entwicklungspotentiale und ihrer Auslastung auch in den neuen Ländern die größere Rolle beizumessen ist[1]. Wie bei jedem selektiven Vorgehen könnte damit die Gefahr verbunden sein, den Themenbereich übergreifende Aspekte aus dem Auge zu verlieren. Dem soll dadurch vorgebeugt werden, daß die Untersuchung in einen weiteren Rahmen eingepaßt wird, der das Risiko partialanalytischer Verzerrungen verringert.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß es sich bei der zu behandelnden Fragestellung um eine Teilaufgabe der Systemtransformation handelt, der nicht mit „piece-meal-engineering" beizukommen ist. Auch ein auf eine Teilfrage verengter Untersuchungsansatz muß deshalb in einen übergreifenden Gesamtansatz eingebettet sein. Dieser Gesamtansatz soll durch das Stichwort „(ökonomische) Theorie

---

[1] Vgl. für einen solchen Ansatz *Biehl et al.* (1975); sowie *Biehl* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Föderalismus" gekennzeichnet werden. Er geht von einer zunächst vereinfachenden Zweiteilung in eine *Verfassungsfunktion* und eine *Bereitstellungsfunktion* aus, bei der i. S. einer erweiterten Kostenanalyse auf der Grundlage einer Erweiterung der Musgraveschen Trias Allokation, (Re-)Distribution und Stabilisation eine Aufgabenteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor einer Gesellschaft und ihrer Wirtschaft besteht: Der öffentliche Sektor stellt unter Minimierung der aus Präferenzen- und Ressourcenkosten sich zusammensetzenden Gesamtkosten politische Institutionen sowie öffentliche und private Verfügungsrechte bereit, auf deren Grundlage die territorialen und funktionalen Körperschaften öffentliche Güter i. e. S. (von Verteidigung bis Umweltschutz) anbieten; dem privaten Bereich obliegt es, innerhalb dieses Verfassungsrahmens private Güter verfügbar zu machen[2]. Die Verfassungsfunktion ist von daher eine eindeutig und ausschließlich „öffentliche" Aufgabe, die der Bereitstellungsfunktion über- und vorgeordnet ist, während die Trennungslinie zwischen öffentlicher und privater Bereitstellungsfunktion auch innerhalb einer gegebenen Verfassung unterschiedlich gezogen werden kann. Im Falle einer Systemtransformation, wie sie sich mit der Integration der Ex-DDR in die Bundesrepublik stellt, kann daher durchaus auch die Frage gestellt werden, ob dies ein „reiner" Beitritt sein soll (d. h. vollständige Übernahme des Systems der Bundesrepublik) oder ob es auch — und welche — Änderungen im System der alten Bundesrepublik geben soll. Wie Norbert Andel zu Recht betont, war diese Wahlmöglichkeit wegen des enormen Zeitdrucks jedoch „rein theoretischer Natur"[3]. Die Grenzziehung zwischen dem Bereich der Bereitstellung öffentlicher und dem privater Güter hängt dabei überwiegend von Präferenzen- und weniger von Ressourcenkosten ab; und Präferenzenkosten und ihre Abwägung mit Ressourcenkosten drücken sich ganz überwiegend in politischen Entscheidungen aus. Diese sind auf wichtigen Gebieten bereits gefallen (Einigungsvertrag und seine Umsetzung); auf anderen stehen sie noch aus (z. B. Finanzausgleich).

Eine solche Einbettung in einen übergreifenden föderalistischen Gesamtrahmen hilft eine fruchtlose, weil zu stark schwarz-weiß-zeichnende ideologisierende Diskussion zu vermeiden, bei der hier das Panier der „reinen" oder freien" Marktwirtschaft und dort das wegen „Marktversagens" geforderten staaatlichen oder kollektiven Interventionismus auf allen Gebieten geschwungen wird. Gerade am Beispiel der deutschen Einheit sollte überdeutlich geworden sein, daß bereichs- und problembezogen differenziert werden muß: Ohne einen angemessenen gesetzlichen und verordnungsmäßigen Rahmen, innerhalb dessen eine leistungsfähige Verwaltung tätig ist, vermag ein noch so heftiges Beschwören der Marktkräfte wenig zu bewirken — genausowenig, wie eine noch nicht existierende oder noch nicht eingespielte Verwaltung mit den ihr zusätzlich aus Mißtrauen in den Markt aufgebürdeten Marktersatzleistungen fertig werden kann. Es gilt,

---

2 Vgl. hierzu und zum folgendem *Biehl* (1983, S. 71 ff.) sowie *Biehl* (1988, S. 63 ff.).

3 Vgl. *Andel* (1992, S. 3).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die einzelnen Problembereiche auf dem Hintergrund der gleichen Gesamtkonzeption zu analysieren und dann auch dort, wo sich dies als aus Gerechtigkeits- und / oder Effizienzüberlegungen vorteilhaft erweisen sollte, von den Lösungen in den alten Ländern abzuweichen[4]. Dies soll im folgenden auch für den Bereich der Regionalpolitik versucht werden.

Der Begriff „Regionalpolitik" läßt sich unterschiedlich weit oder eng bestimmen. Bei weiter Interpretation kann er als Summe aller Maßnahmen mit räumlichem Bezug verstanden werden, die sich auf alle Raumpunkte und nicht nur ausgewählte Teilmengen (z. B. alle rückständigen Gebiete, alle Agrarräume) beziehen. I. e. S. läßt sich Regionalpolitik mit *regionaler Wirtchaftspolitik* oder *regionaler Strukturpolitik* gleichsetzen[5]. Den Unterschied zur Raumordnungspolitik kann man dann darin sehen, daß letztere sich an einem umfassenderen gesellschaftlichen Zielkatalog orientiert und über einen entsprechend umfangreicheren Satz an Instrumenten verfügt, der auch Ge- und Verbote umfaßt. Auch aus der weiteren Sicht stellt die regionale Wirtschafts- oder Strukturpolitik einen zentralen Teilbereich dar. Die EG besaß zunächst keine ausdrücklich statuierte regionalpolitische Zuständigkeit; die Schaffung des *Regionalfonds* (EFRE) im Jahre 1975 stützte sich auf eine Formulierung der Präambel zum EWG-Vertrag. Erst durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 wurde der Regionalfonds im EWGV verankert (Art. 130c) und zusammen mit den beiden anderen Strukturfonds (Sozialfonds, Ausrichtungsteil des Agrarfonds) in den Dienst einer allgemeinen Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts („Kohäsion") gestellt (Art. 130a, 130b). Dadurch erhielt die EG auch eine gewisse Koordinationskompetenz für die europäische Raumordnung[6]. Die regionalpolitische Zuständigkeit der EG soll durch die Beschlüsse von Maastricht weiter gestärkt werden; sie soll nun auch zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Infrastrukturnetze, insbesondere durch den bis Ende 1993 neu zu schaffenden Kohäsionsfonds beitragen (Art. 129b - 129d sowie erweiterter Art. 130d).

Sowohl die engeren regionalpolitischen als auch die spezifisch raumordnungspolitischen Aufgaben werden von der gleichen Generaldirektion (XVI) wahrgenommen. In der Bundesrepublik dagegen sind Raumordnung und regionale Wirtschaftspolitik nach wie vor deutlich getrennt und verschiedenen Ressorts zugewiesen. Die Konzeptionen für die EG-Strukturfonds, insbesondere für den Regionalfonds, entsprechen zwar eher dem engeren Verständnis von Regionalpolitik; zum Unterschied zur deutschen Aufgabenteilung verfügt der EG-Regionalfonds

---

[4] Ein gutes Beispiel für einen solchen Ansatz stellt das Buch von *Sinn / Sinn* (1992) dar.

[5] Vgl. *Fürst / Klemmer / Zimmermann* (1976, S. 1 und S. 3 ff.). Den hier verwendeten Begriff „Regionalpolitik" als Bezeichnung für regionale Wirtschaftspolitik halten die Autoren jedoch für „irreführend", da es auch eine „regionalisierte" Gesellschaftspolitik gebe.

[6] Einen ersten Vorbericht zu einer EG-Raumordnungskonzeption hat die EG-Kommission bereits vorgelegt, vgl. *EG-Kommission* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch über eine stärkere Infrastrukturkompetenz: Während die deutsche Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"(GRW) nur „wirtschaftsnahe Infrastruktur" einbezieht[7], kann der EFRE sich auch an der Unterstützung für die Errichtung oder Modernisierung von Infrastrukturen beteiligen, die zur Entwicklung oder zur Umstellung der Problemregionen beitragen[8]. Diese Erweiterung des Infrastrukturbegriffs wie auch die starke Infrastrukturförderung in früheren Jahren war jedoch von deutscher Seite kritisiert worden. Angesichts des großen Infrastrukturdefizits in den neuen Bundesländern ist es jedoch wünschenswert, daß die Möglichkeiten des EFRE auch zur Infrastrukturförderung in den neuen Ländern voll genutzt werden können.

Eine weitere Besonderheit ergibt sich aus dem Unterschied zwischen deutscher und EG-Systematik seit der Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Hatte die EG sich früher im wesentlichen auf die teilweise Refinanzierung nationaler regionalpolitischer Aktivitäten beschränkt, so verfügt sie seit 1988 über eigenständigere Handlungsmöglichkeiten sowohl hinsichtlich der Abgrenzung der Fördergebiete als auch der unmittelbaren Kooperation mit regionalen und lokalen nationalen Behörden (in Deutschland auch mit den Ländern). Dies wirft wichtige verfassungsrechtliche Fragen auf (der Bund darf beispielsweise nicht unmittelbar mit den Kommunen unter Umgehung der Länder kooperieren); zum anderen kann dies dazu führen, daß es jetzt EG-Fördergebiete geben kann, die nicht gleichzeitig auch GRW-Gebiete sind.

Für die neuen Bundesländer gilt, daß sie (zunächst) für fünf Jahre insgesamt Fördergebiete „mit Sonderstatus" der GRW sind und gleichzeitig den Status von „Ziel-1-Gebieten" der EG-Strukturfondsverordnung haben, d. h. zu den Regionen mit Entwicklungsrückstand aus europäischer Sicht zählen[9]. Auswahlkriterium für Ziel-1-Regionen ist, daß ihr BIP je Einwohner weniger als 75 % des EG-Durchschnitts beträgt. Die Einkommenswerte beziehen sich dabei auf die mittlere der drei EG-Regionsklassifikationen (NUTS-II). Dies sind in Deutschland die Regierungsbezirke oder, falls diese nicht existieren, die Bundesländer. Auf die damit verbundenen Probleme (die GRW stützt sich auf Arbeitsmarktregionen; die Regierungsbezirke sind in vielen Fällen keine Annäherungen an den Typus funktionaler Gebiete) kann hier nicht weiter eingegangen werden.

Diese einleitenden Bemerkungen sollten gleichzeitig verdeutlichen, daß es entsprechend der Themenstellung nicht nur um Finanzierung i. e. S. geht, sondern vor dem Hintergrund des föderalistischen Gesamtrahmens auch um den Zusammenhang von Aufgaben- und Ausgabenverteilung mit der Finanzierung, um die Adäquanz von Zielen und Instrumenten sowie um die Beziehungen zwischen

---

7 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 7).

8 Vgl. Artikel 3 Abs. 1 Ziffer (b) der EG-Verordnung Nr. 2052 / 88 in: *EG-Kommission* (1989).

9 Vgl. *EG-Kommission* (1992, S. 30 f.), *Deutscher Bundestag* (1992, S. 18 und S. 30 f.), sowie Art. 1 der in Fußnote 8 zitierten Verordnung 2052 / 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesen Ziel-Instrumenten-Bündeln und den Determinanten des regionalen Entwicklungspotentials.

B. Ausgangssituation und Problemlage

Die gegenwärtige Lage in den neuen Ländern (Stand Anfang 1993) läßt sich zusammenfassend etwa folgendermaßen kennzeichnen:

(1) Am Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes gemessen dürfte die Arbeitsmarktsituation nach wie vor das größte und schwierigste Problem darstellen. Nach den Schätzungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) war die Zahl der Erwerbstätigen in den Jahren 1990 und 1991 bereits um fast 3 Mio. zurückgegangen; für 1992 wird ein weiterer Rückgang um 715.000 erwartet[10]. Die Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute setzt den Rückgang für 1992 etwas stärker mit 838.000 an und prognostiziert für 1993 eine deutlich schwächere Abnahme um rd. 240.000 auf 6,1 Mio.; die registrierte Arbeitslosigkeit wird mit 1,25 Mio. (16,5 %) angegeben[11]. Hüther schätzte für 1991 den Anteil der „marktlichen" Erwerbstätigen auf nur 60 % der Erwerbstätigen von 1989[12]. Andererseits zitiert er den SVR mit der Aussage, daß in beinahe allen Hauptgruppen des verarbeitenden Gewerbes die Produktion bei etwa 50 % des Niveaus vor der Währungsunion liege.

(2) Eine wesentliche Ursache für den Beschäftigungseinbruch dürfte der Umstand sein, daß die Produktivitäts- / Arbeitskostenrelationen ganz erheblich verzerrt sind. Einmal ist die Ausstattung mit produktivitätsrelevantem öffentlichem Sachkapital außerordentlich niedrig (vgl. (5)); zum anderen sind unter marktwirtschaftlichen Bedingungen der alte Sachkapitalbestand der Betriebe, aber auch ein großer Teil des Humankapitalbestandes nicht mehr wettbewerbsfähig und der Aufbau neuer Kapazitäten sowie die Neu- und Höherqualifizierung der Arbeitskräfte reichen m. E. noch nicht aus[13]. Die daraus resultierende verminderte Wettbewerbsfähigkeit verhinderte es, daß die ostdeutschen Betriebe vom massiven „Deficit-spending" der Finanztransfers profitierten. Mangelnde Wettbe-

---

10 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1991, Tabelle 30, S. 107), sowie *Hüther* (1992, S. 6). *Sinn / Sinn* (1992, S. 30) schätzen den Beschäftigungsrückgang auf 3,3 - 3,7 Mio.

11 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1992, Tabelle 36).

12 Vgl. ifo Institut (1993, S. A10).

13 *Sinn / Sinn* (1992) scheinen mir hier die Qualifikationsprobleme zu unterschätzen, wenn sie mit einem Vergleich der Anteile von Ausbildungsabschlüssen 1987 / 88 in der DDR und der Bundesrepublik die berufliche Bildung der ostdeutschen Bevölkerung als eher besser einschätzen (vgl. S. 202). Was inhaltlich vermittelt wurde und wie gut die Ausbildungsplätze sachkapitalmäßig ausgestattet waren, dürfte das Entscheidende sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werbsfähigkeit ist dabei aber nicht immer ein „objektives" Kriterium — in den ersten Monaten nach der Währungsunion haben beispielsweise die ostdeutschen Konsumenten kaum mehr in der Ex-DDR hergestellte Produkte (selbst Lebensmittel) gekauft, sondern ganz überwiegend teuere westdeutsche oder ausländische Erzeugnisse. Dies war psychologisch zwar erklärbar, hat aber vielen ostdeutschen Beschäftigten den Arbeitsplatz gekostet.

(3) Die Größenordnungen, um die es geht, lassen sich mit Hilfe einer groben Schätzung der durchschnittlichen Produktivitäts- / Arbeitskostenrelation verdeutlichen, nach der die ostdeutsche Wirtschaft nur 63,1 % der westdeutschen erreicht[14]. Berücksichtigt man die seitdem realisierten und für die nächsten Jahre geplanten Lohnsteigerungen und die absehbaren Produktivitätszuwächse, so wird die Situation sich kaum wesentlich verbessern. Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute setzen jedenfalls für den sich aus der Produktivitäts- / Arbeitskostenrelation ableitbaren Indikator der Lohnstückkosten Ost im Verhältnis zu West einen Wert von rd. 180 % für 1992 und 1993 an[15]. Dahinter verbergen sich wahrscheinlich erhebliche regionale Unterschiede, für die aber keine Informationen zur Verfügung stehen.

(4) Das Investitionsvolumen, das erforderlich ist, um in Ostdeutschland den westdeutschen Kapitalbestand je Kopf zu erreichen, wird von Sinn / Sinn auf rd. 1 Billion DM geschätzt[16]. Auch wenn man diesen Betrag als überhöht ansehen möchte — unter 15 - 20 Jahren dürfte der Aufhol- und Nachholprozeß wohl nicht zu veranschlagen sein.

(5) Für die Infrastrukturausstattung werden Beträge zwischen 500 Mio. bis 1 Billion DM genannt[17]. Auch wenn diese Schätzungen schwer nachvollziehbar sind, insbesondere was den höchsten Wert anbetrifft (bei der Infrastruktur kann man nämlich nicht einfach West-Durchschnitte an Ausstattung und Kosten zugrundelegen), so ist das Infrastrukturdefizit sicherlich sehr groß. Bei einer differenzierten Analyse, bei der nach bevölkerungsversorgenden und flächenerschließenden Infrastrukturkategorien unterschieden und die physischen Bestände Mitte der 80er Jahre für die früheren DDR-Bezirke in einem europaweiten Vergleich ermittelt wurden, haben sich ganz drastische Disparitäten ergeben. Setzt man einen auf der Basis von Informationen über Verkehrsinfrastrukturkapazitäten, über Telekommunikation, über Energieversorgung und berufsbezogene Ausbildungskapazitäten errechneten produktivitätsorientierten Infrastrukturgesamtindikator für die bestausgestattete EG-Region Hamburg gleich 100, so weisen die

---

14 Berechnet als Quotient aus BIP je Erwerbstätigen Ost dividiert durch die Bruttolohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigen Ost und BIP je Erwerbstätigen West dividiert durch die Bruttolohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigen West aufgrund der Daten im JG 1991 / 92 des SVR, Tabelle 31.

15 Vgl. *ifo Institut* (1993, S. A16).

16 Vgl. *Sinn / Sinn* (1992, S. 46 und 150).

17 Vgl. *Hüther* (1992, S. 6).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zehn am schlechtesten ausgestatteten EG-Regionen (NUTS-II) in Portugal und Griechenland Werte von 3,6 % bis 6,5 % auf; die Bezirke Schwerin und Neu-Brandenburg liegen aber mit 10,8 % und 11,8 % auf den Plätzen 25 und 26 (von 166 Regionen insgesamt) nicht weit von ihnen entfernt. Zwischen diesen beiden Regionen und der schlechtesten westdeutschen, der Oberpfalz mit 20,9 % und Platz 67, liegen 9 der 14 ostdeutschen Bezirke. Nur Halle (22,5% / Rang 74), Cottbus (23,8 % / Rang 78) und Leipzig (24,9 % / Rang 88) reichen an Ausstattungswerte anderer westdeutscher Gebiete heran oder übertreffen sie. Berlin als Stadtstaat nimmt nach Hamburg und Bremen mit 71,9 % / Rang 164 eine ähnlich herausragende Stellung ein. *Tabelle 1* enthält alle Werte für die 166 EG-Regionen für 1985 / 86[18]. Bei den Indikatoren für die ostdeutschen Bezirke hätten streng genommen noch Abschläge für den deutlich schlechteren Erhaltungszustand der Infrastrukturausstattung gemacht werden müssen; davon wurde jedoch angesichts des europaweiten Vergleichs abgesehen. Werden jedoch nur west- und ostdeutsche Gebiete verglichen, ist ein solcher Abschlag notwendig.

Tabelle 1

Rangordnungsliste aller 166 EG-Regionen auf der Basis des produktivitätsorientierten Infrastrukturindikators IGSAXO, 1985 / 86

Lfde. Nr.	Region		Wert
1	PO	2 – Beja	3.61
2	PO	7 – Evora	4.00
3	PO	4 – Braganca	4.19
4	GR	8 – Thrace	5.27
5	PO	18 – Viseu	5.50
6	PO	5 – Castelo Branco	5.70
7	PO	9 – Guarda	5.89
8	PO	14 – Santarem	6.39
9	PO	16 – Viana Do Castelo	6.46
10	GR	5 – Eastern Macedonia	6.49
11	PO	10 – Leiria	6.50
12	PO	12 – Portalegre	6.71
13	GR	4 – Thessaly	6.85
14	PO	3 – Braga	7.13
15	PO	17 – Vila Real	7.22
16	PO	1 – Aveiro	7.38
17	IT	17 – Basilicata	7.46
18	IT	15 – Molise	8.18

[18] Vgl. zur Berechnungsmethode und zur Datenbasis *Biehl / Ungar* (1991, S. 237-284). Die im Text wiedergegebene Tabelle stellt allerdings eine teilweise korrigierte Fassung dar, da in der veröffentlichten Fassung aufgrund einer ursprünglich für Berlin-Ost gemeldeten zu hohen Eisenbahnausstattung Korrekturen vorgenommen werden mußten. Diese Untersuchung beruht bezüglich der Methode und der Daten für die Infrastrukturausstattung der EG-Regionen auf Fortschreibungen des für die EG-Kommission entwickelten Ansatzes in *Biehl* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lfde. Nr.	Region	Wert
19	PO 8 – Faro	9.35
20	PO 15 – Setubal	9.46
21	GR 7 – Epirous	10.03
22	GR 6 – Crete	10.21
23	SP 15 – Navarra	10.46
24	SP 8 – Castilla-La Mancha	10.55
25	GE 33 – Schwerin	10.76
26	GE 34 – Neubrandenburg	11.19
27	IT 18 – Calabria	11.68
28	GE 45 – Suhl	12.03
29	SP 11 – Extremadura	12.35
30	GR 9 – Islands of Eastern Aegean	12.37
31	GE 43 – Erfurt	12.67
32	PO 13 – Porto	12.95
33	GR 3 – Peloponnese	13.10
34	GE 35 – Potsdam	13.38
35	SP 16 – Rioja	13.42
36	PO 6 – Coimbra	13.61
37	IT 16 – Puglia	13.96
38	SP 17 – Canarias	14.20
39	IT 5 – Trentino-Alto Adige	14.43
40	IT 14 – Abruzzi	14.85
41	GE 38 – Magdeburg	15.13
42	BE 6 – Luxembourg (B)	15.31
43	SP 5 – Galicia	15.44
44	SP 1 – Andalucia	15.55
45	IT 10 – Umbria	15.58
46	IT 13 – Campania	15.95
47	SP 4 – Com. Valenciana	16.12
48	GR 2 – Central/Western Macedonia	16.18
49	IT 44 – Gera	16.28
50	IT 2 – Valle d'Aosta	16.90
51	UK 11 – Northern Ireland	17.20
52	SP 6 – Castilla-Leon	17.38
53	PO 11 – Lisboa	17.69
54	GR 1 – Eastern Cont. Greece/Isl.	17.76
55	IR 1 – Ireland	18.19
56	SP 10 – Asturias	18.36
57	GE 42 – Chemnitz	18.76
58	SP 13 – Baleares	19.45
59	SP 9 – Aragon	19.74
60	FR 2 – Champagne	19.76
61	IT 11 – Marche	19.93
62	SP 14 – Cantabria	20.07
63	SP 12 – Murcia	20.17
64	GR 32 – Rostock	20.18
65	GE 36 – Frankfurt (Oder)	20.35

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lfde. Nr.	Region	Wert
66	GE 41 – Dresden	20.36
67	GE 25 – Oberpfalz	20.94
68	IT 20 – Sardegna	21.06
69	GE 26 – Oberfranken	21.38
70	NL 3 – Drenthe	21.46
71	FR 14 – Poitou Charentes	21.74
72	IT 9 – Toscana	22.21
73	FR 3 – Picardie	22.42
74	GE 39 – Halle	22.51
75	SP 2 – Cataluna	23.35
76	FR 19 – Auvergne	23.53
77	IT 6 – Veneto	23.66
78	GE 37 – Cottbus	23.80
79	GE 29 – Schwaben	24.27
80	FR 5 – Centre	24.29
81	FR 7 – Burgogne	24.36
82	GE 17 – Trier	24.46
83	IT 1 – Piemonte	24.49
84	FR 17 – Limousin	24.60
85	IT 12 – Lazio	24.76
86	IT 19 – Sicilia	24.76
87	UK 4 – East Anglia	24.89
88	GE 40 – Leipzig	24.94
89	FR 11 – Franche Comté	24.96
90	GE 14 – Giessen	25.08
91	IT 8 – Emilia Ronagna	25.16
92	GE 16 – Koblenz	25.27
93	BE 7 – Namur	25.47
94	UK 10 – Scotland	25.69
95	GE 22 – Tuebingen	25.78
96	GE 27 – Mittelfranken	26.12
97	GE 5 – Lueneburg	26.14
98	GE 15 – Kassel	26.29
99	UK 6 – South West	26.51
100	DE 3 – Vest For Storebaelt	27.06
101	NL 2 – Friesland	27.16
102	UK 2 – Yorkshire and Humberside	27.17
103	FR 6 – Basse Normandie	27.57
104	GE 28 – Unterfranken	27.64
105	SP 3 – Madrid	27.70
106	GE 24 – Niederbayern	27.78
107	FR 20 – Languedoc	27.79
108	UK 3 – East Midlands	28.25
109	GE 21 – Freiburg	28.34
110	SP 7 – Pais Vasco	28.41
111	UK 7 – West Midlands	28.43
112	UK 9 – Wales	28.55

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lfde. Nr.	Region		Wert
113	NL	5 – Gelderland	29.24
114	FR	16 – Midi-Pyrenées	29.53
115	FR	9 – Lorraine	29.91
116	UK	1 – North	30.14
117	IT	7 – Friuli Venezia Giulia	30.15
118	FR	13 – Bretagne	30.44
119	GE	19 – Stuttgart	30.67
120	NL	10 – Noord-Brabant	31.47
121	FR	12 – Pays de la Loire	31.51
122	GE	11 – Detmold	31.53
123	GE	3 – Braunschweig	31.55
124	NL	4 – Overijssel	31.59
125	IT	4 – Lombardia	31.98
126	DE	2 – Ost For Storebaelt	32.02
127	GE	1 – Schleswig-Holstein	32.32
128	GE	4 – Hannover	33.96
129	FR	15 – Aquitaine	34.69
130	GE	12 – Arnsberg	35.33
131	GE	18 – Rheinhessen-Pfalz	35.44
132	GE	23 – Oberbayern	35.93
133	GE	30 – Saarland	36.11
134	GE	6 – Weser-Ems	36.24
135	GE	13 – Darmstadt	36.94
136	NL	9 – Zeeland	37.36
137	FR	18 – Rhône-Alpes	37.69
138	NL	11 – Limbourg	37.79
139	BE	3 – Hainaut	38.64
140	UK	5 – South East	39.13
141	FR	8 – Nord	39.21
142	BE	4 – Liège	40.00
143	FR	21 – Provence Côte d'Azur/Corsica	40.03
144	GE	10 – Muenster	40.04
145	DE	1 – Hovedstads-Regionen	42.84
146	GE	20 – Karlsruhe	42.91
147	GE	9 – Koeln	43.22
148	FR	10 – Alsace	43.53
149	NL	6 – Utrecht	44.53
150	BE	9 – West Vlaanderen	44.55
151	IT	3 – Liguria	44.84
152	UK	8 – North West	46.34
153	NL	1 – Groningen	46.71
154	BE	5 – Limburg (B)	47.58
155	NL	7 – Noord-Holland	49.50
156	BE	8 – Oost Vlaanderen	50.15
157	FR	4 – Haute Normandie	51.59

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lfde. Nr.	Region		Wert
158	GE	8 – Duesseldorf	52.23
159	NL	8 – Zuid-Holland	53.21
160	LU	1 – GD Luxembourg	53.89
161	BE	2 – Brabant	60.98
162	FR	1 – Ile de France	64.81
163	BE	1 – Antwerpen	70.82
164	GE	31 – Berlin	71.92
165	GE	7 – Bremen	74.92
166	GE	2 – Hamburg	100.00

Zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus wird häufig vorgeschlagen, dafür private Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Dabei wird meist übersehen, daß dies zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen West- und Ostdeutschland führen muß: Die wesentlich bessere Infrastrukturausstattung wird den West-Unternehmen überwiegend vom Steuerzahler bereitgestellt, müßte von ihren Ost-Konkurrenten aber über höhere Infrastrukturnutzungskosten bezahlt werden. Sinn und Sinn weisen zu Recht darauf hin, daß das Argument, dem Staat entstünden durch private Betreiber keine Kosten, viel zu kurz greife, weil die Ausschlußkosten vernachlässigt werden[19].

(6) Berücksichtigte man zusätzlich zur Infrastruktur die nach dem Potentialfaktoransatz weiteren Determinanten des regionalen Entwicklungspotentials (Lage, Agglomeration und sektorale Struktur), so dürften sich die Positionen der meisten ostdeutschen Regionen verschlechtern. Dies gilt insbesondere für die peripher gelegenen und dünn besiedelten Räume Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs. Demgegenüber dürften sich die südlicher gelegenen Gebiete, insbesondere die städtischen Verdichtungsräume teilweise im Vergleich zur Infrastrukturausstattung verbessern.

(7) Eine frühere Untersuchung für Anfang und Ende der siebziger Jahre, bei der eine großere Zahl von Infrastrukturkategorien und die erwähnten anderen Determinanten berücksichtigt und sogenannte Quasi-Produktionsfunktionen geschätzt worden waren, hatte ergeben, daß wirtschaftsschwache Regionen in der EG im allgemeinen nicht nur eine deutlich geringere Gesamtressourcenausstattung aufweisen, sondern außerdem auch ihr Entwicklungspotential weniger gut auslasten, während die wirtschaftsstärkeren Gebiete meist auch eine relative Überauslastung verzeichnen[20]. Die relative Unter- oder Überauslastung wurde

[19] Vgl. *Sinn / Sinn* (1992, S. 199 ff.). Diese Kritik trifft auch den Sachverständigenrat, dessen differenzierte Analyse der möglichen Privatisierungsformen (JG 1991 / 92, Ziff. 460-471) anwendbar wäre, wenn keine gravierenden Infrastrukturausstattungsunterschiede zwischen West und Ost bestünden und wenn die sich als geeignet erweisenden Privatisierungsformen *gleichzeitig* in Ost und West verwirklicht würden.

[20] Vgl. *Biehl* (1989, S. 285-287).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dabei durch einen Vergleich zwischen dem mit Hilfe der Quasi-Produktionsfunktionen geschätzten „potentiellen" und dem tatsächlichen BIP je Einwohner ermittelt.

(8) Ein weiterer, allgemeiner Befund im EG-Kontext dürfte auch für die Regionen der neuen Länder relevant sein: Eine Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration[21] hat ergeben, daß man sich dabei auf eine wichtige Analogie stützen kann, nämlich die Integration und den Zusammenhalt von Teilräumen, die eine nationale Volkswirtschaft bilden. Im allgemeinen sind wirtschaftsstarke Regionen gleichzeitig Nettoexporteure und wirtschaftsschwache Nettoimporteure — ein Teil der „gains from trade", die die wirtschaftsstarken Regionen erzielen, rührt daher, daß in einer Wirtschaftsunion ohne Handelsschranken die wettbewerbsstarken Unternehmen dieser Gebiete von der Verdrängung der weniger wettbewerbsfähigen Unternehmen in den Nettoimportregionen profitieren. Dies kommt zwar auch den Konsumenten dieser Räume zugute, verursacht aber „Produzentenkosten" in Form von wegfallenden Arbeitsplätzen. In einer nationalen Volkswirtschaft mit entwickeltem nationalen Finanzsystem bringen die wirtschaftsstarken Regionen auch höhere Steuern je Kopf auf als in wirtschaftsschwachen; es gibt aber im allgemeinen kein „principe de juste retour", d. h. den reichen steuerstarken Gebieten fließt nicht mehr alles in Form von zentralstaatlichen Ausgaben wieder zu. In den meisten der untersuchten Volkswirtschaften waren daher die reichen Nettoexportregionen auch gleichzeitig Nettozahlerregionen und die armen Nettoimportregionen gleichzeitig Nettoempfänger. Das bedeutet, daß das System der öffentlichen Finanzen, die *Finanzunion,* wie ein Umverteilungsinstrument wirkt: die reichen Regionen retransferieren einen Teil ihrer Handelsgewinne wieder an die Regionen, die ihnen diese Gewinne ermöglicht haben, weil sie auf den Schutz ihrer Produzenteninteressen verzichteten. Dieser Retransfer wird in unitarischen Staaten stärker ein impliziter Finanzausgleich sein, während in Föderationen wie in der Bundesrepublik auch der explizite Finanzausgleich erheblich zu diesem Ergebnis beiträgt.

C. Schlußfolgerungen für eine regionalpolitische Entwicklungsstrategie

Aus den im vorhergehenden angestellten Überlegungen und dargestellten Befunden lassen sich einige Schlußfolgerungen für eine problemadäquat differenzierte regionalpolitische Entwicklungsstrategie ziehen[22]:

(1) Es ist zwischen potentieller und tatsächlicher Produktivität zu unterscheiden, wobei erstere durch Ressourcen mit hohem Öffentlichgutscharakter („Public-

---

21 Vgl. *Commission of the European Communities* (1977).

22 Die folgenden Überlegungen stellen teilweise eine Zusammenfassung, teilweise eine Erweiterung von früheren Ausführungen dar. Vgl. *Biehl* (1986) sowie *Biehl* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

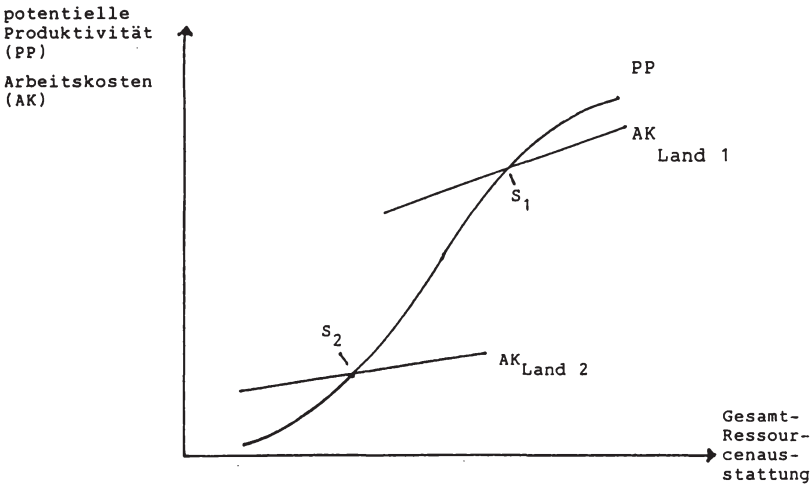

Abb. 1: Zusammenhang zwischen Ressourcenausstattung, potentieller Produktivität und Arbeitskosten

ness") bestimmt wird. *Abb. 1* gibt diesen Zusammenhang wieder; als „Ressourcen" werden dabei die periphere versus zentrale *wirtschaftsgeografische* Lage i. S. interregionaler Entfernungen, der *Agglomerationsgrad,* die *sektorale Struktur* in Form des Anteils des sekundären und teriären Sektors sowie die *Infrastrukturausstattung* als Ausstattung mit „öffentlichem" Sachkapital verstanden. Als Problemregionen lassen sich dann innerhalb jedes einzelnen Landes (hier repräsentiert durch Länder 1 und 2) die jeweils links vom Schnittpunkt mit den Arbeitskostenkurven liegenden Gebiete identifizieren; für sie sind die Arbeitskosten im Verhältnis zur Ausstattung mit den die Produktivität bestimmenden Ressourcen zu hoch. Diese Räume sind im interregionalen Wettbewerb benachteiligt, was sich in niedrigerer Beschäftigung, Abwanderung und schwachem Wachstum niedersschlägt. Umgekehrt verzeichnen die rechts von S1 und S2 gelegenen Gebiete mit im Vergleich zur Produktivität niedrigeren Arbeitskosten hohe Beschäftigung, Zuwanderung und starkes Wachstum. Die erstere Gruppe von Regionen ist tendenziell durch ein vergleichsweise unterausgelastetes Potential charakterisiert. Einer unterausgelasteten Region fehlen diejenigen Mengen und Qualitäten an „privaten" Produktionsfaktoren wie privates Sachkapital und qualifizierte Arbeitskräfte (einschließlich Managern und Unternehmern), die erforderlich sind, um das vorhandene Potential „normal" auszulasten. In solchen Fällen erscheint das traditionelle regionalpolitische Instrumentarium angemessen: Durch sach- und humankapitalbezogene „Prämien" (Subventionierung) mehr Investionen und mehr Arbeitskräfte in die unterentwickelten Gebiete zu attrahieren. Ist eine Region dagegen durch eine relative Überauslastung ihres Potentials gekennzeichnet, bedeutet dies, daß zumindest einer der Potentialfaktoren einen relativen Engpaß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

faktor darstellt. Soll hier das Wachstum gefördert werden, muß dieser Engpaß identifiziert und beseitigt werden. Da weder Lage noch Agglomeration und Sektorstruktur direkt beeinflußbar sind, verbleibt im allgemeinen die Infrastruktur als geeignete Politikvariable.

(2) Würde eine Region auch nach Erreichen der Normalauslastung aufgrund von Attrahierungsmaßnahmen für mobile private Faktoren immer noch ein an den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen gemessen zu niedriges Einkommen je Einwohner aufweisen, müßten dort gleichzeitig die Ausstattung mit den Potentialfaktoren, insbesondere Infrastruktur, verbessert und weitere Produktionsfaktoren attrahiert werden.

(3) Erweist sich eine Region mit bereits hohem Pro-Kopf-Einkommen und hoher Beschäftigung als überausgelastet, ist zu prüfen, ob sie nicht eine überagglomerierte Region darstellt. Agglomeration enthält zwar positive, aber auch negative economies of scale: So sinken mit steigender Agglomeration einerseits die Kommunikations- und Transportkosten, es steigen aber die sozialen Kosten wie Umweltbelastung, Kriminalität, ballungsraumbedingte Krankheiten, Stress, Zeitverluste durch zu hohe Verkehrsdichten[23]. In hochverdichteten Räumen, die ihr Agglomerationsoptimum überschritten haben, führt dies dazu, daß zwar bei Rechnung mit den traditionellen Werten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung — und insbesondere bei Rechnungen, wie sie die Wirtschaftssubjekte auf der Basis „privater" Kosten anstellen — wegen der sozialen nicht-internalisierten Kosten immer noch hohe pekuniäre Einkommen und gute Beschäftigungs- und Karrierechancen verbleiben, daß diese sich aber deutlich verringern würden, wenn die negativen externen Effekte vollständig internalisiert würden. In diesem Falle kann es zweifelhaft sein, auch in einer solchen Region durch verstärkten Infrastrukturausbau den eigentlich im zu hohen Agglomerationsgrad liegenden Engpaß beseitigen zu wollen. Jedenfalls kann nicht mehr damit argumentiert werden, daß aus diesen überverdichteten Räumen abgezogene Ressourcen immer einen gesamtwirtschaftlichen Verlust zu Folge haben — gerade das Gegenteil kann der Fall sein: Unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlich geringeren Ressourcenerträge nach vollständiger Internalisierung können die Opportunitätskosten in der überverdichteten Region niedriger sein als die mit den gleichen mobilen privaten Ressourcen andernorts in noch nicht überverdichteten Gebieten erzielbaren Erträge. In einer solchen Konstellation kann ein regionalpolitisch begründeter Ressourcentransfer die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen, also auch *allokatiav* geboten sein. In allen übrigen Fällen bleibt es dabei, daß im allgemeinen Regionalpolitik als *verteilungsorientierte Allokationspolitik* charakterisiert werden kann: Am Gerechtigkeitsziel gemessen als zu stark empfundene Disparitäten der interregionalen Einkommensverteilung können durch allokative Maßnahmen wie Subventionierung von privaten Investionen in Human- und

---

23 Vgl. *Biehl / Münzer* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sachkapital und Ausbau der Infrastruktur abgebaut werden; ihr Preis besteht aber in einem größeren oder kleineren Verlust an Effizienz i. S. entgangener Erträge. Häufigkeitsmäßig werden diese Fälle jedoch immer mehr abnehmen, da angesichts der mit hoher Verdichtung in hochentwickelten Volkswirtschaften und Regionen verbundenen Agglomerationsnachteile die Effizienzverluste abnehmen dürften.

(4) In Bezug auf dünnbesiedelte ländliche Räume — die Kategorie der „Ziel-5b-Gebiete" i. S. der EG-Strukturverordnungen — kommt noch ein weiterer Bewertungsaspekt hinzu: Fände dort eine weitestgehende Abwanderung und damit Entleerung statt, könnte das zu erheblichen ökologischen Schäden führen. In solchen Gebieten wäre es auch nicht sinnvoll, etwa die von der dort meist betriebenen Landwirtschaft verursachten Umweltbelastungen mit Hilfe von Pigouschen Internalisierungssteuern reduzieren zu wollen. Vielmehr müßten dort die Landwirte zum Bleiben dadurch bewogen werden, daß man ihnen für die Aufrechterhaltung desjenigen Umfanges an Bodenbewirtschaftung leistungsgerechte Vergütungen zahlt, der zum Schutz der Erosion und zur Reduzierung des Eintrags von Düngemitteln und Pestiziden erforderlich ist[24].

D. Die neue Rolle der Strukturfonds seit der Reform von 1988

Wie oben bereits ausgeführt, ist die seit 1975 von der EG betriebene Regionalplitik erst 1986 durch die EEA im EWGV verankert worden. Dabei stützte man sich auf eine Formulierung in der Präambel, nach der die Mitgliedsstaaten bestrebt sind, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern". Der ebenfalls durch die EEA eingeführte Art. 130c erklärt es zur Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), „durch Beteiligung an der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen". In Art. 130b werden alle drei Strukturfonds in den Dienst der Gemeinschaftspolitik gestellt, neben dem EFRÈ der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Strukturteil des EG-Agrarfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds — Abteilung Ausrichtung, EAGFL).

Entsprechend den Aufträgen in den Art. 130d und 130e wurden eine Art „Grundverordnung" für die drei Strukturfonds (2052 / 88) sowie vier Durchführungsverordnungen erlassen[25]. Art. 1 der Grundverordnung gibt fünf Ziele für die Strukturfonds vor:

---

[24] Vgl. *Biehl / Cesaretti / Kirschke et. al.* (1987, S. 40 f. und S. 63 f.).

[25] Vgl. *EG-Kommission* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;

Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;

Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;

Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt;

Ziel 5a: Beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen;

Ziel 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Fonds werden diesen Zielen wie folgt zugeordnet: Alle Fonds den Zielen 1 und 5b, EFRE und ESF Ziel 2, ESF den Zielen 3 und 4 sowie der Agrarstrukturfonds Ziel 5a. Großer Wert wird auf den koordinierten Einsatz der Fonds gelegt. Die Programme sollen in Partnerschaft mit den nationalen Behörden und mit von diesen benannten regionalen und lokalen Stellen entwickelt, finanziert, kontrolliert und bewertet werden. Der Mitteleinsatz soll dem Grundsatz der *Additionalität* verpflichtet sein, d. h. die EG-Mittel sollen zusätzlich sein und nicht etwa wie bisher nur bloße Rückerstattungen nationaler Ausgaben.

Die Maßnahmen sind in operationellen Programmen und diese wieder in *Gemeinschaftlichen Förderkonzepten* (GFK) zusammenzufassen. Für die fünf neuen Länder und Ost-Berlin ist ein solches GFK auf der Grundlage des von der Bundesregierung vorgelegten Plans im März 1991 beschlossen worden, nachdem der EG-Ministerrat am 1.12.1990 eine Verordnung (3575/90) erlassen hatte, die alle Strukturfondsverordnungen für das Gebiet der ehemaligen DDR für anwendbar erklärte und 3 Mrd. ECU (rd. 6 Mrd. DM) für 1991-1993 bereitstellte[26]. Diese Mittel können im Rahmen der deutschen Gemeinschaftsaufgaben eingesetzt werden[27].

Mit dem Beitritt der DDR wurde auch das Gesetz über die GRW auf die neuen Länder und Berlin-Ost übertragen und das gesamte ehemalige DDR-Staatsgebiet einbezogen; sämtliche Einwohner der neuen Länder (16,4 Mio) leben damit im regionalen Fördergebiet. Im Verhältnis zur gesamtdeutschen Bevölkerung machen die Einwohner in den westdeutschen Ländern rd. 21,7 % und in den ostdeutschen 20,8 %; aggregiert und auf die Gesamtbevölkerung bezogen sind dies 42,5 % — also über zwei Fünftel.[27a] Dies kann sicherlich kein Dauerzustand sein, da bereits in der Vergangenheit die EG-Kommission zunehmend darauf gedrängt hatte, den Umfang der Fördergebiete zu verringern[28]. Solange allerdings

---

[26] Vgl. *EG-Kommission* (1992, S. 30 f.) sowie *Deutscher Bundestag* (1992, S. 18 und S. 131).

[27] Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 18).

[27a] Vgl. Deutscher Bundestag (1992, S. 7 f.).

[28] In dem sogenannten Bangemann-Sutherland-Kompromiß vom Dezember 1987 hatte sich die Bundesrepublik beispielsweise verpflichtet, bei der Neuabgrenzung der Förder-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Beschäftigungs- und Einkommensprobleme in den neuen Bundesländern anhalten, wird dieser Druck sich auf die GRW-Fördergebiete in den alten Bundesländern konzentrieren,.

Ein Hinweis auf die Größenordnungen ergibt sich daraus, daß nur 19 % der Bevölkerung im Altgebiet der Bundesrepublik gleichzeitig in EG-Fördergebieten lebt. Daraus kann m. E. aber nicht geschlossen werden, daß das GRW-Fördergebiet auf diesen Umfang schrumpfen muß. Das zentrale Problem, das immer noch nicht gelöst ist, aber dringend einer Lösung nicht nur im Interesse Deutschlands bedarf, besteht in der Frage , in welchem Umfang ein EG-Mitgliedsstaat Regionalförderung unabhängig von der EG betreiben darf. Dieses Problem ist deshalb so schwierig, weil auf der einen Seite die EG auch die uneingeschränkte Beihilfenkontrolle nach den Art. 92 und 93 des EWG-Vertrages ausübt und auf der anderen Seite eine gemeinschaftliche Regionalpolitik betreibt, die der Konvergenz und der Kohäsion verpflichtet ist, also in erster Linie die im europäischen Maßstab rückständigen Gebiete fördern will.

Zur Lösung des Problems habe ich einen Vorschlag entwickelt, der 1987 veröffentlicht wurde und sich auf folgende Überlegungen stützt:[29]

(1) Die Regionalpolitik aller Träger in der Gemeinschaft (EG-Kommission, Regierungen der Mitgliedstaaten, Regionen / Länder) soll auf einem Wettbewerbsrahmen und einem (impliziten) interregionalen Finanzausgleich über die Strukturfonds beruhen.

(2) Die jeweilige Regionalförderung muß entsprechend der Intensität der jeweiligen regionalen Probleme abgestuft werden. Dabei ist eine doppelte Bewertung zugrundezulegen: Disparitäten sollen einmal aus europäischer, zum anderen aus nationaler Sicht gemessen werden. Damit soll verhindert werden, daß nur Gebiete gefördert werden dürfen, die aus EG-weiter Sicht Problemregionen sind, also etwa unter dem EG-Durchschnitt liegen. Gebiete, die sowohl aus EG-Sicht wirtschaftsschwach sind, als auch im Rahmen einer nationalen, auf einheitliche Indikatoren gestützten Bewertung benachteiligt sind, sollen die höchsten Nettosubventionsäquivalente erhalten. Regionen, die nur aus nationaler Sicht Probleme aufweisen, sollen bei gleicher Problemintensität in allen Mitgliedsstaaten grundsätzlich gefördert werden dürfen, aber nur mit deutlich niedrigeren Sätzen (Prinzip der problemadäquaten Differenzierung).

(3) Regionen mit Staatscharakter (wie z. B. die deutschen Länder, die belgischen Gemeinschaften, die spanischen autonomen Gemeinschaften) sollten

---

gebiete 1991 den Bevölkerungsanteil zu senken. Nach der deutschen Vereinigung wurde dann mit der EG-Kommission ein westdeutscher Bevölkerungsanteil von 27 % vereinbart, der bis 1993 gelten soll (vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 20).

[29] Vgl. *Biehl* (1988). Einen anderen Vorschlag, der aber ebenfalls auf dem Gedanken der Festlegung maximaler Beihilfehöchstsätze beruht, haben *Gräber / Spehl* (1992, insbesondere S. 67) gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grundsätzlich ebenfalls an einer solchen abgestuften Strategie teilhaben dürfen, aber wieder nur unter deutlicher Verringerung der zulässigen Beihilfesätze.

(4) Eine solche Konzeption muß auch Raum für einen Wettbewerb der Regionen lassen, der innerhalb des so geschaffenen Rahmens nicht nur zulässig, sondern sogar erwünscht ist, um Eigeninitiative und selbstverantwortete Politik zu ermöglichen.

(5) Dabei ist es durchaus angebracht, in solchen Fällen, wo etwa nur aus der Sicht eines reichen Mitgliedsstaats oder einer seiner reichen Länder / Regionen ein regionales Problem besteht, hier zwar die Berechtigung für Fördermaßnahmen einzuräumen, dafür aber keine Mittel aus den EG-Fonds bereitzustellen; diese sollen nur den im EG-Maßstab förderbedürftigen Gebieten zugute kommen.

Dieser Vorschlag erscheint geeignet, den Grundkonflikt zwischen dem Recht und der Pflicht eines Staates, „Landesentwicklung" als Regionalpolitik zu betreiben, dabei aber gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen zu vermeiden, soweit abzuschwächen, daß eine problemadäquat differenzierte beihilfengestützte Regionalpolitik auf allen staatlichen Ebenen in der EG möglich bleibt.

E. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept für die neuen Länder

Nachdem die Bundesregierung am 19. Dezember 1990 der EG-Kommission ihren Plan für die Entwicklung der fünf neuen Länder und für Ost-Berlin vorgelegt hatte, wurde im März 1991 das „Gemeinschaftliche Förderkonzept 1991 - 1993" in Kraft gesetzt[30]. Es enthält eine regionale Analyse für alle sechs Gebiete, die globalen Entwicklungsziele, die Entwicklungsschwerpunkte, die Interventionsformen, einen indikativen Finanzierungsplan, eine Darstellung der Gemeinschaftspolitiken sowie die Druchführungsbestimmungen. Das GFK koordiniert den Einsatz der Strukturfonds.

Für die einzelnen Fonds legt das GFK in Übereinstimmung mit der Strukturfonds-Grundverordnung 2052 / 88 die folgenden Höchstsätze für die Intervention fest:[31]

EFRE

Infrastrukturinvestitionen:	bis zu 50 % der öffentlichen Aufwendungen (EG, Bund, Länderbehörden)
Gewerbliche Investitionen:	bis zu 50 % der gesamten öffentlichen Aufwendungen

30 Vgl. *EG-Kommission* (1991 b).
31 Vgl. *EG-Kommission* (1991 b, S. 29 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ESF

Maßnahmen der beruflichen Bildung: 50 % der gesamten öffentlichen Aufwendungen

EAGFL / Ausrichtung

Förderung der ländlichen Entwicklung: 50 % der gesamten öffentlichen Aufwendungen

Horizontale Maßnahmen und Maßnahmen im Fischereisektor: entsprechend den jeweiligen Beihilfesätzen.

Förderfähige Maßnahmen müssen auf drei „globale Entwicklungsziele" ausgerichtet sein (Modernisierung der Industrie und des Dienstleistungssektors, Modernisierung der Landwirtschaft, Erschließung des Humankapitals) und sich einem der acht „Entwicklungsschwerpunkte" zuordnen lassen:[32]

1. Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur,

2. Maßnahmen zur Erschließung des Humankapitals,

4. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit,

5. Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen,

6. Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei (Ziel 5a) und zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie,

7. Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten (einschließlich Dorferneuerung und ländliche Infrastruktur),

8. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Umwelt.

Bei den Formulierungen der Schwerpunktziele fällt auf, daß nur bei 6) ausdrücklich auf eine der sechs Zielkategorien (5a) der EG-Grundverordnung 2052 / 88 Bezug genommen wird, obwohl die Schwerpunkte 4 und 5 mit (fast) den gleichen Formulierungen bedacht werden wie die Ziele 3 und 4. Ziel 5a der Grundverordnung ist aber umfassender („beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen") als Schwerpunkt 6. Auch Ziel 5b erscheint weiter gefaßt als Schwerpunkt 7 („Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums"). Der Begriff „Unterstützung produktiver Investitionen" findet sich auch in Art. 3 der Grundverordnung und in der Einzelverordnung 4254 / 88 für den EFRE (Art. 1); aus den Erläuterungen geht hervor, daß damit arbeitsplatzschaffende Unternehmensinvestitionen gemeint sind. Dagegen wird in keiner der EG-Verordnungen, soweit ich sehe, wie beim Schwerpunkt 1 von „*wirtschaftsnaher* Infrastruktur" (Hervorhebung D. B.) gesprochen, sondern von der „Errichtung oder Modernisierung von Infrastrukturen, die zur Entwicklung oder Umstellung . . . beitragen" (Grundverordnung Art. 3(1)b) oder ganz allgemein von „Infrastrukturinvestitionen"

---

32 Vgl. *EG-Kommission* (1991b, S. 19-23).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Einzelverordnung für den EFRE, Art. 1 b), mit zusätzlichen Charakterisierungen bezüglich der Art von Infrastruktur, die aber nicht auf „wirtschaftsnah" verengt erscheinen). Darüber hinaus wird im GFK 1991 - 1993 unter „4. Entwicklungsschwerpunkte" ausgeführt: „Diese (die Infrastrukturinvestitionen von Bundes- und / oder Landesbehörden, D. B.) umfassen auch Infrastrukturnetze (Telekommunikation, Verkehr, Energie)"[33]. Es hat daher den Anschein, daß die EG-Kommission mit diesen Formulierungen zwar auf ihrem umfassenderen Infrastrukturbegriff bestand, die deutsche Seite bei der Konkretisierung von Schwerpunkt 1 aber offensichtlich ihren engeren Begriff durchsetzte. Jedenfalls entsprechen die 6 Spiegelstriche, die sich als Erläuterungen zum Schwerpunkt 1 „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur" im GFK 1991 - 1993 finden, weitestgehend den sieben erläuternden Unterpunkten des 21. Rahmenplans zum Abschnitt „8. Ausbau der Infrastruktur"[34]. Der Grund für diese Verfahrensweise dürfte in der bereits oben erwähnten deutschen Position und in dem Umstand gesehen werden, daß man auf deutscher Seite alle neuen Länder in die GRW einbeziehen wollte, wo die eingeschränkte Infrastrukturförderung für die westdeutschen Gebiete seit langem praktiziert wird. Dadurch hat man sich aber der Chance begeben, für die Förderung der ostdeutschen Regionen den anderen europäischen Gebieten mit gleichem Entwicklungsrückstand eingeräumten Zugang zu einer breiteren Infrastrukturförderung ebenfalls zu eröffnen.

Sieht man von dem Infrastrukturproblem und den erwähnten Ungereimtheiten ab, ist das in kurzer Zeit erarbeitete GFK 1991 - 1993 für die neuen Länder und Ostberlin ein breiter und umfassender angelegtes regionalpolitisches Entwicklungskonzept, als es die GRW darstellt. Hauptgrund dafür ist, daß das GFK auch diejenigen Bereiche einbezieht, die in der Bundesrepublik der anderen räumlichen Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz" zugeordnet sind oder losgelöst von der Systematik der Arbeitsmarktregionen, die der GRW zugrundeliegen, etwa im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, gefördert werden. Auf der anderen Seite wird man sehen müssen, wie die mit der mit der Zuständigkeitsverteilung nach dem föderativen System der Bundesrepublik nicht leicht zu vereinbarende unmittelbare Beteiligung der EG an regionalpolitischen Entscheidungen auf regionaler und lokaler sowie auf Länder-Ebene sich auswirken wird — ob es hier möglicherweise einen weiteren Schritt in Richtung auf einen kooperativen Föderalismus mit zunehmender „Politikverflechtung" geben wird, wie er für die Bundesrepublik in den siebziger Jahren kritisiert und zum Teil auch wieder abgebaut worden ist[35]. Im Interesse der dringend benötigten Unterstützung der

---

33 Vgl. *EG-Kommission* (1991 b, S. 19 linke Spalte).

34 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 28).

35 Vgl. *Scharpf / Reissert / Schnabel* (1976) sowie die teilweise von mir in Auseinandersetzung mit diesem Ansatz entwickelte Begründung für „Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit" (vgl. *Biehl* (1979)); ferner die ausführlichere weitere Veröffentlichung in der gleichen Reihe, *Schuster* (1987, insbesondere das Kapitel „Regionale Strukturpolitik", S. 299 - 349).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung in den neuen Bundesländern sollten diese Bedenken aber zunächst zurückgestellt und alle Möglichkeiten der EG-Regionalförderung, wie sie auch anderen europäischen Gebieten mit ähnlichen Problemen gewährt wird, genutzt werden.

F. Finanzvolumen und Mittelaufbringung

Mit der schon erwähnten EG-Verordnung vom 4.12.1990 (3575/90) wurde ein Beihilfevolumen von 3 Mrd. ECU (rd. 6 Mrd. DM) für die neuen Bundesländer und Ost-Berlin bereitgestellt. Diese Mittel bilden auch die Grundlage für das GFK 1991-1993. *Tabellen 2* und *3* zeigen die Aufteilung dieser Mittel einmal nach den 8 Schwerpunktzielen und einem 9. zusätzlichen Ansatz „Technische Hilfe", zum anderen nach Ländern und zwei zusätzlichen Kategorien, die anscheinend nicht regionalisierbar sind („nicht regional" und „Technische Hilfe"). Beide Tabellen weisen auch die Aufbringung nach den drei Strukturfonds und die Höhe der geförderten privaten Investitionen aus. Letztere betragen im gewerblichen Bereich 6,575 Mrd. ECU, für die insgesamt 1,4 Mrd. ECU = 21,3 % Fördermittel zur Vergügung stehen. Bei den Infrastrukturmitteln sind die Summen für „Gesamtkosten" und für „Öffentliche Ausgaben" mit 1,877 Mrd. ECU identisch. Der Anteil der Strukturfonds an der Förderung privater Investitionen erreicht knappe 50 % der gesamten Fördermittel und 36,5 % bei Infrastruktur.

In GFK 1991-1993 werden diese Beträge und weitere Ansätze, die sich in den *Tabellen 2* und *3* finden, auf die fünf Länder und Ost-Berlin sowie auf die Jahre 1991-1993 verteilt. Man würde nun erwarten, daß sich diese Werte auch in den entsprechenden Förderprogrammen (Teil III des 21. Rahmenplans) wiederfinden. Dort werden jedoch die EG-Mittel nicht erwähnt; lediglich in Form von Fußnoten wird (mit Ausnahme Thüringens) darauf verwiesen, daß für die Jahre 1992 und 1993 jeweils bis zu x DM aus EFRE-Mitteln zusätzlich zur Finanzierung eingesetzt werden können. Während sich im Text der Regionalen Förderprogramme durchaus allgemeine EG-bezogene Hinweise finden, können diese Fußnoten einmal nicht als eine angemessene Darstellung der EG-Kofinanzierungen gewertet werden; zum anderen ist diese Art der Darstellung auch mißverständlich: Sind diese für das einzelne Land genannten Beträge nun einfach dem Gesamtvolumen an Ausgaben hinzuzurechnen, sind nur die EFRE-Beträge hinzuzurechnen oder auch die deutschen Komplementärbeträge oder berühren diese Beträge die Finanzpläne überhaupt nicht, da diese ja nur Ausgaben, nicht aber die Aufteilung der Einnahmenseite enthalten?

Geht man von einer Formulierung im Regionalen Förderprogramm „Thüringen" aus, so würde die Nutzung der EG-Mittel die Bereitstellung deutscher Komplementärmittel erfordern[36]. Dann aber müßten nicht nur die EFRE-Mittel „zusätzlich" zur Verfügung stehen, sondern auch die entsprechenden Komple-

[36] Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 107, Ziff. 2.2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Finanzplan nach Schwerpunkten und Ländern — Zusammenfassung nach Schwerpunkten**
Fünf neue Bundesländer und Ost-Berlin — in Mio. ECU

Schwerpunkte	Gesamtkosten	Öffentliche Ausgaben										Private Quellen	Darlehen	
		Insgesamt	Gemeinschaftsbeihilfe					Einzelstaatliche Verwaltungen					EIB[5])	EGKS[6])
			Insgesamt	EFRE	ESF	EAGFL	Andere	Insgesamt	Bund + Länder	Gemeinden	Andere			
	1 = 2 + 12	2 = 3 + 8	3 = 4 + 5 + 6 + 7	4	5	6	7	8 = 9 + 10 + 11	9	10	11	12	13	14
1. Infrastruktur	1877	1877	685	590	95	—	—	1192	685	507	—	—	p. m.	p. m.
2. Gewerbliche Investitionen	6575	1400	690	640	35	15	—	710	710	—	—	5175	p. m.	p. m.
3. Entwicklung menschlicher Ressourcen	1072	1072	470	110	360	—	—	602	507	95	—	—	—	—
4. Langzeitarbeitslosigkeit	180[1])	180	90	—	90	—	—	90	90	—	—	—	—	—
5. Jugendarbeitslosigkeit	450[1])	450	225	—	225	—	—	225	225	—	—	—	—	—
6. Landwirtschaft und Fischerei	2407	1157	354	—	—	354	—	803	803	—	—	1250	—	—
7. Verbesserung ländlicher Gebiete	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Landwirtschaft und Umwelt	1255	1125	396	115	50	231	—	729	630	99	—	130	—	—
9. Technische Hilfe	119	119	90	45[2])	45	—[3])	—	29	29	—	—	—	—	—
Insgesamt	13935	7380	3000	1500[1])	900[4])	600[1])	—	4380	3679	701	—	6555	p. m.	p. m.

[1]) Nach Maßgabe der Erfordernisse können die ausgewiesenen Beträge innerhalb der Schwerpunkte 4 und 5 flexibel angepaßt werden. — [2]) Hiervon 10 Mio. ECU noch nicht zugeordnet. – [3]) Bis zu 2.5% unter den Schwerpunkten 2, 6, 7 und 8. — [4]) 225 Mio. ECU werden interregional verwaltet. — [5]) Infrastrukturvorhaben. — [6]) Das Volumen der Anleihen in den EGKS-Revieren unter den Artikeln 54 und 56 EGKS-Vertrag wird für die dreijährige Anwendungsperiode auf 1100 Mio. ECU geschätzt.

Quelle: EG-Kommission, Gemeinschaftliches Förderkonzept 1991 - 1993 für die Gebiete Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen, Luxembourg 1991, Tabelle 1, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Finanzplan nach Schwerpunkten und Ländern — Zusammenfassung nach Ländern**

Fünf neue Bundesländer und Ost-Berlin — in Mio. ECU

Schwerpunkte	Gesamtkosten	Öffentliche Ausgaben										Private Quellen	Darlehen	
		Insgesamt	Gemeinschaftsbeihilfe					Einzelstaatliche Verwaltungen					EIB[2])	EGKS[3])
			Insgesamt	EFRE	ESF	EAGFL	Andere	Insgesamt	Bund + Länder	Gemeinden	Andere			
	1 = 2 + 12	2 = 3 + 8	3 = 4 + 5 + 6 + 7	4	5	6	7	8 = 9 + 10 + 11	9	10	11	12	13	14
Insgesamt	13935	7380	3000	1500	900[4])	600	—	4380	3679	701	—	6555	p. m.	p. m.
Mecklenburg-Vorpommern	2015,2	1085,2	409,2	177,3	80,1	151,8	—	676,0	586,5	89,5	—	930,0	p. m.	p. m.
Brandenburg	2321,1	1217,9	475,8	239,9	103,7	132,2	—	742,1	625,8	116,3	—	1103,2	p. m.	p. m.
Sachsen-Anhalt	2473,7	1277,7	505,4	268,2	114,9	122,3	—	772,3	644,8	127,5	—	1196,0	—	—
Sachsen	3618,0	1784,0	732,7	444,0	182,8	105,9	—	1051,3	848,8	202,5	—	1834,0	—	—
Thüringen	2127,9	1076,9	432,7	244,4	102,3	86,0	—	644,2	529,6	114,6	—	1051,0	—	—
Ost-Berlin	819,1	378,3	164,2	116,2	46,2	1,8	—	214,1	163,5	50,6	—	440,8	—	—
Nicht regional	450,0	450,0	225,0	—	225,0	—	—	225,0	225,0	—	—	—	—	—
Technische Hilfe	110,0	110,0	55,0	10,0	45,0	—[1])	55,0	55,0	—	—	—	—	—	—

[1]) Bis zu 2,5 % unter den Schwerpunkten 2, 6, 7 und 8. — [2]) EIB-Anleihen in den fünf neuen Ländern und Ost-Berlin werden auf jährlich 500 Mio. ECU geschätzt, im wesentlichen für große Industrie- und Infrastrukturvorhaben. — [3]) Das Volumen der Anleihen in den EGKS-Revieren unter den Artikeln 54 und 56 EGKS-Vertrag wird für die dreijährige Anwendungsperiode auf 1100 Mio. ECU geschätzt.

Quelle: EG-Kommission, Gemeinschaftliches Förderkonzept 1991 - 1993 für die Gebiete Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen, Luxembourg 1991, Tabelle 2, S. 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mentärmittel; die jeweiligen Mittelansätze in den Finanzplänen wären zumindest um das doppelte der EG-Mittel zu erhöhen. Dies entspräche auch dem erwähnten Grundsatz der „Additionalität", der aus EG-Sicht ja sicherstellen soll, „daß die Aufwendungen des betreffenden Mitgliedstaates für Strukturinterventionen zumindest in gleicher Höhe steigen"[37]. In den anderen Regionalen Förderprogrammen fehlt jedoch ein ähnlicher Hinweis; eingeholte Auskünfte aus dem BMWi laufen auch darauf hinaus, daß man den Hinweis auf die „Zusätzlichkeit" der EFRE-Mittel bei den Finanzierungsplänen auf diese Mittel beschränkt versteht; die Komplementärmittel wären dann also in den Planansätzen bereits enthalten. Eine solche Interpretation läge aber nur auf dem halben Weg zwischen der früheren Praxis, EG-Mittel lediglich als Rückzahlung[38] eines Teils der bereits eingesetzten nationalen Beträge zu verstehen, so daß eine Erhöhung der EG-Zuschüsse überhaupt keinen zusätzlichen Ausgabeneffekt hatte, und der Additionalität im vollen Sinne, die (mindestens) eine Verdoppelung der Ausgaben erforderte. Diese „halbe" Additionalität wird auch durch andere Aussagen des Rahmenplans gestützt. So wird etwa im Abschnitt 10 des Allgemeinen Teils über „Deutsche Regionalpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaften" ausgeführt, daß die vom EFRE bereitgestellten Beträge „im wesentlichen zur *Verstärkung* (Hervorhebung D. B.) der Mittel eingesetzt (werden), die im Rahmen der Bund / Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vorgesehen sind"[39] — von „Zusätzlichkeit" im Sinne von Additionalität ist dabei keine Rede.

Der EG-Gesamtbeitrag von 3 Mrd. ECU / 6 Mrd. DM verteilt sich je zur Hälfte auf den EFRE und die beiden anderen Strukturfonds (ESF: 900 Mio., EAGFL: 600 Mio.; vgl. *Tabelle 2)*. Die in den Fußnoten zu den Finanzierungsplänen der fünf neuen Länder und von Ost-Berlin genannten Beträge entsprechen nur den 1,5 Mrd. ECU / 3 Mrd. DM aus dem EFRE abzüglich 10 Mio ECU / 20 Mio. DM nicht regionalisierter Technischer Hilfe. Die ESF- und EAGFL-Mittel erscheinen nicht in der GRW, da sie entweder für die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz" oder für Arbeitsmarktprogramme eingesetzt werden. Während also das GFK, den Zielsetzungen für die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 entsprechend, einen Überblick über alle von der EG für die neuen Bundesländer und für Ost-Berlin gewährten Zuschüsse sowie über Gesamtausgaben und Aufteilung der aufzubringenden Mittel nach EG, Bund und Länder, Gemeinden gibt und auch „per memoriam" auf die Beteiligung der Europäischen Investitions-

---

37 Vgl. *EG-Kommission* (1989, S. 21). Dort wird zwar von „Zusätzlichkeit der Mittel" gesprochen; es ist aber das gleiche gemeint, was sonst eher als „Additionalität" im EG-Sprachgebrauch bezeichnet wird (vgl. z. B. das Stichwort „Additionalität" in: *EG- Kommission* (1992, S. 29).

38 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 19): „Vor Inkrafttreten der Strukturfondsreform 1988 geschah dies (d. h. die EFRE-Finanzierungsbeteiligung, D. B.) vor allem durch die Mitfinanzierung von einzelnen Vorhaben der Gemeinschaftsaufgabe im Wege der Rückerstattung".

39 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1992, S. 18 Ziff. 10.3.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bank und der EGKS verweist, erscheinen im GRW-Rahmenplan nur die aus dem EFRE stammenden Mittel; und auch diese werden nicht in die GRW-Finanzpläne integriert. Darüber hinaus sind insbesondere die aus dem ESF stammenden Finanzhilfen nicht nachverfolgbar. Sie finden sich beispielsweise auch nicht in der sonst sehr informativen Zusammenstellung des BMF, „Finanzierungshilfen der Bundesregierung", in der die EFRE-Mittel bei der Darstellung der GRW behandelt werden[40].

Tabelle 4 gibt eine Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen aus dem GFK und dem Rahmenplan der GRW sowie einige Kennzahlen zur Beurteilung für 1992. Dabei wurde davon ausgegangen, daß die oben erläuterte Annahme der „halben" Additionalität zutrifft, d. h. daß Bund und Länder nur die EG-Mittel zusätzlich einsetzen, selbst aber keine weiteren Komplementärmittel aufbringen.

Aus dieser Übersicht lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. Die von den EG-Fonds insgesamt bereitgestellten Mittel betragen zwischen 36 % und 43 % der im GFK erfaßten Maßnahmen.

2. Die EFRE-Zuschüsse zur Regionalentwicklung des Beitrittsgebiets stimmen mit 16-17 % der kumulierten EFRE- und GRW-Ansätze prozentual für alle Länder und Ost-Berlin fast überein.

3. Die gesamten öffentlichen Ausgaben nach dem GFK pro Einwohner liegen zwischen 199 DM (Ost-Berlin) und 386 DM (Mecklenburg-Vorpommern). Leider kann nicht überprüft werden, ob diese Werte beispielsweise einen Zusammenhang mit dem BIP oder BSP je Einwohner aufweisen, da solche Zahlen noch nicht verfügbar sind. Intuitiv hat man den Eindruck, daß sie vermutlich in umgekehrter Relation zur Wirtschaftskraft stehen, also tendenziell angemessen differenziert sind.

4. Die vom EFRE bereitgestellten Mittel je Einwohner sind mit 60-61 DM fast identisch; ohne Rundungen ist die Differenz geringer als 1 DM.

Bei diesen Zahlen für 1992 ist jedoch zu berücksichtigen, daß sie einige Sonderprogramme enthalten, die — wenn die im Rahmenplan erwähnten Regelungen nicht geändert werden — überwiegend 1992 auslaufen. Außerdem erstreckt sich das GFK, wie erwähnt, nur auf die Jahre 1991-1993, wobei die EG-Mittel für 1993 weitestgehend mit denjenigen für 1992 übereinstimmen. Die Finanzpläne der regionalen Förderprogramme der GRW erstrecken sich dagegen bis auf 1995/96. Auf dem Hintergrund der eingangs geschilderten Situation in den neuen Bundesländern kann kein Zweifel bestehen, daß die Unterstützung durch die EG-Fonds auch über 1993 hinaus weitergeführt werden muß — dann aber wünschenswerterweise mit erweiterter Infrastrukturförderung und mehr Transparenz hinsichtlich der Kofinanzierungsmittel der EG.

---

40 Vgl. *Bundesminister der Finanzen* (1992). Der Hinweis auf die Finanzierungsbeteiligung des EG-Regionalfonds findet sich auf S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Ausgaben 1992 für die regionale Entwicklung der fünf neuen Bundesländer und von Ost-Berlin nach dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept der EG und nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"**

	1 GFK ÖÄI Mio. DM	2 EG-Fonds Mio. DM	3 in % von 1	4 EFRE Mio. DM	5 GRW Mio. DM	6 EFRE + GRW Mio. DM	7 EFRE in % von 6	8 ÖÄI je Einw. DM	9 EFRE je Einw. DM
Brandenburg	846,28	319,42	37,74	160,0	791,8	951,8	16,81	320	61
Mecklenburg-Vorpommern	758,88	274,71	36,20	118,3	602,2	720,5	16,42	386	60
Sachsen-Anhalt	884,75	339,36	38,36	180,0	884,0	1064,0	16,92	298	61
Sachsen	1221,29	491,82	40,27	298,0	1492,4	1790,4	16,64	249	61
Thüringen	741,76	290,42	39,15	164,0	843,2	1007,2	16,28	276	61
Ost-Berlin	254.57	110,17	43,28	78,0	386,4	464,4	16,80	199	61

[1]) Erläuterungen: ÖAI: Gesamte öffentliche Ausgaben EG + Deutschland. — EG-Fonds: EFRE + ESF + EAGFL / Ausrichtung. — GFK: Gemeinschaftliches Förderkonzept. — GRW: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Quellen: 1. EG-Kommission, Gemeinschaftliches Förderkonzept 1991-1993 für die Gebiete Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen, Luxembourg 1991.
2. Einundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1992-1995 (1996), Bundestagsdrucksache 12/2599 vom 13.5.1992.
Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Andel, N. (1992): Finanzpolitische Aspekte der deutschen Wiedervereinigung, Arbeitspapier Nr. 32, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Frankfurt.

Biehl, D. (1979): Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit, in: Schuster, F. (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (II), Konzeption und Positionen, Forschungsbericht 4 des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle, S. 85 - 132.

— (1981): Europäische Regionalpolitik — eine ziel- und handlungsorientierte Analyse, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik / Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 96 / III, Berlin, S. 125 - 180.

— (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland, in: Fritz Neumark unter Mitwirkung von Norbert Andel und Heinz Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen.

— (1986): The Contribution of Infrastructure to Regional Development, Document, veröffentlicht von der EG-Kommission, 2 Bde., Brüssel / Luxembourg.

— (1988): Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Streit, M. E. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Festschrift Herbert Giersch, Wiesbaden.

— (1988): Thesen zum Verhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und Regionalpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, in: Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden- Württemberg (Hrsg.), Perspektiven und Grenzen regionaler Problemlösungen in der Europäischen Gemeinschaft, Stuttgart, S. 88 - 96.

Biehl, D. *et al.* (1975): Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur, Kieler Studien 133, Tübingen.

Biehl, D. / *Cesaretti,* G. P. / *Kirschke,* D. *et al.* (1987): Gemeinsame Agrarpolitik, Europäische Integration und weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, Bericht einer internationalen Arbeitsgruppe am Institut für Europäische Politik, Bonn.

Biehl, D. / *Münzer,* U. A. (1980): Agglomerationsoptima und Agglomerationsbesteuerung — Finanzpolitische Konsequenzen aus der Existenz agglomerationsbedingter sozialer Kosten, in: *Zimmermann,* H. (Hrsg.), Ballung und öffentliche Finanzen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 134, Hannover, S. 113 - 150.

Biehl, D. / *Ungar,* P. (1991): Kapazitätsausstattung und Kapazitätsengpässe an großräumig bedeutsamer Infrastruktur, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, (Hrsg.), Raumordnung in Deutschland, Teil 2: Aufgaben und Lösungsansätze, Materialien zur Raumentwicklung, Heft 40, Bonn.

Bundesminister der Finanzen (Hrsg.) (1992): Finanzierungshilfen der Bundesregierung, Eine Information für die Städte, Gemeinden und Kreise in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Bonn.

Commission of the European Communities (1977): Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration („MacDougall-Report"), Vol. I: General Report, Vol. II: Individual Contributions and Working Papers, Brussels.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutscher Bundestag (1992): Einundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1992 bis 1995 (1996), Bundestagsdrucksache 12 / 2599, vom 13. 5. 1992, Bonn.

EG-Kommission (1989): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Dokument, Luxemburg.

— (1991 a): Europa 2000 — Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel / Luxemburg.

— (1991 b): Gemeinschaftliches Förderkonzept 1991 - 1993 für die Gebiete Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen, Bundesrepublik Deutschland, Dokument, Luxemburg.

— (1992): Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, Mitteilung der Kommission (KOM) 92 (2000), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 1 / 92, Brüssel.

Fürst, D. / *Klemmer,* P. / *Zimmermann,* K. (1976): Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen / Düsseldorf.

Gräber, H. / *Spehl,* H. (1992): Die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission und ihre Bedeutung für die nationale Fördergebietsabgrenzung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover, S. 51 - 69.

Hüther, M. (1992): Integration der Transformation, Überlegungen zur Wirtschaftspolitik für das vereinigte Deutschland, Diskussionsbeiträge des Giessener Arbeitskreises für wirtschaftspolitische Studien, Nr. 11, Giessen.

ifo Institut (Hrsg.) (1993): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1993, in: ifo Wirtschaftskonjunktur Nr. 4, München.

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

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1992, Für Wachstumsorientierung — Gegen lähmenden Verteilungsstreit, JG 1992 / 93, Stuttgart.

Scharpf, F. M. / *Reissert,* B. / *Schnabel,* F. (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung — Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.

Schuster, F. (Hrsg.) (1987): Dezentralisierung des politischen Handelns III, Konzeption und Handlungsfelder, Forschungsbericht 61, Melle.

Sinn, G. / *Sinn,* H.-W. (1992): Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung*

Von *Wolfgang Kitterer*, Kiel

Gliederung

A. Vorbemerkungen 39

B. Die Expansion der Staatsverschuldung 41

C. Stabilitätspolitische Aspekte der Staatsverschuldung 53

D. Die Staatsverschuldung verschafft keine dauerhaften Haushaltsspielräume 58

E. Zur Lastverschiebungsdiskussion 62

F. Staatsverschuldung und außenwirtschaftliche Ressourcentransfers 67

G. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen 71

A. Vorbemerkungen

Der Gegenstand unserer Untersuchung ist vermutlich kontrovers. Daher sind einige Vorbemerkungen angebracht, die die Reichweite und die Grenzen der Analyse von vornherein deutlich machen sollen.

Zunächst enthält das Thema einige Unterstellungen, die bei näherer Betrachtung allergische Reaktionen hervorrufen könnten. Selbstverständlich wird die deutsche Einheit weder alleine vom Staat noch alleine durch Staatsverschuldung finanziert. Letztlich sind es immer einzelne Bürger, die die Lasten zu tragen haben,[1] eine Tatsache, die man bei den Klagen vieler Finanzminister von Bund und Ländern über den Verlust von Haushaltsspielräumen leicht aus den Augen verliert. Auch wäre es nicht gerechtfertigt, den Anstieg der Staatsverschuldung, der seit der Vereinigung eingetreten ist, ausschließlich diesem historischen Ereignis zuzurechnen. Der Staat hat zusätzliche Ausgaben getätigt und Teile davon durch Steuern, andere durch Staatsverschuldung finanziert. Selbst wenn ein Ge-

---

* Der Beitrag wurde im August 1992 abgeschlossen.

[1] Vgl. *Gottfried / Wiegard* (1991, S. 461).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setz bestimmt hätte, daß z. B. der Fonds Deutsche Einheit durch Steuern zu finanzieren sei, wäre es wohl nicht ausgeschlossen, daß sich die öffentliche Hand zur Finanzierung der übrigen Ausgaben der Nettokreditaufnahme bedient hätte. Insofern sind bestimmte Zurechnungen immer unter dem Vorbehalt streitbarer ceteris-paribus-Annahmen zu sehen.

Schließlich ist noch ein weiterer methodischer Vorbehalt notwendig. Eine geschlossene Theorie des Übergangs maroder sozialistischer Systeme in problemlos funktionierende kapitalistische Marktwirtschaften, eine solche Theorie, in die nur noch die Staatsverschuldung einzubauen wäre, gibt es nicht. Auch insoweit sind unsere Überlegungen nur beschränkt gültig bzw. ein Versuch, grundsätzliche Erwägungen auf eine neue Situation anzuwenden.

Zu Beginn des deutschen Einigungsprozesses vermochte niemand, den Finanzierungsaufwand und die notwendigen Transferleistungen für die neuen Länder in verläßlicher Weise abzuschätzen. Die Voraussetzungen für die Eingliederung Ostdeutschlands in einen kräftigen Wachstumsprozeß wurden sowohl vom Produktivitätspotential als auch von dem beträchtlichen Nachholbedarf her als günstig angesehen.[2] Zwar herrschte Einigkeit darüber, daß im Übergang eine gewisse Anschubfinanzierung unerläßlich sei, doch ging man in der ersten Euphorie davon aus, daß der fiskalische Nettoeffekt wegen der wachstumsbedingten Mehreinnahmen und der einigungsbedingten Einsparungsmöglichkeiten schon binnen kurzer Frist positiv ausfallen würde.[3]

Steuererhöhungen wurden in dieser Situation als kontraproduktiv angesehen.[4] Für einschneidende Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite reichte andererseits, wie so oft, wenn die öffentlichen Haushalte nicht unter dem absoluten Diktat der leeren Kassen stehen, die politische Kraft nicht aus.[5] So mag es verständlich erscheinen, daß Bund und Länder dazu neigten, die für die neuen Länder notwendigen Transfers durch Staatsverschuldung zu finanzieren.

---

[2] Vgl. z. B. *Institut der deutschen Wirtschaft* (1990, S. XI).

[3] Nach den Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft vom September 1990 war der fiskalische Nettoeffekt der deutschen Einheit für die Haushalte der Gebietskörperschaften bereits ab dem Jahr 1992 positiv. Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft* (1990, S. XXII).

[4] In ihrem Gemeinschaftsgutachten vom Herbst 1990 erschien den Wirtschaftsforschungsinstituten „eine Steuererhöhung keinesfalls ein naheliegender Weg zur Finanzierung der Ausgaben für die deutsche Einheit." Gemeinschaftsgutachten (Herbst 1990, S. 21). Verständlicherweise warnten insbesondere die Banken vor Steuererhöhungen und waren hinsichtlich der Absorptionsfähigkeit zusätzlicher staatlicher Kredite durch den Kapitalmarkt optimistisch. Vgl. dazu z. B. die entsprechenden Äußerungen der Deutschen Bank („Kreditpolitische Tagung", im Handelsblatt Nr. 218 / 46 vom 12. Nov. 1990) sowie des Bankenverbandes („Röller: Kapitalmarkt verkraftet erhöhte staatliche Kreditaufnahme" im Handelsblatt Nr. 222 / 46 vom 16. / 17. Nov. 1990).

[5] An einem Mangel an Ideen kann es nicht gelegen haben. So hatte z. B. der Bund der Steuerzahler schon im Juli 1990 konkrete Vorschläge für Ausgabenkürzungen erarbeitet und das Einsparpotential bei den Gebietskörperschaften auf mehr als 130 Mrd. DM geschätzt. Vgl. dazu *Borell / Stern / Werner* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In diesem Beitrag soll zunächst untersucht werden, aufgrund welcher Einflußfaktoren es zur Expansion der Staatsverschuldung kam und welche Bedeutung dabei insbesondere die sogenannten Schattenhaushalte (der Fonds Deutsche Einheit, der Kreditabwicklungsfonds, die Treuhandanstalt und die kommunale Wohnungswirtschaft der neuen Länder) einnehmen. In einem weiteren Abschnitt wird die Staatsverschuldung der letzten Jahre unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten analysiert. Dagegen stehen in den Abschnitten 4 und 5 längerfristige Aspekte im Vordergrund, insbesondere die Einschränkung des Haushaltsspielraums durch die Zinsen auf die Staatsverschuldung und die Tragfähigkeit des Lastverschiebungsargumentes. In Abschnitt 6 wird der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und außenwirtschaftlichen Ressourcentransfers behandelt. Der letzte Abschnitt enthält eine thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse.

B. Die Expansion der Staatsverschuldung

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Sozialproduktes, der Staatsverschuldung und der Zinslast in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Während das Sozialprodukt seit 1970 auf 2,7 Billionen DM und damit knapp auf das Vierfache gestiegen ist, hat sich die Staatsverschuldung in dem gleichen Zeitraum von 126 Mrd. DM auf 1.210 Mrd. DM, d. h. knapp auf das Zehnfache erhöht.[6] Die damit verbundenen Zinslasten für die öffentlichen Haushalte sind sogar noch stärker gewachsen. Sie betrugen im letzten Jahr 77,4 Mrd. DM, fast zwölfmal so viel wie 1970.

Abbildung 2 verdeutlicht, daß dieser enorme Anstieg der Zinslast insbesondere ein Resultat der Schuldenpolitik der siebziger und achtziger Jahre war. Mit dem Eintreten der Ölkrise 1973/74 stieg die Nettokreditaufnahme des Staates sprunghaft auf ein vorher unerreichtes Niveau an, das nur mit Mühe und in einer langen Konsolidierungskrise zurückgeführt werden konnte. Dabei zeigte sich auch, daß die auf die Verschuldung folgende Zinslast den Haushaltsspielraum — den Überschuß der Neuverschuldung über die Zinsausgaben — sehr rasch und nachhaltig einschränkt. In den Jahren 1975/76 entstand zwar ein Haushaltsspielraum von 43,4 Mrd. DM bzw. 20,7 Mrd. DM. Er verringerte sich aber bereits 1977 auf 8,6 Mrd. DM. Frei verfügbare Haushaltsmittel waren danach nur möglich, weil die beabsichtigte Haushaltskonsolidierung erneut verschoben und die Kreditaufnahme wieder kräftig angehoben wurde. Seit 1983 reicht selbst die immer noch relativ hohe Kreditaufnahme nicht mehr aus, um die Zinslasten aus der öffentlichen Verschuldung zu finanzieren. Die Rückführung der Neuverschuldung bewirkte jedoch ein Abflachen des permanenten Anstiegs der Zinsausgaben. 1989

[6] Zählt man noch die Schulden der Treuhandanstalt (24 Mrd. DM), der Bundesbahn (38 Mrd. DM) und der Bundespost (82 Mrd. DM) hinzu, so beläuft sich der gesamte Schuldenstand Ende 1991 auf 1.354 Mrd. DM. Vgl. Tabelle 3 sowie *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,* 44 (1992), Nr. 4, Statistischer Anhang, S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwirtschaftete der Staat schließlich einen Überschuß von 5,4 Mrd. DM.[7] Im Verein mit einer Rückführung der Staatsquote von 47,5 % auf 44,6 % konnte der Finanzierungspolitik in den achtziger Jahren daher insgesamt ein gewisser Konsolidierungserfolg bescheinigt werden.[8]

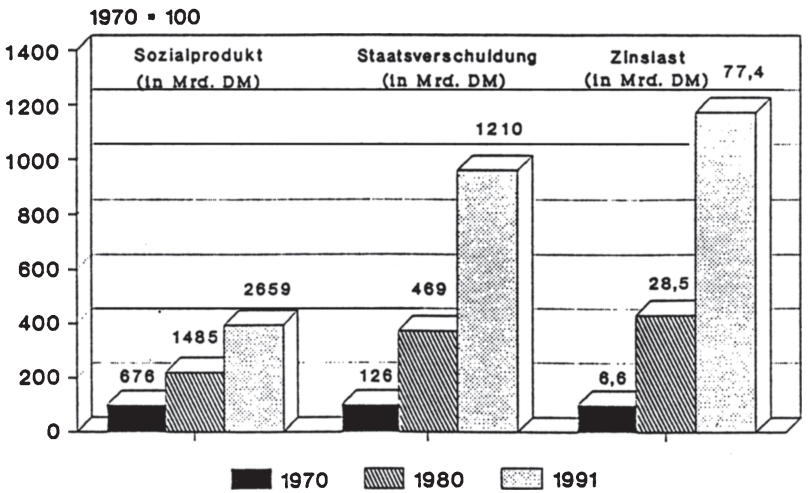

Abb. 1: Staatsverschuldung, Sozialprodukt und Zinslast, 1970, 1980 und 1981

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, lfd. Jahrgänge; Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1992); *Boss* u. a. (1992).

Durch die rasche Verwirklichung der politischen Einheit Deutschlands und den abrupten Übergang der DDR von einer im Zerfall begriffenen zentralistisch geleiteten Planwirtschaft zu einer dezentralisierten sozialen Marktwirtschaft ist der Finanzbedarf in den öffentlichen Haushalten seit 1990 drastisch angestiegen. Zu bewältigen sind

— der dringlich notwendige Ausbau der Infrastruktur und die Verbesserung der Umwelt in den fünf neuen Bundesländern;

— die soziale Absicherung des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft;

---

[7] Der positive staatliche Finanzierungssaldo des Jahres 1989 war allerdings ausschließlich auf den Überschuß bei der Sozialversicherung zurückzuführen. Die Gebietskörperschaften hatten in diesem Jahr ein Defizit von fast 13 Mrd. DM. Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3, Konten und Standardtabellen 1990, Hauptbericht, Wiesbaden (1991, S. 274).

[8] Vgl. Jahresgutachten 1989 / 90, Ziffern 173 - 177. Vgl. a. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,* 43 (1991), Nr. 8, S. 33 - 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

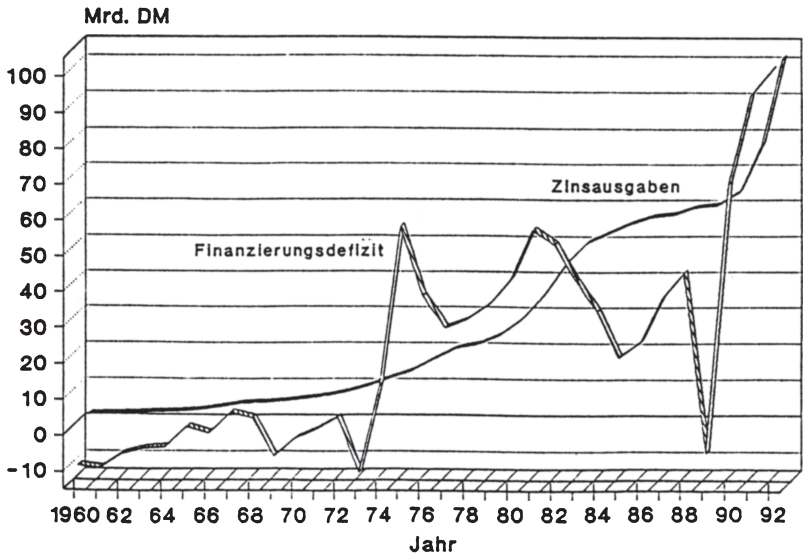

Abb. 2: Zinsausgaben und Finanzierungsdefizit des Staates 1960-92

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes; Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1992).

— die Sanierung der öffentlichen Haushalte in den fünf neuen Bundesländern einschließlich ihrer Städte, Gemeinden und Landkreise.

Niemand konnte erwarten, daß die neuen Bundesländer in den ersten Jahren über ausreichende Mittel verfügen würden, um die genannten Aufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren. Insofern bedurfte es und bedarf es weiterhin einer solidarischen Hilfe des Bundes und in verstärktem Maße auch der alten Bundesländer für den Aufbau des östlichen Teils Deutschlands.

Bereits 1990 waren 45 Mrd. DM Finanztransfers nach Ostdeutschland geflossen. In den beiden folgenden Jahren erhöhten sie sich auf 130,5 bzw. 155 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1). Obwohl diesen Beträgen auch einigungsbedingte Einsparungen und zusätzliche Steuereinnahmen gegenüberstehen,[9] ging der Ausgabenzuwachs des Staates 1991 mit 160,3 Mrd. DM (+ 13,2 %) weit über den Einnahmenzuwachs von 135,3 Mrd. DM (+ 11,8 %) hinaus, so daß das öffentliche Defizit eine neue Rekordhöhe von 94,4 Mrd. DM bzw. 3,4 % des Bruttosozialproduktes erreichte. Mit dem Steueränderungsgesetz 1991 wurde zwar die

[9] Die Nettotransfers an die neuen Länder sind daher geringer. Der Sachverständigenrat schätzte sie für 1991 auf 113 Mrd. DM. Vgl. *Jahresgutachten* (1991 / 92, S. 136), Tabelle 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommensteuer durch den sogenannten Solidaritätszuschlag vorübergehend und die Mineralölsteuer, die Versicherungsteuer sowie die Tabaksteuer dauerhaft erhöht. Dennoch reichen die Steuermehreinnahmen nicht aus, um das Defizit in diesem Jahr zurückzuführen. Nach den neuesten Schätzungen des Gemeinschaftsgutachtens der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute wird das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte 1992 noch einmal um rund 7 Mrd. DM auf 101,5 Mrd. DM ansteigen. Der neue Schuldenberg, der auch in Abbildung 2 optisch sichtbar wird, bringt jedoch kaum zusätzliche Haushaltsspielräume. Durch den hohen Schuldenzuwachs entstand 1990 eine über die Zinslast hinausgehende Verfügungsmasse von 5,1 Mrd. DM und 1991 ein Haushaltsspielraum von 17 Mrd. DM. Inzwischen sind die Zinslasten so rasant angestiegen, daß in diesem Jahr das Finanzierungsdefizit gerade ausreicht, um die Zinsausgaben zu decken.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben des Staates (nach VGR)

		1989(1)(2)	1990	1991	1992
Einnahmen	Mrd. DM	1.006,4	1.144,7	1.280,0	1.406,0
Zuwachs	Mrd. DM	75,4	44,0	135,3	126,0
	v.H.	8,1	4,0	11,8	10,0
Ausgaben	Mrd. DM	1.001,0	1.214,1	1.374,4	1.507,5
Zuwachs	Mrd. DM	25,4	94,1	160,3	133,1
	v.H.	2,6	8,4	13,2	9,5
Finanzierungs–	Mrd. DM	5,4	–69,4	–94,4	–101,5
saldo	v.H. (BSP)	0,2	–2,6	–3,4	–3,4
nachrichtlich:					
Bruttosozialprodukt	Mrd. DM	2.245,2	2.659,0	2.808,3	3.014,5
Zuwachs	Mrd. DM	137,0	131,4	149,3	206,2
	v.H.	6,5	5,2	5,6	7,3
Finanztransfers nach Ostdeutschland	Mrd. DM	–	45,0(2)	130,5	155,0
Zinsen	Mrd. DM	60,4	64,3	77,4	101,5
Zuwachs	Mrd. DM	–	4,1	13,1	24,1
	v.H.	–	6,8	20,4	31,1

(1) Westdeutschland; nicht vergleichbar mit den Zahlen für die folgenden Jahre
(2) Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1991, S. 19)

Quelle: Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1992)

Die Tabellen 2 und 3 zeigen, wie sich die Finanzierungsdefizite und der Schuldenstand auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen und sonstigen Institutionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufteilen. Sie liefern auch Anhaltspunkte dafür, wie sich der Einigungsprozeß im einzelnen auf die Verschuldungssituation ausgewirkt hat.

Der Schuldenstand der Gebietskörperschaften, der 1989 noch 929 Mrd. DM betragen hatte, stieg 1990 sprunghaft um 161 Mrd. DM auf 1.090 Mrd. DM an. Zwar ist in dieser Zahl auch die Übernahme der Altschulden der ehemaligen DDR und die Zuteilung von Ausgleichsforderungen enthalten, die im Zusammenhang mit der Einführung der Währungsunion entstanden. Insoweit tritt keine unmittelbare Belastung des Kapitalmarktes auf. Dennoch stieg das Finanzierungsdefizit 1990, wie bereits erwähnt, auf fast 70 Mrd. DM an.[10]

Die Ursache dafür lag zum einen darin, daß der Bund in der zweiten Jahreshälfte 1990 die Defizitfinanzierung des Haushaltes der ehemaligen DDR übernahm und zusätzliche Hilfsmaßnahmen für die neuen Länder in die Wege leitete, so daß sich sein gesamtes Defizit auf 45 Mrd. DM erhöhte. Andererseits trugen auch Länder und Gemeinden im Westen Deutschlands durch ihr Ausgabengebaren nicht unwesentlich zur Kapitalmarktbelastung bei.[11] Während die bereinigten Einnahmen der Länder im Verlauf des Jahres 1990 nach der Finanzstatistik um 1,5 % zunahmen, stiegen ihre Ausgaben im gleichen Jahr um 5,7 %. Ihr Finanzierungsdefizit, das 1989 noch 7,7 Mrd. DM betragen hatte, erhöhte sich daher auf mehr als das Doppelte (19 Mrd. DM). Ähnlich verfuhren die Gemeinden. Zwar stiegen ihre Einnahmen mit 4,6 % stärker als bei den Ländern. Gleichzeitig erhöhten sie jedoch ihre Ausgaben um 7,6 %. Ihr im Jahr 1989 noch positiver Finanzierungssaldo von 2,2 Mrd. DM verwandelte sich auf diese Weise in ein Finanzierungsdefizit von knapp 4 Mrd. DM. Bei verhältnismäßig moderaten Einnahmenzuwächsen realisierten somit die westlichen Länder und ihre Gemeinden im Jahr der Vereinigung die höchsten Ausgabenzuwächse seit 1980.

Schließlich wurden durch den Staatsvertrag und den Einigungsvertrag *Sonderfonds* gegründet, die als eigenständige Träger der staatlichen Verschuldung im Jahr der Einigung und in den folgenden Jahren einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung der Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand hatten und vermutlich in Zukunft noch haben werden.

---

[10] Vgl. Tabelle 1. In der Abgrenzung der Finanzstatistik erhöhte sich das Finanzierungsdefizit des Staates (ohne Treuhandanstalt) auf 73 Mrd. DM. Vgl. dazu Tabelle 2. Der Vergleich der Finanzierungssalden in den Tabellen 1 und 2 zeigt, daß zwischen den Ergebnissen der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen große Abweichungen bestehen, insbesondere in den Jahren 1991 und 1992. Dies liegt im wesentlichen an dem starken Anstieg der Darlehensgewährung der öffentlichen Hand an die Privaten. Sie zählt in der Finanzstatistik als Ausgabe, die das Finanzierungsdefizit des Staates erhöht. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird sie dagegen als defizitneutral angesehen. Ob die Finanzstatistik wirklich die relevanten Informationen für die tatsächliche Inanspruchnahme des Kapitalmarktes liefert, wie der Sachverständigenrat meint, ist zumindest fraglich, sind es doch die Privaten, die sich verschulden, nicht der Staat. Vgl. dazu *Jahresgutachten* 1991 / 92, Ziffer 186.

[11] Vgl. zu den folgenden Zahlen die Tabellen in: *Finanzbericht* (1991, S. 122, 127 und 87 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Budgetsaldo des Staates nach Teilsektoren(1) 1990-1993 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993
Bund	–45(2)	–52	–42	.
Länder, Westen	–19	–18	–20	.
Länder, Osten	.	–4	–8	.
Gemeinden, Westen	–4	–7	–8	.
Gemeinden, Osten	.	–5	–8	.
Gebietskörperschaften	–68	–86	–86	–90
ERP–Sondervermögen	–2	–7	–7	–5
Fonds "Deutsche Einheit"	–20	–31	–24	–15
Kreditabwicklungsfonds	.	0	–3(3)	–3(3)
Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte	–90	–124	–120	–113
Treuhandanstalt	–4	–20	–30(3)	–30(3)
Sozialversicherung	17	13	–5	–2
Insgesamt	–77	–131	–155	–145

(1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik.
(2) Einschließlich 24 Mrd. DM (im zweiten Halbjahr) für den Haushalt der ehemaligen DDR (Abschnitt B des Bundeshaushaltsplanes 1990)
(3) Ohne übernommene Schulden im Rahmen der Abwicklung der Haushalte der ehemaligen DDR oder im Zusammenhang mit der Währungsumstellung sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanzen der Unternehmen im Gebiet der ehemaligen DDR.

Quelle: Boss u. a. (1992), S. 28

Tabelle 3

Öffentliche Schulden 1990-1994 (Mrd. DM)

	Schuldenstand jeweils am Jahresende Mrd. DM				
	1990	1991	1992	1993	1994
Bund	542	585	626	679	765
Länder und Gemeinden	453(1)	488	532	568	706
Gebietskörperschaften	995	1073	1158	1247	1471
ERP–Sondervermögen	9	16	23	28	30
Fonds "Deutsche Einheit"	20	51	75	90	95
Kreditabwicklungsfonds	28	28	90	96(2)	.
Sektor staatliche Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR(3)	38	42	46	50	.
Zusammen	1090	1210	1392	1511	1596
Treuhandanstalt	4	24	144	174	204
Insgesamt	1094	1234	1536	1685	1800

(1) Ohne Ostdeutschland.
(2) Schulden werden vom Bund und den neuen Bundesländern übernommen.
(3) Die Schulden werden bis 1993 infolge des Moratoriums nicht bedient. Fällige Zinsen erhöhen den Schuldenstand. Ende 1993 werden die Schulden von den Gemeinden der neuen Bundesländer übernommen; der Bund – und vermutlich auch die Länder – werden sich an der Belastung beteiligen.

Quelle: Boss u. a. (1992), S. 29

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Verteilung der Finanzierungslasten der deutschen Einheit richteten der Bund und die alten Länder den *Fonds Deutsche Einheit* ein. Nach den ursprünglichen Vorstellungen sollte er in den Jahren 1990 bis 1994 Gesamtleistungen für die neuen Länder in Höhe von 115 Mrd. DM erbringen. Davon werden 95 Mrd. DM durch Nettokreditaufnahme und 20 Mrd. DM durch Einsparungen teilungsbedingter Kosten aus dem Bundeshaushalt finanziert. Inzwischen ist der Fonds um weitere 31 Mrd. DM aufgestockt worden, die zum Teil (rund 8 Mrd. DM) direkt vom Bund aufgebracht werden und zum Teil (etwa 23 Mrd. DM) aus der zum Beginn des Jahres 1993 wirksam werdenden Erhöhung der Mehrwertsteuer von 14 auf 15 % finanziert werden.

Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1990 nahm der Fonds Kredite in Höhe von 20 Mrd. DM auf. 1991 stieg die Nettokreditaufnahme auf 31 Mrd. DM und 1992 wird sie 24 Mrd. DM betragen. Damit beläuft sich die Verschuldung des Fonds in den ersten drei Jahren auf insgesamt 75 Mrd. DM. Die restlichen 20 Mrd. DM Kredite werden in stark abfallenden Raten in den nächsten beiden Jahren aufgenommen (1993: 15 Mrd. DM; 1994: 5 Mrd. DM).

Die vom Fonds Deutsche Einheit aufgenommenen Kredite werden in Jahresraten von 10 % der jeweils aufgenommenen Kreditsumme durch einen entsprechenden Bundeszuschuß verzinst und getilgt. Bund und Länder teilen sich die daraus entstehenden Lasten je zur Hälfte. In den Jahren 1990 bis 1994 stehen daher die folgenden Finanzierungsdefizite und Schuldendienstlasten einander gegenüber:

Tabelle 3 a

	jährliche Neuverschuldung	Schuldenstand am Jahresende	Annuität (10 %)
	Mrd. DM		
1990	20	20	–
1991	31	51	2,0
1992	24	75	5,1
1993	15	90	7,5
1994	5	95	9,0
Zusammen	95	–	23,6

In den Jahren, in denen der Fonds Deutsche Einheit Transferleistungen für die neuen Länder erbringt, müssen demnach bereits 23,6 Mrd. DM, d. h. ein Viertel der aufgenommenen Kredite, für den Schuldendienst eingesetzt werden, oder es müssen zusätzliche Steuereinnahmen in entsprechender Höhe zur Verfügung stehen, wenn nicht Ausgabeneinschränkungen an anderer Stelle vorgenom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men werden. Schon 1994 ist der durch die Verschuldung gewonnene Haushaltsspielraum verloren, weil 5 Mrd. DM Kredite aufgenommen werden, aber Schuldendienstverpflichtungen in Höhe von 9 Mrd. DM abzuleisten sind. Nach 1994 ist weder eine Kreditaufnahme noch eine Transferleistung des Fonds an die neuen Länder vorgesehen. Dennoch verbleibt danach für einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren eine Belastung der öffentlichen Haushalte mit einer Annuität von jährlich 10 % des jeweiligen Schuldenstandes.

Ein weiterer Fonds, der *Kreditabwicklungsfonds*, wurde eingerichtet, um eine Reihe von Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR abzuwickeln. Dazu gehören[12]

— die Gesamtverschuldung des Republikhaushaltes der ehemaligen DDR;

— die Verbindlichkeiten aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen an die Geldinstitute und Außenhandelsbetriebe durch den Ausgleichsfonds Währungsumstellung;

— die Verpflichtungen des Bundes aus seiner Gewährträgerhaftung für die Staatsbank Berlin;

— die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols der DDR im zweiten Halbjahr 1990 sowie aus ihrem Wirtschaftsverkehr mit den RGW-Staaten.

Nach den Schätzungen der Bundesregierung werden sich diese Verbindlichkeiten auf deutlich über 100 Mrd. DM belaufen.[13] Bis Ende 1993 ist der Fonds zunächst berechtigt, für die Erfüllung seiner Verpflichtungen Kredite aufzunehmen. Die daraus entstehenden Zinslasten werden dem Fonds jeweils zur Hälfte vom Bund und von der Treuhandanstalt erstattet. Zu Beginn des Jahres 1994 sollen die bis dahin aufgelaufenen Schulden nach Art. 23 Absatz 4 des Einigungsvertrages vom Bund, von den neuen Ländern und von der Treuhandanstalt nach den ursprünglichen Regelungen des Staatsvertrages (Art. 27 Absatz 3) übernommen werden. Dort war vorgesehen, daß ein Teil der Verschuldung des Republikhaushaltes schon unmittelbar nach dem Beitritt der neuen Länder aus den Erlösen getilgt wird, die sich aus der Verwertung des Treuhandvermögens ergeben. Nur die danach noch verbleibende Verschuldung sollte jeweils zur Hälfte vom Bund und von den neuen Ländern übernommen werden. Da jedoch die Privatisierung nicht so schnell vorankommt, wie ursprünglich erhofft, und da die Erlöse aus der Privatisierung nicht ausreichen, um die Liquidität der noch vorhandenen Betriebe zu sichern, besteht wenig Hoffnung, daß die Treuhandanstalt behilflich sein kann, die Altschulden der ehemaligen DDR zu tilgen. Vielmehr muß sie derzeit noch die Erstattungen der hälftigen Zinslasten des Kreditabwicklungsfonds selbst aus Krediten finanzieren.

---

12 Vgl. Anlage I, Sachgebiet B, Nr. 47, zum Einigungsvertrag, in: Einigungsvertrag und Wahlvertrag (1990, S. 443-446).

13 Vgl. *Finanzbericht* (1991, S. 30).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Treuhandanstalt* gehört weder nach den Prinzipien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch im Sinne der Finanzstatistik zum Staat. Ihre Aufgabe ist die Privatisierung bzw. Sanierung der ehemaligen volkseigenen Betriebe. Die in diesem Zusammenhang entstehenden Verschuldungsvorgänge dienen prinzipiell dem Umstrukturierungsprozeß im Unternehmensbereich, soweit sie nicht durch die eben erwähnten Beziehungen zu dem Kreditabwicklungsfonds bestimmt werden.

Bei der Frage der Privatisierung des volkseigenen Vermögens war von vornherein klar, daß das planwirtschaftliche System, für das die Eigenkapitalbildung und die Gewinnerzielung im marktwirtschaftlichen Sinne eine untergeordnete Rolle spielten, viele Unternehmen durch den Ausweis einer zu hohen Verschuldung bzw. eines zu geringen Eigenkapitals benachteiligte, während es andere Unternehmen ebenso willkürlich bevorteilte.[14] Um den benachteiligten Unternehmen dennoch den Übergang in die Marktwirtschaft zu ermöglichen, sollten diese ungerechtfertigten Strukturen durch ein System von Ausgleichsforderungen und -verbindlichkeiten ausgeglichen werden. Sanierungsfähige Betriebe, die überschuldet sind, erhalten Ausgleichsforderungen, während anderen Betrieben, deren Kapitalausstattung nach marktmäßigen Bewertungsgrundsätzen als zu hoch angesehen wird, Ausgleichsverbindlichkeiten eingeräumt werden. Dieser Ausgleich sollte nur innerhalb des ehemals volkseigenen Vermögens erfolgen.[15] Mit dieser Lösung, die von der Übergangsregelung für Geldinstitute und Außenhandelsbetriebe grundlegend abweicht, sollte eine unmittelbare Belastung des Staatshaushaltes vermieden werden.

Dieses Konzept ließ sich jedoch nicht in der vorgesehenen Form realisieren. Während in Art. 27 Abs. 1 des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 für das Treuhandvermögen „zur Vorfinanzierung zu erwartender Erlöse aus seiner Verwertung ein Kreditermächtigungsrahmen für 1990 von 7 Milliarden Deutsche Mark und für 1991 von 10 Milliarden Deutsche Mark festgelegt" wurde, sah Art. 25 Absatz 4 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 bereits eine Ausdehnung des Kreditrahmens auf 25 Mrd. DM vor. In den Erläuterungen zu dieser Regelung wurde die Erwartung ausgedrückt, „daß die Einnahmen der Treuhandanstalt eine Rückführung der Kredite bis 31. Dezember 1995 ermöglichen."[16] Im Dezember 1991 wurde jedoch der Kreditrahmen für die Treuhandanstalt erneut ausgedehnt.[17] Von 1992 bis 1994 darf sie jährlich 30 Mrd. DM Kredite aufnehmen und diese

---

[14] Vgl. dazu und zum Folgenden die Erläuterungen zum D-Markbilanzgesetz in: *Einigungsvertrag und Wahlvertrag* (1990, S. 867 ff. und S. 907-913).

[15] Auch eine generelle Streichung der Altschulden der Unternehmen, wie sie teilweise gefordert wurde, (vgl. *Pohl* (1990); Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1990, S. 13) war und ist nicht beabsichtigt. Vgl. BMF-Finanznachrichten Nr. 34 / 92 vom 30. März 1992, S. 7.

[16] *Einigungsvertrag und Wahlvertrag* (1990, S. 154).

[17] Vgl. *BMF-Finanznachrichten,* (Nr. 82 / 91, vom 13. Dezember 1991, S. 1 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grenze bei einem unabweisbaren Mehrbedarf um maximal 8 Mrd. DM überschreiten. Außerdem übernimmt der Bund die gesetzliche Haftung für die von der Treuhandanstalt aufgenommenen Kredite und stellt deren Schuldverschreibungen im Marktverkehr mit seinen eigenen gleich, um die Kreditaufnahme möglichst kostengünstig zu gestalten. Schließlich wird auch der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages in den Bewilligungsprozeß für die Inanspruchnahme des Kreditrahmens in den Jahren 1993 und 1994 einbezogen.

Wenn man davon ausgeht, daß das bewilligte Kreditvolumen realisiert wird, und wenn man bedenkt, daß die Treuhandanstalt wahrscheinlich 70 bis 75 Mrd. DM an Altschulden für Unternehmen übernehmen muß, die für sanierungsfähig gehalten werden und ihnen 22 Mrd. DM an Ausgleichsforderungen zuteilen wird, so wird schließlich ein Schuldenstand von mehr als 200 Mrd. DM erreicht.[18] So sehr der Bundesfinanzminister auch den Charakter der Treuhandanstalt als einer Privatholding betont,[19] so bleibt doch völlig im Dunkeln, aus welchen „privaten" Erlösen diese Schulden getilgt bzw. die anfallenden Zinslasten gedeckt werden sollen.

Gemäß Art. 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages wurde den Gemeinden in den neuen Ländern das Vermögen der volkseigenen Betriebe der *Wohnungswirtschaft* mit einem Wohnungsbestand von rund 2,8 Mio. Wohnungen übertragen. Auch bei dieser Regelung stand die Zielsetzung im Vordergrund, den kommunalen Wohnungsbestand schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft zu überführen und im Wege der Privatisierung die Bildung von individuellem Wohnungseigentum zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollten zunächst „aus den bisher volkseigenen Wohnungswirtschaftsbetrieben kommunale Wohnungsunternehmen hervorgehen, die ohne weitere Subventionszahlungen eigenverantwortlich die Wohnungsbestände verwalten und über sie verfügen."[20]

Mit der Übernahme des Vermögens wurden die Kommunen zugleich mit den Altschulden der ehemals volkseigenen Wohnungswirtschaft in Höhe von 36 Mrd. DM belastet. Die damit verbundenen Zinsverpflichtungen sind durch ein Moratorium bis Ende 1993 ausgesetzt worden.[21] Nach den Schätzungen des Bundesfinanzministerums werden die Altschulden bis zum Ende des nächsten Jahres zusammen mit den bis dahin gestundeten Zins- und Tilgungszahlungen auf rund 50 Mrd. DM anwachsen.[22] Die Gemeinden in den neuen Ländern sind dadurch pro Kopf der Bevölkerung „fast so stark verschuldet wie die Kommunen im alten Bundesgebiet nach über vier Jahrzehnten eines Infrastrukturaufbaus,

---

18 Vgl. *Hüther* (1992, S. 221) sowie Tabelle 3.

19 Vgl. *BMF-Finanznachrichten,* (Nr. 82 / 91, vom 13. Dezember 1991, S. 2 f.).

20 Erläuterung zu Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages in: *Einigungsvertrag und Wahlvertrag* (1990, S. 147).

21 Vgl. *Finanzbericht* (1991, S. 92).

22 Vgl. *BMF-Finanznachrichten,* (Nr. 43 / 92, vom 27. April 1992, S. 4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der in den Kommunen der ehemaligen DDR noch geleistet und finanziert werden muß."[23] Angesichts dieser Situation werden Bund und Länder nicht umhin können, sich an der Übernahme der Altschulden der Wohnungswirtschaft bzw. an den Lasten für ihren Schuldendienst zu beteiligen. Zwar hat der Bund seine Bereitschaft dazu schon signalisiert,[24] ein schlüssiges Konzept für die Verteilung der Schulden und der Finanzierungslasten liegt aber noch nicht vor.

Obwohl die Entwicklung der Staatsverschuldung hier nur in knappen Zügen dargestellt werden konnte, lassen sich daraus einige vorläufige Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die hohen Anforderungen, die die Finanzierung der deutschen Einheit bisher an die öffentlichen Haushalte stellte, trafen auf eine Staatsverschuldung, deren Zuwachs sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwar abgeschwächt hatte, deren Niveau sich gleichwohl durch die ungewöhnlichen Zuwachsraten in den siebziger Jahren bereits stark nach oben verschoben hatte. Begleitet wurde diese Entwicklung durch einen Anstieg der Zinslast, der über den beachtlichen überproportionalen Anstieg der Staatsverschuldung noch hinausging.

2. Im Zuge der deutschen Einheit ist die Verschuldung des Staates (einschließlich Treuhandanstalt) wiederum mit einem gewaltigen Schub angestiegen. Alleine in den Jahren 1991 und 1992 hat sie, wie Tabelle 3 zeigt, von 1.094 Mrd. DM auf 1.536 Mrd. DM, d. h. um 442 Mrd. DM (40 %), zugenommen. Wenn sich die Prognosen bis Ende 1994 bestätigen, was zu befürchten ist, wird die Staatsverschuldung bis dahin ein Niveau von 1.800 Mrd. DM erreicht haben. In einem Zeitraum von vier Jahren bedeutet dies eine Zunahme um 706 Mrd. DM bzw. um 65 %.

3. Die Information über die Schuldenverhältnisse und die damit verbundenen Belastungen sind durch die verschiedenen Schattenhaushalte verworren. Zwar wird über die Entwicklung der Verbindlichkeiten des Fonds Deutsche Einheit und des Kreditabwicklungsfonds laufend (in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank) berichtet. Für die Schulden der Treuhandanstalt und der kommunalen, ehemals volkseigenen, Wohnungswirtschaft gilt dies nicht in gleichem Maße. Unklar ist auch, wer die Lasten dieser beiden Schattenhaushalte in Zukunft tragen wird. Schließlich ist es sehr bedenklich, daß Zinslasten wiederum durch Kredite finanziert werden und somit nur zur Kumulation von Verbindlichkeiten beitragen.

Bei der Treuhandanstalt ist die Verteilung zukünftiger Finanzierungslasten schon deswegen offen, weil man ursprünglich davon ausgegangen war, daß die Erlöse aus dem Treuhandvermögen für die Sanierung des Staatshaushaltes und für die Abwicklung der Altschulden des Republikhaushaltes der ehemaligen DDR verwendet werden könnten. Wie die Formulierungen von Artikel 10 Absatz 6

---

23 *Karrenberg* (1991, S. 304).

24 Vgl. Fußnote 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Staatsvertrages, die mit dem Artikel 25 Absatz 6 des Einigungsvertrages fortgeschrieben wurden, zeigen, bestanden sogar gewisse Hoffnungen, daß den Bürgern in den neuen Ländern darüber hinaus verbriefte Anteilsrechte am Volksvermögen angeboten werden könnten, und zwar für jenen Teil ihrer Spargelder, der nur im Verhältnis 2 : 1 auf Deutsche Mark umgestellt worden war. Man wird wohl kaum daran denken, den gleichen Maßstab für den sich jetzt abzeichnenden Fall eines negativen Vermögenszuwachses anzuwenden, sondern die Tilgungs- und Zinsverpflichtungen aus den Schulden der Treuhandanstalt irgendwann aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzieren. Derzeit geschieht allerdings nichts dergleichen. Vielmehr werden die Schulden einfach kumuliert, und selbst die anfallenden Zinslasten werden wiederum durch Kredite finanziert. Dies gilt auch für den Teil der Zinslasten des Kreditabwicklungsfonds, den die Treuhandanstalt mangels eigener Ertragskraft ebenfalls aus Krediten finanzieren muß. In gleicher Weise wirkt sich auch das Moratorium für die ehemals volkseigene Wohnungswirtschaft aus. Dort werden die Zinsen gestundet, d. h. den Verbindlichkeiten einfach zugeschlagen. Zahlen muß dafür niemand, wenigstens bis Ende 1993.

4. Die Fondswirtschaft und ihre Verflechtungen haben den weiteren Nachteil, daß selbst dort, wo Zinsen nicht durch Kreditkumulation finanziert werden, sondern tatsächlich aus öffentlichen Kassen gezahlt werden müssen, diese (zumindest von einer breiten Öffentlichkeit) nicht als solche erkannt werden, weil sie nur als Zuschüsse an die entsprechenden Fonds verbucht werden. So erscheinen z. B. weder die Zinslasten, die dem Bund aus der Kreditaufnahme des Fonds Deutsche Einheit entstehen, noch die Übernahme des hälftigen Anteils der Zinslasten des Kreditabwicklungsfonds im Bundeshaushalt als Zinsausgaben. Immerhin sind dies Beträge in einer Größenordnung von 10 Mrd. DM.[25] Die verschiedenen Schattenhaushalte — Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, die kommunale Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR und die Treuhandanstalt — weisen Ende 1992 zusammen einen Schuldenstand von 355 Mrd. DM auf (vgl. Tabelle 3). Bei einer Verzinsung dieses Kreditvolumens zu 8 % entsteht eine jährliche Zinsbelastung von rund 28 Mrd. DM , die in den öffentlichen Haushalten nicht als solche sichtbar wird.

5. Ökonomisch bedenklicher ist freilich die Tatsache, daß ein gewichtiger Teil davon, wie bereits mehrfach erwähnt, wiederum durch Kreditaufnahme finanziert wird. Abgesehen von der dadurch entstehenden Beschleunigung des Schuldenzu-

---

[25] Im Bundeshaushalt sind die Zinsausgaben und Kreditbeschaffungskosten des Bundes für den Haushaltsentwurf 1992 sowohl im Einzelplan 32 (Bundesschuld) als auch bei der Gliederung des Aufgabenbedarfs nach Aufgabenbereichen mit 46,4 Mrd. DM angegeben. Die Erstattung von Zinsleistungen des Kreditabwicklungsfonds in Höhe von 5 Mrd. DM und die Abgeltung von Schuldendienstverpflichtungen des Bundes für den Fonds Deutsche Einheit in Höhe von 5,1 Mrd. DM werden davon getrennt erfaßt. Vgl. dazu *Finanzbericht* (1991, S. 51, 66 und 70).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wachses, wäre es ein Trugschluß zu glauben, Unklarheiten in der Finanzierungsveranwortung und in der Verteilung von Finanzierungslasten könnten positive ökonomische Effekte auslösen. Eher wird das Gegenteil eintreten. Bei den Steuerpflichtigen und den privaten Investoren mindern sie das Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns. Unter den Gebietskörperschaften verursachen sie entweder einen Entscheidungsattentismus oder rufen aus Unkenntnis über die wahren Verhältnisse ein leichtsinniges Ausgabengebaren hervor. Auf jeden Fall verschärfen sie den Kampf um die Verschiebung von Lasten zwischen den Gebietskörperschaften.

C. Stabilitätspolitische Aspekte der Staatsverschuldung

Obwohl eine rein nachfrageorientierte Fiskalpolitik nach keynesianischem Muster von vornherein grundsätzliche Bedenken und die leidvollen Erfahrungen vieler Fehlversuche gegen sich hat, soll hier zunächst der Frage nachgegangen werden, ob der Einigungsprozeß aus kurzfristiger konjunktureller Sicht ein Eingreifen der Fiskalpolitik und insbesondere die hohe kreditfinanzierte Ausgabenexpansion in der dargestellten Größenordnung rechtfertigt.

In vielen ehemals sozialistischen Volkswirtschaften besteht ein sogenannter Geldüberhang. Er ist dadurch gekennzeichnet, daß dem Güterangebot ein zu hoher Geldbestand gegenübersteht, weil z. B. die Löhne höher festgesetzt werden als die Preise oder weil das Konsumangebot bewußt niedrig gehalten wird, um die Investitionsgüterindustrie zu fördern. Andererseits stehen den Wirtschaftssubjekten nicht ausreichende Formen von Vermögensanlagen zur Verfügung, in denen sie ihr Geld halten können. Während die fehlenden Vermögensanlagen beim Übergang zur Marktwirtschaft lediglich eine Umschichtung des Portfolios der Haushalte in die nunmehr breite Palette der möglichen Anlageformen auslösen und damit in die Ersparnisbildung übergehen, wirkt der Teil des Geldüberhangs, der dem relativ verknappten Güterangebot gegenübersteht, inflationär. Man spricht in diesem Falle auch von einer zurückgestauten Inflation.

Staatliche Defizite werden in diesem Zusammenhang als eine der Ursachen für die chronische Übernachfrage und als ein besonderes Gefährdungspotential für die Preisstabilität angesehen, weil ihre Monetarisierung nur durch eine konsequente makroökonomische Stabilisierungspolitik von Seiten der Zentralbank verhindert werden kann.[26] Insofern besteht in solchen Situationen generell kein Bedarf an einer expansiven keynesianischen Nachfragesteuerung durch staatliche Defizitpolitik.

Auch bei der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion in Deutschland bestand das Problem, die mit dem Geldübergang verbundene Inflationsgefahr zu

---

[26] Vgl. z. B. *Blommestein / Marrese / Zecchini* (1991, S. 18 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bannen. Während eine Reihe von Autoren von vornherein die Beseitigung des Geldüberhangs als nicht besonders schwierig ansah,[27] befürchtete insbesondere die Bundesbank, daß ein zu günstiger Umtauschkurs nicht nur die Geldmenge auf ein Niveau ausdehnen würde, das auch nach der Portfolio-Umschichtung der Sparer verhältnismäßig hoch bleiben würde, sondern daß der Geldübergang einen inflationären Konsumstoß auslösen könnte.[28]

Der Preisauftrieb trat jedoch nicht in dem befürchteten Umfang ein.[29] Zwar führte der Einigungsprozeß zu einem enormen Konsumschub. 1991 nahm der private Verbrauch in Ostdeutschland um fast 20 Prozent zu und lag mit 196,3 Mrd. DM sogar über dem gesamten Sozialprodukt (193,1 Mrd. DM).[30] Jedoch wurde die zunehmende Nachfrage, die in Westdeutschland auf eine hohe Kapazitätsauslastung traf, überwiegend aus dem Ausland befriedigt. So entstand die relativ günstige Konstellation, daß der hohe deutsche Leistungsbilanzüberschuß, der im Ausland vielfach Anlaß zur Kritik gegeben hatte, fast konfliktfrei abgebaut werden konnte.

Schon 1990 war der Leistungsbilanzüberschuß von 108 Mrd. DM auf 76 Mrd. DM zurückgegangen. 1991 entstand dagegen ein Leistungsbilanzdefizit in Höhe von 33 Mrd. DM. Da dieser Umschwung von fast 110 Mrd. DM im Ausland auf eine Phase der Konjunkturabschwächung traf, wurde das ungleichgewichtige Leistungsbilanzgefüge korrigiert und gleichzeitig die Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern der Bundesrepublik gestützt. Die spannungsfreie Verlagerung der inländischen Nachfrage ins Ausland ist also zu einem wesentlichen Teil auf den asynchronen Konjunkturverlauf zurückzuführen.

Trotz dieser harmonischen Konstellation ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet. Das Ziel der Geldwertstabilität ist deutlich verletzt. Von 1988 bis 1991 ist die jahresdurchschnittliche Inflationsrate, gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, von 1,3 Prozent auf 3,5 Prozent, gestiegen. Damit wurde im letzten Jahr die höchste Inflationsrate seit 1983 erreicht. Noch im März dieses Jahres hat sich der Preisanstieg gegenüber dem Vorjahr auf 4,8 Prozent erhöht.[31]

---

27 Vgl. z. B. *Begg* et al. (1990, S. 55); *Burda* (1990, S. 4 f.); *Siebert* (1990, S. 32-36).

28 Vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1990,* S. 48; *Hesse* (1991, S. 8 f.).

29 Die Bundesbank ist der Auffassung, daß die monetären Sonderbedingungen für Ostdeutschland inzwischen an Bedeutung verloren haben, hält aber die Geldversorgung der Gesamtwirtschaft noch immer für reichlich. Nach Meinung des Sachverständigenrates ist dagegen die Geldpolitik der Bundesbank insgesamt zu restriktiv. Vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991,* S. 48; *Jahresgutachten* (1991 / 92, Ziffern 171-173).

30 Vgl. *Gemeinschaftsgutachten* (Frühjahr 1992, S. 32).

31 Vgl. *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank,* (Jg. 44, 1992), Nr. 5, Statistischer Anhang, S. 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sicherlich hat die Tarifpolitik einen wesentlichen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet. Das tarifliche Lohn- und Gehaltsniveau, dessen Zunahme 1989 noch 3,7 Prozent betragen hatte, war 1990 bereits um 5,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen. 1991 wurden nocheinmal darüber hinausgehende Abschlüsse getätigt, so daß sich ein Anstieg des Tariflohn- und Gehaltsniveaus (auf Stundenbasis) um 6,8 Prozent ergab.[32]

Aber auch von der defizitären Finanzpolitik gingen hohe expansive Impulse aus. Während die konjunkturellen Impulse der Haushalte der Gebietskörperschaften nach den Berechnungen des Sachverständigenrates 1988 bereits abgenommen hatten und 1989 sogar negativ wurden, entstand 1990 ein expansiver fiskalpolitischer Impuls in Höhe von 56 Mrd. DM. Die Veränderung des konjunkturellen Impulses gegenüber dem Vorjahr betrug sogar 66,5 Mrd. DM.[33] Wie in Abschnitt 2 bereits dargestellt, ergab sich diese Expansion auch aus den hohen Ausgabenzuwächsen der Gebietskörperschaften, die weit über die Einnahmenzuwächse hinausgingen (vgl. auch Tabelle 1). Ursache dafür waren aber nicht nur die Transfers nach Ostdeutschland. Vielmehr waren die hohen Fiskalimpulse zum Teil auf die Entlastungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von rund 38 Mrd. DM zurückzuführen, die 1990 als dritte Stufe des Steuerreformpaketes 1986 realisiert wurden.[34] Zu einem weiteren nicht unbeträchtlichen Teil waren sie das Ergebnis der ungezügelten Ausgabenexpansion bei den Ländern und Gemeinden in Westdeutschland.[35] Dort aber waren die Kapazitäten bereits überdurchschnittlich ausgelastet. Es bedurfte daher keines fiskalpolitischen Impulses. Vielmehr wäre eine auf Konsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik wünschenswert gewesen, nicht nur wegen des hohen Transferbedarfs an den Osten, zu dem die westdeutschen Länder nur einen geringen Beitrag leisteten, sondern auch wegen des hohen Kapitalbedarfs für den Aufbau der Infrastruktur in den neuen Ländern.

Von großem Interesse ist selbstverständlich die Frage, ob die defizitäre Fiskalpolitik notwendig war, um einen eventuellen Nachfragemangel in den neuen Ländern aufzufangen. Aber auch dagegen spricht einiges. Die Wirtschafts- und Währungsunion verschaffte den Bürgern in den neuen Ländern die Möglichkeit, ihre bisher zurückgestauten Konsumbedürfnisse zu befriedigen. Außerdem ergaben sich aus dem raschen Anstieg der Tariflöhne erhebliche Einkommensverbesserungen.[36] Auch aus dieser Perspektive bestand kein Anlaß für eine nachfrageorientierte Fiskalpolitik.

---

32 Vgl. ebenda, S. 73.

33 Vgl. *Jahresgutachten* (1990 / 91, Tabelle 41).

34 Vgl. *Jahresgutachten* (1990 / 91, Ziffer 230).

35 Einzelheiten dazu sind im *Jahresgutachten* (1990 / 91, Ziffer 225) sowie im *Jahresgutachten* (1991 / 92, Ziffern 190 ff.) zu finden.

36 Schon vor der Vereinigung war es in bestimmten Branchen zu Lohnerhöhungen gekommen, vgl. *Gemeinschaftsgutachten* (Herbst 1990, S. 22). Die Tarifverhandlungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freilich gab es Anpassungsprobleme anderer Art. Die Übernahme des DM-Kurses für die Ostmark verlagerte den gesamten ökonomischen Anpassungsdruck auf den Preis- und Lohnmechanismus. Da die Löhne sich aber nicht nach unten anpaßten, da vielmehr die produktivitätsferne Lohnentwicklung die Liquidität und die Rentabilität der Betriebe beeinträchtigte, kam es zu erheblichen Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen, die trotz massiver staatlicher Transfers an die neuen Länder nicht aufgefangen werden konnten. Das reale Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland, das 1990 schon um 15 Prozent abgenommen hatte, ging 1991 noch einmal um fast 34 Prozent zurück.[37] Die stark gestiegene Nachfrage stand daher einem verknappten Angebot gegenüber. Auch dies ist sicherlich kein Fall für eine nachfrageorientierte Fiskalpolitik.[38]

Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß der Umstellungskurs für die Ostmark im Zusammenhang mit der mangelnden Lohnflexibilität nach unten die Struktur- und Beschäftigungskrise in den neuen Ländern vertieft haben, anstatt den Übergang in die Marktwirtschaft zu erleichtern. Es wurde zu wenig darauf geachtet, daß die Lösung des Beschäftigungsproblems in erster Linie Aufgabe der Tarifpartner ist. Produktions- und Beschäftigungseinbußen zwingen nunmehr der Finanzpolitik hohe Kosten in Form von Lohnersatzleistungen und strukturerhaltenden Subventionen auf. Der für das Wachstum im Osten notwendige Strukturwandel

---

in der zweiten Jahreshälfte 1990 führten zu einem Anstieg der Bruttolöhne von mehr als 30 Prozent, vgl. *Jahresgutachten* (1990 / 91, Ziffer 100). 1991 wurden in vielen Fällen Lohnerhöhungen auf 60 bis 65 Prozent des westlichen Tarifniveaus ausgehandelt, wobei in einigen großen Branchen, wie z. B. der Eisen- und Stahlindustrie sowie im Metallbereich, Stufenanhebungen vereinbart wurden, die die tariflichen Löhne und Gehälter innerhalb von drei Jahren an das westliche Tarifniveau heranführen sollen, vgl. *Jahresgutachten* (1991 / 92, Ziffern 157 ff.) sowie *Boss* u. a. (1991, S. 31 f.). Zwar werden die Lohnerhöhungen durch Preiserhöhungen in ihrem realen Wert gemindert. Dennoch gehen Schätzungen davon aus, daß die verfügbaren Realeinkommen 1992 um rund ein Viertel über dem vor der Vereinigung erreichten Niveau liegen. Vgl. *Gemeinschaftsgutachten* (Frühjahr 1992, S. 23).

[37] Vgl. *Gemeinschaftsgutachten* (Frühjahr 1992, S. 32).

[38] In der Literatur ist argumentiert worden, der Beschäftigungsrückgang in der ehemaligen DDR enthalte auch keynesianische Elemente. Da west- und ostdeutsche Waren keine perfekten Substitute seien, könne bei ostdeutschen Waren durchaus ein Angebotsüberhang entstehen. Dies sei vergleichbar mit der Situation eines Importlandes, das auch dann mehr Güter nachfrage als es produziere, wenn es sich in einer keynesianischen Unterbeschäftigungssituation befinde. Vgl. *Sinn / Sinn* (1991, S. 64-66). Dagegen läßt sich einwenden, daß eine globale Nachfragepolitik nicht geeignet ist bzw. sehr kostspielig wäre, um einen speziellen Nachfragemangel zu beseitigen. Das Problem lag ja gerade darin, daß die beschriebene Nachfrageexpansion nicht nur ein Konjunkturprogramm für das Inland, sondern eher eines für das Ausland darstellte, weil die westdeutschen Kapazitäten ausgelastet waren und die ostdeutschen Waren nicht nachgefragt wurden. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß eine noch stärkere fiskalische Nachfragestützung als sie ohnehin stattfand, das ostdeutsche Angebot stabilisiert hätte. Auch die kurzfristige, auf mangelnder Erfahrung beruhende Überschätzung westlicher Waren im Verhältnis zur eigenen Produktion hätte man durch eine stärkere Nachfragestimulierung kaum beseitigen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird dadurch schwieriger, der Anpassungspfad länger und teurer. Zusatzlasten entstehen dadurch, daß die hohe Defizitfinanzierung den Kapitalmarkt belastet und über steigende Zinsen den Haushaltsspielraum einengt. Die Finanzpolitik wird auf diese Weise von zwei Seiten daran gehindert, sich auf ihre eigentliche Aufgabe, die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Ländern, zu konzentrieren. Was ihr jetzt an Konsolidierung nicht gelingt, wird sie in der nächsten Stabilisierungskrise unter erschwerten Bedingungen nachholen müssen.

Die Finanzpolitik steht daher vor einem doppelten Glaubwürdigkeits- und Konsistenzproblem. Ein Teil der Defizite, insbesondere in den westlichen Ländern und Gemeinden, ist durch eine übermäßige Expansion von Ausgaben für den eigenen Bedarf entstanden.[39] Angesichts des hohen Transfer- und Kapitalbedarfs in den neuen Ländern muß dieser Teil des Defizits dringend konsolidiert werden. Der Teil des Defizits, der überwiegend konsumtiv verwendet wird,[40] bzw. der nur der Konservierung vorhandener Strukturen dient, muß ebenfalls abgebaut werden.

Neue, bisher unbewältigte Konsolidierungslasten kommen noch hinzu. Die Verteilung der wachsenden Schulden und Zinsverpflichtungen der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds und der kommunalen Wohnungswirtschaft sind letztlich ungeklärt. Es ist daher auch völlig offen, von wem und in welcher Weise diese Schattenhaushalte konsolidiert werden sollen. Beim Fonds Deutsche Einheit sind die Verhältnisse zwar klarer, weil die aus dem Schuldendienst entstehenden Ausgabenverpflichtungen hälftig auf den Bund und die alten Länder aufgeteilt wurden. Die westdeutschen Länder hatten jedoch mit dieser Regelung eine Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich, die sie viel stärker belastet hätte, verhindert.[41] Sobald der Fonds Deutsche Einheit ausgelaufen ist, d. h. ab 1995, werden sich die neuen Länder nicht von einem Eintritt in die verfassungsmäßig garantierten Regelungen des Finanzausgleichs abhalten lassen. Das bedeutet für die alten Länder hohe Einnahmenverzichte. Wenn sie sich nicht rechtzeitig darauf einstellen, wird es 1995 einen schockartigen Konsolidierungszwang für sie geben, der ihre Haushaltsstrukturen nachhaltig erschüttern wird. Auch diese Probleme sind bisher völlig ungelöst.

---

39 Die Bundesbank schätzt die Transfers der westdeutschen Länder und Gemeinden für die neuen Länder 1991 auf 8 Mrd. DM und 1992 auf 12 Mrd. DM. Dies entspricht rund 2 bis 2 1 / 2 Prozent des zusammengefaßten Haushaltsvolumens. Nicht berücksichtigt ist dabei, daß die Länder und Gemeinden auch von dem einigungsbedingten Wachstumsschub durch zusätzliche Steuereinnahmen profitiert haben. Vgl. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank,* 44 (1992, Nr. 3, S. 18 f.).

40 Etwa die Hälfte der Bruttotransfers an die neuen Länder sind nichtinvestiver Art. Vgl. ebenda, S. 20.

41 Vgl. *Gottfried / Wiegard* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Die Staatsverschuldung verschafft keine dauerhaften Haushaltsspielräume

Es ist hinreichend bekannt, daß die Staatsverschuldung zu hohen Zinslasten in den öffentlichen Haushalten führt. Dennoch bedienen sich die Politiker immer wieder dieses Instrumentes. Sie hegen vielleicht die Hoffnung, daß sie einen Haushaltsspielraum gewinnen, der es ihnen erlaubt, die Steuerbelastung der Bürger über längere Zeit niedriger zu halten. Dies ist jedoch eine Täuschung. Wer einen Kredit aufgenommen und ihn in einer bestimmten Periode verausgabt hat, verfügt hinterher über keinerlei zusätzlichen Spielraum. Selbst wenn er den Kredit nicht zurückzahlt, muß er die Zinslasten tragen. Ein Staat, der seine Verschuldung in einem Jahr um 50 Mrd. DM erhöht und sie für die laufenden Staatsausgaben verwendet, muß bei einem Zinssatz von 8 Prozent im nächsten Jahr bereits seine Steuern um 4 Mrd. DM erhöhen (oder seine Ausgaben entsprechend einschränken), um seine Zinslasten tragen zu können.

Dagegen läßt sich einwenden, daß absolute Zahlen nichts besagen, und daß alle Lasten an der Entwicklung ökonomischer Größen gemessen werden müssen, aus denen sie zu finanzieren sind. In der Tat hat Domar schon 1944 den Nachweis geführt, daß sich der Staat in einer wachsenden Wirtschaft fortlaufend verschulden kann und daß seine Zinslast — gemessen als Anteil der Zinsausgaben am Sozialprodukt — einer festen endlichen Größe zustrebt, sofern er darauf achtet, daß seine Schulden mit der gleichen Rate wachsen wie das Sozialprodukt, so daß der Anteil der Nettoneuverschuldung am Sozialprodukt, die Kreditquote, konstant bleibt.

Politiker werden in dem Glauben, dies sei problemlos, unter Umständen dadurch bestärkt, daß der Sachverständigenrat eine potential-orientierte Kreditaufnahme, d. h. eine Neuverschuldung, die sich am Wachstum des (Vollbeschäftigungs-)Sozialproduktes ausrichtet, auch stabilitätspolitisch als unbedenklich ansieht.[42] Übersehen wird dabei, daß eine Staatsverschuldung dieser Art unter bestimmten realitätsnahen Bedingungen keinen Haushaltsspielraum verschaffen kann, sondern nur neue Steuererhöhungen auslöst, die nicht zur Finanzierung des geplanten Ausgabenbedarfs, sondern zur Abdeckung zusätzlicher Zinsverpflichtungen eingesetzt werden müssen.

Dies sei an einer vereinfachten Budgetbeziehung für den Staat demonstriert. Der Staat finanziere den Staatsverbrauch C_t^g und die auf seinen Schuldenstand B_t zu zahlenden Zinsen $i_t B_t$ aus dem Steueraufkommen T_t und der Nettoneuverschuldung $B_{t+1} - B_t$. Es gilt dann für den Staatshaushalt die Beziehung

$$T_t + B_{t+1} - B_t = i_t B_t + C_t^g$$

[42] Vgl. *Barth* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es soll nun angenommen werden, daß die Bevölkerung L_t und das Sozialprodukt Y_t mit der gleichen konstanten Rate n wachsen. Es gilt dann $L_{t+1} = (1 + n)L_t$. Weiterhin sei davon ausgangen, daß sich der Staat potentialorientiert verschulde. Da in diesem Falle seine Nettoneuverschuldung mit der gleichen Rate wächst wie das Sozialprodukt, bleibt die Pro-Kopf-Verschuldung $b = B_t / L_t$ und die Kreditquote $k = nb / y$ konstant. In Pro-Kopf-Größen erhält man dann für das öffentliche Budget

$$\tau_t = (i_t - n)\, b + c_t^g \,. \tag{1}$$

In dieser Gleichung stellt τ_t die laufenden Steuereinnahmen, c_t^g die laufenden Ausgaben für den Staatskonsum, $i_t b$ die Zinslasten und nb die Neuverschuldung pro Kopf der Bevölkerung dar. Wenn der Zinssatz größer ist als die Wachstumsrate der Volkswirtschaft ($i_t > n$), wird unmittelbar ersichtlich, daß auch die Zinsausgaben $i_t b$ größer sein müssen als die Nettokreditaufnahme nb. Mit anderen Worten: Selbst eine dauerhafte Erhöhung der Staatsverschuldung verschafft keinerlei Spielraum für eine Erhöhung der Staatsausgaben oder für eine Steuersenkung. Vielmehr macht sie ausschließlich neue Steuererhöhungen erforderlich.

Um in Größenordnungen zu argumentieren, die derzeit für die Bundesrepublik in etwa maßgeblich sind, läßt sich z. B. leicht nachrechnen, daß eine dauerhafte Erhöhung der Kreditquote von 2,5 Prozent auf 3 Prozent bei einer Wachstumsrate des Sozialproduktes von 5 Prozent und einem Zinssatz von 8 Prozent eine Erhöhung der Steuerquote um 0,3 Prozentpunkte bewirkt, wenn die Staatsausgaben pro Kopf konstant bleiben.[43] Die höheren Steuern dienen also ausschließlich der Finanzierung des zusätzlichen Schuldendienstes. Für zusätzliche Staatsausgaben sonstiger Art schafft die höhere Verschuldung keinen Platz. Im Gegenteil.

Im Prinzip sind die hier erörterten Gedanken bereits im Domarschen Ansatz enthalten. Aber erst rund zwanzig Jahre später hat *Phelps* (1965) nachgewiesen,

---

[43] Da bei vorgegebenen Wachstumsraten auch das Sozialprodukt pro Kopf (y) konstant bleibt, ergibt sich aus der obigen Beziehung die Gleichung

$$\frac{\Delta\tau}{y} = \frac{i-n}{n} \cdot \frac{\Delta nb}{y} = \frac{i-n}{n} \cdot \Delta k$$

Hieraus folgt $\Delta\tau / y = 0{,}6 \cdot 0{,}005 = 0{,}003$. Eine Erhöhung des Zinssatzes würde natürlich die Steuerquote noch stärker erhöhen.
Ein erhöhtes Pro-Kopf-Einkommen, das sich z. B. durch den investiven Charakter kreditfinanzierter Ausgaben ergeben kann, schwächt den nachteiligen Steuereffekt ab, kann aber die grundsätzliche Aussage nicht in ihr Gegenteil verkehren, es sei denn, die zusätzlichen Erträge aus öffentlichen Investitionen würden die zusätzlichen Zinszahlungen (einschließlich der erhöhten Zinsverpflichtungen auf den Altschuldenbestand, die sich bei einem erhöhten Zinssatz ergeben) vollständig abdecken. Angesichts der Tatsache, daß nur ein verhältnismäßig geringer Teil der kreditfinanzierten Ausgabenexpansion investiv verwendet wird, ist dies ein unwahrscheinlicher Fall.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß es gute theoretische Gründe für die Annahme gibt, daß eine wachsende Volkswirtschaft ihr Gleichgewicht in einem Bereich sucht, in dem die Rendite auf den volkswirtschaftlichen Kapitalstock größer ist als die Wachstumsrate des Sozialproduktes ($i_t > n$). Nur dort muß ein höherer gesamtwirtschaftlicher Konsum durch eine vorangehende höhere Ersparnisbildung erwirtschaftet werden. Im Bereich $i_t < n$ könnten die Wirtschaftssubjekte dagegen, so paradox dies auch klingen mag, ihren Konsum dadurch dauerhaft erhöhen, daß sie ständig mehr konsumieren und durch Abbau der Vermögensbildung weniger produzieren. Diese Gelegenheit wird sich keine Volkswirtschaft auf Dauer entgehen lassen. Phelps hat daher den Bereich, in dem die Rendite auf das volkswirtschaftliche Kapital unterhalb der Wachstumsrate des Volkseinkommens liegt, als dynamisch ineffizienten Bereich bezeichnet.

Was theoretisch plausibel ist, muß allerdings für die Realität noch lange nicht gelten. Aber die empirischen Verhältnisse zeigen, daß zumindest in der Bundesrepublik lange Phasen vorherrschen, in denen der Zinssatz über der Wachstumsrate des Sozialprodukts liegt.[44] Sofern davon auszugehen ist, daß der Realzins aufgrund des hohen weltwirtschaftlichen Kapitalbedarfs noch für viele Jahre ein hohes Niveau haben wird, ist der dargelegte Zusammenhang auch für die Zukunft empirisch relevant.

Die Budgetbeziehung (1) gilt nur für die lange Frist. Sie vernachlässigt den dynamischen Anpassungspfad an ein neues langfristiges Gleichgewicht, das sich ergibt, wenn ein Schuldenparameter verändert wird. Wenn der Staat seine Kreditquote sprunghaft erhöht, ist es denkbar, daß für eine bestimmte Übergangszeit ein Haushaltsspielraum entsteht. Steigt die Kreditquote fortgesetzt an, muß der Staat auf lange Frist mit einem dynamischen, über alle Grenzen hinausgehenden Anstieg seiner Zinslasten rechnen. Aber selbst bei einer einmaligen Anhebung der Kreditquote auf ein höheres (und dort konstantes) Niveau kann sich ein zeitlich begrenzter Haushaltsspielraum ergeben, allerdings mit der Folge, daß auch die Zins-Steuer-Quote auf Dauer einen höheren (konstanten) Wert annimmt.

Um den Zusammenhang zwischen den kurz- und langfristigen Belastungen des Staatshaushalts durch die Staatsverschuldung zu zeigen, sei von den folgenden Annahmen ausgangen:[45]

— Das Sozialprodukt Y_t wächst mit der konstanten Rate n;

— die Kreditquote k bleibt über die Zeit konstant. Die Nettokreditaufnahme NKA_t wächst daher mit der gleichen Rate wie das Sozialprodukt: $NKA_t = B_{t+1} - B_t = kY_t$;

— der Zinssatz auf die öffentliche Verschuldung i ist konstant;

---

[44] Vgl. *Fritzsche* (1989, S. 42).

[45] Zur Darstellung und Erläuterung dieser Ableitung vgl. a. *Rürup* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die Steuerquote $m = T_t / Y_t$ und die staatliche Ausgabenquote $a = A_t / Y_t$ bleiben ebenfalls konstant.

Für die Entwicklung des Schuldenstandes erhält man unter diesen Annahmen $B_t = B_{t-1} + kY_{t-1}$ bzw.

$$B_t = B_0 + kY_0 \left[(1+n)^t - 1 \right] / \mathrm{n} ,$$

wobei B_0 bzw. Y_0 die Anfangswerte für den Schuldenstand bzw. das Volkseinkommen darstellen. Die Zins-Steuer-Quote Z_t / T_t und die Zins-Ausgaben-Quote Z_t / A_t entwickeln sich nach den folgenden Formeln:

$$\frac{Z_t}{T_t} = \frac{iB_t}{T_t} = \frac{ik}{mn} + \frac{iB_0}{mnY_t} \left[n - \frac{NKA_0}{B_0} \right]$$

$$\frac{Z_t}{A_t} = \frac{iB_t}{A_t} = \frac{m}{a} \frac{Z_t}{T_t}$$

Der laufende Haushaltsspielraum ergibt sich als Differenz zwischen der laufenden Nettokreditaufnahme und den Zinsverpflichtungen: $H_t = NKA_t - iB_t$. Bezieht man ihn auf die laufenden Ausgaben, so erhält man den relativen Haushaltsspielraum

$$h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k}{a} \frac{n-i}{n} - \frac{iB_0}{anY_t} \left[n - \frac{NKA_0}{B_0} \right]$$

Er gibt an, wieviel Prozent der Ausgaben für andere Zwecke als zur Finanzierung der Zinslasten zur Verfügung stehen.

Wie man sieht, ist kurzfristig ein positiver Haushaltsspielraum möglich, auch wenn der Zinssatz über der Wachstumsrate des Sozialproduktes liegt. Notwendig, aber nicht hinreichend dafür ist, daß mit der Erhöhung der Kreditquote k die prozentuale Veränderung des Schuldenstandes im Ausgangszeitpunkt $t = 0 (NKA_0 / B_0)$ über die Wachstumsrate des Sozialprodukts n angehoben wird, so daß $n - NKA_0 / B_0 < 0$ wird. Der dadurch gewonnene Finanzierungsspielraum verliert aber mit steigendem Sozialprodukt an Gewicht, so daß der Haushaltsspielraum abnimmt und langfristig auf jeden Fall negativ wird, wenn $n < i$ ist.

Um die praktische Bedeutung kurzfristiger Finanzierungsspielräume und ihrer langfristigen Wirkungen zu illustrieren, soll an einem Beispiel dargelegt werden, welche Zinsbelastungen sich in den öffentlichen Haushalten bei den derzeitigen Verhältnissen ergeben würden. Zu diesem Zweck sei von dem Jahr 1991 ausgegangen, für das die relevanten Daten in Tabelle 1 enthalten sind. Die Kreditquote war in diesem Jahr auf 3,4 Prozent des Bruttosozialproduktes angestiegen. Hält man sie weiterhin konstant und geht man von einer langfristigen Wachstumsrate

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Sozialprodukts von 6 Prozent sowie von einem Zinssatz auf die öffentliche Schuld von 8 Prozent aus, so ergeben sich die in den Abbildungen 3 und 4 dargelegten Verläufe.[46] Mit dem Ablauf des Jahres 1995 geht der Haushaltsspielraum verloren. In den Folgejahren ist er negativ. Langfristig nähert sich der Haushaltsspielraum der Grenze von – 2,4 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Wie Abbildung 4 zeigt, steigen die Zinsquoten gerade in der Anfangsphase besonders stark an. Sie nehmen bis 1995 um 1,3 Prozentpunkte zu. Langfristig erhöht sich die Zinssteuerquote um 3,8 Prozentpunkte und die Zinsausgabenquote um 3,5 Prozentpunkte.

Selbstverständlich sind die Rechnungen viel zu einfach, um realistisch zu sein. Sie zeigen nur sehr anschaulich, was geschehen würde, wenn man die Gegenwart einfach fortschreiben würde. Realitätsfern sind diese Betrachtungen unter anderem auch deswegen, weil es kaum so glatt abgehen dürfte. Wenn die Zinsen steigen oder wenn die Kreditfinanzierung, sei es aus stabilitätspolitischen Gründen, sei es weil die Einengung des Haushaltsspielraumes durch die Zinslasten politisch bereits heute nicht mehr akzeptabel erscheint, zurückgeführt werden muß, geht der Haushaltsspielraum noch schneller verloren. Die in Abschnitt 2 bereits kommentierte Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes, dessen Finanzierungsdefizit 1992 gerade noch die Zinsausgaben abdeckt (vgl. Abbildung 2) und das besondere Beispiel des Fonds Deutsche Einheit zeigen, wie wirklichkeitsnah diese Überlegungen sind.

E. Zur Lastverschiebungsdiskussion

Die Diskussion über die Möglichkeit, mit Hilfe der Staatsverschuldung Finanzierungslasten in die Zukunft zu verschieben, wird sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Bereich seit langem sehr kontrovers geführt. Daran hat sich eigentlich bis heute nicht viel geändert. Einerseits wird behauptet, das Argument, durch die hohe Staatsverschuldung würden unsere Kinder belastet, sei ökonomisch nicht haltbar.[47] Andererseits wird die Auffassung vertreten, der aufgetürmte Schuldenberg sei nicht nur eine schwere Belastung der jetzt Lebenden, sondern auch künftiger Generationen.[48]

Die Vertreter der ersten Ansicht können sich auf die „Neue Orthodoxie" berufen, wonach sich eine Last nicht in die Zukunft verschieben läßt, weil der mit der Staatsverschuldung verbundene Ressourcentransfer aus dem laufenden

---

[46] Das Ergebnis in Abbildung 3 wird als modifizierter Haushaltsspielraum bezeichnet, weil die Ausgabenbasis, auf die der relative Haushaltsspielraum bezogen wird, um den Teil der Zinszahlungen bereinigt ist, der durch die Kreditaufnahme abgedeckt wird. Die Zins-Steuer-Quote in Abbildung 4 bezieht sich auf die Gesamteinnahmen des Staates.

[47] Vgl. *Krupp* (1980, S. 142 f.).

[48] Vgl. *Häfele* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

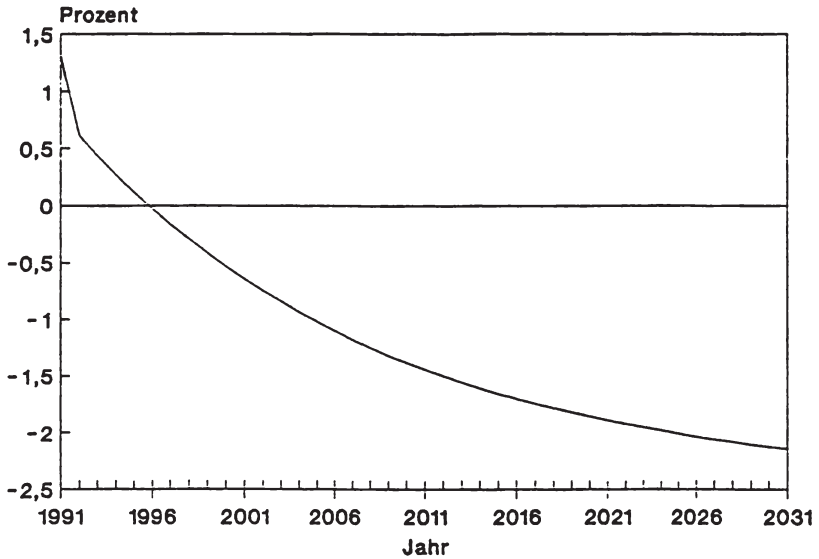

Abb. 3: Modifizierter Haushaltsspielraum
Öffentlicher Gesamthaushalt

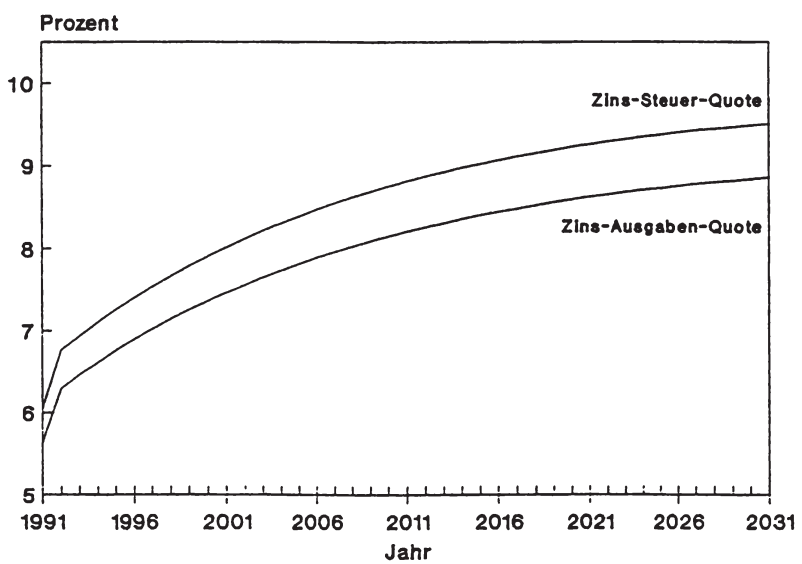

Abb. 4: Zins-Steuer- und Zins-Ausgaben-Quote
Öffentlicher Gesamthaushalt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialprodukt erwirtschaftet werden müsse.[49] Diese These hat ihre richtigen Seiten. Unabhängig von der Art der Finanzierung muß in einer geschlossenen vollbeschäftigten Wirtschaft jeder zusätzliche Anspruch des Staates an das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential ceteris paribus durch ein Zurückdrängen anderer Ansprüche realwirtschaftlich erbracht werden. Insoweit ist eine Reallast unvermeidlich.[50] Abgesehen von dem Fall einer offenen Volkswirtschaft, auf den wir noch zurückkommen, ist jedoch bei der deutschen Einigung von vornherein die Annahme, daß alles andere gleichbleibt, verletzt. Die Transfers fließen in ein erweitertes Gebiet und haben Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Sozialprodukt der Transfergeber. Nach den Schätzungen der Bundesregierung betrugen die direkten Effekte der Vereinigung Deutschlands auf das Wachstum in den alten Bundesländern 1991 knapp zwei Drittel des für dieses Jahr prognostizierten Wachstums.[51] Da der Zuwachs des Bruttosozialprodukts in Westdeutschland 1991 rund 190 Mrd. DM betrug,[52] sind dort also durch den Einigungsprozeß zusätzliche Einkommen in Höhe von etwa 100 bis 120 Mrd. DM entstanden. Damit ist der größte Teil der öffentlichen Bruttoleistungen für die neuen Länder selbstfinanziert.

Buchanan hat zu Recht gegen die Neue Orthodoxie eingewandt, sie verwende den falschen Lastbegriff.[53] Nur eine Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben belaste die gegenwärtigen Generationen, weil sie eine Zwangsabgabe darstelle, die in die Disposition der Wirtschaftssubjekte eingreife. Die Staatsverschuldung bürde dagegen in der Gegenwart niemandem eine Last auf, da sie freiwillig aufgenommen werde. Die Wirtschaftssubjekte erhielten dadurch sogar die Gelegenheit, ihre intertemporalen Konsumströme zu optimieren.

Mit diesem Argument läßt sich auch das „pay-as-you-use-Prinzip" begründen, das auf eine gerechte zeitliche Lastverteilung der Kosten öffentlicher Investitionen abzielt („inter generation equity"). Da die gegenwärtigen Ausgaben für öffentliche Kapitalgüter einen zukünftigen Nutzen gewährleisten, ist es mit Hilfe der Staatsverschuldung möglich, die nachfolgenden Generationen durch Zinssteuern an den Finanzierungslasten zu beteiligen.[54] Der Vorteil der gerechten Lastenverteilung wird allerdings mit dem Nachteil eines geringeren privaten Kapitalstocks erkauft, denn die Staatsverschuldung führt über Zinssteigerungen zu einer Verdrängung der privaten Investitionen.[55]

---

[49] So auch *Peffekoven* (1990, S. 349). Zur Darstellung der „Neuen Orthodoxie" vgl. *Gandenberger* (1979, S. 118).

[50] So auch *Haller* (1969, S. 302).

[51] Vgl. *BMF-Finanznachrichten,* (Nr. 17 / 92, vom 17. Februar 1992, S. 4).

[52] Vgl. *Gemeinschaftsgutachten* (Frühjahr 1992, S. 30).

[53] Vgl. *Buchanan* (1958, insbesondere S. 34 ff.).

[54] Vgl. dazu *Musgrave* (1966, S. 523-526); *Haller* (1969).

[55] Es sei denn, man befinde sich in der Barro-Welt eines dynastischen Konsumenten, der jeden umverteilenden Staatseingriff zu Lasten seiner Kinder durch seinen Altruismus, d. h. durch eine höhere Ersparnis in Form von Erbschaften, zugunsten der nachfolgenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine zwingende Begründung für den Einsatz der Staatsverschuldung liefert das „pay-as-you-use-Prinzip" freilich nicht. Zwar ist in der Literatur der letzten Jahre schlüssig nachgewiesen worden, daß die Staatsverschuldung als ein reines Umverteilungsinstrument zwischen den Generationen angesehen werden kann.[56] Auch Musgrave hat dies in seiner Darstellung des „pay-as-you-use-Prinzips" schon erkannt: „Die erste Generation, die die Ressourcen für die Erstellung der öffentlichen Vermögensanlagen zur Verfügung stellt, kann diese durch Kreditgabe an den Staat finanzieren und dafür in der Folgezeit von der zweiten Generation entschädigt werden, indem diese veranlaßt wird, die Steuern zur Tilgung der fälligen öffentlichen Schuld zu zahlen. Dieser Mechanismus arbeitet unabhängig davon, ob die Kreditfinanzierung die private Kapitalbildung oder den Konsum beschneidet und muß daher vom Wachstumseffekt unterschieden werden."[57]

Gerade die Betonung der Umverteilung macht jedoch deutlich, daß die Schuldenpolitik prinzipiell durch Steuerpolitik ersetzt werden kann. Wenn die erste Generation die notwendigen Investitionsausgaben durch Steuern finanziert, kann sie in der Folgezeit viel leichter als im Falle der Schuldenfinanzierung durch die nächste Generation für diese Lasten entschädigt werden. Es stehen dafür nämlich nicht nur die Erträge aus den öffentlichen Investitionen zur Verfügung. Vielmehr sind wegen der geringeren Kapitalmarktbelastung die Verdrängungswirkungen hinsichtlich des privaten Kapitalmarktes geringer, so daß auch höhere private Erträge erzielt werden. Wenn der Staat daher die jeweils junge Generation mit zusätzlichen Steuern belastet, um höhere Investitionen zu finanzieren, sie aber an deren Erträgen im Alter beteiligt, ist es möglich, sie insgesamt nicht schlechter, vielleicht sogar noch besser zu stellen als vorher. Mit Hilfe der Steuerpolitik können daher die crowding-out-Effekte der Staatsverschuldung vermieden und zusätzliche öffentliche Investitionen durch eine paretoeffiziente Umverteilung finanziert werden. Es werden geringere Lasten in die Zukunft verschoben, ohne daß die gegenwärtig lebenden Generationen eine Minderung ihres Wohlstandes über den gesamten Lebenszyklus hinnehmen müssen.[58]

Es gibt ohnehin gute Gründe, die aus der Finanzierung der öffentlichen Investitionen entstehenden Lasten nicht einfach in die Zukunft zu verschieben. Wie die Erörterungen in Abschnitt 2 gezeigt haben, ist in der Bundesrepublik in den letzten zwanzig Jahren eine hohe Verschuldung aufgebaut worden, deren Lasten gegenwärtige und kommende Generationen zu tragen haben. In diesem Zusammenhang muß auch beachtet werden, daß das Budgetdefizit des Staates ein absolut willkürlicher Maßstab für intergenerative Umverteilungen darstellt, weil

---

Generationen kompensiert. Obwohl das Erbschaftsmotiv einiges für sich hat, halten wir diese extreme Variante für unrealistisch. Vgl. *Barro* (1974).

56 Vgl. z. B. *Pestieau* (1974, S. 233); *Rose / Wiegard* (1983, S. 106).

57 *Musgrave* (1966, S. 524).

58 Zur ausführlichen Darstellung der Modellgrundlagen für diese Überlegungen sowie der paretosuperioren Übergangspfade vgl. *Kitterer* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es wesentliche Umverteilungselemente nicht erfaßt oder sie auch vortäuscht.[59] In der amerikanischen Literatur sind daher bereits Versuche unternommen worden, die tatsächlichen Belastungen zukünftiger Generationen mit Hilfe sogenannter „generational accounts" zu ermitteln. Berechnungen von Auerbach/Gokhale/Kotlikoff zeigen, daß die heutige Finanzpolitik in den Vereinigten Staaten außerordentlich hohe Zukunftsbelastungen produziert.[60]

Die mangelhafte Aussagefähigkeit des Staatsdefizits läßt sich an einfachen Beispielen belegen. Zwei davon sollen hier kurz erwähnt werden. Eine proportionale Lohnsteuer und eine proportionale Besteuerung des Konsums sind ökonomisch äquivalent, vorausgesetzt, daß das Lohneinkommen mit dem gleichen Bruttosteuersatz besteuert wird wie der Konsum[61] und daß Veränderungen des Steueraufkommens durch eine entsprechende staatliche Kreditaufnahme kompensiert werden.[62] Ökonomische Äquivalenz bedeutet z. B., daß der Ersatz der Lohnsteuer durch die Konsumsteuer und die damit verbundene Zunahme der Staatsverschuldung weder eine Veränderung des einzelwirtschaftlichen noch des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hervorrufen. Die staatliche Kreditfinanzierung verschiebt in diesem Falle keinerlei Lasten in die Zukunft.

Umgekehrt kann der Fall eintreten, daß der Staat Maßnahmen ergreift, die zukünftige Generationen belasten, ohne daß sie als Defizite in den öffentlichen Haushalten sichtbar werden. Ein herausragendes Beispiel dafür sind die zukünftigen Rentenzahlungen im Umlageverfahren der Alterssicherung. Obwohl es sich nicht um verbriefte Kreditbeziehungen handelt, stellen sie doch in gleicher Weise Ansprüche zukünftiger Generationen an den Staatshaushalt dar wie die Staatsverschuldung.[63] Berechnungen für die Bundesrepublik, die sich an die Methodik der „generational accounts" anlehnen, haben ergeben, daß das bestehende Alterssicherungssystem für die jungen Generationen eine hohe Nettobelastung darstellt. Sie zeigen beispielsweise, daß alleine die im Jahr 1989 geborene Generation durch die demographische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte mit einer Erhöhung ihrer Belastungen rechnen muß, die bei einer geringen Schwankungsbreite der Zinssätze und Wachstumsraten des Sozialprodukts zwischen mindestens 37 Prozent und höchstens 830 Prozent liegt, und daß die Rentenreform 1992 diese Belastungswerte noch einmal um maximal 1.531 Prozent erhöhen kann.[64]

---

59 Vgl. *Kotlikoff* (1986); *Auerbach / Kotlikoff* (1987, chapter 7).

60 Die Verfasser kommen zu dem Ergebnis, daß der gesamte Gegenwartswert der Belastungen für zukünftige Generationen knapp 5.000 Mrd. Dollar beträgt. Vgl. *Auerbach / Gokhale / Kotlikoff* (1991).

61 Bezeichnet τ_w den Lohnsteuersatz und τ_c der Konsumsteuersatz, so muß gelten: $\tau_w = \tau_c / (1 + \tau_c)$.

62 Vgl. *Rose / Wiegard* (1983, S. 104-106).

63 Vgl. *Raffelhüschen* (1989).

64 Vgl. *Walliser* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts dieser Perspektiven und angesichts der Tatsachen, daß

— die fiskalischen Folgen der Verschuldung aus vergangenen Rezessionen nicht abgebaut, sondern kumuliert wurden;

— zukünftige Generationen auch noch andere reale Lasten, wie z. B. im Umweltbereich, zu bewältigen haben;

— aus stabilitätspolitischen Erwägungen eher eine Konsolidierung der öffentlichen Defizite angebracht ist, auf jeden Fall aber die konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit durch eine zusätzliche Staatsverschuldung stark eingeschränkt wird;

— die gewonnenen Haushaltsspielräume allenfalls kurzfristiger Natur sind,

kann man eigentlich Gandenbergers breit angelegter Attacke gegen die Lastverschiebungsfunktion der Staatsverschuldung nur zustimmen.[65] Die Konsequenzen daraus dürfen jedoch nicht auf den falschen Weg führen. Wenn der Staat Belastungen für zukünftige Generationen vermeiden oder, noch besser, abbauen will, ist auch eine Steuererhöhung nicht der richtige Weg, zumal sie tendenziell die Staatsquote erhöht. Notwendig erscheint in erster Linie eine Konsolidierung öffentlicher Ausgaben in den alten Bundesländern, um Mittel für den Transfer in die neuen Länder frei zu machen. Das aber erfordert von den Politikern, daß sie sich zu Leistungseinschränkungen bekennen, und von den Bürgern Konsumverzicht, der, wenn er richtig angelegt ist, nicht endgültig sein muß.

F. Staatsverschuldung und außenwirtschaftliche Ressourcentransfers

Der Kapitalbedarf für den Aufbau und die Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist außerordentlich hoch. Schätzungen gehen davon aus, daß das Investitionsvolumen, das notwendig ist, um den Kapitalstock in Ostdeutschland auf ein mit Westdeutschland vergleichbares Niveau anzuheben, insgesamt etwa 1.200 bis 1.500 Mrd. DM beträgt, wobei der Bedarf an öffentlichen Investitionen etwa 300 bis 500 Mrd. DM ausmacht.[66] Geht man davon aus, daß der Anpassungsprozeß mindestens zehn Jahre dauert, so wären jährliche Investitionen in Höhe von 120 bis 150 Mrd. DM in den neuen Bundesländern notwendig.

---

65 Vgl. *Gandenberger* (1983, S. 860-865).

66 Es liegt eine ganze Reihe von Schätzungen vor, die zum Teil erheblich voneinander abweichen und zum Teil einen noch höheren Kapitalbedarf prognostizieren. Vgl. *Burda* (1990, S. 25); *Congressional Budget Office* (1990, S. 47); *McDonald / Thumann* (1990, S. 77); *Oberhauser* (1992, S. 12); *Siebert* (1990b, S. 13 f.; 1990c, S. 52); *Sinn* (1990, S. 11); *Sinn / Sinn* (1991, S. 27 f.); *Vesper / Zwiener* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist kaum anzunehmen, daß dieser Kapitalbedarf alleine aus den heimischen Ersparnissen finanziert werden kann.[67] Das ist aber auch nicht notwendig, weil das anlagesuchende Kapital in einer Welt mit stabilen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer hohen Kapitalmobilität dorthin wandert, wo es die höchsten Erträge erwirtschaften kann. „Der Osten ist arm an Kapital, doch reich an qualifizierter, oder zumindest schnell qualifizierbarer Arbeit, und lukrative Investitionschancen gibt es zuhauf."[68] Insofern ist mit einem hohen Ressourcentransfer von außen zu rechnen. Er läßt sich auch problemlos mit den außenwirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik in Einklang bringen, indem der riesige Leistungsbilanzüberschuß nicht nur kurz- sondern auch längerfristig zu diesem Zweck eingesetzt wird. „In a large measure this should come about automatically as the import bill of the extended Deutschemark area will swell and the enlarged domestic market will serve to dampen the growth of FR exports to the rest of the world. Furthermore, as investment is likely to rise faster than national savings and can be expected to offer high rates of returns, real interest rates in Germany are likely to remain higher during the period of convergence than they would otherwise have been. This should attract foreign capital and perhaps push up the real effective exchange rate; if so, this would help to finance the real resource transfer to the GDR in a non-inflationary fashion."[69]

Der hohe Realzins würde demnach nur die relative Kapitalknappheit und die hohen Ertragserwartungen widerspiegeln. Die reale Aufwertung der D-Mark wäre zudem ein hilfreicher Katalysator, um den hohen inländischen Absorptionsbedarf teilweise ins Ausland zu lenken und das begrenzte inländische Angebot vom Inflationsdruck freizuhalten. In der Tat ist es zu Beginn des deutschen Einigungsprozesses 1989/90 zu einem deutlichen Anstieg des Realzinsniveaus und des realen Wechselkurses der D-Mark gekommen,[70] der die Hypothesen dieses Szenarios zu bestätigen scheint.

In dieser Idealwelt besteht für die Staatsverschuldung keine Notwendigkeit. Ein hoher Produktivitätsfortschritt und steigende Einkommen sorgen sowohl für ein hohes Steueraufkommen als auch für eine zunehmende Vermögensbildung, so daß auch öffentliche Infrastrukturinvestitionen letztlich aus der heimischen Ersparnis und dem Kapitalzustrom von außen finanziert werden können. Auf diese Weise wird die Auslandsverschuldung in heimisches Vermögen transformiert, aus dessen Erträgen wiederum die außenwirtschaftlichen Renditeansprüche abgedeckt werden können.

---

67 *Van Suntum* ist allerdings anderer Meinung. Er geht davon aus, daß die neuen Länder schon in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mehr Ersparnisse bilden als sie zur Finanzierung ihres eigenen Kapitalbedarfs benötigen und daher zum Nettokapitalexporteur werden.

68 *Sinn / Sinn* (1991, S. 27).

69 *OECD* (1990, S. 67).

70 Vgl. *Jahresgutachten* (1991 / 92, Schaubilder 25 und 27).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Stütze dieses Prozesses durch Staatsverschuldung wäre nur notwendig, wenn die Zunahme der heimischen Ersparnis als Nachfrageschwäche interpretiert werden müßte.[71] In einem gleichgewichtigen Wachstumsprozeß ist dies eher unwahrscheinlich. Ein Überschießen der heimischen Ersparnis geht von alleine in einen positiven Leistungsbilanzsaldo über, der keineswegs von einer zusätzlichen Staatsverschuldung begleitet werden muß. Man braucht sich dazu nur das Bild der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre anzusehen. In dieser Phase fand im Verein mit der beträchtlichen Expansion der heimischen Ersparnis neben der Bildung von Leistungsbilanzüberschüssen sogar noch eine Konsolidierung der Staatsverschuldung statt.[72]

Inzwischen wissen wir, daß dieses ideale Wachstumsszenario nicht Wirklichkeit geworden ist, weil wesentliche Bedingungen verletzt sind. Dazu gehört nicht nur die zögerliche Klärung der Eigentumsrechte und das Fehlen einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung, sondern auch die Tatsache, daß die relativen Preise durch eine Lohnpolitik, die sich von der Produktivitätsentwicklung abgekoppelt hat, verzerrt sind. Wenn in diesem Zusammenhang das Ziel gleicher Lebensverhältnisse zwischen den beiden Teilregionen Deutschlands in den Vordergrund tritt und alle anderen Argumente, die dafür sprechen, daß der Aufholprozeß stärker aus der eigenen Wirtschaftskraft finanziert werden sollte, in den Hintergrund drängt, gewinnt die Staatsverschuldung eine andere, allerdings sehr problematische Funktion. Sofern sich nämlich die Finanzpolitik auf die Herausforderung der Tarifpolitik einläßt und sie durch Subventionierung der Unternehmen und durch beschäftigungspolitische Programme fortwährend unterstützt, fällt ein dreifacher Transferbedarf auf sie zurück:

— In dem Maße, in dem konsumtive und strukturerhaltende Transfers die öffentlichen Haushalte belasten und ihnen keine ausreichenden Erträge und Steuerzuwächse gegenüberstehen, wird sich das bereits bestehende Defizit verfestigen und erweitern;[73]

---

71 Weder ist eine niedrige Sparquote der privaten Haushalte ein Indiz dafür, daß die heimische Ersparnis zu niedrig ist, noch sind hohe absolute Ersparnisse für sich genommen ein Hinweis darauf, daß keine ausreichende Nachfrage vorhanden ist. Beides kann aus den hohen Einkommenszuwächsen entstehen. Leider ist auch der zunehmende Anteil der privaten Haushalte an der Gesamtersparnis kein Ergebnis der zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Vermögensbildung, wie *van Suntum* (1990, S. 308) unterstellt. Er ergab sich vielmehr aus dem Verfall der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis. Die gesamtwirtschaftliche Sparquote, die 1960 noch gut 21 Prozent des Bruttosozialprodukts betrug, lag 1982 bei 7,2 Prozent. Inzwischen ist sie allerdings wieder auf über 12 Prozent angestiegen.

72 Im übrigen ist dies auch ein Beweis dafür, daß die Konsolidierung des Staatshaushaltes keine konjunkturell dämpfenden Wirkungen haben muß. Vgl. dazu auch *Bessin* u. a. (1992, S. 12-14).

73 *Raffelhüschen* (1992) hat in einem Migrationsmodell berechnet, welcher Transferbedarf sich ergibt, wenn ein Lohnniveau in den neuen Ländern garantiert werden soll, das 75 Prozent des westlichen Lohnniveaus entspricht. Entweder müssen die Einwohner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der Bedarf an Infrastruktur ist davon unabhängig, d. h. zusätzlich, zu finanzieren;

— angesichts dieser Entwicklung werden auch die neuen Länder und ihre Gemeinden so rasch wie möglich eine Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im öffentlichen Bereich, und zwar nicht nur für die wirtschaftsnahe Infrastruktur, sondern für alle öffentlichen Leistungen, fordern.

Wenn sich eine solche Inflationierung von Ansprüchen in einer Zunahme und mangelhaften Beherrschbarkeit des Staatsdefizits niederschlägt, wird dies letztlich nicht nur zu Haushaltskrisen führen, sondern auch die Geldwertstabilität gefährden.

Kommt es aufgrund einer solchen Entwicklung zu einer Verunsicherung der Kapitalanleger, so wird sowohl der Ressourcentransfer im Innern Deutschlands konfliktträchtiger und teurer als auch der Ressourcentransfer von außen gestört. Der hohe Zins ist dann weniger ein Renditesignal als ein Ausdruck für höhere Risikoprämien für die unsicheren Erwartungen hinsichtlich der Fiskalpolitik und der Geldwertstabilität. Er attrahiert dann nicht mehr Kapital von außen, sondern schreckt es ab, so daß auch die heimische Währung unter Druck gerät. Abgesehen davon, daß letzteres schon seit einiger Zeit der Fall ist,[74] gibt es auch Ökonomen, die unter diesen Umständen davon ausgehen, daß sich die D-Mark dauerhaft abwerten wird und daß letztlich der Lebensstandard in der Bundesrepublik sinken wird.[75]

Angesichts der Dimensionen des notwendigen Ressourcentransfers ist die außenwirtschaftliche Absicherung des Konvergenzprozesses in den neuen Ländern von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Sie verlangt allerdings Konsequenzen im Innern. „Dazu gehören eine solide Geldpolitik, energische Einsparungen im Westen zugunsten des Ostens, eine zurückhaltende Lohnpolitik und der zügige Aufbau der Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern — schließlich und nicht zuletzt ein verläßlicher Plan über die Rückführung der Nettokreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten, also die Ankündigung eines überzeugenden Konsolidierungskurses."[76]

---

in den alten Bundesländern bei einer reinen Steuer-Transfer-Politik ohne Staatsverschuldung 5,3 Prozent ihrer Lebenszyklusressourcen an den Osten abgeben, wobei sich die Nettoforderungsposition gegenüber dem Ausland um 1 Prozent verschlechtert, oder der Staat müßte sich bei einer rein kreditfinanzierten Lösung im Umfang von 3,8 Prozent des Bruttosozialproduktes verschulden.

74 Vgl. *Jahresgutachten* (1991 / 92, Ziffer 182).

75 Vgl. *McKibbin* (1990, S. 9 und S. 11); *Begg* et al. (1990, S. 61). Selbst die Gefahr einer Mezzogiorno-Situation, in der zumindest partielle regionale Disparitäten auf längere Sicht erhalten bleiben und einen dauerhaften Transferbedarf begründen, wird nicht ausgeschlossen. Vgl. *Begg* et al. (1990, S. 57); *De Grauwe* (1990, S. 11).

76 *Schmidt* (1991, S. 345).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

G. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Mit dem Beginn des deutschen Einigungsprozesses hat die Staatsverschuldung sprunghaft zugenommen. Innerhalb von zwei Jahren ist sie von 1.094 Mrd. DM auf 1.536 Mrd. DM, d. h. um 40 Prozent, angestiegen.

Ein Teil der Verschuldung ist auf eine hohe Ausgabenexpansion, ohne einen ursächlichen Zusammenhang mit den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit zurückzuführen. Bei bescheidenen Einnahmenzuwächsen realisierten insbesondere die Länder und Gemeinden in Westdeutschland im Jahr der deutschen Vereinigung die höchsten Ausgabenzuwächse seit 1980.

Ein beachtlicher Teil der Verschuldung — Ende 1992 sind es 355 Mrd. DM — wird in Schattenhaushalten verwaltet. Dazu gehören der Fonds Deutsche Einheit, der Kreditabwicklungsfonds, die kommunale Wohnungswirtschaft der neuen Länder und die Treuhandanstalt. Die Zinslasten dieser Fonds sind in den öffentlichen Haushalten nicht als solche erkennbar. Bedenklich ist insbesondere, daß Schuldendienstlasten wiederum durch Kredite finanziert und dadurch Schulden einfach kumuliert werden. Außerdem ist die Verteilung bestimmter Finanzierungslasten auf die einzelnen Gebietskörperschaften nach wie vor offen. Es ist weder ökonomisch noch haushaltspolitisch vertretbar, daß dieser Zustand bis zu den im Einigungsvertrag festgelegten Fristen aufrechterhalten wird.

2. Auch wenn die Finanzpolitik zu Beginn des Einigungsprozesses möglicherweise keine andere Wahl hatte, als eine temporäre Anschubfinanzierung durch Kreditaufnahme vorzusehen, weil die Anpassungsprobleme zunächst unterschätzt wurden und abrupte Steuererhöhungen unter Umständen falsche Signale gesetzt hätten, standen einer fortgesetzten Expansion der Staatsverschuldung spätestens in den Jahren 1991/92 erhebliche Bedenken gegenüber. Unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten sind die bestehenden Finanzierungsdefizite jedenfalls nicht zu rechtfertigen. Weder die hohe Auslastung der Kapazitäten im Westen noch der Geldüberhang und die großzügigen Lohnsteigerungen im Osten waren mit den expansiven Nachfrageimpulsen der Fiskalpolitik vereinbar. Die akute Gefährdung der Geldwertstabilität und die hohe Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte machen vielmehr einen konsequenten Konsolidierungskurs erforderlich.

3. Die Hoffnung, durch Staatsverschuldung zusätzliche Haushaltsspielräume gewinnen zu können, trügt. In einer Wirtschaft, in der der Zinssatz höher ist als die Wachstumsrate des Sozialprodukts, sind kreditfinanzierte Ausgabenzuwächse auf Dauer nicht realisierbar, es sei denn für erhöhte Zinszahlungen. Zwar sind kurzfristige Haushaltsspielräume denkbar. Die Fristen dafür sind aber unter den gegebenen Verhältnissen sehr kurz. Praktisch reichen selbst die enorm hohen laufenden Finanzierungsdefizite nicht mehr aus, um die laufenden Zinszahlungen zu decken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Das Prinzip der gerechten intergenerativen Lastenverteilung liefert keine zwingende Begründung für den Einsatz der Staatsverschuldung. Auch mit Hilfe der Steuerfinanzierung zusätzlicher Ausgaben wäre es möglich, die übermäßige Belastung gegenwärtiger Generationen zu vermeiden. Zugleich könnten dadurch die Verdrängungswirkungen der Staatsverschuldung vermieden werden.

Davon abgesehen bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken, die Lasten heutiger Investitionen in die Zukunft zu verlagern. Die fiskalischen Folgen vergangener Rezessionen sind noch nicht abgebaut. Außerdem haben die kommenden Generationen schwere Lasten vor sich. Beispiele dafür sind der Umweltbereich und die wegen der demographischen Entwicklung stark anwachsenden Lasten der Alterssicherung.

5. Der Kapitalbedarf für den Aufbau und die Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern muß nicht alleine aus der heimischen Ersparnis finanziert werden. Der ökonomische Konvergenzprozeß zwischen den alten und den neuen Bundesländern kann und sollte durch einen externen Ressourcentransfer unterstützt werden. Dies ist nur zu erreichen, wenn die Finanzpolitik überzogene Ansprüche konsolidiert.

Die Finanzpolitik kann nicht die schnellstmögliche Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern in allen Bereichen — im privaten wie im öffentlichen — durch kreditfinanzierte Transfers absichern. Sie muß sich auf die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen konzentrieren. Dazu müssen die Haushalte der Gebietskörperschaften konsolidiert und neue Prioritäten gesetzt werden, die nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, daß eine Anspruchsinflation neben der Haushaltssolidität auch die Geldwertstabilität gefährdet oder die Entfaltung privatwirtschaftlicher Aktivitäten durch die wachsende Steuerlast erdrückt. Das Vertrauen der Kapitalanleger und der Ressourcentransfer von außen werden dadurch nachhaltig gestört. Eine längeranhaltende Senkung des Lebensstandards in der Bundesrepublik ist dann nicht ausgeschlossen.

Literatur

Auerbach, Alan J. / *Gokhale,* Jagadeesh / *Kotlikoff,* Laurence J. (1991): Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, NBER Working Paper 3589, Cambridge, Mass.

Auerbach, Alan J. / *Kotlikoff,* Laurence J. (1987): Dynamic Fiscal Policy, Cambridge, Mass.

Barro, Robert J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1095-1117.

Barth, Hans J. (1979): Potentialorientierte Verschuldung, in: Ewald Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart und New York, S. 56-64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begg, David et al. (1990): The East, the Deutschmark and EMU, in: Monitoring European Integration: The Impact of Eastern Europe, London: Centre for Economic Policy Research, S. 31-76.

Bessin, Stefanie u. a. (1992): Zögerliche Konjunkturbelebung in den Industrieländern, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 1-22.

Blommestein, Hans / *Marrese,* Michael / *Zecchini,* S. (1991): Centrally Planned Economies in Transition: An Introductory Overview of Selected Issues and Strategies, in: Hans Blommestein and Michael Marrese (Hrsg.), Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability, Paris, S. 11-28.

Borell, Rolf / *Stern,* Volker / *Werner,* Gerhard (1990): Zur Finanzierung von DDR-Hilfen, Einsparungsmöglichkeiten nutzen, Schriften des Karl-Bräuer-Institutes des Bundes der Steuerzahler, Heft 70, Wiesbaden.

Boss, Alfred u. a. (1991): Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen — Produktionsbelebung im Osten, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 26-44.

— (1992): Bundesrepublik Deutschland: Stagnation im Westen — Produktionsanstieg im Osten; in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 23-39.

Buchanan, James M. (1958): Public Principles of Public Debt, Homewood, III.

Burda, Michael C. (1990): The Consequences of German Economic and Monetary Union, Discussion Paper No. 449, Centre for Economic Policy Research, London.

Congressional Budget Office (1990): The Congress of the United States, How the Economic Transformations in Europe Will Affect the United States, Washington.

De Grauwe, Paul (1990): The Economic Integration of West and East Germany. Two Tales Based on Trade Theory, International Economics Research Paper No. 72, Catholic University of Leuven.

Domar, Evsey D. (1944): The Burden of the Debt and the National Income, in: American Economic Review, 34, S. 798-827.

Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen (1990): Begründungen, Erläuterungen und Materialien, hrsg. von Klaus Stern und Bruno Schmidt-Bleibtreu, München.

Finanzbericht 1992 (1991): Hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

Fritzsche, Bernd (1985): Zur Bedeutung von Wirtschaftswachstum und Zinsen für die Stabilität der staatlichen Alterssicherung, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 36. S. 23-45.

Gandenberger, Otto (1979): Der öffentliche Kredit in außerkonjunktureller Betrachtung, in: Ewald Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart und New York, S. 117-124.

— (1983): Thesen zur Staatsverschuldung, in: Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 134, Berlin, S. 843-864.

Gemeinschaftsgutachten (Frühjahr 1990): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1990, Beurteilung der Wirtschaftslage durch Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Kiel.

— (Herbst 1990): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1990, Beurteilung der Wirtschaftslage durch Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (Frühjahr 1991): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991, Beurteilung der Wirtschaftslage durch Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Essen.

— (Frühjahr 1992): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, Beurteilung der Wirtschaftslage durch Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Hamburg.

Gottfried, Peter / *Wiegard,* Wolfgang (1991): Der Länderfinanzausgleich nach der Vereinigung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 71, S. 453-461.

Häfele, Hansjörg (1983): Das Unsoziale an den Schulden, in: Rheinischer Merkur / Christ und Welt vom 4. Februar 1983.

Haller, Heinz (1969): Neue Motivation der Staatsverschuldung?, in: Horst C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz, S. 301-326.

Hesse, Helmut (1991): Zweifache Währungsunion: Probleme und Aussichten, Kieler Vorträge, hrsg. von Horst Siebert, N. F. Nr. 118, Kiel.

Hüther, Michael (1992): Ist die Finanzpolitik noch zu retten?, in: Wirtschaftsdienst, 72, Heft 4, S. 215-224.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (1990): Wirtschaftliche und soziale Perspektiven der Deutschen Einheit, Gutachten für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Bonn, Köln.

Jahresgutachten 1989/90 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Weichenstellungen für die neunziger Jahre", Stuttgart 1989.

Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands", Stuttgart 1990.

Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Die wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven — Wege — Risiken", Stuttgart 1991.

Karrenberg, Hanns (1991): Die Finanzierung der ostdeutschen Kommunalhaushalte, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 71, Nr. 6, S. 296-304.

Kitterer, Wolfgang (1991): Tax versus Debt Finance of Public Investment: A Dynamic Simulation Analysis, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Nr. 37, August.

Kotlikoff, Laurence J. (1989): Deficit Delusion, in: Derselbe, What Determines Savings?, Cambridge, Mass., S. 290-303.

Krupp, Hans-Jürgen (1980): Staatsverschuldung — Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 27, Berlin, S. 141-159.

McDonald, Donogh / *Thumann,* Günther (1990): Investment Needs in East Germany, in: Leslie Lipschitz and Donogh McDonald (eds.), German Unification, Economic Issues, (International Monetary Fund, Occasional Paper, No. 75), Washington, D. C., December, S. 71-77.

McKibbin, Warwick J. (1990): Some Global Macroeconomic Implications of German Unification, Discussion Paper in International Economics, No. 81, Brookings Institution, May.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Musgrave, Richard A. (1966): Finanztheorie, Tübingen.

Oberhauser, Alois (1992): Probleme des Aufbaus der Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg, Nr. 16/92.

OECD (1990): Economic Surveys, Germany 1989/90, Paris.

Peffekoven, Rolf (1990): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 70, S. 346-352.

Pestieau, Pierre M. (1974): Optimal Taxation Discount Rate for Public Investment in a Growth Setting, in: Journal of Public Economics, Vol. 3, S. 217-235.

Phelps, Edmund S. (1965): Second Essay on the Golden Rule of Accumulation, in: American Economic Review, 55, S. 793-814.

Pohl, Reinhard (1990): Alt-Schulden der DDR-Betriebe: Streichung unumgänglich, in: DIW-Wochenbericht 36/90, S. 503-509.

Raffelhüschen, Bernd (1989): Alterssicherung und Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 47, S. 60-76.

— (1992): How to Avoid Major Relocation of Labor: The Case of Reunified Germany, Department of Economics, University of Bergen, Norway, Working Paper No. 0692.

Rose, Manfred / *Wiegard,* Wolfgang (1983): Zur optimalen Struktur öffentlicher Einnahmen unter Effizienz- und Distributionsaspekten, in: Dieter Pohmer (Hrsg.), Zur optimalen Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 127, Berlin, S. 9-162.

Rürup, Bert (1982): Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme, in: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen und Alfred E. Ott (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 11, Tübingen, S. 603-666.

Schlesinger, Helmut / *Weber,* Manfred / *Ziebarth,* Gerhard (1991): Gesamtstaatliche Finanzpolitik in der Bewährung, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 134, Tübingen.

Schmidt, Kurt (1991): Die Finanzierung des Einigungsprozesses in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 71, S. 343-349.

Siebert, Horst (1990a): Die Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Geld- und Währungspolitik, in: Fragen zur Reform der DDR-Wirtschaft, Tagungsband zur Sondertagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 12. Februar 1990, Berlin, S. 31-49.

— (1990b): The Economic Integration of Germany — An Update, Kiel Discussion Papers, No. 160a, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, September.

— (1990c): Lang- und kurzfristige Perspektiven der Deutschen Integration, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 49-59.

— (1991): The Transformation of Eastern Europe, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 163, Kiel.

Sinn, Gerlinde / *Sinn,* Hans-Werner (1991): Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen.

Sinn, Hans-Werner (1990): Macroeconomic Aspects of German Unification, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, hrsg. von der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwigs-Maximilians-Universität München, Nr. 90-31, November.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

van Suntum, Ulrich (1990): Wachstumsperspektiven der DDR-Wirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 70, Heft 6, S. 305-308.

Vesper, Dieter / *Zwiener,* Rudolf (1991): Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen, in: DIW-Wochenbericht 10/91, S. 91-97.

Walliser, Jan (1992): Theoretische und empirische Grundlagen intergenerativer Belastungsrechnungen, unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Universität Kiel, Kiel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?

Peter Friedrich und *Steffen Lindemann,* München

Gliederung

A. Problemstellung 78

B. Die Ziele der Treuhandanstalt hinsichtlich des Aufbaus des Föderalismus ... 80

I. Die Treuhandanstalt im Föderalismus 80

II. Die Treuhandanstalt als Bestandteil des Bundes 82

III. Das Zielsystem der Treuhandanstalt 86

IV. Die Aufgaben und Ziele hinsichtlich des Aufbaus des öffentlichen Sektors, insbesondere von Bund, Ländern und Kommunen 93

1. Die öffentlichen Aufgaben 93

2. Der Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben 100

C. Zuordnungskriterien auf föderale Träger 105

I. Das Nutzwertkriterium auf der Basis des Zielsystems der Treuhandanstalt 105

II. Zuordnungskriterien auf der Basis ökonomischer Vorstellungen zur Festlegung des Umfanges der Staatstätigkeit der Föderation 107

1. Überblick 107

2. Kriterien ohne Berücksichtigung föderaler Ebenen 108

3. Kriterien für Zuweisungen unter Berücksichtigung von Gemeinden . 115

4. Neutralität und Üblichkeit als Zurordnungsprinzipien der Treuhandanstalt in der Föderation 117

D. Die Anwendung der Zuordnungsprinzipien 125

I. Die Ausgestaltung der Gebietskörperschaften mit Verwaltungsvermögen sowie Finanzvermögen und über Restitution 125

II. Relevanz der Prinzipien Üblichkeit und Neutralität für das Entstehen öffentlicher Unternehmen 132

E. Der Verkauf von Vermögen an Länder und Gemeinden — ein Verstoß gegen das Prinzip der Neutralität? 136

I. Das Kriterium Verkauf 136

II. Grundzüge des Modells 137

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Modelle des vertikalen Wettbewerbs zwischen Treuhandanstalt, Gemeinde und Unternehmen 138
1. Die Darstellung der Akteure 138
2. Die Beziehungen der Akteure im vertikalen Wettbewerb 139
3. Lösungen 140
4. Implikationen der Lösungen 142
IV. Unternehmensverkauf bei horizontalem Wettbewerb 143
1. Wettbewerbssituationen 143
2. Wettbewerbsergebnisse 144
V. Folgerungen für die Neutralität beim Verkauf 147
F. Zusammenfassung 149

A. Problemstellung

Im Mittelpunkt der umfangreichen Literatur zur Treuhandanstalt stehen vor allem die Fragen der Privatisierung. Mit Hilfe der vorliegenden Studie möchten die Autoren vor allem auf jene Aktivitäten der Treuhandanstalt aufmerksam machen, die der Gestaltung des föderalen Aufbaus Deutschlands dienen. Die Treuhandanstalt ist eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Für die Treuhandanstalt unterscheiden wir bislang *7 Phasen ihrer Entwicklung* (Vgl. *Friedrich / Göldner,* 1991, S. 23 ff. sowie Abbildung 3):

— Die Gründungsphase vom 1.3. bis 30.4.1990,

— die Umwandlungsphase vom 1.5. bis 30.6.1990,

— die Reorganisationsphase vom 1.7. bis 31.8.1990,

— die Ausbauphase vom 1.9. bis 31.12.1990,

— die Konsolidierungsphase vom 1.1.1991 bis zum 31.3.1991,

— die Privatisierungsphase vom 1.4.1991 bis zum 31.12.1991 und

— die Sanierungsphase[1] ab dem Jahre 1992.

Insbesondere der Übergang zwischen Privatisierungs- und Sanierungsphase ist fließend.

Entsprechend dem Selbstverständnis der Treuhandanstalt (*Treuhandanstalt,* 1991 a) zählt zu deren Kernaufgaben die schnelle Privatisierung, die entschlossene Sanierung und die behutsame Stillegung. Sie ist aber per Gesetz mit der Übernahme weiterer Kernaufgaben beauftragt worden, insbesondere mit solchen, die den Aufbau des öffentlichen Sektors fördern.

---

[1] Inzwischen wird schon ein Übergang von der Sanierungsphase zu einer „Auflösungsphase" in Bezug auf Privatisierungsaktivitäten diskutiert. Die hier zur Diskussion stehenden Aufgaben bei dem Aufbau des Föderalismus werden wenig betroffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Aufgaben der Treuhandanstalt* ergeben sich aus:

(1) den Bestimmungen der ihre Kompetenzen unmittelbar regelnden Verordnungen- und Gesetzgebung (Kernaufgaben),

(2) den Spezifizierungen aus den sie mittelbar betreffenden Gesetzen (zusätzliche Aufgaben),

(3) der ihr faktisch obliegenden Wirtschaftstätigkeit (faktische Aufgaben) und

(4) den Festlegungen und Regelungen, die über die Spezialisierung und Aufgabenteilung mit anderen Verwaltungen von ihr zu erfüllen sind (Aufgabenteilung).

Inwieweit die Treuhandanstalt bei der *Entwicklung des öffentlichen Sektors* mitwirkt oder mitwirken soll ist strittig[2]. Sie beteiligt sich direkt an der Schaffung materieller Voraussetzungen für den Aufbau von Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Desweiteren unterstützt sie den Aufbau von öffentlichen Personenkörperschaften, rechtlich selbständigen Anstalten und öffentlichen Stiftungen, die sich den föderalen Ebenen zuordnen lassen.

Den *Privatsektor* fördert sie aktiv über den Verkauf von Vermögen, die Gründung und Erweiterung von privaten Wirtschaftseinheiten sowie durch die Unterstützung der Entwicklung neuer marktwirtschaftlicher Institutionen. Damit trägt sie zur Entwicklung einer Basis für Steuereinnahmen in dem und aus dem Gebiet der neuen Länder bei. Ziel unseres Beitrages ist es, die Mitwirkung der Treuhandanstalt beim Aufbau öffentlicher Wirtschaftssubjekte und Institutionen im Bundesstaat darzulegen und zu begründen. Folgende *Fragestellungen* werden bearbeitet:

(1) Welche *Aufgaben und Ziele* besitzt sie bezüglich des Aufbaus des Föderalismus?

(2) Nach welchen Kriterien soll sie entscheiden, ob sie Vermögen zur Förderung *öffentlicher* Wirtschaftseinheiten oder *privater Wirtschaftseinheiten* einsetzt?

(3) *Nach welchen Kriterien und Maßstäben wird* Vermögen an Gebietskörperschaften verkauft?

Die erste Fragestellung wird im Kapitel II bearbeitet. Die Kriterien zur Aktivitätszuweisung werden im Kapitel III dargelegt und die notwendigen föderativen

---

[2] Die Wirtschaftsentwicklung und die aufgetretenen Strukturkrisen bei der Transformation von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft haben inzwischen die Einsicht gestärkt, daß ein funktionierender öffentlicher Sektor eine Vorbedingung für den Aufbau eines industriellen privaten Sektors darstellt, vgl. dazu auch *Sinn / Sinn* (1991). In Deutschland trifft eine, sich an den Bedingungen der 90er Jahre orientierende, soziale internationale Marktwirtschaft auf eine, sich in der Aufbausituation der frühen 50er Jahre befindliche bislang weitgehend vom Weltmarkt isolierte Wirtschaft, der die rechtliche, administrative, soziale und materielle Infrastruktur einer sozialen Marktwirtschaft fehlte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungskriterien der Treuhandanstalt analysiert. Den Anwendungen dieser Kriterien ist das Kapitel IV gewidmet. Im Kapitel V untersuchen wir mit Hilfe eines Modells die Verkaufsbedingungen des Verkaufs an Gemeinden hinsichtlich der Wahrung von Neutralitätserfordernissen seitens der Treuhandanstalt.

B. Die Ziele der Treuhandanstalt hinsichtlich des Aufbaus des Föderalismus

I. Die Treuhandanstalt im Föderalismus

In Deutschland ist sowohl die Privatwirtschaft in den neuen Bundesländern aufzubauen als auch der *Teilauf- und -einbau neuer Gebietskörperschaften* in eine vorgegebene Aufgabenverteilung zu vollziehen. Die grundlegende Aufgabenverteilung ist über das Grundgesetz sowie die vorgegebenen Schritte der Anpassungen gemäß des Einigungsvertrages weitgehend festgelegt.

Nun wird dieser Rahmen weiteren *Änderungen* unterliegen durch (Eser, 1992, S. 53 ff.):

— Abgabe von Kompetenzen an die EG, Verschiebungen von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern infolge der EG und der deutschen Vereinigung,

— verstärkten Aufbau der Gemeinden sowie der neuen Länderverwaltungen.

Zum einen werden die Länder gestärkt, da sie in Deutschland die Verwaltungskompetenz besitzen, während der Bund Gesetzgebungskompetenzen abgibt. Die Länder werden verstärkt zu Interessenvertretern der Gemeinden. Zum anderen gewinnt der Bund an Einfluß, da die neuen Bundesländer auf die Unterstützung des Bundes angewiesen sind.

In den alten Bundesländern besitzen sowohl der Bund als auch die Bundesländer und die Kommunen *umfangreiche Vermögen*. Länder und Kommunen halten zahlreiche Bestände an Verwaltungsvermögen und sogenanntem Finanzvermögen. Letzteres existiert als Wertpapierbestände, als Liegenschaften und als öffentliche Unternehmen oder als Beteiligungen an gemischtöffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Diese Vermögen benötigen sie, um im Rahmen ihrer Autonomiespielräume Fremdaufgaben, Pflichtaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Der Zentralstaat der Deutschen Demokratischen Republik hatte einen großen Teil der Vermögen in der Form volkseigener zentralgeleiteter Betriebe oder anderer staatlicher Firmen oder in der Form zentralstaatlicher Verwaltungsbetriebe, z. B. Behörden, unter seiner Kontrolle. Die Länder existierten nicht mehr. Die Bezirke führten bezirksgeleitete volkseigene Betriebe und Verwaltungsbetriebe. Ebenso waren die Kommunen zuständig für ortsgeleitete volkseigene Betriebe und für ihre Verwaltungsbetriebe. Der Zentralstaat steuerte diese ebenfalls, da

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie in das Planungssystem eingebunden waren. Volkseigenes Vermögen wurde Genossenschaften, privaten Haushalten usw. zur Nutzung zur Verfügung gestellt. Daneben unterstanden beachtliche Vermögensmassen nicht nur der Führung von speziellen Verwaltungen, z. B. NVA, Stasi, sondern sozialistischer Organisationen, z. B. SED, den Blockparteien, der Gewerkschaft, der Gesellschaft für Sport und Technik.

Diese Vermögen sind im historischen Prozeß zunächst auf den Bund, die Gemeinden und die Kommunen überkommen, wobei ein großer Teil dieser Vermögen an die Treuhandanstalt fiel. Es ergeben sich daraus *drei Grundprobleme:*

(1) Welche Vermögensmassen sollen *im öffentlichen Sektor* verbleiben?

(2) Welche Vermögensmassen verbleiben bei den *Institutionen* jener *föderaler Ebene,* die die betreffenden Vermögen zunächst übernommen haben, und auf welche Weise gehen diese Vermögen auf andere Institutionen über?

(3) Welche *Hilfestellungen* müssen sich diese Institutionen unterschiedlicher föderaler Ebene *gegenseitig* gewähren?

Zu (1): Im Zuge des Zusammenbruchs der sozialistischen Machtzentren in Europa dominierte die vereinfachte Vorstellung, daß die überkommenen Einrichtungen schnell abzuwickeln sind und in effektive private Hände übergehen sollen. Mehr noch sollte der Übergang in *Privateigentum* in den neuen Bundesländern eine Vorreiterrolle übernehmen, der dann später eine Entblößung des Bundes selbst und der Länder sowie der Kommunen von öffentlichen Unternehmen in den westlichen Bundesländern folgen sollte. Die Treuhandanstalt und ihre Treuhandunternehmen wurden von vielen Sachverständigen nur als Abwicklungsinstitutionen (Hax, 1992, S. 143 ff.) akzeptiert. Dies geht soweit, daß bis heute strittig ist, ob man sie als öffentliche Institutionen begreifen soll. Diese Auffassungen radikaler Privatisierung implizieren eine unzulässige Gleichsetzung zwischen sozialistischem Wirtschaften und der ökonomischen Tätigkeit der Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen unterschiedlicher föderaler Ebenen in der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Falls Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen öffentliche Institutionen darstellen, so erfährt der Aufgabenbestand der Trägerinstitutionen, z. B. des Bundes, Ausweitungen. Zur Entscheidung darüber, inwiefern diese Ausweitung des Aufgabenbestandes eines Trägers erhalten bleiben soll oder eine Übertragung auf einen anderen öffentlichen Träger erforderlich ist, werden *Kriterien* benötigt. Ferner bedarf es derartiger Kriterien, um festzulegen, ob ein Verkauf in den Privatsektor zu erfolgen hat oder ob zumindest vorübergehend eine Abwicklung in den öffentlichen Sektor der Sozialversicherung stattfindet soll, soweit die Beschäftigten angesprochen sind.

Zu (2): Wenn diese Institutionen im öffentlichen Sektor verbleiben, resultiert das Problem, bei welcher föderalen Ebene diese Institutionen verbleiben sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vermögensmassen könnten jener *föderalen Ebene zugeordnet* sein, wo sie im historischen Prozeß angelangt sind, oder sie werden zwischen den föderalen Ebenen umverteilt. Es ist festzulegen, nach welchen Kriterien diese Zuweisung geschehen soll.

Zu (3): Während des Teilaufbaus der Föderation müssen die beteiligten Institutionen, insbesondere jene, die in die Aktivitätszuordnung einbezogen sind, *Konzepte* dafür entwickeln, wie sie die föderalen Ebenen bei diesen Aktivitäten unterstützen und fördern. Diese Notwendigkeit schlägt sich im Zielsystem und in den gewählten und zugewiesenen Beständen an Aufgaben der entscheidenden Institutionen nieder.

Eine jener Institutionen, die von derartigen Entscheidungen besonders betroffen ist, bildet die *Treuhandanstalt*. Sie besaß zeitweilig und besitzt heute noch einen umfangreichen Vermögensbestand (Abbildung 2), der sowohl Verwaltungsvermögen, z. B. Gefängnisse, Berufsschulen, als auch Finanzvermögen, z. B. Domänen, typische kommunale Unternehmen, umfaßte bzw. noch heute umfaßt. Diese Betriebe waren nämlich in ehemalige volkseigene Kombinate und Betriebe integriert. Für die Treuhandanstalt ergibt sich die Notwendigkeit zu entscheiden, *welche Vermögensmassen* ihr selbst zuzuordnen sind und welche Vermögen ihren Gestaltungsentscheidungen unterliegen, oder ob die fraglichen Vermögensmassen eindeutig zukünftig anderen Trägern zustehen. Falls die Treuhandanstalt als Bundesinstitution und -vermögen dem öffentlichen Sektor angehört, würde die föderale Ebene des Bundes in seinen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen erweitert.

II. Die Treuhandanstalt als Bestandteil des Bundes

Nicht jeder Betrachter ist sich bewußt, daß die Treuhandanstalt bei der Gestaltung ihres eigenen Aufbaus und der Selbstabwicklung sowie jenem ihrer Unternehmen einen bedeutenden Beitrag zur föderalen Gestaltung des Staates leistet. Wenn sie zum öffentlichen Sektor zählt, nimmt sie als Teil des Staatssektors selbst am *Aufbau des Bundes* teil, bzw. fördert seinen Aufbau aktiv.

Verwaltungsökonomisch zählt die Treuhandanstalt zum öffentlichen Sektor, denn sie bildet mit ihren Niederlassungen eine Verwaltung (*Eichhorn / Friedrich,* 1976, S. 56. und S. 72) in Form eines Nettobetriebes (Abbildung 1). Sie genügt nämlich den folgenden *Kriterien für eine öffentliche Verwaltung:*

(1) Sie ist eine Wirtschaftseinheit,

(2) die Güter und Leistungen für

(3) Dritte,

(4) in Verfolgung öffentlicher Ziele,

(5) auf der Grundlage öffentlichem Eigentums produziert und bereitstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(6) Das Management besitzt zumindest in Bezug auf Leistungserstellung und -abgabe Entscheidungsspielräume und

(7) ihr ist ein Produktionsfaktorenbestand auf Dauer gewidmet.

Dabei unterscheiden wir Bruttobetriebe, die finanziell voll in die Haushaltsplanung und -rechnung des Trägerhaushaltes eingegliedert sind, von Nettobetrieben, die nur mit Zuführungen und Abführungen im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung des Trägerhaushaltes erscheinen (*Eichhorn / Friedrich,* 1976, S. 83).

Zu (1) Die Treuhandanstalt bildet mit ihrer Zentrale und ihren 15 Niederlassungen eine *Wirtschaftseinheit.* Die Treuhandanstalt ist eine rechtsfähige (Einigungsvertrag, 1990, Artikel 25), bundesunmittelbare Anstalt (Satzung der Treuhandanstalt, 1990, S. 809) des öffentlichen Rechts, die der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesfinanzministers unterstellt ist, wobei die Fachaufsicht in Abstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft und dem jeweils zuständigen (Erste Durchführungsbestimmung zum Treuhandgesetz, 1990, S. 1076) Bundesminister wahrgenommen wird. Als 100%-ige Tochter der Treuhandanstalt wurde die Gesellschaft zur Privatisierung des Handels (GmbH) errichtet. Ihre Aufgabe ist die Mitwirkung bei der Privatisierung der Geschäfte und Gaststätten der HO[3]. Zwei weitere Töchter der Treuhandanstalt sind die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH(TLG) sowie die Treuhand-Osteuropa-Beratungsgesellschaft mbH (TOB).

Zu (2) Die Treuhandanstalt produziert in Erledigung ihrer vielen Aufgaben (vgl. Anlage 1) *Güter und Leistungen.*

Zu (3) Sie nimmt Gesellschafterrechte war, und sie *gibt Leistungen* an Treuhandunternehmen, private und öffentliche Unternehmen, Verwaltungen und private Haushalte ab.

Zu (4) Sie verfolgt die im Treuhandgesetz (vom Juni 1990) genannten *öffentlichen Ziele* (Abbildung 3) bei der Erfüllung ihrer mannigfaltigen Kern-, zusätzlichen und faktischen Aufgaben und den Aufgabenteilungen (Abbildung 4).

Zu (5) Ferner befindet sie sich in *öffentlicher Trägerschaft,* und sie nimmt Eigentümerrechte des Bundes sowie Dritter wahr.

Zu (6) Die Treuhandanstalt besitzt einen weiten *Entscheidungsspielraum* beim Verkauf von Vermögen, bei Vermögensübertragungen und bei der Erledigung weiterer Aufgaben.

Zu (7) Für die Treuhandanstalt ist gesetzlich *keine zeitliche Existenzbegrenzung* vorgesehen und ihr ist ein Produktionsfaktorenbestand gewidmet (Abbildung 2).

Somit bildet sie mit ihren Niederlassungen eine Verwaltung in Form eines Nettobetriebes[4].

---

[3] Ihre Verkaufserlöse fließen direkt der Treuhandanstalt zu. Sie hatte ihre Tätigkeit im Jahre 1992 beendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da alle obigen Kriterien für die Treuhandunternehmen ebenfalls erfüllt sind, selbst die Verlustminimierungs- bzw. Gewinnmaximierungsabsichten der Treuhandunternehmen, sind sie *Nettobetriebe des Bundes,* die dem öffentlichen Bundessektor angehören. Der Begriff Treuhandunternehmen kann im engeren und im weiteren Sinne gebraucht werden (*Friedrich / Göldner,* 1991, S. 28). *Treuhandunternehmen im engeren Sinne* sind Unternehmen, die aus ehemaligen volkseigenen Betrieben, z. B. Kombinaten, volkseigenen Betrieben, in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden sind und die der Treuhandanstalt unmittelbar oder mittelbar gehören[5]. Mittelbar ist sie beteiligt, wenn ein Treuhandunternehmen Anteile an einem anderen Treuhandunternehmen hält.

Zu den *Treuhandunternehmen im weiteren Sinne* gehören solche Wirtschaftseinheiten, die der Treuhandanstalt mittels gesetzlicher Bestimmungen zur zeitweiligen Verwaltung übergeben worden sind, und die nicht Kraft Gesetzes in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden sind. Das sind u. a. die volkseigenen Güter, die staatlichen Forstwirtschaftsbetriebe, die volkseigenen Binnenfischereibetriebe, Gestüte, Pferdezuchtdirektionen und Rennbetriebe. Sie stellen sonstige juristische Personen dar (*Friedrich / Göldner,* 1991, S. 28). Auch diese Treuhandunternehmen sind in der Aufbauphase mittelbare Bundesunternehmen geworden[6], so daß sie Nettoverwaltungen darstellen.

Juristisch gesehen zählt die Treuhandanstalt ebenfalls zum öffentlichen Sektor[7]. Die Treuhandanstalt ist gemäß ihren Gründungsdokumenten Anstalt des öffentlichen Rechts und als solche juristische Person. Die Treuhandunternehmen im engeren Sinne bilden hingegen juristische Personen des Privatrechts. Dies gilt auch für die Treuhandunternehmen im weiteren Sinne, die sonstige juristische Körperschaften darstellen.

Nach den Kriterien der *volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* müßte die Treuhandanstalt selbst sowie ihre Niederlassungen in den Sektor Staat einzubeziehen sein, da sie nicht zur Kostendeckung verpflichtet ist und sie zudem teilweise hoheitlich handelt. Sie wird jedoch nach internen Diskussionen im statistischen Bundesamt wie ihre Treuhandunternehmen — entsprechend der Einordnung anderer öffentlicher Unternehmen, z. B. Postunternehmen, Bundesbahn, Reichs-

---

4 Da sie nicht in die Haushaltsplanung des Bundes brutto integriert ist, stellt sie einen Nettobetrieb dar. Dies gilt auch für die drei Gesellschaften mit beschränkter Haftung der Treuhandzentrale.

5 Mittelbar ist sie beteiligt, wenn ein Treuhandunternehmen Anteile an einem anderen Treuhandunternehmen hält. Zunächst über Umwandlungserklärungen wurden (Verordnung zur Umwandlung, 1990, S. 107) in den ersten beiden Phasen volkseigene Betriebe zu Kapitalgesellschaften und in der Reorganisationsphase Kraft Gesetzes zu Aktiengesellschaften im Aufbau und GmbH im Aufbau umgewandelt (Treuhandgesetz, 1990, § 14).

6 Einigungsvertrag, 1990, Artikel 25.

7 Sie ist handlungsfähig, denn sie kann durch eigenes Verhalten Rechtswirkungen hervorbringen. Die Rechtshandlungen der Treuhandanstalt sind teils öffentlich-rechtlicher, teils privatrechtlicher Natur. Vgl. *Friedrich / Göldner* (1991, S. 31).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bahn, Lufthansa, andere Kapitalgesellschaften oder Unternehmen des Bundes — im Sektor Unternehmen erfaßt. Als Kapitalgesellschaften oder sonstige Körperschaften müssen die Treuhandunternehmen auf Dauer Gewinne erzielen[8].

Auch aus *steuerrechtlicher Sicht* gehört die Treuhandanstalt dem öffentlichen Sektor zu einem großen Teil an (*Friedrich / Göldner,* 1991), da die Treuhandanstalt teilweise einen Hoheitsbetrieb darstellt, subjektive Steuerbefreiungen vorliegen oder als Betrieb gewerblicher Art besteuert wird.

Inwieweit die Treuhandanstalt mit ihren Treuhandunternehmen einen *Konzern* öffentlicher Unternehmen bildet, ist strittig[9]. Die Treuhandanstalt verneint dies. Mit ihren Aktivitäten zur Weiterentwicklung ihrer Anstalt (z. B. Bildung von Management-KGs und einer stärkeren Abwendung von der stillen Liquidation) war sie auch bemüht, diesem juristischen Status auszuweichen. Nicht zuletzt reflektieren aber auch die GmbH-Mustersatzungen der Treuhandanstalt[10] einen Führungsstil, welcher eine Durchgriffshaftung der Treuhandanstalt gegenüber ihren Treuhandunternehmen vermuten läßt. Den juristischen Kriterien für einen Konzern kommen zumindest „Teilkonzerne" innerhalb des Komplexes der Treuhandunternehmen sehr nahe (Abbildung 1). Die Diskussion, inwieweit die Treuhandanstalt mit ihren Treuhandunternehmen einen Konzern öffentlicher Unternehmen darstellt, wurde mit einer Einfügung in das Aktiengesetz (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz, 1992, Art. 11, § 5) formal juristisch beendet.[11]

Die Treuhandanstalt selbst und ökonomisch auch die Treuhandunternehmen gehören zum öffentlichen Sektor und sind Teil des Bundes.

---

[8] Diese weitgehende Zurechnung zum Unternehmenssektor entspricht der üblichen Einordnung der Nettobetriebe öffentlicher Träger, d. h. der Verwaltungen im weiteren Sinne, in den Unternehmensektor, wie Bundesbank, Bundesbahn, Bundespost, und führt zu einem zu hohen Ausweis in Sektoren, die man primär der Privatwirtschaft zuordnet.

[9] Stellvertretend für die umfangreiche Debatte im Jahre 1992 seien hier nur genannt: Treuhandanstalt ist grundsätzlich zum Verlustausgleich der Töchter verpflichtet, in: Handelsblatt vom 18.5.1992, Nr. 95, S. 5, *Badestein* (1992, S. 337-345), Balz (1992, S. 446-448), *Uhlenbruck* (1992, S. 789-791), *Weimar / Bartscher* (1991, S. 69-79).

[10] Vgl. Treuhandanstalt, Mustersatzung für eine GmbH ohne Aufsichtsrat, o. O., o. J., insbesondere § 10, dieselbe, Mustersatzung für eine GmbH, auf die das Betriebsverfassungsgesetz Anwendung findet, o. O., o. J., insbesondere § 8, Mustersatzung für eine GmbH, auf die das Mitbestimmungsgesetz Anwendung findet, o. O., o. J. insbesondere § 12.

[11] „Die Vorschriften des Aktiengesetzes über die herrschenden Unternehmen sind auf die Treuhandanstalt nicht anzuwenden. Dies gilt nicht für die Anwendung von Vorschriften über die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat eines von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen."(Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz, 1992, Art. 11, § 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

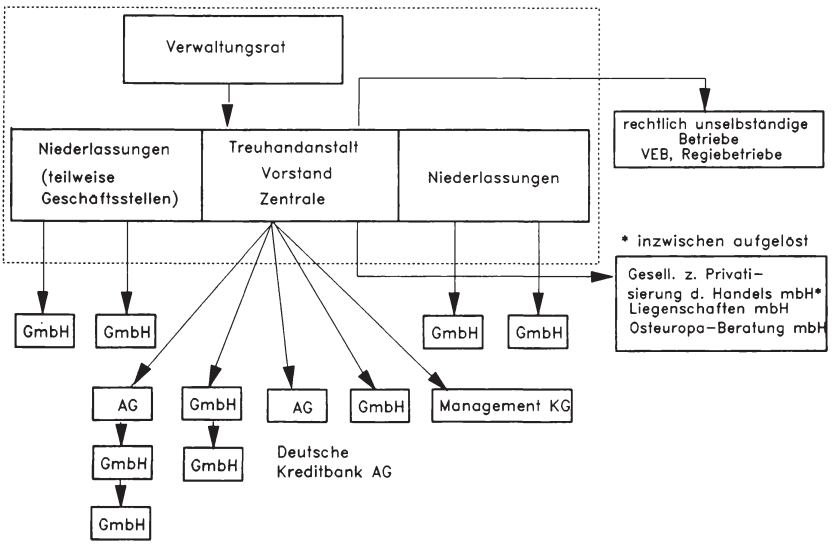

Abbildung 1: Organisationsstruktur der Treuhandanstalt und ihrer Unternehmen

III. Das Zielsystem der Treuhandanstalt

Die Ziele der Treuhandanstalt betreffen den Aufbau des privaten und des öffentlichen Sektors. Das Zielsystem ist komplex, vielfältig und es unterliegt laufenden Verschiebungen. In den einzelnen Phasen der Entwicklung der Treuhandanstalt kamen unterschiedliche Ziele zur Geltung. Die Treuhandanstalt hatte in einzelnen Phasen ihrer Entwicklung den größten *Teil des Vermögens* der neuen Bundesländern unter ihrer Kontrolle und z. T. besitzt sie diesen noch heute (Abbildung 2). Dadurch wurde und wird sie zwangsläufig in die Verfolgung verschiedener ökonomischer und gesellschaftlicher Ziele einbezogen, denn die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft bedingt ein Engagement beim Aufbau des privaten und des öffentlichen Sektors.

Weiterhin werden die Ziele der Treuhandanstalt bestimmt von *zukünftigen Aufgaben für Deutschland,* z. B. bei der Wohnungsversorgung, bei der Bevölkerungsüberalterung, im Gesundheits- und Sozialwesen, bei dem Ersatz gemeinwirtschaftlicher Institutionen in den neuen Bundesländern durch öffentliche Unternehmen, infolge der Brückenfunktion Deutschlands und des Neu- und Ersatzbedarfs an materieller, persönlicher und institutioneller Infrastruktur.

Ferner sind die Ziele anderer Entscheidungsträger, z. B. der Bundesregierung, von Länderregierungen, der EG, von Kommunen, gesellschaftlichen Gruppierungen und Investoren, aufgrund gesetzlicher Vorgaben zu berücksichtigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Personal

Zahl der in den Unternehmen der Treuhandanstalt beschäftigten Mitarbeiter:
ursprünglich 4,08 Mio.
gegenwärtig 1,35 Mio.

Zahl der Beschäftigten in der Treuhandanstalt:
3930 (31.3.1992)
71 % der Mitarbeiter kommen aus den neuen Ländern
29 % aus den alten Ländern
Im November 1990 hatte die Treuhandanstalt 900 Beschäftigte

2. Wirtschaftliche Verantwortung

Mit dem Treuhandgesetz vom 17.06.1990 hatte die Treuhandanstalt die Verantwortung für

- 90 % aller Betriebe
- 80 % aller industriellen Arbeitsplätze
- 8000 Unternehmen mit 45.000 Betriebsteilen
- 1,5 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche

3. Finanzvolumen der Treuhandanstalt (in Mrd. DM)

	1990	1991	1992
Einnahmen	1,6	10,0	18,8
Ausgaben	5,9	30,5	50,2

4. Zahl der Unternehmen mit Treuhandbeteiligung
10.970 (Anfang 1992)

Bestandsentwicklung der Unternehmen mit Treuhandbeteiligung

1.	Anzahl von THA-Unternehmen		10.970
2.	Privatisierte Unternehmen gesamt		3.842
	2.1.	Unternehmen vollständig privatisiert	2.700
	2.2.	Unternehmen mehrheitlich in Privatbesitz	615
	2.3.	Unternehmen vollständig privatisiert	527
3.	Unternehmensteilprivatisierungen mit Rechtsminderheiten (in 7. enthalten)		1.895 5.210
4.	in Kommunaleigentum übertragen		145
5.	vorläufige Besitzeinweisung		55
6.	durch Fusion, Aufspaltung oder Liquidation aufgelöst		252
7.	z.Zt. mehrheitlich in Treuhand		6.676
	7.1.	Übertragung in Kommunaleigentum beantragt	105
	7.2.	Abwicklung durch Gesamtvollstreckung Liquidation ist eingeleitet	865
8.	Treuhandunternehmen zur Privatisierung		5.706

Quelle: Treuhandanstalt, 1991/92 a, Monatsbericht Dezember 1991

Abbildung 2: Eckdaten der Treuhandanstalt

Es entsteht das in Abbildung 3 dargestellte Zielbündel mit folgenden *Hauptzielen:*

(1) Aufbau eines überwiegend marktwirtschaftlich koordinierten Privatsektors,

(2) Absicherung des Transformationsprozesses,

(3) Finanzierung des Transformationsprozesses,

(4) Aufbau eines dezentralisierten koordinierten öffentlichen Sektors mit hoheitlicher und marktlicher Koordination

(5) Aufbau von Demokratie,

(6) Verringerung von Umweltschäden[12].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phase: / Ziele:	Gründung	Umwandlung	Reorganisation	Ausbau	Konsolidierung	Privatisierung	Sanierung
1. Aufbau eines überwiegend marktlich koordinierten Privatsektors							
1.1 Unternehmen in Privateigentum			x	x	x	x	x
1.2 Unternehmen in das Privateigentum der vormaligen Eigentümer	x	x	x				
1.3 Ermöglichung von Wettbewerb		x	x	x	x	x	x
1.4 konkurrenzfähige Unternehmensstrukturen		x	x	x	x	x	x
1.5 privatwirtschaftliche Handelsstrukturen	x	x	x	x	x	x	
1.6 Entstehung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Entscheidungszentren	x	x	x	x	x	x	
1.7 Eigentumsrestitution im privaten Sektor				x	x	x	x
1.8 Eigentumswechsel an Grund und Boden über Verkauf			x	x	x	x	x
Neue Ziele:							
1.9 neue Produkte							
2. Absicherung des Transformationsprozesses							
2.1 Minimierung von Arbeitslosigkeit	x	x	x	x	x	x	x
2.2 modernisierte Branchen				x	x	x	x
2.3 an Marktbedingungen angepaßte Branchen					x	x	x
Neue Ziele:							
2.4 zukunftssichernde Branchen							
2.5 Gründung von Hochtechnologiefirmen							
3. Finanzierung des Transformationsprozesses							
3.1 Einnahmenerhöhung der Treuhandanstalt			x	x	x	x	x
3.2 Liquiditätssicherung der Unternehmen mit Kredit			x	x	x	x	x
3.3 Verlustminimierung der Unternehmen			x	x	x	x	x
3.4 Finanzierung der Altschulden				x	x	x	x
3.5 Abdeckung der Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung				x	x	x	x
3.6 Gewährung von Anteilsscheinen am Vermögen							
Neue Ziele:							
3.7 finanzielle Sicherung von Neugründungen							
4. Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors mit hoheitlicher und marktlicher Koordination							
4.1 funktionsgerechte Gebietskörperschaften				x	x	x	x
4.2 Förderung neuer Bundesverwaltungen				x	x	x	x
4.3 adäquate Infrastruktur				x	x	x	x
4.4 geeignete institutioneller Strukturen				x	x	x	x
4.5 Förderung der Zielerreichung der Bau-und Regionalplanung		x	x	x	x	x	x
4.6 verfassungsgemäße Eigentumsstrukturen				x	x	x	x
4.7 Förderung des Aufbaus neuer Verwaltungen		x	x	x	x	x	x
5. Aufbau von Demokratie							
5.1 Beseitigung des Kommunismus		x	x	x			
5.2 Neubesetzung von Führungspositionen				x	x	x	x
5.3 Auflösung von Institutionen				x	x	x	x
5.4 Demokratisierung über Rückgabe von Eigentum				x	x	x	x
5.5 Personaltransfer West-Ost			x	x	x	x	x
5.6 breite Eigentumsstreuung, Verhinderung von Mißbrauch		x	x	x	x	x	x
5.7 Sicherung des politischen Wettbewerbs			x	x	x	x	x
5.8 Rückdrängung des Einflußes kommunistischer Staaten			x	x	x	x	
6 Verringerung der Umweltschäden							
6.1 umweltgerechte Umgestaltung der Produktion			x	x	x	x	x
6.2 Aufbau einer umweltgerechten Infrastruktur			x	x	x	x	x
6.3 Reduktion der Umweltschädenhaftung				x	x	x	x

Abbildung 3: Ziele und Phasen der Treuhandanstalt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diesen oberen Zielen sind mittlere und untere Ziele (Abbildung 3, Anlage 1) zugeordnet. Uneinigkeit besteht darüber, inwieweit einige Ziele überhaupt verfolgt werden sollen, und welche Gewichtung diesen Zielen, insbesondere hinsichtlich des öffentlichen Sektors, zukommt. Sie drückt sich im Streit um die Privatisierungs- und Strukturpolitik aus. Im Gegensatz zu den Privatisierungen, über die im vergangenen Jahrzehnt in Westeuropa diskutiert worden ist, geht es nicht um eine im Hinblick auf die Gesamtwirtschaft weitgehend marginale Änderung, z. B über die Änderung des Eigentums an wenigen Firmen, sondern um die Herstellung einer ganz *neuen Wirtschaftsstruktur* in den neuen Bundesländern. Neben Eigentumsänderungen an bestehenden Firmen muß ein Neuaufbau der Koordinationsmechanismen, der Normen und der materiellen Infrastruktur stattfinden. Insofern ist Strukturpolitik bei den Maßnahmen der Treuhandanstalt grundsätzlich impliziert und Privatisierungs- und Strukturpolitik bilden keinen Gegensatz. Fraglich bleibt, inwieweit die Treuhandunternehmen als private oder öffentliche Unternehmen Teil der Wirtschaftsstruktur sein sollten, und inwiefern sie aktiv zur Herausbildung einer Wirtschaftsstruktur herangezogen werden sollen. Für die Lösung dieser Probleme sind zwei grundsätzliche Schwierigkeiten zu überwinden. Einerseits läßt sich gegenwärtig noch nicht voraussagen, welche Wirtschaftsstruktur sich zukünftig in den neuen Ländern entwickeln wird[13]. Andererseits ist nicht überschaubar, welche Eigentumsstrukturen das Ergebnis des Restitutionsprozesses sein werden, z. B. die Strukturen von 1933, jene von 1938 oder die von 1949. Auch die Strukturen von 1945 und 1972 müssen, wenn auch mit wesentlich weniger Gewicht, in das Kalkül einbezogen werden.

Der politische Prozeß bewirkt einen Pfad struktureller Entwicklung, welcher mit Eigentums- und Wirtschaftsstrukturen aus den dreißiger Jahren, den vierziger und fünfziger Jahren bis hin zum Jahre 1972 verknüpft sein wird.

Lediglich im öffentlichen Sektor sind die zukünftigen Entwicklungen durch die Vorgaben des Einigungsvertrages sowie des weiter geltenden Kommunalver-

---

[12] Da die Treuhandanstalt als Eigentümerin sowie als Inhaberin der tatsächlichen Gewalt über betroffene Liegenschaften der öffentlich-rechtlichen Störerhaftung unterliegt, ist sie auch verantwortlich für Umweltaltlasten. Entsprechend Artikel 12 (3) des Hemmnisbeseitigungsgesetzes konnten die Treuhandunternehmen einen Antrag auf Freistellung von der Schadensverantwortlichkeit bei den Landesbehörden stellen. Bei einem positiv entschiedenen Freistellungsantrag wird damit das Land Schuldner der Schadensersatzansprüche. Die Treuhandanstalt ist auf diese Weise bestrebt, wenigsten die materielle Verantwortlichkeit überzuwälzen. Der Investor, z. B. Treuhandunternehmen, darf somit finanziell freigestellt werden. Von der Zustandsverantwortlichkeit wird der Investor freigestellt. Er bleibt jedoch verhaltensverantwortlich und zur Duldung der Sanierung verpflichtet. Eine vollständige Freistellung von ökologischen Altlasten kommt nur für Erwerber in Betracht, die mindestens 51 % des Kapitalanteils eines Treuhandunternehmens erwerben. Bei einem Teilerwerb werden Freistellungen in Höhe des Kapitalanteils des Investors gewährt. Vgl. *Knopp* (1992, S. 1358).

[13] Vgl. *Krakowski* (1991, S. 18-23), *Heilemann* (1991, S. 127 ff.), *Schnabel* (1992, S. 230 ff.), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992, S. 467-492), *Krakowski / Lau / Lux* (1992b), *Gornig* (1992, S. 1-14), OECD (1991, S. 61 ff.), *Krakowski / Lau / Lux* (1992a, S. 80 ff.), *Fleissner / Ludwig* (1992, S. 89 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phase:		Gründung	Umwandlung	Reorganisation	Ausbau	Konsolidierung	Privatisierung	Sanierung
Kernaufgaben:								
(KA1)	Selbstaufbau	x	x	x	x	x		
(KA2)	Wahrnehmung von Gesellschafterrechten	x	x	x	x	x	x	x
(KA3)	Umwandlung von VEB in Kapitalgesellschaften	x	x	x	x	x	x	x
(KA4)	Einnahmenbeschaffung	x	x	x	x	x	x	x
(KA5)	Beteiligung ausländischer Investoren	x	x	x	x	x	x	x
(KA6)	Verkauf von - Betrieben	x	x	x	x	x	x	x
	- Grundstücken			x	x	x	x	x
(KA7)	Entflechtung	x	x	x	x	x	x	x
(KA8)	Sanierung	x	x	x	x	x	x	x
(KA9)	Stillegung			x	x	x	x	x
(KA10)	Verwaltung von Treuhandunternehmen	x	x	x	x	x	x	x
(KA11)	Verwaltung von Vermögen aus Land und Forstwirtschaft	x	x	x	x	x	x	x
(KA12)	Verwaltung von NVA-Vermögen			x	x	x	x	x
(KA13)	Verwaltung von MfS/AfNS-Vermögen				x	x	x	x
(KA14)	Vermögensübertragung und Zuordnung			x	x	x	x	x
(KA15)	Land- und Forstwirtschaftschaftliche Anpassungsmaßnahmen			x	x	x	x	x
(KA16)	Entschuldungsmaßnahmen für die Landwirtschaft			x	x	x	x	x
(KA17)	Zinszahlungen für Altkredite				x	x	x	x
(KA18)	Einführung am Kapitalmarkt						x	x
(KA19)	Konversion			x	x	x	x	x
Zusätzliche Aufgaben:								
(ZA1)	Bearbeitung von Reprivatisierungsfällen	x	x	x			x	x
(ZA2)	Beteiligung an Joint-Ventures	x	x					
(ZA3)	Abwicklung der Staatsreserve und der Außenhandelsbetriebe				x	x	x	x
(ZA4)	Vermögensverwaltung von Parteien u. Gewerkschaftsvermögen sowie der Kommerzielle Koordinierung				x	x	x	x
(ZA5)	Beteiligung an den Beschäftigungsgesellschaften						x	x
(ZA6)	Sozialplanleistungen						x	x
(ZA7)	Zahlungen von Zinsven für den Kreditabwicklungsfonds				x	x	x	x
(ZA8)	Zahlungen für Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung				x	x	x	x
(ZA9)	Feststellung und Ausgleich von Abwertungsverlusten						x	x
(ZA10)	Feststellung und Bilanzierung der Abwertungsverluste aus der Produktion risikobehafteter Konsumgüter		x	x	x	x	x	
(ZA11)	Zahlungen zum Entschädigungsfonds							
Aufgabentellungen:								
(AT1)	Verwaltung der ortsgeleiteten Betriebe					x	x	x
(AT2)	Abstimmung mit der Oberfinanzdirektion bei der Bearbeitung von Vermögenszuordnungen				x	x	x	x
(AT3)	Vermögensverwertung durch Beteiligungsgesellschaften							x
(AT4)	Aktivitäten zur Investitionsbeschleunigung					x	x	x
(AT5)	Koordinierung mit Gebietskörperschaften					x	x	x
Neue Aufgaben:								
(AT6)	zukünftige Vermögensaufteilungen							
Faktische Aufgaben:								
(FA1)	Konsultationen	x	x	x	x	x	x	x
(FA2)	Beratung	x	x	x	x	x	x	x
(FA3)	Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik	x	x	x	x	x	x	x
(FA4)	Wirtschaftsförderung			x	x	x	x	x
(FA5)	Verwaltung öffentlicher Einrichtungen in Treuhandunternehmen	x	x	x	x	x	x	x
(FA6)	Überwachung der Einhaltung von Verträgen	x	x	x	x	x	x	x
Neue Aufgaben:								
(FA7)	Dokumentation							
(FA8)	Renationalisierung, Neuaushandlung von Verträgen							

Quellenangaben: siehe Anlage 3

Abbildung 4: Aufgaben und Phasen der Treuhandanstalt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mögensgesetzes überschaubar, soweit sie die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen betreffen[14].

Die angestrebte *Umstellung der Wirtschaftsstruktur* kann auf verschiedene Art und Weise erreicht werden. Ein erster Weg wäre dabei, nur mit Hilfe privater Unternehmen eine neue Struktur zu erreichen. Ein zweiter wäre, an eine Umgestaltung über Kollaps zu denken. Drittens könnte eine alleinige Umgestaltung der Struktur über öffentliche Wirtschaftseinheiten, und viertens eine Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern erwogen werden.

Diesen Grundvorgehensweisen der Strukturerneuerung ließen sich *Privatisierungspolitiken* gegenüberstellen.

Zum einen kommt die unechte Privatisierung in Frage. Ferner könnte man an eine zweijährige Privatisierungsphase aller, in Treuhandschaft befindlichen Wirtschaftseinheiten und Vermögen denken. Es können auch einfach nur Unternehmensliquidationen erfolgen. Weiterhin wäre ein Aufbau der öffentlichen Unternehmen begleitet von z. B. privaten Neugründungen oder eine abgestimmte Politik der Privatisierung und des Aufbaus der öffentlichen Unternehmen zu erwägen (Abbildung 5).

	rein private Restrukturierung	Restrukturierung durch Zusammenbruch	öffentliche Restrukturierung	aktive Restrukturierung durch private und öffentliche Subjekte
keine (unechte) Privatisierung			X	
Privatisierung auf schnellste Weise	X			
Privatisierung durch Konkurs	X	X		
Privatisierung bei Aufrechterhaltung öffentlicher Unternehmen			X	X
Privatisierung durch Kompetenzaufteilung				X

Abbildung 5: Alternativen zur Privatisierung

Die oben erwähnte *Rechtsformänderungslösung,* z. B. unechte Privatisierung gemäß Modrow, beinhaltet keine echte Privatisierung. Die Umstrukturierung erfolgte ganz alleine im ehemals sozialistischen Sektor, der über Rechtsformenänderung zu einem öffentlichen Sektor mit allerdings ungeänderter Trägerstruktur gewandelt worden wäre. Auf der Diagonale der Matrix liegen *reine Lösungen der Privatisierungs- und Strukturpolitik:* die privatwirtschaftliche Lösung, die

[14] Es werden jedoch Territorial- und Funktionalreformen für Kommunen und Bundesländer diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Passivlösung, die öffentlich wirtschaftliche Lösung und die aufgabenspezifische Lösung.

Mit den Zielsetzungen der THA laut Treuhandgesetz sind, bis auf die alleinige *Rechtsformänderungslösung* und die *reine privatwirtschaftliche Lösung,* alle diese Lösungen (Politiken) vereinbar, jedoch ergibt sich im Hinblick auf die erste und zweite Politik die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen, damit die Treuhandanstalt ihre Ziele erfüllen kann.

Die erste Zielgruppe könnte mit Hilfe aller Lösungen, d. h. reinen Privatisierungs- und Strukturänderungsverfahren, wenn auch mit unterschiedlichen Erfolgsaussichten, angestrebt werden. Die Zielgruppe (3) läßt sich allerdings nur erreichen, falls man bei den letzten Politiken zusätzliche Fonds einrichtet, die aus Steuereinnahmen aus den neuen Bundesländern gespeist werden. Bezüglich des Zieles (3.6) mag man argumentieren, daß bei einer Wertanpassung über Inflation oder bei Zugrundelegung international verkäuflicher Produktion keine nennenswerten Ersparnisse existiert hätten. Offen bleibt, inwieweit eine Sanierung des Staatshaushaltes über öffentliche Sanierungsinvestitionen in Treuhandunternehmen oder über Transfers im Sozialhaushalt und den zeitweiligen oder längeren Aufenthalt von Millionen Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die öffentlichen Haushalte weniger entlastet. Eine *Privatisierungspolitik der dritten Version* vermindert Verluste für die öffentlichen Haushalte, die mit einem Wertverfall bei Schnellverkäufen einhergehen. Die vierte Privatisierungspolitik wurde in den fünfziger Jahren erfolgreich durchgeführt[15]. Nach und nach konnte dann der Abbau öffentlicher Unternehmensaktivitäten des Bundes in den achtziger Jahren erfolgen[16].

Die Treuhandanstalt ist eingebettet — wie der Zielkatalog verdeutlicht — in einen rechtlichen sowie ökonomischen Wirtschaftsordnungsrahmen, der die Strukturpolitik nicht alleine in die Zuständigkeit und Verantwortung privater Unternehmen und der Gewerkschaften legt, sondern auch der EG, dem Bund, den Ländern und den Gemeinden Kompetenzen zuweist. Somit kommt eine rein privatwirtschaftlich ausgerichtete Strukturpolitik und damit die zweite und dritte Lösung der Privatisierungs- und Strukturpolitik ebensowenig wie die erste Lösung in Frage. Die Größe, Art, Zahl, Zusammensetzung und die genutzte Fläche der Bundesunternehmen verhindern eine reine Weiterführung als öffentliche Unternehmen über viele Jahre im Sinne der *vierten Lösung*. Falls keine Grundstücke freigegeben werden und von privaten Unternehmen zu kaufen sind, fehlen viele der für Neugründungen notwendigen Standorte. In dieser Hinsicht unterscheidet

---

[15] Insbesondere *Kühne* (1992) betont, daß auch öffentliche Unternehmen sich durch eine dynamische Entwicklung auszeichnen können, wie das die Lufthansa, das Volkswagenwerk, die Bayernwerke und die öffentlichen Banken zeigen.

[16] Ob dies allerdings in jenem Augenblick sehr klug war, als über 10.000 Bundesunternehmen Managementunterstützung und Sanierungskonzepte benötigten, die sie auch von den damals ca. 1.000 Bundesunternehmen hätten erhalten können, ist mehr als fraglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich die Situation heute von der Lage in Westdeutschland zwischen 1948 und 1960. Wie jedoch gemäß der *fünften Lösung* verfahren werden soll, und welche Zielgewichte im Rahmen der bestehenden gesetzlichen und anderen Vorgaben in Frage kommen, beinhaltet wichtige Probleme für die Zielfindung der Treuhandanstalt.

IV. Die Aufgaben und Ziele hinsichtlich des Aufbaus des öffentlichen Sektors, insbesondere von Bund, Ländern und Kommunen

1. Die öffentlichen Aufgaben

Bei der Analyse der Wirtschaftstätigkeit der Treuhandanstalt werden häufig nicht ihre Ziele — erwünschte Zustände —, sondern ihre *Aufgaben — zielorientierte Tätigkeitsbereiche* — angegeben. Die Aufgaben betreffen den eigenen Aufbau der Treuhandanstalt, den der Treuhandunternehmen und jene Aufgaben, die andere Institutionen betreffen. Wir unterscheiden *Kernaufgaben,* zusätzliche Aufgaben, Teilungsaufgaben und faktische Aufgaben. Erstere werden in den Treuhandgesetzen, -statuten, -satzungen sowie in den Durchführungsverordnungen und im Artikel 25 des Einigungsvertrages aufgeführt. *Zusätzliche Aufgaben* resultieren aus anderen Gesetzen und anderen Bestimmungen des Einigungsvertrages. Die *Teilungsaufgaben* bezeichnen Aufgaben, die im Zuge von Kompetenzkonkretisierungen in der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen entstanden sind, während *faktische Aufgaben* weitere Aufgaben darstellen, die aufgrund der Wirtschaftssituation, gesellschaftlicher Bedingungen oder ihrer eigenen Aufgabenerledigung anfallen. Gemäß Abbildung 4 lassen sich 19 Kernaufgaben, 11 zusätzliche Aufgaben, 5 Teilungsaufgaben und 6 faktische Aufgaben unterscheiden.

Diese Aufgaben zeigen, daß viele von ihnen mit dem *Aufbau des öffentlichen Sektors* zusammenhängen. Von den *Kernaufgaben* zählen dazu überwiegend: der Selbstaufbau (KA1), die Umwandlung der VEB in Kapitalgesellschaften (KA3), die Einnahmenbeschaffung (KA4), die Entflechtung (KA7), die Sanierung (KA8), die Verwaltung der Treuhandunternehmen (KA10), die Verwaltung von Vermögen aus der Land- und Forstwirtschaft (KA11), der NVA (KA12), des MfS (KA13) sowie die Zinszahlungen für Altkredite (KA17). Ebenfalls auf den öffentlichen Sektor ausgerichtet ist teilweise die Wahrnehmung der Gesellschaftsrechte (KA2), die Beteiligung ausländischer Investoren (KA5), der Verkauf (KA6), die Stillegung (KA9), die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (KA15), die Entschuldung der Land- und Forstwirtschaft (KA16), die Einführung am Kapitalmarkt (KA18) und die Beteiligung an der Konversion (KA19).

Auch bei den *zusätzlichen Aufgaben* bilden dominant öffentlich orientierte Aufgaben die Übernahme von Zinsverpflichtungen (ZA7), die Beteiligung an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abwicklungskosten (ZA8), der zukünftige Beitrag zum Entschädigungsfonds (ZA11) und die Abwertungsverluste aus der Produktion risikobehafteter Konsumgüter (ZA10). Teilweise mit dem öffentlichen Sektor hat die Beteiligung an Joint-Ventures (ZA2) und die Beteiligung an Arbeitsbeschaffungsgesellschaften (ZA5) zu tun, während die Reprivatisierungsaktivitäten (ZA1), die Verwaltung des Vermögens der Partei- und Massenorganisationen, die Abwicklung der Staatsreserve und der Außenhandelsbetriebe (ZA3) und der Ausgleich von Abwertungsverlusten (ZA9) direkt den öffentlichen Sektor berühren.

Teilungsaufgaben betreffen Tätigkeiten, die bei der Aufgabenerledigung mit anderen öffentlichen oder privaten Wirtschaftssubjekten abgestimmt werden, z. B. die Verwaltung der ehemals gemeinde-, stadt- oder kreisgeleiteten Betriebe (AT1), die Abstimmung bei den Vermögenszuordnungen (AT2), den Vermögensverwertungen mit Beteiligungsgesellschaften (AT3), die Aktivitäten zur Investitionsbeschleunigung (AT4) sowie Koordinierungen mit den Gebietskörperschaften.

Neue Aufgabenteilungen werden sich durch zukünftig vorzunehmende Vermögensaufteilungen (z. B. Beteiligung bei der Übertragung des Finanzvermögens der Länder) ergeben.

Was die faktischen Aufgaben anbelangt, so bildet die Aufrechterhaltung „öffentlicher Einrichtungen" in Treuhandunternehmen (FA5) sowie die Überwachung der Einhaltung von Verträgen (FA6) eine öffentliche Aufgabe. Konsultationen (FA1), Beratungen (FA2), Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik (FA3) und Wirtschaftsförderaufgaben (FA3) richten sich sowohl an private als auch an öffentliche Wirtschaftseinheiten. Die Aufgaben der Treuhandanstalt sind in großem Umfang auf öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen ausgerichtet.

Gemäß Abbildung 4 variierte ihr Aufgabenbestand in den 7 Phasen ihrer Existenz. In der *Gründungsphase* sollte sie der Umgestaltung des öffentlichen Sektors dienen und zentralstaatliche Kapitalgesellschaften ermöglichen, die in die Wirtschaftsplanung einbezogen blieben, aber in denen die Direktoren der Nomenklatura die Rechte von Vorständen und Geschäftsführern wahrnehmen konnten[17]. Damals besaß sie nur wenige Kernaufgaben (Abbildung 4) nämlich (KA1), (KA2), (KA3), (KA4) und (KA11)[18,19,20,21]. Schon in der Gründungsphase

---

[17] Die Treuhandanstalt interpretierte sich zunächst als Institution zur Wahrung des Volkseigentums mit administrativen Mitteln. Sie sollte keine wirtschaftsleitenden Funktionen ausüben. Sie war in die Haushaltsorganisation des Zentralstaates eingegliedert und ihre Einnahmen mußten auf der Grundlage von Volkskammerbeschlüssen verwendet werden.

[18] Dazu zählte die Kompetenz Gesellschafter zu stellen oder über die Gesellschaftsform umgewandelter und nicht umgewandelter Betriebe zu entscheiden.

[19] Sie war berechtigt Umwandlungserklärungen abzugeben, bei der Ausarbeitung von Satzungen und Gesellschaftsverträgen mitzuwirken, bei der Erstellung von Bilanzen zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ergaben sich zusätzliche Aufgaben (ZA1), (ZA2),[22,23] aber auch faktische Aufgaben (FA1)[24]. Die Aktivitäten richteten sich vornehmlich auf den öffentlichen Sektor, da die Herrschenden den sozialistischen Zentralstaat aufrecht erhalten wollten.

Auch in der *Umwandlungsphase* war dies der Fall. Die obigen Aufgaben bezüglich des öffentlichen Sektors wurden verfolgt, insbesondere erfolgten Umwandlungen[25] und vermehrt Entflechtungen (KA7). In die umgewandelten Unternehmen waren viele Institutionen einbezogen, die in Westdeutschland Verwaltungen im engeren Sinne darstellen[26]. Dadurch entstand die faktische Aufgabe (FA5).

Mit dem Eintritt in die *Reorganisationsphase* traten die überwiegend oder teilweise privatwirtschaftlich orientierten Aufgaben hinzu, insbesondere (KA5), (KA6), (KA9). Die oben genannten, auf den öffentlichen Sektor bezogenen Aufgaben blieben ihr, wurden aber gemäß Treuhandgesetz auf die Zielgruppe (4) orientiert[27]. Etliche Aufgaben erlangten erhöhte Bedeutung: Sanierung (KA8), der Selbstaufbau (KA1) sowie die Führung der Treuhandunternehmen (KA11)[28].

---

helfen, Gründungsberichte zu erstellen und Gründungsprüfungen vorzunehmen sowie für Registereintragungen zu sorgen (Statut der Anstalt, 1990, §§ 2, 5, 6).

20 Einnahmen konnte sie aus den Gewinnabführungen und aus der Emission und der Veräußerung von Wertpapieren erzielen. Echte Privatisierung war laut Beschluß und Statut somit nicht gänzlich unmöglich aber auch nicht explizit vorgesehen.

21 Im Zuge von Einnahmenerzielung wurde die Möglichkeit eröffnet, von der Treuhand-
anstalt Firmenanteile zu erwerben, um ein mittelständisches Unternehmen zu gründen oder zu erweitern.

22 In den ersten beiden Phasen der Treuhandanstalt wurden ca. 10.000 Anträge auf Reprivatisierung gestellt.

23 Beim Anteilsverkauf und im Zuge der Joint-Ventures war meist an ein gemischtwirtschaftliches oder auch gemischt-öffentliches Unternehmen gedacht worden.

24 Ca. 4.000 Konsultationen fanden in den ersten Wochen statt, da die Treuhandunternehmen Informationen zur Geschäftsführung benötigen.

25 3.600 Betriebe wurden in dieser Phase zu Aktiengesellschaften und GmbH umgewandelt. So wurden u. a. bis zum 30. Juni 1990 2.724 einzelne GmbH gegründet. Ferner entstanden Holdinggesellschaften. 33 von ihnen wurden Aktiengesellschaften mit 408 Tochterunternehmen als GmbH und 12 Tochterunternehmen als AG. Daneben wurden 16 GmbH als Holdinggesellschaften geschaffen, die 190 Tochterfirmen aufwiesen. Dabei waren sowohl einstufige als auch mehrstufige Konzerne von Bundesunternehmen entstanden. Aus 100 Kombinaten entstanden 122 selbständige oder verbundene Kapitalgesellschaften, die Entflechtung war gering, da man die neuen Kapitalgesellschaften weitgehend nach organisatorischen Merkmalen bildete.

26 Z. B. Gefängnisse, Kongress- und Sporthallen, Orchester, Kulturhäuser; gemeinwirtschaftliche Institutionen, Sportklubs, Kindergärten, Heime, Wohnungen; oder Bereiche die in Westdeutschland zu den privaten Unternehmen zählen, z. B. Dachdeckereien, Handwerksbetriebe, Transportgesellschaften, Hotels, Restaurants, Tankstellen.

27 Treuhandgesetz (1990, Präambel).

28 Viele zusätzliche Beratungsaufgaben resultierten infolge der westdeutschen und internationalen Konkurrenz für Treuhandunternehmen, der Währungsumstellung, des Einbruchs im RGW-Handel und den dortigen Wirtschaftskrisen, der Managementproble-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilweise öffentlich orientiert hat man ihr weitere Kernaufgaben (KA9), (KA12), (KA19) sowie Aufgaben der Landwirtschaftsanpassung (KA11), (KA15), (KA16) zugewiesen. Besonders die für den öffentlichen Sektor wichtige Kernaufgabe der Vermögensübertragung (KA14) an die Landkreise und Gemeinden wurde mit der Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche, gemäß Kommunalverfassung und Kommunalvermögensgesetz, in Angriff genommen. Die zusätzlichen Aufgaben betrafen die Reprivatisierungstätigkeit (ZA9) und die Bewältigung von Währungsumstellungsfolgen (ZA10). Als faktische Aufgabe trat die Wirtschaftsförderung hinzu (FA4), und die Politikberatung (FA3)[29] gewann an Bedeutung.

Die Zieländerungen in Treuhandgesetz und -satzung hatten allerdings bewirkt, daß sich kein aktiver öffentlicher Erhaltungs-, Gründungs- und Umstrukturierungs- und Entwicklungskonzern des Bundes gebildet hat[30], sondern in verstärktem Maße eine Abwicklungsanstalt, die sich in beträchtlichem Umfange privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Abwicklungsmethoden bedient[31]. Eine klare institutionelle Trennung zwischen öffentlichen sowie hoheitlichen Aktivitäten und privatrechtlichen Geschäften der Treuhandanstalt unterblieb.[32]

In der *Ausbauphase* waren ihre Aufgaben ebenfalls dem öffentlichen Sektor verhaftet[33]. Die Vermögenszuordnung von Grundstücken zu den Nutzern spezifi-

---

me, der Aufstellung von Unternehmens- und Sanierungskonzepten und des politischen Umbruchs beim Führungspersonal.

29 Sie spielte eine Rolle im Zusammenhang mit der Preisgestaltung im Handel, der Planung der Energieversorgung, der Rettung landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Ausarbeitung und Vorbereitung des Einigungsvertrages.

30 Sie hätte versuchen können, den Konzern zu sanieren, Unternehmen zu verkaufen, neue Unternehmen zuzukaufen, öffentlich und erwerbswirtschaftlich interessante Industriekomplexe neu zu schaffen, die einzelnen Unternehmen und Holdings mit zukunftsträchtigen Produktionen auszustatten, Forschungsgelder in den Konzern zu leiten, und eine aggressive Verkaufspolitik für die Produkte der Treuhandunternehmen in der EG zu gestalten. Dazu wären umfangreiche Quersubventionierungen im Rahmen des Treuhandkonzerns und Kapitalzuführungen an Treuhandunternehmen erforderlich gewesen. Finanzielle Hilfen und Finanzzuflüsse zwischen Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen unterblieben.

31 Diese Alternative lag allerdings schon aus Gründen des Aufgabenumfanges nahe.

32 Einer der wenigen Versuche, solch eine Differenzierung zu begründen, ist nachzulesen bei Scheifele, welcher schreibt, daß es sich „bei den Entscheidungen der Treuhandanstalt und der Gebietskörperschaften nach § 3a VermG um Verwaltungsakte handelt", während die Anstalt gegenüber Investoren privat- oder verwaltungsprivatrechtlich auftritt. Vgl. *Scheifele* (1991, S. 1353).

33 Allerdings schrumpfen viele Treuhandunternehmen von selbst. 10 % der Treuhandunternehmen sollen gewinnträchtig arbeiten. 70 % von ihnen werden als sanierungsfähig angesehen. Der Ausbau der Treuhandanstalt wurde personell und räumlich forciert. Es wurden viele Richtlinien für die Geschäftsführung geschaffen, das Direktorat Finanzen und Controlling ausgebaut, die Möglichkeiten von Selbstsanierungen verbessert und auch die finanziellen Beziehungen zu den Treuhandunternehmen neu gestaltet, z. B. über Bürgschaften, Exporthilfen, Erlasse von Altkrediten, Zinszuschüsse, Gesellschaftsdarlehen, Kapitalzuführungen, Privatisierungskredite, Sanierungskredite, Abkauf von Forderungen, Ersatz von Stillegungskosten, Übernahme von Sanierungskosten, Regelung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziert die Vermögensübertragung (KA14). Den Verkauf (KA6) an öffentliche Unternehmen sowie Träger, insbesondere Kommunen und Länder, usw.[34] hat man forciert. Hinzu kamen weitere Vermögensverwaltungen (KA13)[35] als Kernaufgabe und als zusätzliche Aufgabe (ZA4) die Verwaltung von Parteien- und Gewerkschaftsvermögen. Die Kernaufgaben wurden im Einigungsvertrag spezifiziert[36] und haben sich in Richtung auf Finanzierungsaufgaben des öffentlichen Sektors (KA16), (KA17) verschoben. Als zusätzliche Aufgaben der Finanzierung muß die Treuhandanstalt die Zinszahlungen und später die Schuldenübernahme für den Kreditabwicklungsfonds (ZA7) leisten. Desweiteren muß die Treuhandanstalt die Abwicklungskosten für die Staatliche Versicherung der Deutschen Demokratischen Republik in Abwicklung übernehmen (ZA8). Auseinandersetzungen um die Restitution von volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Betrieben an die Länder, Kreise und Gemeinden entwickelten sich. Diese restitutionsbehafteten Betriebe waren in der Umwandlungsphase und in der Reorganisationsphase nicht im Rahmen von (KA3) in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden.

Die Treuhandanstalt widmete sich wiederum umfangreichen faktischen Aufgaben, insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftsförderung anderer Träger über die Bereitstellung von Gewerberäumen und Grundstücken (FA4), der Beratung von Treuhandunternehmen, ihrer Treuhandsondervermögen, Kommunen (FA2) und Politikberatung (FA3)[37].

---

von pfandrechtlicher Versicherung, Beteiligungen an Beschäftigungsgesellschaften usw. Damit beginnt sich die Treuhandanstalt langsam zu einem Konzern zu wandeln, der sich nicht als Deinvestor sieht.

34 Über 60 % der Investitionszusagen stammen aus dem öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Sektor und entsprechen also eigentlich keiner echten Privatisierung, sondern verkörpern einen Rechtsträgerwechsel innerhalb des öffentlichen Sektors.

35 Neben der Privatisierung von NVA-Vermögen wurde auch die Übergabe an Länder und Gemeinden vorgesehen.

36 Aus einer zentralstaatlichen Anstalt wurde eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts, und die Treuhandunternehmen wurden zu Bundesunternehmen mit geänderten Grundsätzen der Wirtschaftsführung und gesteigertem Tätigkeitsumfang. Etliche, für Nettobetriebe geltende Grundsätze der Buchführung und Bilanzierung wurden laut Einigungsvertrag übernommen. Vgl. Einigungsvertrag (1990, Sachgebiet D, Abschnitt I, Ziff. 1,2, S. 1169-1193). Eine Gesamteröffnungsbilanz für die Treuhandanstalt und ihre Unternehmen ist vorgesehen. Die Formulierung von Ausgleichsforderungen und — verbindlichkeiten und die Festlegung der Sanierungsfähigkeit wird gefordert. Die Akzeptanz von Eröffnungsbilanzen, Ausgleichsforderungen und -verbindlichkeiten, die Gewährung von Bürgschaften, dinglichen Sicherungen, Entschuldungen und Privatisierungen werden von diesen Feststellungen abhängig gemacht. In der Ausbauphase widmet sich die Treuhandanstalt ihrem eigenen Aufbau mit der Ausarbeitung einer Geschäftspolitik zur Privatisierung über 100 %ige Verkäufe, Management-Buy-Outs, Belegschaftsübernahmen, späterer Börsenplazierung und Grundstücksverkäufen.

37 Z. B. über Dokumentationen und Empfehlungen zu Eigentumsübergängen, zur Konzeption des Aufschwungs Ost, zum Vermögensübergang an Länder und Gemeinden sowie zur Energie- und Wirtschaftspolitik. Ferner widmete sie sich verstärkt der Beratung von privaten Interessenten und sie verbesserte ihre Außendarstellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der *Konsolidierungsphase* wurden Aufgabenteilungen vorgenommen:

3500 ehemals gemeinde-, stadt- oder kreisgeleiteten Betriebe zählen nun zum Treuhandvermögen des Bundes und sind teilweise an andere Gebietskörperschaften zu übertragen (AT1), Abstimmungs- und Zuständigkeitsmodalitäten bei der Übertragung von Vermögen seitens der Treuhandanstalt an Länder und Kommunen wurden festgelegt (AT2)[38,39], die neuen gesetzlichen Regelungen zur Investitionsbeschleunigung mußten umgesetzt werden (AT4)[40] und die Koordinierung mit anderen Gebietskörperschaften wurde geregelt, z. B. in den Wirtschaftskabinetten [41]. Die Verpachtung und Verwertung landwirtschaftlicher Flächen wurde initiiert.

Die Treuhandanstalt legte in der *Privatisierungsphase* das Hauptaugenmerk auf ein möglichst hohes Verkaufstempo, dennoch blieb der Aufbau des öffentlichen Sektors selbst[42] ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit der Treuhandanstalt. Präzisierungen der treuhänderischen Verwaltung des Bundesfinanzvermögens seitens des Bundesfinanzministeriums erfolgten, z. B. bei den Betrieben des Bereichs Kommerzielle Koordinierung[43] (ZA3) sowie bei den volkseigenen Wirtschaftseinheiten mit Liquidationsvermerk[44].

Während der *Privatisierungsphase* gelang ein erstes Beispiel bei der Erfüllung der Kernaufgabe „Kapitalmarkteinführung" (KA18) (Statut der Treuhandanstalt, 1990, § 3). Es traten zusätzliche Aufgaben betreffend Beschäftigungsgesellschaften (ZA5) und Sozialleistungen (ZA6) hinzu.

Kennzeichnend für die *Sanierungsphase* sind Aufgabenverschiebungen in den Kernaufgaben, insbesondere zur Sanierung (KA7) und Stillegung (KA8)[45]:

---

38 Dennoch blieb die Treuhandanstalt in die Übertragung der Vermögen einbezogen, da selbst die Anträge, die von den Oberfinanzdirektionen entschieden werden, über die Treuhandanstalt zu stellen waren, vgl. *Treuhandanstalt* (1991b, S. 16).

39 Die Übertragungsanträge anderer oder ihrer Treuhandunternehmen erreichen sie.

40 Siehe Hemmnisbeseitigungsgesetz (1991, Artikel 1 (4), Änderung des § 3a des Vermögensgesetzes).

41 Vgl. *Treuhandanstalt* (1991 f, S. 213).

42 Die Lösung wurde de facto zu einer Kombination von sofortigem Verkauf und gemischter Strukturpolitik, wobei infolge von Firmenschrumpfungen und Stillegungen auch Aspekte der Strukturpolitik des Bankrottes zu beobachten sind.

43 Vgl. *Treuhandanstalt* (1992a, S. 42 f.). Auf der Grundlage des in der DDR fortgeltenden GmbH — sowie Aktiengesetzes waren die Unternehmen der kommerziellen Koordinierung als juristische Personen des Zivilrechts organisiert. Sie fielen somit nicht unter das Treuhandgesetz.

44 Vgl. *Treuhandanstalt* (1992a, S. 43). Als Finanzvermögen des Bundes wurde die Verwaltung und Verwertung der Unternehmen mit Liquidationsvermerk am 16.8.1991 vom Bundesminister für Finanzen auf die Treuhandanstalt übertragen. Gleichfalls in die treuhänderische Verwaltung durch die Treuhandanstalt wurden am 24.8.1991 die mit Liquidationsvermerk versehenen Betriebe der ehemaligen Joint-Venture Unternehmen eingewiesen.

45 Großen Raum wird die Sanierung von 70 % der verbliebenen Treuhandunternehmen, vgl. *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 6, S. 1) einnehmen, z. B. über Entflechtungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neue Privatisierungsinstrumente (AT3) stehen zur Verfügung, die stärkeres Gewicht auf die Sanierungsaktivitäten legen, z. B. die angestrebten Beteiligungsgesellschaften (AT3) mit den Banken, möglicherweise der Sachsen-Fonds[46] oder die Management KGs[47]. Man versucht, Verpachtungsaktivitäten[48], Verwaltungs-, Vermögenszuordnungs- und Investitionsvorrangentscheidungen auf Banken zu verlagern[49]. Die sogenannte staatliche Verwaltung erfährt eine Regelung, so daß die Treuhandanstalt tätig werden kann. Sie wird ohne Antragstellung eines Berechtigten am 31. 12. 1992 beendet[50].

Sowohl der Aufgabenkreis als auch das Zielsystem der Treuhandanstalt werden im Rahmen einer Diskussion über ihre Sanierungsaktivitäten hinterfragt. Obwohl die Treuhandanstalt im Rahmen der Führung der Treuhandunternehmen in vielen Fällen einen Beitrag zur Sanierung ihrer Unternehmen leistet, bleibt strittig, welche Sanierungskriterien anzuwenden und wie die Sanierungsbemühungen zu organisieren sind. Die Schaffung einer dafür zuständigen Behörde allein löst die inhaltliche Ausrichtung um die Organisation der Sanierungsaufgaben nicht. Übernimmt eine Bundesholding[51] zur Sanierung diese Aufgaben, so ist eine Zielberei-

---

konzepte mit Neuzuordnungen und verbandsmäßiger Zusammenarbeit. Die Treuhandanstalt arbeitet auch an Entflechtungskonzepten für Treuhandkonzerne. Dabei werden nicht nur Ausgliederungsmöglichkeiten analysiert, sondern neue Zuordnungsmöglichkeiten gesucht, z. B. in neuen Firmen, in Erweiterungen oder durch eine abgestimmte Kooperation. Angeregt wird eine verbandsmäßige Zusammenarbeit von Treuhandunternehmen auch unter Einbeziehung anderer Unternehmen. Der Verband der Schleifmaschinenhersteller in den neuen Bundesländern bildet ein Beispiel. Neue Formen der Zusammenarbeit sollen für zu kleine Anbieter gefunden werden, z. B. Einkaufsgemeinschaften. Man diskutiert die vorläufige Beibehaltung von Treuhandunternehmen als sanierte Bundesunternehmen sowie die Bildung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Weltweite Operationen der Treuhandanstalt mit Verkaufsbüros, Repräsentanzen und einer eigenen Beratungsgesellschaft (*Treuhandanstalt* 1992 / 92 b, Nr. 8, S. 1) führt die Treuhandanstalt durch, und sie tätigt Verkäufe an öffentliche Unternehmen, z. B. in Frankreich, Italien, Spanien (vgl. Angaben über ausländische Investoren in: *Treuhandanstalt* (1991 a, S. 1.23 ff.), *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 1 bis 12), CEEP (1987).

46 Er soll die Treuhandunternehmen übernehmen, restrukturieren und später veräußern.

47 Hier werden private Manager eingeschaltet, um Treuhandunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zu sanieren und zu restrukturieren, um sie anschließend zu verkaufen (Vgl. Treuhandanstalt (1991 / 92 b, Nr. 12, S. 5). Diese Maßnahme erstreckt sich zunächst auf die Bundesunternehmen der Treuhandanstalt selbst. Bis zu 15 Treuhandunternehmen können einer Gesellschaft angehören.

48 Es sind öffentliche Banken, z. B. die Deutsche Ausgleichsbank, Bonn, die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank, Frankfurt / Main, einbezogen. Kurzfristige Pachtverträge müssen in langfristige Pachtverträge überführt werden oder Grundstücke verkauft werden.

49 Verbleibende Restflächen des Flächenbestandes, den die Banken bearbeiten, werden nach 15 Jahren von den Banken selbst übernommen und verwertet.

50 Vgl. Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz (1992, Art. 1 Änderung des Vermögensgesetzes). Nach dem 31. 12. 1992 ist die Treuhandanstalt gesetzlicher Vertreter bisher staatlich verwalteter Unternehmen. Ein eventueller Verkaufserlös der Treuhandanstalt aus der Verwertung dieses Vermögens ist an den zu schaffenden Entschädigungsfonds, einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes, abzuführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nigung der Treuhandanstalt unumgänglich. Die Erfüllung der zahlreichen finanziellen Ziele zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte würde sie überfordern. Die Errichtung einer Abteilung für zu sanierende Unternehmen im Rahmen der derzeitigen Organisation würde implizieren, daß man sich grundsätzlich entscheidet, welche Treuhandunternehmen sofort verkauft, auf mittlere Sicht saniert und welche stillgelegt werden[52].

Der Wandel der Aufgaben der Treuhandanstalt zur Unterstützung von Bund, Ländern und Gemeinden bezüglich des öffentlichen Sektors macht somit nicht nur die große Dynamik dieser Entwicklung deutlich, sondern auch die bedeutende Rolle, welche der Treuhandanstalt beim *Aufbau des Föderalismus* zukommt.

2. Der Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben

Die Anlage 2 verdeutlicht, daß die Bewältigung der Aufgaben der Treuhandanstalt häufig der Erfüllung vieler Ziele dient. In dieser Abbildung werden die Ziele der mittleren Ebene mit den Aufgaben konfrontiert. Dort, wo die Aufgabenerledigung die Zielerfüllung fördernd oder hindernd beeinflußt, haben wir im Feld der resultierenden *Matrix* ein Kreuz eingesetzt. Obwohl in manchen Feldern die Kreuze erst aufgrund einer umfangreichen Wirkungsanalyse[53] mit Sicherheit gesetzt werden können, mögen die Angaben für die hier erforderliche Orientierung genügen. Die Zielgruppe (1) ist besonders mit dem Privatsektor und die Zielgruppen (3) und (4) sind vornehmlich mit dem Aufbau des föderalen Staatswesens und des öffentlichen Sektors verbunden. Nach dem Grad ihrer Verknüpfung mit Zielen, die den Aufbau des Föderalismus betreffen, bilden wir folgende Aufgabengruppen:

(a) Nur bei wenigen Aufgaben existiert eine enge *alleinige Verbindung* zwischen der Aufgabe und den jeweiligen *sektortypischen Zielen*. Dies ist hauptsächlich bei Aufgaben und Zielen der Fall, die sich auf öffentliche Wirtschaftssubjekte

---

51 Ihre Unternehmen könnten als Bundesunternehmen Industriepolitik betreiben, z. B. analog zum Vorgehen in den fünfziger Jahren und später, falls mit ihnen keine öffentlichen Ziele verfolgt werden, verkauft werden.

52 Diese grundsätzlichen Entscheidungen werden mit der Akzeptanz der Eröffnungsbilanzen in etwa getroffen. Die heutige branchenmäßige Zuordnung der Treuhandanstalt erlaubt der Treuhandanstalt eine abgestimmte Verkaufs-, Sanierungs- und Stillegungspolitik, die der wirtschaftlichen Entwicklung zu folgen vermag. Eine Realisierung des Abteilungsvorschlags birgt die Gefahr zusätzlicher Zielkonflikte und der Herstellung einer unausgewogenen Branchenstruktur oder zusätzlicher Abstimmungsprobleme innerhalb der Treuhandanstalt in sich. Ferner müßten die Niederlassungen in ein solches Konzept eingebunden werden.

53 Hierzu wird eine intensive Beschreibung und Definition der einzelnen Aufgabengruppen erforderlich. Gleiches gilt für eine exakte Fassung der Ziele und es müßten entsprechende Modelle, die die Zielbeziehungen und Aufgabenverknüpfungen abbilden, unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Verhältnisse der Treuhandanstalt entwickelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richten. So werden z. B. bei Zinsverpflichtungen (ZA7), Zinszahlungen für Altkredite (KA17), Kostenbeteiligungen (ZA8), Aufrechterhaltung öffentlicher Aufgaben (FA5), Koordinierung mit Gebietskörperschaften (AT5) insbesondere Finanzierungsziele (3) und die Aufbauziele (4) für den öffentlichen Sektor berührt.

(b) Manche der oben genannten, auf den öffentlichen Sektor ausgerichteten Aufgaben berühren sowohl den öffentlichen Sektor als auch den Privatsektor, aber es existiert eine *Dominanz* der Zielerfüllung *für den öffentlichen Sektor*. Dies ist bei der Vermögensübertragung und -zuordnung (KA14), bei der Aufgabenteilung mit den Oberfinanzdirektionen (AT2) und bei der Sanierung (KA8), dem Beitrag zum Entschädigungsfonds (ZA11) sowie der Beteiligung an Beschäftigungsgesellschaften (ZA5) der Fall.

(c) Einige Aufgabenerledigungen bilden *Voraussetzungen* für Zielerfüllungen für *beide Sektoren*. Dies trifft insbesondere auf die Kernaufgaben Selbstaufbau (KA1), Wahrnehmung von Gesellschaftsrechten (KA2), Umwandlung (KA3), Entflechtung (KA7) und Verwaltung der Treuhandunternehmen (KA10) zu.

(d) Andere Aufgaben sind in großem Umfange für die *Zielerfüllung in beiden Sektoren* wichtig, z. B. die faktischen Aufgaben Konsultationen (FA1), Beratung (FA2), Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik (FA3) und Wirtschaftsförderung (FA4), Überwachung von Verträgen (FA6) sowie Einnahmenbeschaffung (KA4).

(e) Je nach *Branchenzugehörigkeit* dienen in unterschiedlichem Ausmaß die Vermögensverwaltungen (KA11), Anpassungen (KA15) und Entschuldungen bezüglich der Landwirtschaft (KA16) sowie hinsichtlich der Vermögensverwaltungen (KA12), (KA13), (ZA4), (AT1) den Zielen des privaten und öffentlichen Sektors.

(f) Daneben existieren Aufgaben, die ebenfalls Ziele in beiden Sektoren betreffen, aber *überwiegend* den *Zielen* bezüglich des *Privatsektors* dienlich sind, z. B. Verkauf (KA6), Beteiligung ausländischer Investoren (KA5), Stillegung (KA9), Einführung am Kapitalmarkt (KA18), Konversion (KA19), Joint-Ventures (ZA2), Abwicklung der Außenhandelsbetriebe (ZA3), Sozialplanleistungen (ZA6).

(g) Nahezu vollständig *auf private* Zielerfüllungen sind die Reprivatisierungsfälle (ZA1), der Ausgleich von Wertverlusten (ZA9) und die Abwertungsverluste bei risikobehafteten Konsumgütern (ZA10) ausgerichtet.

Die Umweltziele (5) und die Beschäftigungsziele (2) betreffen den privaten und den öffentlichen Sektor, während die Demokratieziele besonders mit dem Aufbau der Gebietskörperschaften verflochten sind.

Auf die Verbindungen zwischen Aufgaben und Zielen weist auch die Anlage 2 über die Ziele und deren Verfolgung in den Phasen der Entwicklung der Treuhandanstalt hin. Die Unterziele und deren Messung bzw. Indikatoren weisen nämlich enge Verknüpfungen mit den Tätigkeiten und Maßnahmen der Treuhandanstalt auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Angaben in Anlage 1 zu den Zielerreichungsindikatoren geben Aufschluß über den Umfang der Tätigkeiten der Aufgabenerledigung sowie Zielerreichungen. Sie deuten auch die Intensität der Zielerfüllung an, die in der Abbildung 3 nicht zum Ausdruck kommt. Die Verfolgung öffentlicher Ziele fällt beachtlich aus.

Die Treuhandanstalt verfolgt als Bundesinstitution alle Ziele, die den Auf- sowie Abbau der Treuhandanstalt und der Treuhandunternehmen betreffen. Im *Sinne der Bundesregierung* erhält die Zielgruppe (1) hohe Priorität. Allerdings erlangen inzwischen die Ziele der Finanzierung des Transformationsprozesses (3) besonderes Gewicht, um dem Bund die Transformationsfinanzierung zu erleichtern[54]. Im Rahmen der Zielgruppe (4) interessiert der Aufbau der neuen Bundesverwaltungen[55]. Ferner sorgt die Treuhandanstalt dafür, daß Vermögen auf die Treuhandunternehmen übertragen und zugeordnet wird. Sie ordnet nicht betriebsnotwendige Grundstücke und andere Vermögen weiteren Institutionen des Bundes im Bereich des Verwaltungs- und Finanzvermögens zu und setzt für ihre Treuhandunternehmen Restitutionsansprüche durch oder kommt derartigen Ansprüchen juristisch selbständiger Bundesinstitutionen nach[56]. Die Umweltziele (6) und gesellschaftlichen Ziele (5) der Treuhandanstalt betreffen den Bund ebenfalls. Die gesellschaftlichen Ziele verfolgt sie über Personalpolitik (6.1), (6.2) und Vermögensverwertung, z. B. Parteienvermögen (6.3), im Rahmen ihrer Kernaufgaben.

Im *Interesse der Länder* liegt der Schwerpunkt der Zielverfolgung seitens der Treuhandanstalt auf der Zielgruppe (4). Es wird Verwaltungsvermögen zugeordnet und Finanzvermögen hauptsächlich über Restitution an die Länder gegeben, z. B. Waldflächen, Domänen, Beteiligungen an Häfen, oder über Verkauf, z. B. Energieunternehmen, an Landes-, gemischtwirtschaftliche oder gemischtöffentliche Träger übereignet. Von der Verfolgung von Umweltzielen (5) sind Landesverwaltungen und Unternehmen mit Länderbeteiligungen ebenfalls betroffen. Bei den faktischen Aufgaben dienen Zielerfüllungen der Treuhandanstalt den Ländern, z. B. bei Verkäufen von Treuhandunternehmen, von Grundstücken (Berliner Modell), im Rahmen der Tätigkeit der Wirtschaftskabinette und der Fach- und

---

[54] Die Verfolgung der in dieser Zielgruppe genannten Ziele wirkt sich bis hin zu praktischer Verkaufspolitik und dem Bestreben, Haftungen zu vermeiden, z. B. juristisch nicht als Konzern betrachtet zu werden, aus.

[55] Es handelt sich um das Mitwirken bei der Gestaltung von Bundesverwaltungen, etwa bei der Verwertung von NVA-Vermögen, der Verlagerung von Beschäftigungsaufgaben auf die Bundesanstalt für Arbeit, die Abstimmungen mit dem Bundesvermögensamt, z. B. bei den Entschädigungen sowie die Unterstützung anderer Bundesverwaltungen, z. B. der Reichsbahn.

[56] Die meisten Vermögensansprüche des Bundes gegen Länder und Gemeinden fallen in die Kompetenz der Oberfinanzdirektionen, aber infolge von vorhandenen Beherbergungseinrichtungen, Restaurants, Fischzuchten, Wäldern, Landwirtschaftsflächen kann auch die Treuhandanstalt einbezogen sein, falls sich Bund, Land und Kommune um Vermögen streiten, z. B. um den Fichtelberg oder den Scharmützelsee.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Raumplanungen, an denen die Treuhandanstalt beteiligt wird. Ferner setzt sich die Treuhandanstalt bei der Politikberatung für Länderinteressen ein.

Bezüglich der *Gemeinden und Kreise* verfolgt die Treuhandanstalt in erster Linie die Zielgruppe (4). Das Ziel (4.1) betrifft den Aufbau öffentlicher Einrichtungen über die Zuordnung von Verwaltungsvermögen, von Finanzvermögen und über Eigentumsrestitution. Der Ausbau der Infrastruktur (4.7) besitzt ebenfalls hohe Priorität.

Getätigt wurden auch die Vermögensübertragungen von Schulen (4.3) sowie Übereignungen laut Einigungsvertrag, z. B. von Wohnungen (4.3). Mit Hilfe des Verkaufs nach dem Investitionsvorranggesetzes, gemäß Artikel 6 des 2. Vermögensrechtsänderungsgesetzes[57] werden Kommunen ebenfalls mit Vermögen ausgestattet.

Auch den Neuaufbau kommunaler Verwaltungen (4.7) unterstützt die Treuhandanstalt im kommunalen Interesse. Viele dieser Ziele werden bei der Erledigung der faktischen Aufgaben (Abbildung 4) verfolgt, z. B. bei Beratungen und bei Beteiligungen an verschiedenen Planungen.

Erfolge der Treuhandanstalt bei der Realisierung der meisten Ziele der Gruppe (1) werden von den Gemeinden begrüßt. Häufig bestehen komplementäre Zielbeziehungen zu dieser Zielgruppe, die zur Zeit von großem kommunalem Interesse ist.

Hinsichtlich der für die Stadtentwicklung wichtigen Zielgruppe (4.5) arbeitet die Treuhandanstalt, insbesondere bei Verkäufen und im Zuge von Planungen und Wirtschaftsförderungsaktivitäten, mit Gemeinden teilweise zusammen.

Die Anlage 1 zeigt, daß innerhalb der Treuhandanstalt empirische Zielbeziehungen über die Verflechtung von Aufgaben und Zielerreichungen existieren. Hinzu kommen die empirischen Zielbeziehungen, die außerhalb der Treuhandanstalt bestehen. Es wird deutlich, daß es für die Treuhandanstalt schwierig wird, das Zielbündel (1) anzustreben, wenn nicht gleichzeitig andere Ziele, z. B. Zielbündel (4) in einem befriedigendem Grad verwirklicht werden, insbesondere damit die Zielgruppe (2) erfüllt werden kann. Bei den wertenden Zielbeziehungen resultieren unterschiedliche Gewichtungen je nach Sicht der Wertenden. So erfuhren die Ziele (5) in der Ausbau- und Konsolidierungsphase besondere Beachtung in den Medien, bei Parteien usw.

Verschiedene Aufgaben wurden *innerhalb der Treuhandanstalt* geteilt. Dies betrifft z. B. die Vermögenszuordnung. Innerhalb der Treuhandanstalt ist diese Aufgabe auf die Stelle für Vermögenszuordnung übergegangen. Sie bearbeitet die Anträge der Treuhandkapitalgesellschaften, des Bundes und der Länder. Für Anträge der Gemeinden, Städte und Landkreise ist das Direktorat Kommunalvermögen zuständig.

---

[57] Diese Bestimmungen ersetzten den § 3a des Vermögensgesetzes und §§ 1 und 7 des Investitionsgesetzes (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz, 1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Ziele* werden sich zukünftig wandeln, da die Treuhandanstalt verstärkt einen adäquaten Beitrag zur Wirtschaft in Gesamtdeutschland leisten muß. Deshalb werden einige Ziele ein größeres Gewicht erhalten und andere Ziele werden neu hinzutreten. Im Rahmen des Zielbündels (1) wird als weiteres Ziel die Erzeugung „neuer zukunftsträchtiger Produkte (1.9) erscheinen, und das Ziel Förderung der Konkurrenzfähigkeit (1.4) mehr beachtet. Das Zielbündel (2) gewinnt generell an Bedeutung, das Ziel der Branchenmodernisierung (2.2) erhält größeres Gewicht, und die Ziele „Neuaufbau zukunftssichernder Branchen" (2.4) sowie „Gründung von Hochtechnologiefirmen" (2.5) treten hinzu. Das Zielbündel Finanzierung der Transformation (3) bleibt sehr wichtig. Die „finanzielle Sicherung von Sanierungen und Neugründungen" (3.7) bildet in Zukunft ein zusätzliches Ziel. Die anderen Ziele bleiben aktuell, verlieren aber an Gewicht. Die Zielsetzungen bezüglich der Gebietskörperschaften (4) bleiben zukünftig ebenfalls zu beachten. Weniger wichtig werden die Demokratiesicherungsziele (5), während die Verringerung der Umweltschäden (6) als Zielbündel weiterhin eine Rolle spielt.

Eine *umfangreiche Aufgabe* bildet in den nächsten Jahren die neue faktische Aufgabe des Vertragsmanagements (FA8), da umfangreiche Vertragsneuverhandlungen und Renationalisierungen ehemaliger Treuhandunternehmen infolge fehlender Einhaltung von Vertragsbestimmungen auftreten werden. Sowohl die Reprivatisierungen (ZA1) als auch die Restitutionen (KA14) dauern noch längere Zeit an und Verkäufe gemäß Investitionsvorfahrtsregeln sind noch viele zu erwarten (AT4). Einige Jahre wird die Treuhandanstalt mit Liquidationen (KA9) beschäftigt sein. Die Zusammenarbeit mit den Ländern (AT5) erfordert langfristige Engagements. Über einen längeren Zeitraum muß die Dokumentation (FA7) gepflegt werden. Etliche Management KGs (AT3) werden noch mindestens 6 Jahre existieren. Selbst Apotheken (KA6) müssen noch einige Jahre lang übereignet werden. Längere Zeit nimmt noch die Verwertung des NVA-Vermögens (KA12) und des PDS-Vermögens in Anspruch. Dies trifft auch für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen zu, wo teilweise Pachtverträge von über 12 Jahren Dauer bestehen. Vermögenszuordnungen und -übertragungen (KA14) beschäftigen die Treuhandanstalt noch viele Jahre. Die Abwicklung finanzieller Belastungen (ZA3), (ZA7), (ZA8), (ZA9), (ZA11), von Entschädigungen (ZA11) und des aufgelaufenen Schuldenberges (ZA7), (ZA8), (ZA11) sowie die Neufinanzierungen bilden langwierige, belastende Aufgaben. Ferner werden die Spezialgesellschaften (Abbildung 1) noch etliche Jahre existieren und eventuell Vermehrungen erfahren. Unabhängig von der zukünftigen Organisationsform als eine Treuhandanstalt, als mehrere Anstalten, als Bundesbehörde oder Abteilung eines Ministeriums, als gemischtöffentliche Unternehmen, öffentliche Unternehmen oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen werden die von der Treuhandanstalt zu verfolgenden Ziele oder Aufgaben im Hinblick auf den Ausbau von Gemeinden, Ländern und Bund sowie der Gründung privater Unternehmen eine beträchtliche Rolle spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Zuordnungskriterien auf föderale Träger

I. Das Nutzwertkriterium auf der Basis des Zielsystems der Treuhandanstalt

Ein gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen (*Friedrich,* 1991, S. 228 ff.) in Form einer Indikatornutzwertrechnung auf der Basis des Zielsystems der Treuhandanstalt, mit Hilfe dessen Daten systematisch zusammengestellt, verbucht und periodische Erfolge ausgewiesen werden, existiert nicht. Allerdings würde sich anbieten, zumindest projektbezogene Nutzwertanalysen[58] vorzunehmen, z. B. für Verkäufe. Aus möglichen Projektalternativen wäre jene zu wählen, die den *höchsten gegenwärtigen Nutzwert* ermöglicht. Bei alternativer Verwertbarkeit eines Vermögens müßte der Einsatz dieses Vermögens je nach Nutzwerthöhe im öffentlichen oder im privaten Sektor erfolgen.

Für eine *Nutzwertanalyse* im Sinne aller Ziele der Treuhandanstalt sind zur Zeit die Voraussetzungen nicht erfüllt. Das Zielsystem hat sich im Zuge der Entwicklung der Treuhandanstalt stark differenziert (Abbildung 3). Die Erforschung der Effekte der Aktivitäten der Treuhandanstalt insgesamt sowie bezüglich einzelner Aspekte steckt aber noch in den Anfängen.

Für die Treuhandanstalt ist es daher sehr schwer, *alternative Entscheidungssituationen* für die Verkaufs-, Übertragungs-, Zuordnungs-, Stillegungs- und Sanierungsentscheidungen herzustellen. Der *Zielbeitrag der Treuhandanstalt* bei einigen Zielen ist kaum feststellbar, da mehrere Entscheidungsträger an Vermögens- und Betriebsentscheidungen mitwirken[59]. Aus den beiden genannten Gründen ist die inhaltliche Zielbestimmung, insbesondere die *Skalierung* der Zielerreichungsgrade enorm schwierig. Die Zieldimensionierung und die Vergabe einer Zahl, oder die Kennzeichnung eines Zustandes bei dem keine Zielerreichung stattfindet, ist äußerst diffizil[60]. Ein Konsens über die *Gewichtung der Ziele* ist nicht vorhanden. Selbst zwischen den Abteilungen der Treuhandanstalt wird es unterschiedliche Zielgewichtungen geben. Die Vergabe von Wertgewichten innerhalb einer additiven Nutzwertfunktion ist dort noch nicht erfolgt und geschähe — wie oben angedeutet — außerhalb der Treuhandanstalt unterschiedlich[61]. Die

---

[58] Als Projekte könnten Unternehmensverkäufe, Vermögensverkäufe, Vermögensübertragungen, Sanierungsvorhaben und -konzepte, Stillegungsvorhaben, Kreditierungen, Finanzhilfen, Verpachtungen, Beteiligungen usw. in Frage kommen. Zu den Nutzwertanalysen vgl. *Zangemeister* (1970) und *Bartnick* (1983).

[59] Die in der Anlage 1 angegebenen Erfolgsnennungen bieten nur grobe Hinweise.

[60] Die Angaben in Anlage 1 stellen in erster Linie Zielarten dar und enthalten nur grobe Hinweise auf Zielerfüllungen.

[61] Z. B. beim Bundesministerium der Finanzen, beim Bundesministerium für Wirtschaft, bei den einzelnen Bundesländern, den Kommunen und ihren Verbänden, den Gewerkschaften und einzelnen Verbänden sowie Treuhandunternehmen, Treuhandbelegschaften und externen Unternehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gruppe der Wertenden und die Gruppe der von den Aktivitäten der Treuhandanstalt Betroffenen muß abgegrenzt werden, denn für die Formulierung des Zielsystems wird eine *räumliche Spezifikation* erforderlich. Soll die Operationalisierung des Zieles „Beschäftigung erhalten" die Beschäftigung im ehemaligen Treuhandunternehmen, im neuen Unternehmen, in der Standortgemeinde, im neuen Bundesland, in Deutschland oder in der EG betreffen? Dies gilt ähnlich für die Konkretisierung von Investitions-, Gewinnsteigerungs-, Sanierungsabsichten, usw. Eine *zeitliche Spezifikation,* z. B. hinsichtlich der Zeiträume der Zielerfüllung und der einbezogenen Generationen, ist vonnöten. Hier existieren zur Zeit nur wenige Festlegungen, obwohl Arbeitsplatzgarantien bekannt gegeben[62] und Verpachtungen vorgenommen werden. Der Streit um die Existenzdauer der Treuhandanstalt weist auf fehlende exakte Zeithorizontvorstellungen hin. Die *sprachliche Operationalisierung* (*Friedrich,* 1977 b) zur Verständigung und Zielakzeptanz, oder die Operationalisierung hinsichtlich der Konfliktbewältigungen oder zur Erleichterung von Kompensationen besitzt Bedeutung. Beispielsweise bezeichnet die Treuhandanstalt gerne Verkäufe als Privatisierungen[63]. Aufgrund der Schwierigkeiten ihr Zielsystem zu operationalisieren, wegen der überwältigend vielen Ziele und aufgrund der implizierten Zielkonflikte versucht die Treuhandanstalt, ihr Zielsystem für betriebswirtschaftliche, wirtschaftspolitische und politische Zwecke zu verengen. Sie konzentriert sich bei Einzelentscheidungen auf *geringere Zielmengen* oder sie nimmt einige Ziele nur in Form von Nebenbedingungen in ihr Kalkül auf. Die Erzielung (3.1) von Einnahmen, der Arbeitsplatzerhalt und die Realisierung einer hohen Investitionssumme seitens der Käufer (2.2), (2.3) bilden ebenfalls entscheidungsleitende Ziele. Allerdings wird die Gewichtung dieser Ziele fallweise vorgenommen. Eine exakte Richtlinie über die Messung der Ziele und deren Verknüpfung und Gewichtung ist der Öffentlichkeit nicht bekannt. Lediglich die Feststellung von Preissetzungsspielräumen (*Bundesministerium für Finanzen,* 1992, Nr. 38) infolge der Vornahme von finanziellen Bewertungen, von Grundstückswertermittlungen, der Wahrnehmung von Schuldenverzichtsmöglichkeiten und der Übernahmen oder Freistellungen von Umweltlasten tragen zur Spezifizierung des Zieles Einnahmeerzielung bei. *Ansätze zu einer Zieloperationalisierung* existieren für die Treuhandanstalt intern. Die Gehälter von Führungskräften werden über ein Bonussystem teilweise erfolgsorientiert fixiert. Als Ziel- und Erfolgskriterien dienen u. a. Zahl der Verkäufe, garantierte Arbeitsplätze, Investitionszusagen usw.[64].

---

[62] Bei den veröffentlichten Zahlen wird häufig nicht angegeben, ob es sich einfach um die zum Zeitpunkt eines Kaufes oder einer Vermögensübernahme rechtlich erforderliche und vorübergehende Übernahme bestehender Arbeitsverträge oder um Arbeitsplatzgarantien hinsichtlich eines längeren Zeitraumes handelt.

[63] Sie agiert mit Wertgutachten, Altschulden usw. Sie benutzt Arbeitsplatzargumente bei Preisfixierungen.

[64] Auskünfte seitens der Treuhandanstalt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das *Entscheidungskriterium,* „wähle jenen Käufer oder jene Maßnahme, bei der der Nutzwert unter projektbezogenen Nebenbedingungen am höchsten ausfällt", beinhaltet kein hinreichend spezifiziertes Kriterium, das die quantitative Erfassung des Nutzwertes der zu beurteilenden Alternativen einbezieht. So werden Verkäufe an private und öffentliche Träger prinzipiell nicht unterschiedlich behandelt[65]. Insbesondere solche Entscheidungskriterien fehlen, die die Ziele bezüglich des öffentlichen Sektors explizit berücksichtigen. Noch weniger geben Entscheidungskriterien Hinweise darauf, welche der föderalen Ebenen oder welche der zugehörigen Gebietskörperschaften ausgestattet werden soll.

II. Zuordnungskriterien auf der Basis ökonomischer Vorstellungen zur Festlegung des Umfanges der Staatstätigkeit in der Föderation

1. Überblick

Die traditionelle wirtschaftswissenschaftliche und finanzwissenschaftliche Literatur offeriert sechs *Gruppen von Ansätzen,* die dazu dienen, Zuweisungskriterien zu erlangen. Es handelt sich um die Theorie der öffentlichen Güter, um Überlegungen zu property rights nebst Transaktionskostenansätzen, um die Theorie der lokalen öffentlichen Güter, um public choice und bürokratietheoretische Ansätze sowie um Überlegungen aus der Theorie des Föderalismus. Die meisten dieser Ansätze bieten Hinweise darauf, ob Güterbereitstellungen im öffentlichen Sektor oder im Privatsektor stattfinden sollen. Nur einige von ihnen bieten direkte Hinweise auf Zuweisungen zu föderalen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften. Ferner lassen sich die Kriterien danach betrachten, für welche Leistungs- und Aufgabengruppen der Treuhandanstalt sie formuliert werden. Sie dienen der Zuordnung der Treuhandanstalt und ihrer Niederlassungen selbst und von Vermögen, Unternehmen, usw. an private Institutionen sowie öffentliche Institutionen, die verschiedenen föderalen Ebenen angehören.

Der Beitrag der in der Literatur angegeben Kriterien zur Lösung dieser Zuordnungs- und Übertragungsprobleme fällt bescheiden aus. So ist Niskanen beizupflichten, der ausführt: „We should recognize, however, that we have almost no theory that bears how far a nation should go down the road of privatization and what remaining services should a government produce" (*Niskanen,* 1992, S. 224). Dies gilt ebenfalls für die Zuordnung von Vermögen und Unternehmen zu öffentlichen Trägern unterschiedlicher föderaler Ebenen. Die einzelnen Ansätze werden an anderer Stelle auf die Gewinnung von Kriterien hin überprüft (*Friedrich,* 1993).

---

[65] Häufig wird im Sinne einzelner Ziele lediglich für oder gegen eine Alternative argumentiert oder sogar polemisiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Kriterien ohne Berücksichtigung föderaler Ebenen*

Die *Theorie der öffentlichen Güter* bietet wenige Anhaltspunkte für Zu- und Einordnungen von Treuhandaktivitäten. Dies liegt zum einen an der inadäquaten Definition von Gütern einerseits und von öffentlichen Gütern andererseits. In der Finanzwissenschaft stellt man bei der Festlegung eines Gutes gerne auf die Wirkungen und die Nutzen, die entstehen, als Gut ab und nicht auf technisch verifizierbare, vorgehaltene oder abgegebene Güter und Leistungen[66]. Dementsprechend werden *reine öffentliche Güter*[67] mittels nachfrageorientierter Eigenschaften definiert.

Nachfrageorientierte reine öffentliche Güter sowie *gemischte Güter*[68] stellt die Treuhandanstalt nur in Ausnahmefällen bereit, denn

— die Dienstleistungen der Treuhandzentrale und der Niederlassungen erfolgen meist individuell an einzelne Abnehmer,

— die Treuhandunternehmen, ihre Betriebsteile und die Vermögen, die die Treuhandanstalt besitzt, dienen meist nicht der Erzeugung reiner oder gemischter öffentlicher Güter,

— dort, wo gemischte Güter vereinzelt erzeugt werden, ist eine Zuordnung entweder zu privaten oder zu öffentlichen Wirtschaftseinheiten nicht zwingend.

Wäre die Anwendung des Entscheidungskriteriums öffentliche Güter gerechtfertigt, so ergäbe sich eine umfangreiche Zuordnung von Treuhandunternehmen, Betriebsteilen und Vermögen zum Privatsektor. Werden öffentliche Güter jedoch als solche Güter interpretiert, die mit *externen Effekten*[69] verbunden sind, müßte eine umfangreiche Zuordnung von Dienstleistungen, Treuhandunternehmen und Vermögen in den öffentlichen Sektor stattfinden, da die meisten von Ihnen umfangreiche externe Effekte aufweisen. Allerdings ist nur bei Heranziehung von zusätzlichen Kriterien eine föderale Zuordnung gewährleistet.

---

66 Güter, die im öffentlichen Sektor angeboten werden, definiert man unterschiedlich, als Nutzenstiftung, abgegebenes materielles oder immaterielles Gut, als Angebot abnehmbarer materieller und immaterieller Güter oder als Ausdruck des Faktoreinsatzes, vgl. *Friedrich* (1984).

67 Sie zeichnen sich durch Nichtausschließbarkeit, Unteilbarkeit, gemeinsamen Konsum und Nichtrivalität aus. Vgl. dazu *Samuelson* (1954, S. 387-389), *Aronson* (1985), *Krause-Junk* (1977, S. 687-711), *Cowen* (1985, S. 53-63).

68 Für gemischte Güter läßt sich bei gemeinsamem Konsum und Nichtrivalität eine Ausschließbarkeit organisieren oder man organisiert sie nicht, obwohl die beiden Bedingungen nicht vorliegen. Vgl. dazu *Blankart* (1991).

69 Vgl. dazu *Cowen* (1985, S. 53-63). Bei externen Effekten handelt es sich um Wirkungen und Übertragungen, die nicht über einen Tauschvorgang erfolgen. Eine Orientierung an externen Effekten müßte externe Effekte jeweils zwischen Haushalten, Unternehmen und Verwaltungen berücksichtigen. Nicht nur die Finanzierung dieser Güter wird wegen eines free-rider-Verhalten bei erwünschten externen Effekten erschwert, sondern die Selbstkoordinierung über Tauschvorgänge fällt schwierig aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Viele der mit dem Vermögen der Treuhandanstalt sowie von den Treuhandunternehmen erzeugten Dienstleistungen oder materiellen Gütern weisen die Charakteristika meritorischer Güter[70] auf. Das Konzept der *meritorischen Güter* bietet kein Zuordnungskriterium, das eine präzise Zuordnung von Vermögen usw. auf Verwaltungen, öffentliche Unternehmen oder regulierte Privatunternehmen erlaubt. Ebenso wenig dienlich ist der Bezug auf *verteilungspolitische Güter,* die die Treuhandanstalt im Zuge ihrer Dienstleistungen, Vermögensübertragungen und der Produktion der Treuhandunternehmen öfters darbietet, um eine Zuordnungsregel abzuleiten. Verteilungspolitische Güter werden nämlich sowohl im Privatsektor als auch im öffentlichen Sektor erzeugt.

Um mittels der aufgeführten Konzepte *Zuordnungsregeln* zu gewinnen, sollten:

— die in diesen Konzepten angesprochenen Eigenschaften präzisiert und operationalisiert werden,

— müßten die entscheidungsleitenden Intensitäten der einbezogenen Eigenschaften festgelegt und

— eine Gewichtung der Eigenschaften vorgenommen sowie

— zusätzliche Eigenschaften zur Zuweisung auf Institutionen und föderale Ebenen eingeführt werden.

Ein Versuch, *öffentliche Güter von der Produktionsseite* zu definieren, findet sich in Abbildung 6. Die dort genannten Grundeigenschaften basieren auf der Überlegung, daß Wirtschaftseinheiten im öffentlichen Sektor für eine Gesellschaft gewährleisten sollen, daß Einzelne oder die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit vor wirtschaftsunfriedlichem Verhalten, externen belastenden Wirkungen sowie Produktions- und Versorgungszusammenbruch geschützt werden sollen (*Friedrich,* 1984). Güter, die diesen Zwecken dienen oder von denen solche Gefahren ausgehen, besitzen spezielle Angebotseigenschaften, welche die Produktion dieser Güter im öffentlichen Sektor nahelegt. Häufig werden hoheitliche Eingriffsnotwendigkeiten zur Erzeugung dieser Leistungen erforderlich. Mit Hilfe der in Abbildung 6 dargestellten Eigenschaften lassen sich Zuweisungen auf Verwaltungen im engeren Sinne, auf öffentliche Unternehmen (einschließlich gemischtöffentlicher Unternehmen), beliehene Unternehmen, regulierte Unternehmen, private Unternehmen und Unternehmen im Schattensektor festlegen (*Friedrich,* 1984). Die *Gütereigenschaften* beinhalten *Zuweisungskriterien,* die man im Falle der Treuhandanstalt heranziehen könnte.

Dementsprechend treffen folgende Eigenschaften für die Treuhandanstalt und die von ihr erzeugten Leistungen zu.

---

[70] Sie werden von den Empfängern nicht in dem Umfange nachgefragt, daß als erwünscht erachtete externe Effekte sich in genügendem Umfange auswirken (meritorische Güter) oder daß unerwünschte externe Effekte nicht genügend eingedämmt werden (demeritorische Güter). Vgl. dazu *Musgrave,* R. A. / *Musgrave,* P. B. (1984), *Timm* (1981, S. 135-255), *Brümmerhoff* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigenschaften eines angebotsorientierten öffentlichen Gutes	Verwaltung	Öffentliches-Unternehmen	Gemischtwirtschaftliches Unternehmen	Beliehenes Unternehmen	Privates reguliertes Unternehmen	Privates Unternehmen	Reguliertes öffentliches Unternehmen
Existenzsicherungseigenschaften (1)	x	x	x	x			x
Gleichbleibendes Angebot durch mehrere Anbieter (2)	x	x	x	x			x
Unfreiwillige Mitwirkung bei der Abgabe (3)	x			x			
Erwünschte Effekte (4)	x	x	x	x	x		x
Dienstbereitschaft bei geringer Kapitalauslastung (5)	x	x		x	x		x
Abgegrenzter Kreis von Abnehmern (6)	x	x		x			x
Gut blockiert oder beeinträchtigt andere Wirtschaftseinheiten (7)	x			x	x		x
Zusammenwirken von Wirtschaftseinheiten ohne Tauschbeziehungen (8)	x			x			
Nur für öffentliche Abnehmer (9)	x						
Vorteile schlagen sich nicht beim Produzenten nieder (10)	x						
Inputs stammen von anderen Verwaltungen (11)	x						
Zusammenwirken öffentlicher Verwaltungen (12)	x						
Technische Dependenzen zu anderen öffentlichen Inputs und Outputs (13)	x	x					x
Kapitalvorhaltung (14)	x	x					x
Zwangsweiser Bezug von Inputs (15)	x						
Rücksichtnahme bei der Beschaffung, Entschädigung (16)	x						
Spezielle Inputs des öffentlichen Sektors (17)	x	x					x
Existenzgefährdende Produktionen (18)	x	x	x		x		x
Gemeinsame Produktionen mit Verwaltungen (19)	x						
Fehlende Trennung von Inputs und Outputs (20)	x						
Garantie gleicher Outputeigenschaften durch öffentliche Produktionsweise (21)	x						

Abbildung 6: Zuordnung angebotsorientierter öffentlicher Güter zu Institutionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verkaufs- und Übertragungsleistungen usw., dienen:

— der Existenzsicherung von privaten und öffentlichen Wirtschaftseinheiten (1),

— sie sollen von gleicher rechtlicher Konsistenz sein (2),

— und sie sollen gewünschte Effekte hervorrufen (4).

Weitere zutreffende Eigenschaften sind:

— Für einige Leistungen der Treuhandanstalt kommt nur ein begrenzter Kreis von Empfängern, z. B. private und öffentliche Alteigentümer, in Frage (6),

— Treuhandunternehmen blockieren manchmal andere Produktionen (7) und

— die Leistungen der Treuhandanstalt werden von Gemeinden nicht immer freiwillig abgenommen (8) (Übertragungen).

— Teilweise geschieht die Abgabe an öffentliche Abnehmer (9) und

— die Vorteile aus Verkäufen, Übertragungen usw. schlagen sich auch finanziell hauptsächlich bei den Empfängern nieder (10).

— In begrenztem Umfange werden Inputs von anderen Verwaltungen bezogen, z. B. von Vermögensämtern, Grundbuchämtern (11) und

— dabei müssen öffentliche Lieferanten zusammenwirken (12).

— Entschädigungsfragen spielen eine Rolle (16), und

— die Produktion ist infolge rechtlicher Anforderungen teilweise auf Inputs aus dem öffentlichen Sektor angewiesen (17).

— Die Produktionsvorgänge gehen mit existenzgefährdenden Wirkungen einher (18), und

— die Prinzipien von Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit der Mittel usw., sind zumindest partiell zu befolgen (21).

Gemäß Abbildung 6 weist die Treuhandanstalt selbst jene Eigenschaften, die für ein öffentliches Unternehmen sprechen, größtenteils auf. Einige Eigenheiten legen die Einordnung als öffentliche Verwaltung im engeren Sinne nahe. Insofern ist die Treuhandanstalt mit Recht eine *Bundesinstitution*.

Gemäß den Kriterien gehören ihre Aktivitäten teilweise in den öffentlichen Sektor, z. B. ihre Beratungsleistungen gegenüber Gebietskörperschaften, die vorläufige Führung von öffentlichen Unternehmen und die Erhaltung von Infrastruktur. Bei Verkäufen und Übertragungen können Anhaltspunkte für die Zuweisung ihrer Aktivitäten in den öffentlichen und in den Privatsektor gewonnen werden. Die Bestimmungen des Vereinigungsvertrages kennzeichnen jene Vermögen und Wirtschaftseinheiten, deren Aktivitäten Charakteristika aufweisen, die in der ersten Spalte als Verwaltungsvermögen vermerkt worden sind, und die den *Verwaltungen im engeren Sinne* zuzuweisen sind. Ferner treffen Eigenheiten für öffentliche oder gemischt-öffentliche Unternehmen zu, insbesondere für den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Infrastrukturbereich, z. B. Unternehmen der Wasserversorgung oder Häfen, die als öffentliche Unternehmen fungieren, und bei denen die Treuhandanstalt tatsächlich an öffentliche Eigentümer übereignet. Zumindest vorübergehend trafen für die meisten Unternehmen der Treuhandanstalt die Kriterien für *öffentliche Unternehmen* zu, so daß es sinnvoll war, sie als Treuhandunternehmen zu führen. Regulierte öffentliche Unternehmen bilden in besonderem Maße die Wohnungsunternehmen und die öffentlichen sowie gemischtwirtschaftlichen Unternehmen der Energieversorgung. *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen* entstehen teilweise wegen des Zutreffens der genannten Charakteristika oder wegen der Sanierungsaktivitäten. Die entsprechenden Charakteristika von beliehenen Unternehmen treffen z. B. auf TÜV und DEKRA zu. *Regulierte private Unternehmen* bilden sich im Bank- und Versicherungswesen heraus. Regulierte private Unternehmen entstehen infolge der Verkaufsaktivitäten der Treuhandanstalt in großem Umfange. Sie sind wegen der Beschäftigungs- und Investitionsauflagen reguliert. Ansonsten entstehen auch private Unternehmen, die den üblichen Regulierungen unterliegen.

Soweit den Kriterien nicht entsprochen wird, sollte man unregulierte private Unternehmen gründen. Dies geschieht im wesentlichen auf dem Wege der Neugründung von Unternehmen, an der die Treuhandanstalt nicht beteiligt ist.

Allerdings bleiben auch die Kriterien auf der Grundlage dieses Ansatzes unvollkommen. Zum einen bleiben die nachfrageorientierten üblichen Kriterien öffentlicher Güter außer Betracht, und zum anderen werden die Probleme öffentlicher Zielsetzungen, räumliche und zeitliche Aspekte, der dezentrale Staatsaufbau usw., nicht berücksichtigt. Ferner müßten für die einzelnen Eigenschaften *exaktere Kriterien* definiert, und diese operationalisiert werden (*Friedrich,* 1984). Deshalb wurde bei der obigen Zuordnung davon ausgegangen, daß die entsprechenden Eigenschaften für die betrachteten Unternehmen entweder gänzlich fehlen oder existieren.

Die angebotsorientierte Betrachtung ermöglicht eine differenzierte Zuweisung auf unterschiedliche Gruppen von Wirtschaftseinheiten im öffentlichen und privaten Sektor. Allerdings fehlen Kriterien für Zuweisungen auf Wirtschaftseinheiten unterschiedlicher föderaler Ebenen.

In Abkehr von der Orientierung an Gütereigenschaften lassen sich Zuordnungsentscheidungen auf Überlegungen zur *Wohlfahrtserhöhung* basieren. Mit Hilfe des Zahlungsbereitschaftsansatzes wäre der *Nettonutzen* von Projekten bzw. Zuordnungen zu bestimmen, da eine Wohlfahrtsfunktion oder eine institutionsbezogene Wohlfahrtsfunktion (oben Nutzwertfunktion) nicht zur Verfügung steht.

Als *Kriterium* resultiert: Wähle jene Verwendungsart, bei der der Nettonutzen am höchsten ist. Für den verkürzten Zahlungsbereitschaftsansatz[71] ist der Netto-

[71] Vgl. dazu *Musgrave,* R. A. (1969, S. 797-806), *Andel* (1977, S. 477-519). Als soziale Vorteile wird nur auf Konsumentenrenten und Umsätze abgestellt, und die sozia-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nutzen für jenes Aktivitätsniveau zu bestimmen, bei dem die *Grenzkosten-Preis-Stellung* erfüllt ist.

Ausgehend von *sinkenden Grenzkosten* der Treuhandunternehmen, in deren Bereich die Treuhandunternehmen infolge der Nachfrageausfälle, z. B. im Osthandel, geraten sind, ergibt sich aus der Forderung[72], daß der Zentralstaat die Verluste der Unternehmen ausgleichen soll, ein Argument für den Verbleib der Treuhandunternehmen im Bundeseigentum der Treuhandanstalt, es sei denn es ließe sich eine Verwertungsalternative mit höherem Nettonutzen finden. Das übliche Argument für die Übertragung an andere öffentliche Unternehmen resultiert, wenn infolge fallender Grenz- und Durchschnittskosten Verluste entstehen, die ein privater Unternehmer nicht in Kauf nimmt, oder falls die Preisabsatzfunktion unterhalb der Durchschnittskostenkurve verläuft. Schwierig ist die Ermittlung der Grenzkosten usw., wenn andere Marktformen vorliegen und andere Aktionsparameter als Preise benutzt werden (*Friedrich,* 1978). Im Grunde genommen resultiert die Empfehlung bei zu erwartendem *Marktversagen* (*Arnold,* 1992, S. 203 ff.), das entsprechende Unternehmen oder den Teilbetrieb im öffentlichen Sektor zu belassen.

Aus einem Nettonutzenmaximierungsansatz ergeben sich Grenzkostenpreisregeln bezüglich des Mengen- und des Qualitätsangebotes (*Friedrich,* 1969, S. 89 ff.; *Arnold,* 1992, 226 ff.). Es resultieren die oben genannten Argumente für die Einschaltung öffentlicher Unternehmen.

Für Zwischenprodukte mit öffentlichem Gutscharakter wird postuliert, daß eine öffentliche Bereitstellung von Zwischenprodukten solange erfolgen soll, bis der Zuwachs an Konsumentenrente (oder Einkommen) noch größer ist als der Kostenzuwachs der Produktion an öffentlichen Zwischenprodukten (*Arnold,* 1992, S. 203 ff.). Nutzen-Kosten-Analysen der öffentlichen und privaten Erstellung von Zwischenprodukten sind erforderlich.

Große Probleme ruft die Ermittlung des Nettonutzens für einzelne Vermögensteile und Einzelleistungen der Treuhandanstalt hervor. Die auf Nutzen-Kosten-Analysen basierenden Aussagen unterstellen eine Modellwirtschaft, für die restriktive Bedingungen erfüllt sein müssen[73].

---

len Nachteile schlagen sich nur in den betriebswirtschaftlichen Kosten nieder. Man sieht z. B. von der Zahlungsbereitschaft für oder gegen externe Effekte ab.

[72] Da aufgrund des Nachfragerückganges nach den industriellen Produkten der Treuhandunternehmen, insbesondere im Osthandel, sich viele Treuhandunternehmen im Bereich sinkender Grenz- und Durchschnittskosten befinden, sollten sie zu Grenzkostenpreisen anbieten, und das entstehende finanzielle Defizit wäre aus dem Haushalt der Treuhandanstalt zu decken. Vgl. die Diskussion in *Friedrich* (1969, S. 152 ff.), *Blankart* (1980, S. 38-51), *Bös* (1981, S. 47 ff.).

[73] In dieser Modellwirtschaft werten nur Konsumenten und Wähler. Sie wird über vollständige Konkurrenz im Privatsektor und über politische Konkurrenz im Zwei-Parteien-System mit Mehrheitswahlrecht und Medianwählerlösungen im öffentlichen Sektor gesteuert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der *Property-Rights-Ansatz*[74] behandelt die Zuordnung von Rechtsbündeln auf ein oder mehrere Individuen und den Grad der inhaltlichen Beschränkung von Verfügungsrechten. Die Verteilung dieser Verfügungsrechte oder die Veränderung führt zu Veränderungen des Nettonutzens. In ihm gelangen auch Transaktionskosten zum Ausdruck, die von vielen Forschern in das Zentrum ihrer Überlegungen gerückt werden. Die *Transaktionskosten*[75] können aus dem laufenden Betrieb resultieren oder aus der Veränderung der Verfügungsrechte herrühren. Anhänger des Property-Rights-Ansatzes vermuten hohe laufende Transaktionskosten bei öffentlichen Unternehmen und empfehlen Privatisierungen. Die Transaktionskosten der Veränderung werden vermutlich infolge der Bereinigung der Verfügungsrechte über die Treuhandanstalt tendenziell geringer ausfallen als bei anderen Lösungen. Da weder über den Nettonutzen der Festlegung von Verfügungsrechten oder die anfallenden Transaktionskosten exakte Aussagen möglich sind und schon gar nicht über die Zuweisung auf föderale Institutionen, bilden Property-Rights-Ansätze ebenfalls keine Basis für Zuordnungsregeln. Wird die Tätigkeit der Treuhandanstalt als beauftragter Agent eines Prinzipals (z. B. Wähler) interpretiert, so könnte mittels eines *Prinzipal-Agent Modells* eine günstigste Aufgabenerledigung eruiert werden. Allerdings ist, um zu praktikablen Zuweisungskriterien zu gelangen, die Ziel- und Aufgabenstellung zu komplex.

Politökonomische[76] oder *bürokratietheoretische* Ansätze bilden die Basis für weitere Kriterien. Erstere stellen auf Stimmenmaximierungsmodelle, Stimmentauschmodelle, Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen oder politische Koalitionsbildungen ab. Eine Nutzwertfunktion mag im Sinne Rothenbergs (*Rothenberg,* 1965) sowohl ideologisch begründete Ziele als auch politische Absichten umfassen. Die Übertragung eines dreistufigen Modells einer Verwaltungsbranche (*Friedrich / Pfeilsticker,* 1986) mit ihren obersten, mittleren und unteren Verwaltungen, etwa Bundesfinanzministerium, Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen, gibt nur wenige Hinweise auf Zuweisungskriterien. Man landet wiederum bei der fallweisen Anwendung eines Nutzwertkriteriums.

Für *Zwischenprodukte,* die im öffentlichen Sektor erstellt werden, hat Timm abgeleitet, daß eine Zurverfügungstellung über den öffentlichen Sektor zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Produktion dann erfolgen soll, wenn die *Grenzproduktivität* der über Staatsausgaben finanzierten Vorleistungen größer ist als jene privater Unternehmen (*Timm,* 1969, S. 209; *Hedtkamp,* 1977, S. 186 ff.). Die Treuhandanstalt ist jedoch schwerlich fähig, Grenzproduktivitäten abzuschätzen. Die Vermögensübertragung an eine Verwaltung wird notwendig, wenn eine private Produktion, eine Unternehmensansiedlung oder eine andere öffentliche Produktion ohne die, mit Hilfe dieses Vermögens produzierten, Vorleistungen

---

74 Vgl. dazu auch *Furubotn / Pejovcich* (1972, S. 1137-1162), *Tietzel* (1981, S. 207-243), *Budäus / Gerum / Zimmermann* (1988), Noll (1992).

75 Vgl. *Coase* (1937), *Williamson* (1975).

76 Vgl. *Ziemes* (1992)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht stattfinden kann (*Biermann / Friedrich,* 1972). Solche Fälle sind auch für die Treuhandanstalt unschwer feststellbar.

Mikroökonomische Kriterien zur Wahl von Projektalternativen, die höhere Ausbringungsmengen ermöglichen und zu Kostenwirksamkeitsansätzen führen, stehen zur Verfügung (*Friedrich,* 1969), falls sowohl für Aktivitäten im Privatsektor als auch im öffentlichen Sektor die *Ausbringungsmenge* als relevantes Kriterium akzeptiert wird. Dies ist angesichts unterschiedlicher Zielsetzungen der Wirtschaftseinheiten im privaten Sektor, z. B. Gewinnmaximierung, und im öffentlichen Sektor, z. B. Mengenmaximierung bei Vollkostendeckung oder vorgegebenem Verlust bzw. fixiertem Budget, nicht sehr wahrscheinlich.

Kriterien auf der Basis von Nutzenkostenanalysen bis hin zu Kostenwirksamkeitsanalysen bieten keine effektiven Hilfen für die Zuweisungsentscheidungen in einem Zentralstaat.

3. Kriterien für Zuweisungen unter Berücksichtigung von Gemeinden

Entsprechend den Überlegungen von Tiebout (*Tiebout,* 1956; *Tiebout,* 1977; *Meisterling,* 1968) können Bürger, die mit der Zurverfügungstellung lokaler öffentlicher Leistungen nicht zufrieden sind, in eine andere Gemeinde umziehen. Die Einwohner vergleichen ihren Nutzen aus der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen mit dem Nutzenverlust durch deren Finanzierungsbeitrag. Obwohl die Ergebnisse Tiebouts unter restriktiven Bedingungen (*Aronson,* 1985) abgeleitet worden sind, geben sie doch Hinweise auf Kriterien, die bei Übertragungen beachtet werden müssen. Das Zutreffen der Hypothese von Tiebout ist aber umstritten (*Oates,* 1969; *Aronson / Schwarz,* 1973).

Wären der Treuhandanstalt die günstigste Verteilung der Kapazitäten bekannt, so ergäbe sich das *Kriterium:* Steuere die Übereignungen in der Weise, daß Wanderungen zur günstigsten Kapazitätsverteilung und — ausnutzung führen. Allerdings ist der Treuhandanstalt eine derartige, über Wanderung erreichbare günstigste Kapazitäts-, Leistungs- und Finanzierungsverteilung nicht bekannt.

Aus Modellen mit *lokalen öffentlichen Gütern* und privaten Gütern, die beide dem Konsum dienen (*Arnold,* 1992, S. 277 ff.), wobei Gemeindegröße, Realtransfer und Bevölkerungsaufteilung bestimmt werden, ergeben sich Bedingungen, die Aussagen über die günstigste Produktion und die *günstigste Bevölkerungsverteilung* ermöglichen[77]. Letztere stellt sich ein, wenn in allen Gemeinden die Grenzproduktivität der Arbeit in der Gemeinde dem Pro-Kopf-Konsum indivi-

[77] Allerdings werden häufig identische Nutzenfunktionen der Bürger und ein Gut angenommen, welches mit Hilfe von Arbeitseinsatz und Boden produziert wird, das entweder als lokales öffentliches Konsumgut oder als individuelles privates Gut genutzt werden kann. Das Gut wird von vielen Unternehmen bei vollständiger Konkurrenz produziert, die Menge des lokalen öffentlichen Gutes wird in einem Referendum festgelegt und der Boden befindet sich in öffentlichem Eigentum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dueller Güter in dieser Gemeinde entspricht. Man könnte folgern: Die Treuhandanstalt soll in der Weise übereignen, daß sich die Differenz zwischen Grenzproduktivität und Pro-Kopf-Konsum angleicht. Zur Anwendung des *Kriteriums* benötigt die Treuhandanstalt Information über Veränderungen, die eine Zuweisung von Aktivitäten aus dem Treuhandanstaltbereich auf private oder öffentliche Produktion bewirken. Die angesprochenen Ansätze eröffnen diese Möglichkeit in der vorliegenden Form nicht. Ferner handelt es sich bei den Leistungen, die von Treuhandinstitutionen geboten werden, häufig um Zwischenprodukte, während die angesprochenen Ansätze sich auf Endprodukte beziehen. Obwohl von der Annahme repräsentativer Nutzenfunktionen abgegangen wird[78], bleiben andere restriktive Annahmen erhalten.

Öfters wird infolge einer Übereignung an eine Gemeinde die örtliche Transformationskurve nach außen zu größeren Produktionsvolumina hin verlagert (*Arnold,* 1992, S. 209). Bei gegebenen Verhältnissen der Produktpreise resultiert ein *größerer regionaler Güteraustausch,* der die örtliche Wohlfahrt steigert. Die für die Treuhandanstalt erkennbaren Fälle werden mit den obigen Fällen weitgehend konform gehen. Ein Kriterium gemäß Export-Basis-Konzept ist wenig aussichtsreich. Selbst ineffizienter Gütereinsatz in der Gütererzeugung von öffentlichen Unternehmen oder Verwaltungen führt manchmal bei Nutzenfunktionen, etwa solchen, die die Treuhandanstalt verwendet und die nicht individualistisch ausfallen, zu einer *Wohlfahrtssteigerung* im Sinne der Erfüllung volkswirtschaftlicher Ziele für eine Region (*Friedrich,* 1987). Eine Übertragung an eine regionale öffentliche Institution wäre angemessen.

Manche Produktionen von Verwaltungsleistungen wirken über die Gemeindegrenzen hinaus. Eine vermehrte Verwaltungsproduktion in einer Gemeinde, z. B. für Verkehrsleistungen, Umweltschutzleistungen etc., beeinflußt in einer anderen Gemeinde die Produktion von Zwischenleistungen oder den Bezug von Endgütern. Eine höhere Bereitstellung durch öffentliche Wirtschaftseinheiten einer Gemeinde mag die Wohlfahrt einer anderen Gemeinde erhöhen. Bei nicht kooperativem Verhalten zweier benachbarter Gemeinden resultiert eine Cournotlösung für die Bereitstellung von Gütern mit solchen Effekten (*Breton,* 1970).

Es besteht durchaus Anlaß für die Übertragung oder Inbetriebhaltung öffentlicher Einrichtungen. So sind insbesondere kleine Gemeinden häufig auf die öffentlichen Leistungen größerer Gemeinden angewiesen.

Deshalb sollte die Treuhandanstalt das *System zentraler Orte* bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Allerdings bietet die Theorie der zentralen Orte wenige Hinweise darüber, ob Güter zentral von privaten Anbietern oder von öffentlichen Anbietern angeboten werden sollen, denn die Entwicklung einer spezifischen Theorie zentraler Orte für den öffentlichen Sektor, verbunden mit

---

[78] Vgl. dazu *Stiglitz* (1977, S. 274 - 333 insbesondere S. 304 ff.), *Berglas / Pines* (1981, S. 141 - 162), *Berglas / Pines* (1984, S. 391 - 397).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Zuordnungstheorie auf den privaten und öffentlichen Sektor, steht noch aus (*Friedrich,* 1976). Soweit die Entscheidung getroffen wurde, ob eine Leistung öffentlich zu erstellen ist, lassen sich Folgerungen für eine zentralörtliche Standort- und Einzugsbereichsstruktur ableiten (*Friedrich,* 1976, S. 166 ff.). Besteht ein Konsens oder gesetzliche Vorschriften darüber, welche Leistungen, z. B. von Länder-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen anzubieten sind, so kann sich die Treuhandanstalt daran orientieren, ob ein Vermögen in seiner Verwendung für öffentliche Zwecke in ein solches Raster paßt.

Die in der Finanzwissenschaft diskutierten Zuweisungskriterien für die Zuweisung von Aktivitäten in den privaten oder öffentlichen Sektor bieten zwar Anregungen jedoch wenig konkrete Anweisungen, wie die Treuhandanstalt Aufgaben dem öffentlichen oder privaten Sektor zuweisen soll, wenn sie Ermessensspielräume auszufüllen und Entscheidungskompetenzen wahrzunehmen hat. Insbesondere fehlt eine Regel für die Zuweisung auf föderale Institutionen.

4. Neutralität und Üblichkeit als Zuordnungsprinzipien der Treuhandanstalt in der Föderation

In volkswirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Studien haben die Autoren in ihren Modellen den föderalen Aspekt nur wenig im Blickfeld. Es wird vereinfacht von einer zentralen und einer kommunalen Ebene ausgegangen. Die Treuhandanstalt muß aber, um ihre Zielsetzungen und Wirkungen zu erreichen, die föderalen Zusammenhänge beachten. Gemäß ihrem Zielsystem hat die Treuhandanstalt Zuweisungen von Aktivitäten nicht nur nach Überlegungen hinsichtlich privater Unternehmensaktivität versus öffentlicher Aktivität vorzunehmen, sondern auch zu entscheiden, welcher Ebene der Föderation die fraglichen Aktivitäten zugeordnet werden sollen.

Als *Kriterien,* die dabei zu respektieren sind, werden in der Literatur vor allem die Folgenden genannt (*Wust,* 1981; *Kirsch / Wittmann,* 1977; *Thöni,* 1986):

— Einheit von räumlichen Finanziers und räumlichen Nutzern,

— Umfang von Einzugsbereichen,

— Umfang von Externalitäten,

— Einheit von Selbstverwaltung und räumlichen Nutzern,

— kostengünstigste Produktionsmenge,

— Berücksichtigung von technischem Koordinierungszwang,

— Berücksichtigung von Verteilungsvorstellungen hinsichtlich der Lebensverhältnisse, Startgleichheiten, von Mindeststandards und Leistungsversorgung,

— Berücksichtigung von Stabilisierungsvorstellungen, z. B. der Geldmengensteuerung, der Notwendigkeit antizyklischer Fiskalpolitik,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Berücksichtigung des regionalen Gruppenzusammenhalts,

— Beherrschbarkeit des Trägers durch die Bürger,

— Minimierung von Kosten der Präferenzäußerung, der Mobilitätskosten, der Verwaltungs- und der Koordinationskosten (*Breton / Scotts,* 1977, S. 344).

Eine *günstigst organisierte Föderation* im Sinne des ersten Kriteriums würde eine räumlich paretooptimale Aufgabenverteilung und Zuweisung auf Verwaltungsträger implizieren, bei der kein Entscheidungsträger besser gestellt werden kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen (*Brümmerhoff,* 1990 S. 481). Dieses Argument deutet zwar auf wichtige Größen hin, die es bei Entscheidungen über Zuordnungen zu berücksichtigen gibt, aber es paßt wenig zu den Gegebenheiten bei den Entscheidungen der Treuhandanstalt. Meist werden die Zuweisungsentscheidungen für den:

— Neuentwurf einer Föderation,

— eine Gebiets- und Funktionalreform,

— eine Verwaltungsreform in einer Gebietskörperschaft oder für

— einzelne Aufgaben- und Finanzierungszuweisungen innerhalb einer existierenden Föderation überlegt.

In Deutschland haben wir den Fall des Teilauf- und -einbaus neuer Gebietskörperschaften in eine vorgegebene Aufgabenverteilung.

Einer der dieser Aufgabenverteilung unterliegenden Grundsätze ist die Herstellung der *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, ein Bestreben, das im Zuge der Herstellung der inneren Einheit Deutschlands hohe Priorität genießt. Soll die Treuhandanstalt Aktivitäten und Vermögen den Gebietskörperschaften gemäß dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zuordnen? Allerdings bestehen grundsätzliche Divergenzen darüber wie eine solche Vorschrift auszugestalten ist. Dafür sind zum einen Zielkonflikte mit anderen Zielen innerhalb einer Föderation (Zimmermann, 1987, S. 35) und zum anderen Probleme bei der Übertragung dieser Forderung auf die Ausgestaltung der neuen Länder verantwortlich. Interpretationsmöglichkeiten des Grundsatzes müssen an *Kriterien für Einheitlichkeit* ansetzen (Neumark, 1978, S. 165 ff.). Neben anderen Kriterien bieten sich an:

(1) Einheitlichkeit der Versorgung mit Gütern der privaten Produktion oder der öffentlichen Produktion,

(2) Einheitlichkeit bezogen auf einen Zeitpunkt oder Zeitraum

(3) Einheitlichkeit bezogen auf Regionen,

(4) Einheitlichkeit bezogen auf Gebietskörperschaften,

(5) Einheitlichkeit im Sinne gleicher Mindestausstattungen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(6) Einheitlichkeit im Sinne gleicher Finanzausstattung,

(7) Einheitlichkeit als gleiche Entwicklungschancen.

Zu (1): Die Operationalisierung des Grundsatzes erfordert eine Festlegung darüber, welche föderale Ebene, z. B. welche Gebietskörperschaften, angesprochen ist. Gleiche Lebensverhältnisse in allen Bundesländern würde dem Auftrag autonomer Gestaltung der Lebensverhältnisse in manchen Aufgabenbereichen, für die die Länder zuständig sind, geradezu widersprechen. Schon aufgrund unterschiedlicher landsmannschaftlicher Wertungen, klimatischer, geographischer und sonstiger Bedingungen gemäß Wohlfahrtsvorstellungen (*Postlep,* 1992) sollen in den Bundesländern unterschiedliche Güterversorgungen zum Zuge gelangen. Ansonsten wäre eine Gleichausstattung in einem Einheitsstaat ohne Länder gefordert, die bei ungleichen Wertungen der Wirtschaftssubjekte aber eine Ungleichbehandlung erzwingen würde. Gleiches gilt für den Versuch, vollständige Gleichheit der Lebensverhältnisse in allen Gemeinden zu erwirken (*Friedrich,* 1970, S. 64-91; *Postlep,* 1980, S. 291). Ein Einheitsstaat ohne Gemeindeautonomie wäre zu errichten (*Zimmermann,* 1987, S. 36). Die Möglichkeiten, regionale Standortvorteile für erhöhte wirtschaftliche Aktivitäten zu nutzen, würden nicht ausgeschöpft und Wachstumsverluste würden auftreten. Diese Effekte korrespondieren mit einer Definition von Einheitlichkeit, bei der zumindest alle öffentlichen *Leistungen pro Kopf oder pro Wirtschaftssubjekt* in jeder Gemeinde gleich hoch sein sollen. Konsequenterweise müßte die Treuhandanstalt alle Gemeinden gleich ausstatten und im Westen Deutschlands eine totale Angleichung, z. B. über Kapazitätsabbau, erfolgen. Eine derartige Interpretation wird jedoch weitgehend abgelehnt.

Zu (2): Für welchen *Zeitpunkt* soll man gleiche Lebensverhältnisse anstreben? Zur Debatte stehen gleiche Lebensverhältnisse zu einem zukünftigen Zeitpunkt, etwa nach der Realisierung der Transformation in den neuen Ländern, zu einem heutigen Zeitpunkt oder in einem Zeitraum in der Vergangenheit, z. B. 1933, da die damaligen Vermögensverhältnisse über Restitutionen wieder belebt werden sollen. Der letztere Bezugszeitpunkt kann nicht infrage kommen. Er ließe sich nur so interpretieren, daß historisch überkommene Zuordnungen im Zuge von Restitutionen Berücksichtigung finden dürfen. Eine Ausrichtung an spezifizierten Zeitpunkten würde beinhalten, daß die Treuhandanstalt Kapitalaufbaumodelle, z. B. Endwertmodelle, zur Verfügung haben müßte, um günstigste Vermögensaufbau- und -zuordnungspfade zu bestimmen, damit ein gekennzeichneter Zustand mit einheitlichen Lebensverhältnissen erreicht wird. Eine solche Festlegung ist schon wegen der kompetitiven Beziehungen zwischen den Gemeinden sowie Ländern nicht möglich. Man könnte lediglich Maßnahmegruppen überlegen, deren Realisierung eine Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb einer längeren Periode bewirken würde.

Zu (3), (4): In zweierlei Hinsicht muß der Grundsatz der *Einheitlichkeit räumlich* konkretisiert werden. Zum einen benötigt man die Art der Region, die gleiche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lebensverhältnisse aufweisen soll, und zum anderen muß der Kreis der Regionen zwischen denen einheitliche Lebensverhältnisse erwünscht sind, fixiert werden. Ohne das Problem der regionalpolitischen Regionsabgrenzung zu lösen, kommen im Transformations- und Zuordnungsprozeß von Vermögen hauptsächlich die Kommunen als Regionsart infrage, wobei zu bestimmen ist, ob die Gemeinden und Kreise vor oder nach den anstehenden Gebietsreformen gewählt werden sollten. Da die zukünftige Gemeinde- und Kreisstruktur nicht bekannt ist, wird man sich an den heutigen kommunalen Gebietskörperschaften zu orientieren haben. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Sinne gleicher Leistungsabgabe in jeder Gemeinde läßt sich faktisch nicht herstellen. Ferner bleibt der räumliche Gesamtbezug unbestimmt. Eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den westdeutschen Bundesländern ist nicht vorhanden, und die Lebensverhältnisse entwickeln sich infolge der gesellschaftlichen Veränderungen in Großstädten immer weiter auseinander. Eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Gesamtdeutschland ist nicht erreichbar und mit anderen Regionen in der EG ebenfalls nicht. Im Zuge der Herstellung der deutschen Einheit und des Teilaufbaus der Föderation liegt der Bezug auf Deutschland nahe.

Zu (5): Die Definition von Einheitlichkeit im Sinne gleicher *Mindestausstattungen* ist ebenfalls nicht hilfreich. Gemeinden müssen nämlich gemäß ihren unterschiedlichen Funktionen und ihrer in Ausstattungsgrößen gemessenen Zentralität unterschiedliche Mindestausstattungen aufweisen. Eine gleiche Mindestausstattung gemäß einer funktionsgerechten Mindestausstattung und damit einem entsprechenden potentiellen Angebot an öffentlicher Produktion läßt sich erst festlegen, wenn die Entwicklung der Orte und die Ergebnisse der Gebietsreform bekannt sind. Deshalb erscheint eine einheitliche Mindestausstattung nicht erstrebenswert.

Zu (6): Einheitlichkeit im Hinblick auf die *Finanzausstattung* (*Lenk,* 1992) beinhaltet ebenfalls kein geeignetes Zuteilungskriterium. Die unterschiedlichen Funktionen der Länder und Gemeinden, die unterschiedliche Zentralität der letzteren, die Stadt — Umland Beziehungen (*Hoppe,* 1992) sowie die teilweise Autonomie der Gemeinden im Einsatz ihrer Finanzmittel lassen keine vollständige Nivellierung der Finanzausstattung zu. Ferner soll die Treuhandanstalt keine unmittelbare Finanzausgleichsinstitution für die Umverteilung laufender Mittel im öffentlichen Sektor sein, sondern in erster Linie eine Vermögenszuordnungsinstanz bilden.

Zu (7): Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, aufgefaßt als *gleiche Entwicklungschancen* für kommunale Gebietskörperschaften, beinhaltet eine akzeptablere Fassung des Begriffes. Allerdings müßten diese Entwicklungschancen bekannt sein, obwohl wir das Entwicklungsergebnis nicht kennen und wenig Information über den Verlauf des Transformations- und Entwicklungsprozesses besitzen. Zu dieser Informationslage trägt u. a. der Wettbewerb bei, der zwischen den Gebietskörperschaften um Entwicklungschancen herrscht. Dieser Wettbewerbsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist weitgehend unerforscht. Somit läßt sich der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse schwerlich exakt fassen. Lediglich im Sinne einer Mindestausstattung für Gemeinden oder Kreise, die erforderlich ist, um Wettbewerbs- und Entwicklungschancen nicht außer acht zu lassen, wäre er sinnvoll. Um diesem Prinzip entsprechend Vermögen zuzuweisen, müßte die Treuhandanstalt Listen und Hinweise auf notwendige Grundausstattungen zur Verfügung haben.

Obwohl der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kaum zu operationalisieren ist, spielt er dennoch eine Rolle im *Verfassungsrecht* und in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Bei dem Teilaufbau und bei der Integration der neuen Länder muß er Berücksichtigung finden. So werden die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei der Schaffung einheitlicher rechtlicher Regelungen und Aufgabenzuweisungen im Rahmen der *konkurrierenden Gesetzgebung* gemäß Artikel 72 Abs 2 Nr. 3 GG (*Isensee,* 1990) angesprochen. Um eine adäquate Finanzierung zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu ermöglichen, werden gemäß Art 106 Abs 2 Nr. 2 GG die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern festgelegt. Auch Artikel 107 Abs. 2 über die Regelung des Finanzausgleichs betrifft implizit die Gleichheit der Lebensverhältnisse, da Regelungen des Länderfinanzausgleichs angesprochen werden. Diese Bestimmungen beziehen sich generell auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen Bundesländern. Weitere Stellen im Grundgesetz weisen auf die Bedeutung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hin. Dies gilt insbesondere für die konkurrierende Steuergesetzgebung des Bundes gemäß Art. 105 Abs. 2 GG., die die Basis für weitgehend einheitliche Lebensverhältnisse in steuerrechtlicher Hinsicht bietet. Weiterhin sollen die Gemeinschaftsaufgaben (*Wendt,* 1990, S. 1080 ff.) gemäß Art 91a GG, insbesondere jene zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, und die Zuweisungsmöglichkeiten gemäß Art. 104a Abs 4 GG zu erhöhter Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beitragen. Diese Artikel besitzen nicht nur für die Bundesländer sondern auch für Gemeinden Relevanz. Art. 75 bietet die Kompetenz zur Gestaltung der *Raumordnung* im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Art 28 garantiert die kommunale Selbstverwaltung und gibt den Gemeinden Möglichkeiten, für eine Mindestinfrastruktur einzutreten (*Püttner,* 1990, S. 1173). In diese Richtung wirken zudem Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit. Basis für die Realisierung der Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen bildet die Sozialstaatsklausel (*Stern,* 1984; *Massat,* 1984) in Art. 20. Sie findet im Bundesraumordnungsgesetz und in den Bundesraumordnungsprogrammen (*Bundesminister für Raumordnung,* 1991) ihren Niederschlag. Den Wunsch nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse berücksichtigt in seiner Neufassung des Raumordnungsgesetz. So sollen gemäß § 1 Abs. 2 ROG der räumliche Zusammenhang zwischen den alten und den neuen Bundesländern verbessert werden und gleichwertige Lebensbedingungen in den neuen und alten Bundesländern, insbesondere für die östlichen Grenzregionen, geschaffen werden. Dafür sind unter Berücksichtigung der europäischen Integration Ordnungsziele bezüglich der Siedlungsstruktur, Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklungsziele, z. B. Umstrukturierung, sowie Ausgleichsziele zwischen den Regionen zu definieren. Der Zielerreichung dienen die Realisierung folgender Unterzielsetzungen: Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Arbeitsmarktstabilisierung, Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur, Sanierung der Umwelt, Sanierung der Stadterneuerung und Stärkung der Verwaltungskraft. Diese Ziele stellen teilweise Ziele der Treuhandanstalt dar. Allerdings sind diese Ziele nicht exakt gefaßt, so daß sie keine Richtschnur für die Entscheidungen der Treuhandanstalt zur Erreichung gleicher Lebensverhältnisse bieten.

Der Etablierung gleicher Lebensverhältnisse dient über die Garantie des Art. 28 das Bestreben der *Gemeinden* vergleichbare Mindestinfrastrukturausstattungen (*Püttner,* 1990, S. 1137) zu erhalten. Bei der Erledigung von Auftragsverwaltung können übergeordnete Gebietskörperschaften einheitliche Standards durchsetzen. Ferner wirken einheitliche Standards bei der Erledigung von Pflichtaufgaben nach Weisung oder bei der Realisierung von Pflichtaufgaben mit Vorgaben. Bei den Selbstverwaltungsaufgaben besteht im Bereich der freiwilligen gesetzesabhängigen Durchführung die Möglichkeit, für Einheitlichkeiten Sorge zu tragen. Selbstverwaltungsaufgaben mit völlig freier Durchführung werden über Zuschußbedingungen usw. in Richtung auf Vereinheitlichung beeinflußt.

Als Bundesinstitution, die am Teilaufbau der Föderation mitwirkt, hat sie den Einheitlichkeitsgrundsatz zu beachten, wobei ihr konkrete Maßstäbe für die Einheitlichkeit — wie erwähnt — fehlen. Insbesondere ihr Einbezug in die Wirtschaftsförderung bedingt die Beachtung gleicher Entwicklungschancen, wobei der Wirtschaftsförderungswettbewerb ihre Entscheidungen erschwert.

Dieser Wirtschaftsförderungswettbewerb ist eingebettet in *regionale Konkurrenz,* die sowohl vertikal zwischen Verwaltungsträgern (z. B. Bund, Länder, Kommunen) und einzelnen Verwaltungen, Bruttobetrieben wie Ministerien und öffentlichen Unternehmen, als auch horizontal zwischen Verwaltungsträgern und ihren Verwaltungen stattfinden kann. Parallel dazu existiert interregionaler, vertikaler und horizontaler Wettbewerb zwischen den Unternehmen sowie Haushalten. Die Wohlfahrt einer Region wird von den Wettbewerbsergebnissen beeinflußt. Sowohl die Beschreibung der Art des Wettbewerbs (*Buhr / Friedrich,* 1978) als auch die Konstruktion von Wettbewerbsmodellen[79] steckt noch in den Anfängen, weshalb sich nur wenige Schlußfolgerungen für die Aktivitäten der Treuhandanstalt ziehen lassen. Auf einem Feld der Konkurrenz wird der Einfluß der Treuhandanstalt deutlich. Es handelt sich um den *Wirtschaftsförderungswettbewerb* zwischen Regionen, der u. a. horizontal um die Ansiedlung, Umsiedlung, den Erhalt und die Expansion von Unternehmen und Verwaltungen geführt wird, etwa

[79] Zu Modellen mikroökonomischen Wettbewerbs mit Hilfe von marktlichen, spieltheoretischen und Workable Competition Konzepten, vgl. *Friedrich* (1977a, S. 19-90). Zu Modellen makroökonomischen Wettbewerbs mit Hilfe spieltheoretischer Ansätze, vgl. *Friedrich / Rompuy,* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen Ländern, Kreisen und Gemeinden. Die Treuhandanstalt ist in diesen Wettbewerb einbezogen. Sie tritt selbst als Anbieter von Standorten, z. B. Grundstücken und Unternehmen in einer Gemeinde auf. Daneben resultieren Konkurrenzverhältnisse zwischen einer Gemeinde und der Treuhandanstalt, falls eine Gemeinde mit ihren Grundstücken im neuen Gewerbepark zu den nicht betriebsnotwendigen Grundstücken der Treuhandunternehmen in Konkurrenz steht. Ferner spielt die Treuhandanstalt eine Rolle, soweit sie die Gemeinde mit Vermögen, Betrieben usw. ausstattet, die letztere in ihren Wettbewerb einsetzen kann. Eine interessante Variante des Wettbewerbs ist jener, der innerhalb einer Gemeinde auftritt, falls die Treuhand vor der Alternative steht, ein Vermögen direkt an einen Käufer zu geben oder das Vermögen über die Gemeinde diesem Käufer oder anderen Käufern zukommen zu lassen. In Abbildung 7 sind Wettbewerbsverhältnisse dargestellt. Auch über die Erfüllung anderer Aufgaben greift die Treuhandanstalt (Abbildung 7) aktiv in die Wirtschaftsförderungsmöglichkeiten ein. Ferner werden die Wachstumschancen der Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle spielen bei den zur Zeit ablaufenden oder in Vorbereitung befindlichen Territorialreformen und bei den sich herausbildenden Funktionszuweisungen bzw. Funktionalreformen zwischen Bundesland, Kreisen und Gemeinden. Eine Gemeinde mit größerem Wirtschaftsförderungserfolg im öffentlichen und privaten Sektor gewinnt an Zentralität. Somit greift die Treuhandanstalt in den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften ein, sie beeinflußt die Entwicklungschancen von Gemeinden, auch wenn sie diese Absicht nicht artikuliert.

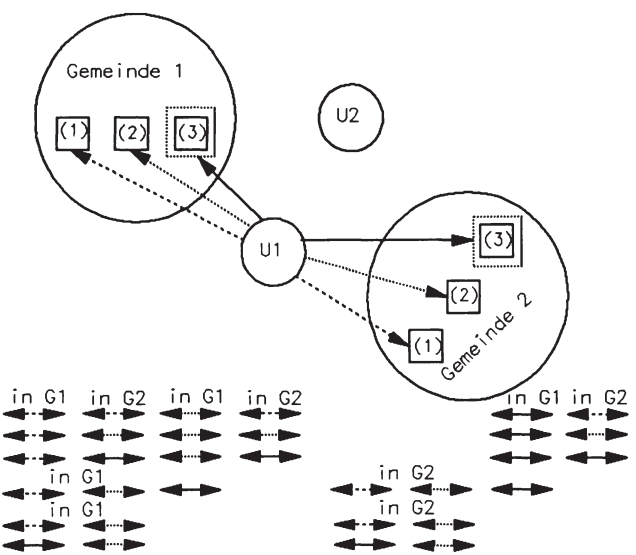

Abbildung 7: Standortkonkurrenz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie soll sich die Treuhandanstalt angesichts ihrer Einflußmöglichkeiten auf den Standortwettbewerb der Gebietskörperschaften und der Verwaltungen verhalten, damit Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Sinne von nicht zu ungleichen Entwicklungschancen gewährleistet ist, obwohl exakte Ausstattungsvorstellungen für Gemeinden nicht existieren? Um die notwendigen adäquaten *Verhaltensgrundsätze* definieren zu können, müssen die folgenden Maßnahmengruppen unterschieden werden:

(1.) die Zuordnung von Vermögen an Gemeinden, Kreise und Länder sowie

(2.) der Verkauf von Vermögen an Gemeinden, Kreise und Länder.

Zu entscheiden ist, nach welchen Kriterien zugeordnet bzw. verkauft werden soll.

Die neuen Gebietskörperschaften in den neuen Ländern sind einem weltweiten Standortwettbewerb ausgesetzt. Sollen sie im Sinne eines Workable Competition Konzeptes (*Clark,* 1963, S. 64 ff.) diesen Wettbewerb zukünftig bestehen, so müssen die notwendigsten Voraussetzungen bezüglich der Marktstruktur gelegt werden, damit sie über ihre Marktverhaltensweisen das Marktergebnis selbst in ihrem Sinne beeinflussen können. Daraus resultieren drei *hauptsächliche Erfordernisse:*

— Aufbau eines vergleichbaren und leistungsfähigen öffentlichen Sektors,

— Ausgleich von Wettbewerbsdefiziten im privaten und öffentlichen Sektor,

— keine Diskriminierung einzelner Wettbewerber.

Im Rahmen ihres eigenen Entscheidungsspielraums darf die Treuhandanstalt über betriebsnotwendige Grundstücke entscheiden. Bei der Rückgabe von Vermögen besitzt sie Spielräume zuvorkommend zu sein oder Grundstücke an öffentliche Träger oder Private zu verkaufen. Sie vermag bewußt einige kommunale Konkurrenten zu fördern, um *Wettbewerbsdefizite* auszugleichen, z. B. indem sie Treuhandunternehmen verkauft, erhält, öffentliche Einrichtungen überträgt, Grundstücke an Gemeinden überträgt oder verkauft. Hier kommt sie ihrer Aufgabe der Wirtschaftsförderung und dem Ziele des Aufbaus eines dezentralisierten Staates (4) nach.

Wenn es nicht erforderlich ist, Defizite auszugleichen, da die Konkurrenzfähigkeit vorliegt, hat die Treuhandanstalt darauf zu achten, daß sie nicht diskriminiert. Sie muß wettbewerbsneutral agieren. Wettbewerbsneutralität soll dann gegeben sein, wenn keine unbeabsichtigten Bevorzugungen oder Benachteiligungen von Wettbewerbsteilnehmern auftreten. Die Beseitigung von Wettbewerbsdefiziten ist somit wettbewerbsneutral. Dieses *Postulat der Neutralität* kann auf die Wettbewerbsstruktur, das Wettbewerbsverhalten oder das Wettbewerbsergebnis hin zu sehen sein. Schon aus Praktikabilitätsgründen wird sich diese Neutralitätsanforderung auf die Wettbewerbsstruktur beziehen. Als Kriterium resultiert: es geht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darum, gleiche Startbedingungen zu schaffen. Gleiche Startbedingungen betreffen somit:

— den horizontalen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften,

— den horizontalen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Wirtschaftseinheiten und

— den vertikalen Wettbewerb zwischen öffentlichen Wirtschaftseinheiten.

Die Wettbewerbsstruktur fällt allerdings wegen der Anfangsbedingungen im Transformationsprozeß sehr unterschiedlich aus. Da der Wettbewerb nicht nur einen Ansiedlungswettbewerb darstellt, sondern vielseitige, horizontale und vertikale Wettbewerbsstrukturen einbezieht, die außerhalb der Aufgabenerledigung der Treuhandanstalt liegen, bietet sich folgendes Vorgehen an:

Aufgrund der nahezu gleichen zukünftigen Rechts- und Verfassungslage in Deutschland sollten die Gebietskörperschaften mit einer vergleichbaren institutionellen, personellen und materiellen Infrastruktur ausgestattet werden wie in Westdeutschland. Dies ist mit dem Einigungsvertrag über die Definition des Verwaltungs- und Finanzvermögens und den entsprechenden Übertragungspflichten sowie Restitutionen geschehen. Hier wurde der Grundsatz der *Üblichkeit der Verhältnisse* in Westdeutschland zur Geltung gebracht. Das Kriterium der Üblichkeit ist auch für die Ausfüllung und Konkretisierung von Ermessensspielräumen wichtig, soweit es um die Zuweisung öffentlicher Vermögen geht. Die Treuhandanstalt wendet dieses Kriterium bei der Errichtung von Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen an. Die wichtigsten Maßnahmen bilden dabei die Vermögenszuordnung, die Restitution und der Verkauf. Die Beseitigung von offensichtlichen Wettbewerbsdefiziten sowie die Befolgung des Grundsatzes der Neutralität und des Grundsatzes der Üblichkeit dienen der Herstellung möglichst gleicher Entwicklungschancen.

D. Die Anwendung der Zuordnungsprinzipien

I. Die Ausgestaltung der Gebietskörperschaften mit Verwaltungsvermögen sowie Finanzvermögen und über Restitution

In den Artikeln 21 und 22 des Einigungsvertrages wurden gemäß dem Prinzip der Üblichkeit die Zuordnungsbestimmungen für das Verwaltungs — und Finanzvermögen der Länder, Gemeinden, des Bundes und der sonstigen Träger bestimmt. Nach dem Prinzip der Üblichkeit wurden auch die Behörden und föderalen Ebenen, die die Verwaltung bzw. die Zuordnung des Vermögens vorzunehmen hatten, definiert.[80]

---

[80] Nicht erwähnt wurden die zum Zeitpunkt der Formulierung des Einigungsvertrages noch nicht existierenden Oberfinanzdirektionen der neuen Länder. Die Verteilung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Innerhalb der Treuhandanstalt gibt es für die Lösung dieser Aufgaben die folgende Arbeitsteilung:

„Für Anträge der Treuhandanstalt, der (auch privatisierten) Treuhandkapitalgesellschaften, der Länder und des Bundes ist die Stelle für Vermögenszuordnung, für Anträge der Gemeinden, Städte und Landkreise das Direktorat Kommunalvermögen zuständig (*Treuhandanstalt,* 1992a, S. 4)."

Die Entscheidungen der Stelle für Vermögenszuordnung über die Zuordnung von Vermögen sind von den Grundbuchämtern nur zur Kenntnis zu nehmen und nicht mehr anfechtbar.

Schwierigkeiten der Interpretation der Üblichkeit ergeben sich z. B. bei Auseinandersetzungen um den Zeitpunkt des rechtskräftigen Übergangs des Eigentums an die Treuhandunternehmen und über die Betriebsnotwendigkeit des Vermögens. Das *Verwaltungsvermögen* einer Gebietskörperschaft muß unmittelbar deren Verwaltungszwecken dienen[81]. Beispiele dafür sind bei den Ländern die obersten

---

Zuordnungsaufgaben im Sinne von Aufgabenaufteilung zwischen der Treuhandanstalt und den Oberfinanzdirektionen wurde erst mit der Verabschiedung des Hemmnisbeseitigungsgesetzes und den in Artikel 7 (Vermögenszuordnungsgesetz — VZOG) enthaltenen Verwaltungsvorschriften vorgenommen (Zunächst wurden die Anträge auf Vermögenszuweisung über die Treuhandanstalt gestellt, inzwischen ist eine unmittelbare Antragstellung bei der betreffenden Oberfinanzdirektion zulässig.) Die Präsidentin der Treuhandanstalt ist nunmehr für folgende Gruppen von Zuordnungsfällen zuständig. Vgl. *Treuhandanstalt* (1992a):
— Für Anträge der Treuhandgesellschaften, unabhängig davon, ob diese Firmen bereits privatisiert, reprivatisiert oder kommunalisiert wurden,
— für die Feststellung des Vermögensübergangs des Militärvermögens der früheren DDR,
— für die Feststellung der Eigentumsverhältnisse bezüglich des übertragenen Vermögens der Land- und Forstwirtschaft,
— für die Feststellung des Vermögensübergangs des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit,
— für die Feststellung des Vermögensübergangs in das treuhänderische Finanzvermögen des Bundes, soweit diese Gegenstände aufgrund einer Anordnung des Bundesministers der Finanzen von der Treuhandanstalt verwaltet werden,
— für die Bescheidung von Restitutionsansprüchen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (nach Artikel 21 und 22 des Einigungsvertrages). Die übrigen Fälle von Vermögenszuweisungen gehen an die Oberfinanzdirektionen.

[81] Soweit mehrere Ansprüche auf Übertragung geltend gemacht werden, sind folgende Regelungen zu beachten: Bei Unklarheiten über den Charakter des Vermögens ist festzustellen, ob das Vermögen unmittelbar den Verwaltungszwecken dient. Soweit das Vermögen den Verwaltungszwecken mehrerer Gebietskörperschaften dient, ist zu fragen, welcher Gebietskörperschaften es überwiegend dient. Für die Bestimmung, welchem Träger das Vermögen zuzuordnen ist, sind zwei Termine maßgebend. Zum einen handelt es sich um den 1.10.1989 und zum anderen um den 3.10.1990. Der erste Termin ist ausschlaggebend dafür, ob eine Nutzung als Verwaltungsvermögen vorlag. Falls diese am 3.10.1990 noch bestand, so handelt es sich um Verwaltungsvermögen. Ein Nutzungswechsel von einer Art des Verwaltungsvermögens zu einer anderen Art des Verwaltungsvermögens beim gleichen Träger ist unerheblich. Verwaltungsvermögen eines Trägers kann auch erst nach dem 1.10.1989 entstanden sein. Ausschlaggebend ist dann die Nutzung am 3.10.1990. Bleibt es beim Verwaltungsvermögen, wird dieses aber an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landesbehörden sowie angegliederte und nachgeordnete Behörden, Dienststellen etc.[82], aber auch überörtliche Infrastrukturen, wie überörtliche Verkehrsbetriebe usw. Teile des Verwaltungsvermögens befinden sich in Verwaltung der Treuhandanstalt, die über die Zuweisungen entscheiden muß. Häufig befindet bzw. befand[83] sich das Verwaltungsvermögen in der Hoheit der Treuhandunternehmen, so z. B. Gefängnisse, Teile von Strassen und Plätzen, Gebäude, Betriebskulturhäuser. Bei diesen Übertragungen verfährt die Treuhandanstalt recht restriktiv. Obwohl gemäß dem Grundsatz der Üblichkeit die Gefängnisse der Kombinate kostenlos an das Land übertragen werden müßten[84], präferiert sie den Verkauf an die Bundesländer. Um die Entscheidungsverfahren der Zuordnung des Vermögens für die Gemeinden[85] sowie deren Einrichtungen[86] zu erleichtern, sieht der Entwurf des 2. Vermögensrechtsänderungsgesetzes in § 7a VZOG vor, die Treu-

---

beiden Terminen für die Zwecke unterschiedlicher Gebietskörperschaften genutzt, so gebührt es derjenigen Gebietskörperschaft, der es gemäß Nutzung am 1.10.1989 zugestanden hätte. Für die Entscheidung, ob es sich um Finanz-oder Verwaltungsvermögen handelt, sind die Verhältnisse vom 3.10.1990 ausschlaggebend.

82 Zu letzteren zählen beispielsweise Finanzämter, Gerichte, Polizeidienststellen, Justizverwaltungen usw., zugehörige Fürsorge- und Sozialeinrichtungen und Dienstwohnungen, Universitäten, Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen und -institute, die angeschlossenen Einrichtungen, z. B. der Medizin, der Forschung, und unter Umständen Wohnungen. Schulen und vorschulische Einrichtungen können auch Länderverwaltungsvermögen beinhalten. Allerdings ist für manche der neuen Bundesländer noch nicht geklärt, welche schulischen Aufgaben von den Gemeinden erledigt werden sollen. Im Bundesinnenministerium geht man von Verwaltungsvermögen der Gemeinden aus. Als Länderverwaltungsvermögen werden auch die überörtlichen Einrichtungen der Rehabilitation und der Krankenversorgung angesehen. Theater und Museen, deren Einzugsbereich über den kommunaler Einrichtungen hinausgeht, lassen sich ebenfalls als Verwaltungsvermögen der Länder ansehen. Dazu zählen ferner die Rundfunkanstalten und entsprechende Einrichtungen. Zu den Landesaufgaben zählen auch die Straßen und Brücken im Bereich der Staatsstraßen. Landesvermögen wird auch bei überregionaler Berufsausbildung, bei Wasserwirtschaftsverwaltungen, regionaler Infrastruktur und regionalen überörtlichen Verkehrsbetrieben anzunehmen sein.

83 Ein großer Teil der fraglichen Vermögen befand sich bis zum 16.1.1991 im Entscheidungsbereich der Treuhandanstalt und wurde sodann gemäß § 1 VZOG den Oberfinanzdirektionen zugeordnet.

84 Die Treuhandanstalt argumentiert damit, daß die Schulden der ehemaligen Kombinate durch die Finanzierung dieser ihnen aufgezwungenen Investitionen z. T. mit entstanden sind, und nun die neuen Eigentümer für dieses Vermögen auch bezahlen müßten.

85 Kommunales Vermögen ist das Vermögen der früheren Deutschen Demokratischen Republik, das am 1.10.1989 unmittelbar bestimmten kommunalen Verwaltungsaufgaben gedient hat und auch am 3.10.1990 Verwaltungsvermögen war. Kommunales Verwaltungsvermögen ist in §§ 2 und 72 des Kommunalverfassungsgesetzes der DDR vom 17.5.1990 festgelegt.

86 Kommunale Verwaltungseinrichtungen, Schulen, Stadtreinigungsbetriebe, Müllabfuhrbetriebe, Deponien, Sportstätten, Bestattungseinrichtungen und die Stadtgärtnereien sind zu übertragen. Daneben bestehen Ansprüche auf die Übertragung von städtischen Theatern, Museen und Denkmäler, soweit nicht den Ländern dieses Verwaltungsvermögen zusteht. Schließlich zählt zum Verwaltungsvermögen auch der städtische Personennahverkehr, z. B. Straßenbahnen, Busbetriebe, Hoch- und Untergrundbahnen, Schiffe, Fähren usw., vgl. *Kommunalvermögensgesetz* (1990, § 6).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handanstalt zu ermächtigen, Vermögensgegenstände von noch nicht privatisierten Unternehmen auf die Kommunen zu übertragen, soweit diese zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben notwendig sind. Die Kommunen treten dann auch in alle der jeweils bestehenden Rechtsverhältnisse ein. Bei betriebsnotwendigen Grundstücken kann allerdings eine Übertragung verweigert werden (*Treuhandanstalt,* 1992a, S. 39).

Abgrenzungsschwierigkeiten existieren insbesondere bei Büchereien, Campingplätzen, Jugendherbergen usw. Es ist fraglich, ob Verwaltungsvermögen oder Finanzvermögen vorliegt, oder ob es sich um eine rein erwerbswirtschaftliche Tätigkeit handelt. Als Träger kommen sowohl kommunale als auch private Unternehmen oder private gemeinnützige Betreiber, z. B. das Jugendherbergswerk infrage. Besonders diffizil ist die Feststellung der Üblichkeit bei den betrieblichen Berufsschulen, da diese zu DDR-Zeiten gemischt (theoretisch und praktisch) organisiert waren, dies nun aber mit dem bundesdeutschen Ausbildungssystem nicht weiter geführt werden kann, denn die Kommunen übernehmen nur die theoretische Ausbildung.

Eine weitere Aufgabenverlagerung gemäß dem Prinzip der Üblichkeit ergab sich aus der zeitweiligen Übernahme von Aufgaben anderer öffentlicher Verwaltungen wie der *Bundesanstalt für Arbeit.* Beispiele dafür sind die Kurzarbeiterregelungen sowie die Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung. Bei Verwertungen, die sich überwiegend nach erwerbswirtschaftlichen Kriterien richten, bemüht sich die Treuhandanstalt um eine Verlagerung auf Beteiligungsgesellschaften (AT5).

Bei *Kollisionen mit Länderansprüchen,* z. B. im Energiebereich, wird gemäß dem Einigungsvertrag, dem Kommunalverfassungsgesetz und dem Kommunalvermögensgesetz sowie nach dem Grundsatz der Üblichkeit in den alten Bundesländern verfahren. Die Versorgungswirtschaft wird als Finanzvermögen bezeichnet (*Treuhandanstalt,* 1991d, S. 25, 30, 38), mit der Einschränkung, daß gemäß § 4 Abs. 2 des Kommunalvermögensgesetzes nur Kapitalanteile mit einer Beschränkung auf einen kommunalen Anteil von 49 % übertragen werden. 146 Städte haben Verfassungsbeschwerde eingelegt. Auf der Grundlage des Artikels 28 Abs. 2 des Einigungsvertrages, des § 2 Abs. 2 des Kommunalverfassungsgesetzes der DDR, den Gemeindeordnungen und des § 6 des Kommunalvermögensgesetzes wird argumentiert, daß es sich um Verwaltungsvermögen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von Gemeinden handelt, deshalb Verwaltungsvermögen darstellt, und somit eine vollständige Übertragung gemäß Art. 21 Abs. 2 erforderlich ist (*Püttner,* 1991, S. 42, 50). Weiterhin sollen Restitutionsansprüche gemäß Art. 21 Abs. 2 für diejenigen Gemeinden bestehen, die früher schon einmal Versorgungsunternehmen besessen haben (*Püttner,* 1991, S. 56)[87].

[87] Ferner wird über die Frage gestritten, ob der Rechtsanspruch auf Gesellschaftsanteile reduziert werden darf und inwieweit die Einschränkung auf 49 % überhaupt zulässig ist. Vgl. *Ossenbühl* (1991, S. 304).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben dem Verwaltungsvermögen existiert das sonstige Vermögen als *Finanzvermögen*. Während die Zuordnung des Finanzvermögens an die Gemeinden im Einigungsvertrag definiert wurde, besteht bezüglich des Finanzvermögens der Länder immer noch weitgehende Unklarheit. Das im Artikel 22 des Einigungsvertrages, vorgesehene Bundesgesetz ist bisher noch in weiter Ferne. Da sich die Regelung des Artikels 22 weniger auf einzelne Objekte richtet, sondern nur der Länderanteil am Gesamtwert festgelegt ist, fehlt eine genaue Fixierung darüber, welches Finanzvermögen im einzelnen auf die Bundesländer entfällt[88]. Gegenwärtig erhalten die Länder Finanzvermögen vor allem über den Weg der Restitution. Das Antragsverfahren wird analog zu jenem der Gemeinden mit den gleichen Formularen durchgeführt und in der Arbeitsanleitung zur Übertragung kommunalen Vermögens unter Finanzvermögen auch ein Beispiel für eine Übertragung von Finanzvermögen an ein Land aufgeführt (*Bundesminister des Innern,* 1991, S. 40)[89]. Ein Beispiel für Finanzvermögen, welches die Länder beantragen, sind die volkseigenen Güter und die staatlichen Forstbetriebe sowie die von den LPG's in Rechtsträgerschaft genutzten volkseigenen Grundstücke und Gebäude.

Beispiele für das *Finanzvermögen der Länder* sind auch die Kapitalgesellschaften, z. B. die See- und Binnenhäfen, die Flughäfen, die Versorgungswirtschaft, das ehemalige Parteivermögen, die Freizeit- und Ausbildungseinrichtungen, die Liegenschaften des Ministeriums für Staatssicherheit sowie das ausgesonderte NVA-Vermögen. Bei den volkseigenen Gütern wird eine unentgeltliche Übertragung außerhalb von Restitutionsansprüchen verweigert und nur der Kauf ermöglicht. Dem Grundsatz der Üblichkeit wird nicht voll nachgekommen, seine Anwendung ist strittig.

Die Treuhandanstalt betrachtet als *kommunales Finanzvermögen* gemäß Treuhandgesetz § 1 auch die Wasser- und Abwasserbetriebe. Die Betriebe zur Versorgung mit leitungsgebundener Energie, z. B. Elektrizitätswerke, Fernwärmewerke, Gaswerke und Gasbetriebe werden verkauft. Auf dem Gebiet der Gas- und Fernwärmewirtschaft ist dies schon erfolgt. Die Übertragung von Elektrizitätsunternehmen wird durch den Streit um die Stadtwerke zur Zeit noch blockiert. Während die Übertragung von Verwaltungsvermögen in der Regel mit dem Aufbau von Bruttobetrieben einhergeht, unterstützt die Übertragung von Finanz-

---

88 Auskunft der Treuhandanstalt Bereich Kommunalvermögen und des Referates Zuordnung vom 16. 1. 1992.

89 Daß auch Finanzvermögen auf Länder übergehen könnte, ließe sich allenfalls gemäß § 22 Ländereinführungsgesetz begründen. Ferner war im nicht mehr gültigen § 21 festgelegt, daß das Vermögen der Bezirke auf das jeweilige Land übergeht. Hierzu kann, wie das zitierte Beispiel zeigt, auch Finanzvermögen im Sinne des Artikels 22 zählen. Es wird von Juristen abzuklären sein, inwieweit ein Vermögensübergang schon vor dem 3. 10. 1990 erfolgt ist. Wahrscheinlich werden jene Vermögensteile, für die die Bezirke als Rechtsträger schon eingetragen waren, als den Ländern zugehörig angesehen. Nach Auskunft der Treuhandanstalt wird das Kommunalvermögensgesetz analog angewendet, zur Zeit gibt es keine Anträge, die sich auf Finanzvermögen gemäß den ersten Sätzen des Artikel 22 beziehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermögen meist das Entstehen öffentlicher Unternehmen. Gemäß Artikel 21 Abs. 3 des Einigungsvertrages geschieht dies ebenfalls über *Restitution* soweit vormals Vermögen von einer Gebietskörperschaft unentgeltlich auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen worden ist. Das gilt auch für unentgeltliche Übertragungen seit dem Jahre 1945 (*Bundesminister des Innern,* 1991, S. 4). Gemäß Artikel 22 Abs. 1 letzter Satz trifft dies auch für das Finanzvermögen zu[90]. Die *Länder* besitzen *Restitutionsansprüche,* z. B. für die 150 beantragten Domänen, die Finanzvermögen darstellen und von der Treuhandanstalt verwaltet werden. Damit wird das Üblichkeitsprinzip — wie für die westlichen Bundesländer auch — in der Weise interpretiert, daß historisch bedingtes öffentliches Eigentum restitutiert wird. Streitpunkt zwischen der Treuhandanstalt und den Ländern ist auf diesem Gebiet vor allem die Zugehörigkeit des Bodenreformlandes.

Auch die *Gemeinden* haben das Recht auf Vermögensrestitution und erheben *Restitutionsansprüche.* Nach Auffassung der Treuhandanstalt greifen Restitutionsansprüche der Gebietskörperschaften gegenüber Treuhandkapitalgesellschaften allerdings dann nicht, wenn das Grundstück betriebsnotwendig ist und nicht ohne erhebliche Beeinträchtigung des Unternehmens zurückgegeben werden kann (*Treuhandanstalt,* 1992a, S. 489). Berechtigte Restitutionen haben Vorrang vor der Zuordnung. Dies wird insbesondere bei Restitutionsansprüchen zwischen den Gebietskörperschaften gemäß Art. 21 Abs. 3 und 22 Art. 22 Abs. 1 Satz 7 Einigungsvertrag deutlich. Restitutionsansprüche werden nicht von Zuordnungen aufgehoben. Die Restitution wirkt somit als Bremse gegen die Privatisierung früherer Bestände an öffentlichem Vermögen. Sie bildet ein wesentliches Kriterium zur Lösung der Frage des Umfanges des öffentlichen Sektors.

Die gegenwärtige Rechtslage hat allerdings dazu geführt, daß die Kommunen vor allem Vermögen erhalten, welches sie auch beansprucht haben. In zahlreichen Fällen haben es die Kommunen aber bisher unterlassen, die defizitären Vermögenswerte zu beantragen. Beantragt wurden vor allem die lukrativen Objekte. Der Treuhandanstalt verblieben die Defizitbringer.

Dem Prinzip der *Neutralität* gehorcht der normale Verkauf sowie der Verkauf gemäß Vorfahrtsregel. Die Länder und Gemeinden besitzen die Möglichkeit, über solche volkseigenen Grundstücke und Gebäude zu verfügen, als deren Rechtsträger einer der früheren Bezirke bzw. der früheren Räte der Bezirke oder eine Gemeinde eingetragen ist. Verfügungsbefugt gemäß § 6 des Vermögenszuordnungsgesetzes ist immer das Land, zu dem das Bezirksgebiet früher gehörte, oder die Kommune.

Die Erlöse aus diesen Geschäften sind einem Sonderkonto des Innenministeriums zuzuführen, von dort werden sie an denjenigen ausbezahlt, der per Zuord-

---

[90] Das Eigentumsrückgabeverbot laut „Gemeinsamer Erklärung" in Anlage III vom 15. Juni 1990 zum Einigungsvertrag auf besatzungshoheitlicher Grundlage gilt nicht für die Länder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nungsbescheid oder als Alteigentümer das Vermögen erhält. Unterschreitet der Erlös bei anmeldebelasteten Grundstücken oder Gebäuden den Verkehrswert nicht unwesentlich, so hat der Zuweisungsbegünstigte die Differenz auszugleichen (*Bundesminister des Innern,* 1991, S. 25). Das verfügungsberechtigte Land oder die betreffende Kommune unterliegt der Verfügungssperre nach § 3 des Vermögensgesetzes und § 6 der Anmeldeverordnung, falls ein Rückübertragungsanspruch gemäß § 3 Abs. 2 angemeldet worden ist. Die Verfügungssperre kann über § 3a Vermögensgesetz oder mittels einer Investitionsbescheinigung gelöst werden[91]. Eine Veräußerung, Vermietung oder Verpachtung von Grundstücken ist möglich, soweit folgenden Kriterien nachgekommen wird: Schaffung von Arbeitsplätzen, Befriedigung des Wohnbedarfs der Bevölkerung, Errichtung von Infrastruktur. Rückübertragungsklauseln müssen in die entsprechenden Verträge aufgenommen werden, und der Berechtigte darf nach Information und Anhörung nicht ein gleichwertiges Investitionsangebot vorlegen. Ähnliche Kriterien müssen erfüllt sein, damit die Verfügungssperre mit Hilfe einer Investitionsbescheinigung gemäß Investitionsgesetz überwunden wird[92]. Auf dem Wege der investiven Zuweisung darf sich ein Verwaltungsträger Vermögen zuweisen lassen, um es sodann an einen Investor zu verkaufen. Der entsprechende Bescheid der Oberfinanzdirektion hat die Wirkung einer Investitionsbescheinigung. Für Betriebsgrundstücke, die den Treuhandunternehmen zugefallen sind, gilt diese Bestimmung nicht. Allerdings besitzt die Treuhandanstalt auch Grundstücke außerhalb ihrer Unternehmen. Diese investive Zuweisung könnte beispielsweise für die Anlage von Gewerbeparks eines Landes, Bauvorhaben usw., Anwendung finden.

Diese Bestimmungen dienen vornehmlich der Veräußerung, nicht der direkten Mehrung des Verwaltungs- oder des Finanzvermögens eines Landes oder einer Kommune. Immerhin ist es möglich, fremdes Vermögen für die Absichten einer Gebietskörperschaft einzusetzen. Eine interessante Variante tut sich auf, wenn die Länder oder Kommunen *öffentliche Unternehmen mit Investitionsaufgaben gründen* und man zu Gunsten dieser Unternehmen seitens der Länder und Kommunen verfügt. Auf diese Weise können sich Kommunen Finanzvermögen sichern, daß ihnen sonst vielleicht nicht zusteht. Deshalb ist die Treuhandanstalt hinsichtlich vieler Vorhaben auf das Einverständnis und die Kooperation mit den neuen Ländern und Gemeinden angewiesen.

Ein weiteres Kriterium wird bemüht, nämlich der Grad der Investitionsbereitschaft der Investoren. Selbst bei restriktiver Handhabung des Grundsatzes der Üblichkeit entstehen häufig Institutionen des öffentlichen Sektors. So erfolgen

---

91 Aus verschiedenen Gründen machten die Gemeinden aber von dieser Regel kaum Gebrauch. Befürchtungen der Treuhandanstalt, die Kommunen würden nun auf dem Grundstücksmarkt ein starker Konkurrent werden, bewahrheiteten sich nicht.

92 Das Investitionsgesetz erlaubt auch andere Investitionsformen, z. B. die Bestellung von Erbbaurechten, der Erwerb von Teil- und Wohnungseigentum, die Bestellung dinglicher Rechte und Eigeninvestitionen. Vgl. dazu *Bundesminister des Innern* (1991, S. 7).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

etliche Verkäufe an in- und ausländische öffentliche Unternehmen, so z. B. an den französischen öffentlichen Sektor.

Die beiden Haupthandlungsebenen der Treuhandanstalt bei dem Aufbau des Staates sind die Vermögenszuordnung und der Verkauf.

Welche Eigentumsstrukturen aus welcher Zeitspanne zukünftig dominieren werden, hängt weitgehend von einer exakteren Interpretation der Üblichkeit ab. Dies gilt auch für die bestehenden Unklarheiten bei der Definition und Bildung des Finanzvermögens der Länder (Abbildung 8).

	Verwaltungs-vermögens-zuordnung	Finanz-vermögens-zuordnung	Restutition	Verkauf	
				Vorfahrt	normal
Üblichkeit	X	X?	X		
Neutralität		X		X	X

Abbildung 8:

Zusammenhang zwischen Zuweisungsprinzipien und Handlungsfeldern

Vermögen, die sich in Treuhandverwaltung des Bundes befinden, wurden auf gesetzlicher Grundlage oder durch Anordnungen des Bundesministers der Finanzen der Treuhandanstalt zur Verwaltung übergeben (Abbildung 4 insbesondere ZA 3, ZA 4 und AT 1), um zukünftig diese Vermögen gemäß der Üblichkeit zuzuordnen.

II. Relevanz der Prinzipien Üblichkeit und Neutralität für das Entstehen öffentlicher Unternehmen

Für den Aufbau des Sektors öffentliche Unternehmen werden alle Handlungsfelder und Zuordnungsprinzipien berücksichtigt. Insbesondere dem Grundsatz der Üblichkeit wurde dabei entsprochen. Teilweise geschah dies schon deshalb, weil westliche öffentliche Unternehmen sowie deren Verbände und kommunale Spitzenverbände sich engagierten. Auch städtepartnerliche Beziehungen regten eine übliche Ausstattung von Gemeinden an. Teilweise bestanden Restitutionsansprüche. Öffentliche Unternehmen oder Beteiligungen der Länder an gemischtöffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sind im Entstehen begriffen. Dies geschieht für Flughäfen (z. B. Leipzig-Halle[93], Dresden[94]), Seehäfen (z. B. Rostock, Wismar[95]), Binnenhäfen, Unternehmen des Personennahverkehrs,

[93] *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 3 / 4, S. 18).
[94] *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 10, S. 15).
[95] *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 2, S. 11).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber auch in Branchen mit hohem Sanierungsbedarf. So wollen sich die Länder an Unternehmen der Mikroelektronik beteiligen, um Möglichkeiten zur Industrieentwicklung in ihren Regionen offenzuhalten. Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich im Bereich der *Chemie*. Es wird eine ganze Reihe gemischtwirtschaftlicher Unternehmen und gemischtöffentlicher Unternehmen gegründet. Gemischtöffentliche Unternehmen entstehen, wenn sich die Länder an Treuhandunternehmen beteiligen, die im Bundeseigentum verbleiben.

Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich auf dem Gebiet der *Energiewirtschaft,* wo sich gemischtwirtschaftliche und gemischtöffentliche Elektrizitätsunternehmen engagieren, an denen die betreffenden Unternehmen mit Landesbeteiligung der westlichen Bundesländer beteiligt sind. Eine Beteiligung der östlichen Bundesländer an diesen Gesellschaften steht noch aus. Inwieweit die Beteiligung an Unternehmen der örtlichen Ebene vorgesehen ist, bleibt angesichts der Auseinandersetzungen um die Restitution und Gründung von Stadtwerken noch ungelöst. Inzwischen sind ca. 70 Stadtwerke gegründet worden. Inwieweit darin die Versorgung mit elektrischer Energie integriert ist, bleibt in manchen Fällen noch offen, weil über die Beteiligungssperre von 49 % noch beim Bundesverfassungsgericht entschieden wird. Naturalrestitution wird gemäß Art. 21 Abs. 3 Einigungsvertrag verschiedentlich angestrebt. Für die Stadt Leipzig ist eine Beteiligung von 40 % seitens der RWE und 60 % seitens der Stadt Leipzig vorgesehen. Die Treuhandanstalt ist über den Verkauf der Stromkombinate an gemischtwirtschaftliche und öffentliche Landesunternehmen beteiligt. Ferner werden, wie z. B. in Weimar, neben der Stadt und dem Bayernwerk westliche kommunale Unternehmen beteiligt. Es entstehen Holdinggesellschaften wie die Technischen Werke in Dresden und die Querverbundunternehmen in Leipzig und Magdeburg. Infolge der Bestimmungen des Einigungsvertrages, der Finanzlage der Gemeinden und deren Größe verändert sich die Struktur der Versorgungswirtschaft in den östlichen Bundesländern im Vergleich zu den Verhältnissen in den westlichen Bundesländern. Gemischtwirtschaftliche und gemischt öffentliche Unternehmen herrschen vor. Kleine Gemeinden haben inzwischen häufig Konzessionsverträge mit den Erzeuger- und regionalen Verteilerunternehmen abgeschlossen. Die Gasbetriebe werden verkauft. Unter den Käufern existieren gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit Landesbeteiligungen und Beteiligungen der Gemeinden[96]. In der *Wasserwirtschaft* erfolgt eine Übertragung hauptsächlich an Gemeinden, und von ihnen gegründete Zweckverbände. 8 von 15 Betrieben sind übertragen worden. Allerdings versuchen einige Bundesländer, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, eine Lösung auf Landesebene[97]. Bereits im Frühjahr 1990 wurden die bezirksweise existierenden Betriebe der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung in 3 Aktiengesellschaften und 12 Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt. Durch Kapitalübertragung auf Eigentümervereine werden zunächst ge-

---

96 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 5, S. 2; Nr. 8 / 9, S. 13).

97 O. V., Kommunale Rechte mißachtet (1992, S. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mischtöffentliche Unternehmen gegründet, an denen die Gemeinden 90 % und das jeweilige Bundesland 10 % des Kapitals halten sollen[98]. Die Gemeinden sollen dann zusammen mit den Ländern nach Betriebsformen, z. B. Zweckverbänden, suchen[99]. Ein Konflikt zwischen Land und Gemeinden zeichnet sich in Mecklenburg-Vorpommern ab. Dort sollen die Betriebe in öffentlichrechtliche Zweckverbände eingebracht werden, die den alten Kombinatsstrukturen entsprechen, und bei denen der Einfluß der Gemeinden sehr gering ausfällt. Die Gemeinden ringen nun dort um ihr Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. In der *Verkehrswirtschaft* sind von 213 Verkehrsbetrieben (ÖPNV) inzwischen 43 übertragen worden (vgl. Anlage 1). Auch beim ÖPNV erfolgt in erster Linie eine Übertragung an Gemeinden[100]. Betriebe mit Überlandlinien und -unternehmen werden verkauft. Allerdings können auch Verkehrsunternehmen entstehen, z. B. touristisch bedeutsame wie die Brockenbahn, Kurortbahnen, Bergbahnen, Schiffslinien, Weiße Flotte etc., bei denen sich das betreffende Bundesland engagiert. Unternehmen der *Versicherungswirtschaft* wurden meist an die Privatwirtschaft oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen verkauft. Versicherungsunternehmen mit Landesbeteiligungen entstehen erst noch, z. B. eine Feuerversicherung. Öffentliche Banken der Länder sind im Entstehen, z. B. ist die Berliner Stadtbank an die Berliner Bank verkauft worden, welche zu 56 % dem Land Berlin gehört. Damit ist ein gemischtwirtschaftliches „Landesunternehmen" geschaffen worden[101]. In der Land- und Forstwirtschaft entstehen öffentliche Unternehmen, z. B. im Zuge der Restitutionsansprüche für Domänen. In der *Wohnungswirtschaft* engagieren sich vornehmlich Gemeinden, an die die Unternehmen der Wohnungswirtschaft mit Einigungsvertrag übertragen wurden. Gesellschaften zum Betrieb von Bedienstetenwohnungen, die zum Verwaltungsvermögen zählen, werden erst noch geschaffen. Gesellschaften der Länder für die Wirtschaftsförderung sind gegründet worden. Forschungsunternehmen entstehen zur Zeit meist auf privater Basis als Management-Buy-Out (MBO) oder GmbH, als Bundesinstitute und vereinzelt auch als Institute mit Landesbeteiligung[102]. Das Ost-Lotto wurde für 1 DM an die östlichen Bundesländer seitens der Treuhandanstalt verkauft[103].

---

98 Die Kapitalanteile der Gemeinden sollen auf Eigentümervereine übertragen werden. Die Gemeinden sollen in Relation zur Bevölkerungszahl an diesen Kapitalanteilen beteiligt werden. Vgl. auch *Treuhandanstalt* (1991 d, S. 23).

99 Nach einer Umfrage des Verbandes kommunaler Unternehmen wurden inzwischen 14 Eigentümervereine gebildet, von denen 12 gerichtlich eingetragen worden sind. 70 % bis 90 % der Gemeinden sind in den Bundesländern Thüringen, Freistaat Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern den Eigentümervereinen beigetreten. In Brandenburg und in Sachsen-Anhalt ist dieser Prozentsatz geringer (Auskünfte des Verbandes kommunaler Unternehmen in Köln-Marienburg).

100 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 1, S. 4 f.).

101 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 3 / 4, S. 18).

102 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 5, S. 9).

103 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 5, S. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein besonderer Typ des gemischtwirtschaftlichen „Landesunternehmens" bilden die *Beschäftigungsgesellschaften*[104]. Es werden Trägergesellschaften auf Landesebene gegründet (TGL), die regionale Beschäftigungsgesellschaften (TGR) gründen oder sich an ihnen beteiligen sollen. Bei den TGL handelt es sich um Gesellschaften, an denen der Bund über die Treuhandanstalt bis zu 10 % beteiligt ist und an denen sich u. a. die Bundesländer engagieren. Auch an den TGR werden in der Regel die Länder beteiligt sein.

Die *Treuhandanstalt* hat die Unternehmen, die öffentliche Landesaufgaben in Unternehmensform wahrnehmen, in ihren Beständen und ist deshalb häufig die Entscheidende bei Übertragungs-, Zuordnungs- und Restitutionswünschen. Soweit sich diese Wünsche auf Unternehmen beziehen, die in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden sind, müßten bei einer Berechtigung die Kapitalanteile übertragen werden. Beziehen sich diese Ansprüche auf Teilbetriebe und Vermögensteile, so ist der Realisierung dieser Ansprüche u. U. problematisch, wenn es sich um betriebsnotwendiges Vermögen handelt. In Fällen, in denen die Treuhandanstalt weniger die Absicht hegt, Beteiligte für finanziell aufwendige Sanierungsfälle zu finden, besteht bei ihr *Verkaufspriorität*. Ein solcher Verkauf muß jedoch nicht unbedingt an privatwirtschaftliche Käufer erfolgen, sondern ist auch an öffentliche Gebietskörperschaften möglich. Hier bildet die Findung des Verkaufspreises ein besonderes Problem. Eine der Lösungen wird in der Preisstellung gemäß Entschädigung gesehen. Im Gespräch dafür sind die Einheitswerte von 1935 zuzüglich eines Aufschlages von 20 bis 30 Prozent. Allerdings existiert noch kein Entschädigungsgesetz.

Einige öffentliche Unternehmen, auf die sich auch Restitutionsansprüche richten, wurden schon an die Bundesländer übertragen. Dies betrifft beispielsweise die Porzellanmanufaktur Meissen, die dem Freistaat Sachsen gehört[105].

Weitere öffentliche kommunale Unternehmen entstehen als gemischtwirtschaftliche Unternehmen. So gehören dazu kommunale Rechenzentren, an denen Kommunen zu 20 % beteiligt sind[106].

Eine weitere Gruppe von öffentlichen Unternehmen, die für die Gemeinden Bedeutung besitzen, bilden Betriebe, die mit Liegenschaften zur Förderung des Fremdenverkehrs ausgestattet werden. Die Kommunen erhalten Infrastruktureinrichtungen, z. B. Informationsbüros, Musikpavillons, Heizhäuser, Straßen, Schwimmhallen, Sporteinrichtungen usw. Die Gemeinden müssen diese Vermö-

---

104 *Treuhandanstalt* (1991 / 92 b, Nr. 5, S. 20 ff.).

105 Art. 22 Abs 4 Einigungsvertrag. Dazu zählen gemäß einer definitorischen Klarstellung seitens der zuständigen Bundesministerien und der Treuhandanstalt auch die in Wohngebäuden befindlichen Geschäftsräume, zugehörige Garagen und sonstige Parkflächen sowie Grünflächen und Kinderspielplätze, die Verwaltungsgebäude der Wohnungsgesellschaften und Nebenbetriebe dieser Gesellschaften. Vgl. auch *Treuhandanstalt* (1991 d, Anlage 1, S. 36).

106 Auskünfte der Treuhandanstalt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen mit allen Verbindlichkeiten übernehmen, berechtigten Restitutionsforderungen nachkommen und Entschädigungen bezahlen, soweit der Eigentumsberechtigte auf Naturalrestitution verzichtet. Erlöse aus dem Verkauf von Objekten, der im Einvernehmen mit der Treuhandanstalt zu geschehen hat, sind für Entschädigungszwecke und für Aufgaben gemäß §2 Kommunalverfassungsgesetz zu verwenden. In bestehende Pachtverträge treten die Gemeinden ein.

E. Der Verkauf von Vermögen an Länder und Gemeinden — ein Verstoß gegen das Prinzip der Neutralität?

I. Das Kriterium Verkauf

Das *Prinzip der Neutralität* soll zum einen dort Anwendung finden, wo im Zuge der Defizitbeseitigung beabsichtigte Substitutionswirkungen hervorgerufen werden, z. B. bei manchen Übertragungen oder im Rahmen von normalen Verkäufen oder von solchen gemäß der Vorfahrtsregeln. Der Verkauf an Länder und Gemeinden findet im Rahmen vertikalen Wettbewerbs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden statt. Manchmal beinhaltet er auch Elemente des horizontalen Wettbewerbs, falls neben Institutionen der öffentlichen Hand private Käufer als Wettbewerber auftreten. Wie wirkt sich die Verwendung gleicher Kriterien wie bei einem Verkauf an Private auf die Zielerfüllung der Treuhandanstalt selbst, auf Gebietskörperschaften und auf private Unternehmen aus, die in Konkurrenz stehen oder von einer Gebietskörperschaft einen Standort erwerben wollen? Wird dem Prinzip der Neutralität entsprochen?

Im Rahmen der *Standortkonkurrenz* in Abbildung 7 könnte Neutralität in bezug auf die Ausstattung beider Gemeinden mit Verwaltungen, Unternehmen usw. oder hinsichtlich der Attrahierung von Ansiedlungsunternehmen definiert werden[107]. Auch innerhalb einer Gemeinde finden wir in Abbildung 7 Konkurrenz vor, z. B. zwischen dem Verkauf eines Treuhandunternehmens an ein privates Ansiedlungsunternehmen oder an die Gemeinde. Es ist zu entscheiden, ob Neutralität in diesem sektoriellen Verhältnis seitens der Treuhandanstalt gewahrt wird. Ferner ist die Frage, ob die Treuhandanstalt als Bundesinstitution im Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften Neutralität wahrt. Dazu ist zu ermitteln, welche Nutzenaufteilungen resultieren und welche Verkaufsbedingungen sich einstellen. Deshalb wird von uns der Verkauf von der Treuhandanstalt an eine Kommune für die Gründung eines eigenen Unternehmens oder für den Verkauf an Ansiedlungsunternehmen modelliert (*Friedrich / Feng*, 1993), also eine der in Abbildung 8 geschilderten Alternativen. Dabei interessiert in Bezug auf die Zielsetzungen der Kontrahenten, welcher Verkaufspreis sich bildet oder gebildet wird.

---

[107] Die Folgen derartiger Konkurrenz werden an anderer Stelle besprochen, z. B. *Friedrich* (1977a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Grundzüge des Modells

Der Kauf öffentlichen Vermögens seitens eines Verwaltungsträgers oder einer Verwaltung von anderen öffentlichen Trägern ist selten Gegenstand wirtschaftstheoretischer Betrachtungen.

Beim *Verkauf von Vermögen seitens der Treuhandanstalt* an Kommunen handelt es sich vornehmlich um ein *bilaterales Monopol* zwischen Treuhandanstalt und Kommune oder um ein nachfragebeschränktes Monopol, wenn neben der Gemeinde noch andere Käufer, z. B. Unternehmen, beteiligt sind.

Es soll ein *Vermögensobjekt* übertragen werden, das entweder als Betrieb oder für einen Betrieb genutzt wird. Ferner könnte dieses Vermögensobjekt für die Gemeinde selbst in einer ihrer Verwaltungen im engeren Sinne oder in einem ihrer öffentlichen Unternehmen als Grundlage der Wirtschaftstätigkeit dienen. Wir sprechen von einem einstufigen Verkauf, oder die Gemeinde verkauft dieses Vermögensobjekt mehrstufig aus Wirtschaftsförderungsgründen an einen privaten Käufer weiter. Beim einstufigen nachfragebeschränkten Monopol soll die Gemeinde mit privaten Käufern um das Vermögensobjekt bei der Treuhandanstalt konkurrieren, während beim zweistufigen nachfragebeschränkten Monopol mehrere Unternehmen sich um den Kauf des Vermögensobjektes mit der Gemeinde auseinandersetzen.

Bei den *Zielen der Akteure* stehen auf Seiten der Treuhandanstalt die mit dem Verkauf angestrebten beschäftigungspolitischen, investitionspolitischen und finanziellen Absichten im Vordergrund. Die Gemeindezwecke umfassen beschäftigungs- und haushaltskonsolidierungspolitische Absichten. Ziele, die die Nützlichkeit der Produktion in der Gemeinde, z. B. Einkommenserzielung oder Verwaltungsproduktion betreffen, werden mit der Beschäftigung oder mit Gewinnrestriktionen in Verbindung gebracht. Weitere Zielerfüllungen schlagen sich in Mindestnutzen nieder, die von den Verhandlungspartnern gefordert oder realisiert werden.

In diesen *Mindestnutzen* drücken sich auch spezielle Gegebenheiten aus, die die *Verhandlungssituation* betreffen. Um erstmals zu Lösungen zu gelangen, haben wir Schiedsrichterlösungen gemäß Nash unterstellt. Im Rahmen des Kaufpreises werden Vor- und Nachteile der Verhandlungspartner entgolten, und Preisnachlässe der Gemeinde und sonstige Wirtschaftsförderungen gegenüber einem Ansiedlungsunternehmen im Preis selbst oder in einem Preisermäßigungsparameter aufgefangen. Im Preis für das alte Grundstück werden Schuldenregelungen, Forderungsübergänge und die Übernahme von Umweltbelastungen abgegolten.

Auf diese Weise finden auch spezielle *rechtliche Regelungen* teilweise Berücksichtigung. Einbezogen sind in das Modell Umweltverbesserungs- sowie Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen usw., die für das zu kaufende Vermögensobjekt anfallen. Das Ansiedlungsunternehmen oder der Gemeindebetrieb benötigt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorleistungen der Gemeinde für seine Produktion. Zur Vereinfachung der Überlegungen unterstellen wir substitutive Produktionsverhältnisse in der Verwaltung oder im Unternehmen sowie Monopolstellungen auf Absatzmärkten und gegebene Preise auf den Beschaffungsmärkten. Gewinnerzielungsabsichten des Unternehmens, öffentliche Ziele und die Sparsamkeit einer Verwaltung sowie die Einnahmen und Ausgabensituation der Kommune beziehen wir vereinfacht ein.

III. Modelle des vertikalen Wettbewerbs zwischen Treuhandanstalt, Gemeinde und Unternehmen

1. Die Darstellung der Akteure

Die Wertungen der *Treuhandanstalt* werden mit Hilfe einer Nutzenfunktion abgebildet. Der Nutzen ist abhängig von der Ausbringungsmenge V, den Arbeitsplätzen A und den Investitionen K, den Einnahmen F (Verkaufspreis) und den Ausgaben für Altlastenbeseitigung. Der Nutzen ist letztlich abhängig von V und F. In der Ausbringungsmenge V schlägt sich das Sanierungskonzept für das Unternehmen oder das Grundstück B_0 nieder. Die Treuhandanstalt verkauft an eine Gemeinde.

Die *Kommune* besitzt eine Bewertungsfunktion. Die Gemeinde verfolgt wirtschaftspolitische Ziele und fiskalische Absichten. Sie ist interessiert an einem hohen Beschäftigungsniveau A sowie an der finanziellen Wirtschaftsförderung und ihrer Budgetposition. Die Nutzenfunktion wird umgeschrieben, so daß der Nutzen von V, der Ausgangsbodenmenge B_0 sowie dem Weiterverkaufspreis F^* und dem Kaufpreis F abhängt.

Für das *Ansiedlungsunternehmen* existiert eine Produktionsfunktion. Der Output V ist abhängig vom Arbeitseinsatz A, dem Kapitaleinsatz K, dem Boden B und den kommunalen Vorleistungen W. Ferner wird eine Preisabsatzfunktion eingeführt. Die Kostenfunktion läßt sich in Abhängigkeit von der Menge V, dem alten Grundstück B_0 und dem Kaufpreis F^* des Unternehmens darstellen. Der Nutzen des Ansiedlungsunternehmens ist vom Gewinn nach Steuerzahlung unter Berücksichtigung von Gewerbeertrag- und Körperschaftsteuerzahlung abhängig. Das Unternehmen produziert zu minimalen Kosten.

Die Nutzen der Treuhandanstalt, der Gemeinde und des Ansiedlungsunternehmens sind abhängig von der Ausbringungsmenge (Sanierungskonzept) und von dem Kaufpreis F. Zwischen dem Verkaufspreis der Treuhandanstalt F und dem Kaufpreis F^* des Ansiedlungsunternehmens werden Relationen unterstellt oder bestimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Die Beziehungen der Akteure im vertikalen Wettbewerb*

Im Zusammenwirken legen die Beteiligten im Rahmen ihrer Auseinandersetzungen um ein Sanierungskonzept *V* und um den Kaufpreis *F* die Verkaufsbedingungen fest. Die Akteure versuchen dabei, jeweils Nutzenmaximierung zu erzielen. Die vertikalen Wettbewerbsbeziehungen (Abbildung 9) zwischen den Akteuren werden im Rahmen dreier Modelle erfaßt.

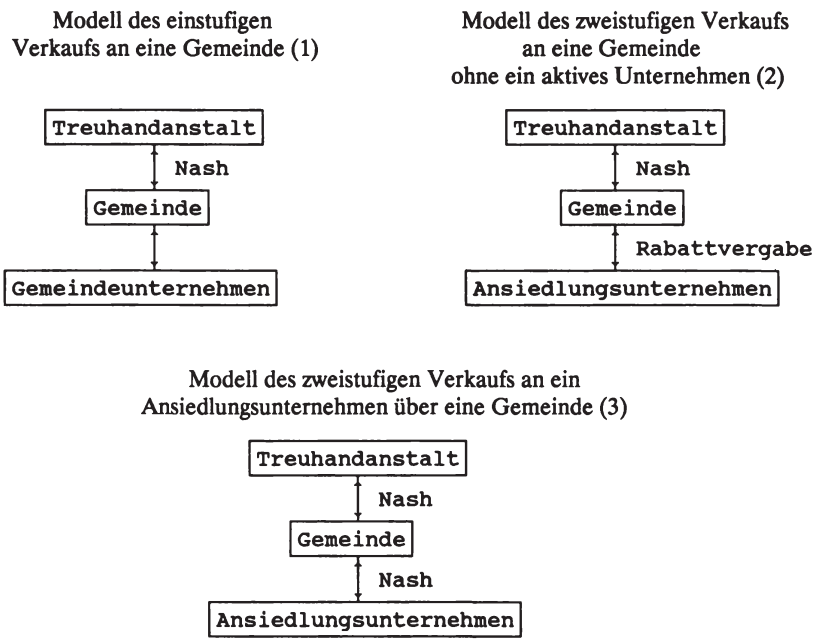

Abbildung 9: Vertikaler Wettbewerb

(1) Im *Modell des einstufigen Verkaufs* an eine Gemeinde bildet das Ansiedlungsunternehmen einen Nettobetrieb (öffentliches Unternehmen) der Gemeinde selbst. Die Treuhandanstalt und die Gemeinde verhandeln über den Verkaufspreis und die Ausbringungsmenge, um ihren jeweiligen Nutzen zu maximieren. Die Gemeinde verhandelt für ihren Nettobetrieb und legt für ihr Ansiedlungsunternehmen die Ausbringungsmenge fest. Für das öffentliche Unternehmen wird lediglich ein Mindestgewinn (Mindestnutzen) festgelegt.

(2) Das *Modell des zweistufigen Verkaufs* an eine Gemeinde ohne ein aktives Unternehmen berücksichtigt, daß das Ansiedlungsunternehmen, z. B. ein Privatunternehmen, unabhängig von der Gemeinde ist. Für einen gegebenen Kaufpreis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legt das Ansiedlungsunternehmen seine nutzenmaximale Ausbringungsmenge fest. Die Treuhandanstalt und die Gemeinde verhandeln danach über den Kaufpreis.

(3) Das *Modell des zweistufigen Verkaufs* an ein Ansiedlungsunternehmen über eine Gemeinde sieht eine aktive Rolle des Ansiedlungsunternehmens vor. Gemeinde und Unternehmen verhandeln über den Kaufpreis F^*, um die Nutzenaufteilung zwischen ihnen zu bestimmen, und die Treuhandanstalt und die Gemeinde verhandeln über den Verkaufspreis F.

Die Beteiligten gelangen, soweit sie verhandeln, zu Nashlösungen.

Da die Bewertungen der Akteure im Sinne der Nutzenfunktionen erfolgen, werden sich Preise als Ober- und Untergrenzen ergeben, die von Mindestnutzenhöhen abhängen. Deshalb wurden Mindestnutzen für die Akteure angesetzt, z. B. Ntmin, Ngmin, Numin. In ihnen gelangen auch alternative Verwendungsmöglichkeiten, Handlungsalternativen oder Konkurrenzangebote zum Ausdruck.

3. Lösungen

Im ersten *Modell des einstufigen Verkaufs* werden die Verhandlungen zwischen Treuhandanstalt und der Gemeinde über den Preis F und die Ausbringungsmenge V (Sanierungskonzept) betrachtet (*Friedrich / Feng,* 1993). Ermittelt man aus den Nutzenfunktionen Indifferenzkurvensysteme bezüglich des Kaufpreises F und der Ausbringungsmenge V, so resultieren in Abbildung 10 die Indifferenzkurvenschemata $Nt1 > Nt2 > Nt3 > Nt4$ für die Treuhandanstalt und $Ng1 > Ng2 > Ng3 > Ng4$ für die Gemeinde. Die Tangentialpunkte der Indifferenzkurven kennzeichnen eine paretooptimale Abfolge von Kombinationen von F und V. Fordert die Treuhandanstalt einen höheren Verkaufspreis F, so sinkt die Ausbringungsmenge. Wenn wir die entsprechenden Nutzen der Treuhandanstalt und der Gemeinde ermitteln, erhalten wir die in Abbildung 11 aufgezeigte Nutzenverteilung als Nutzenmöglichkeitskurve. Die Nutzenmöglichkeitskurve zeigt die Menge der paretooptimalen Verhandlungslösungen auf, denen in Abbildung 10 Verkaufspreise F und Sanierungskonzepte V (Mengen) zugehören.

Ferner berücksichtigen wir den Mindestnutzen Ntmin der Treuhandanstalt und Ngmin der Gemeinde. Der Raum möglicher Lösungen reduziert sich in Abbildung 11 (siehe gestrichelte Linien) und in Abbildung 10 wird er durch die Indifferenzkurven begrenzt, die den Mindestnutzen entsprechen. Wenden wir das Konzept der Nashlösung an, so erhalten wir in Abbildung 11 die Nutzenverteilung Nash1. Der Nutzen der Treuhandanstalt hängt von den Mindestnutzen ab sowie von Nutzenänderungen bei Variation des Verkaufspreises, bei Änderung der Ausbringungsmenge und in Bezug auf das alte Grundstück. Der Verkaufspreis der Treuhandanstalt wird von diesen Größen determiniert. Nur bei sehr großem Mindestnutzen der Gemeinde würde der Preis der Treuhandanstalt, bei einem eigenen Mindestnutzen von Null, negativ werden müssen, d. h. die Treuhandanstalt leistet

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zusätzliche Zahlungen, damit die Gemeinde das Unternehmen überhaupt übernimmt.

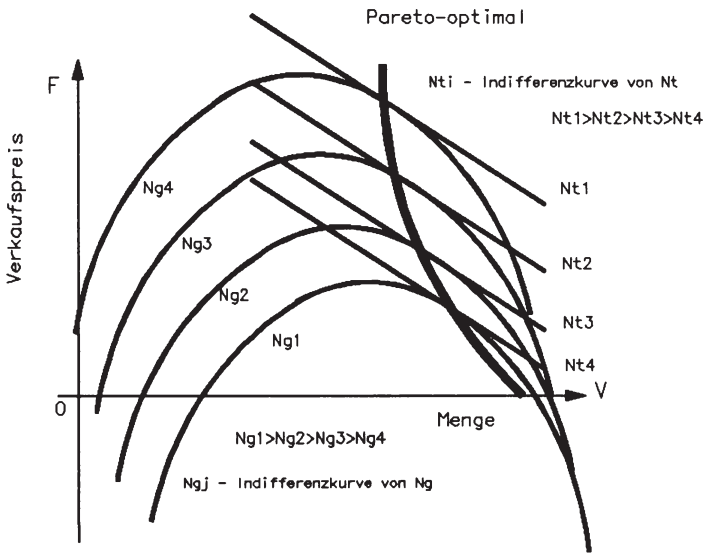

Abbildung 10: Pareto-optimale Preise

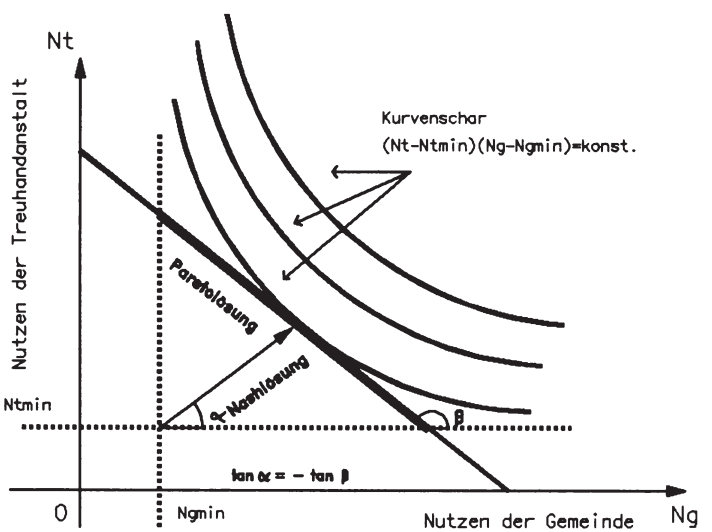

Abbildung 11: Nutzenmöglichkeitskurve

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Rahmen des zweiten *Modells des zweistufigen Verkaufs* wird die nutzenmaximale Ausbringung seitens des Ansiedlungsunternehmens ohne Abstimmung mit der Gemeinde festgelegt. Die nutzenmaximale Menge ist kleiner als die Menge im ersten Modell. Da sie von der Treuhandanstalt und von der Gemeinde nicht beeinflußbar ist, bildet sie im *F-V* Indifferenzkurvendiagramm eine Senkrechte, die im Rahmen der Mindestnutzen auch die möglichen Größen von *F* widerspiegelt, über die sich die Treuhandanstalt und die Gemeinde einigen können. Die Nutzenfunktionen der Treuhandanstalt und der Gemeinde sind in diesem Modell nur abhängig von dem Verkaufspreis der Treuhandanstalt. Dies gilt auch für die Nutzenverteilung, die nur über die Preishöhe *F* fixiert wird. Die Nutzenmöglichkeitskurve für paretooptimale Nutzenkombinationen verläuft weiter innen. Unter Berücksichtigung der Mindestnutzen von Treuhandanstalt und Gemeinde wird die Nashlösung bestimmt. Der Preis fällt relativ hoch aus, da sich der Preisraum zwar tendenziell verkleinert aber etwas nach oben verschiebt. Wiederum beeinflussen die schon erwähnten Determinanten die Nashlösung für Nutzen und Verkaufspreise. Im dritten *Modell des zweistufigen Verkaufs* verhandelt das Ansiedlungsunternehmen *aktiv* mit. Zunächst werden Nutzenverteilungen zwischen der Gemeinde und dem Ansiedlungsunternehmen ermittelt, denen paretooptimale Kombinationen von V und *F** entsprechen. Es resultieren Verkaufspreise der Gemeinde *F**, die als Nashlösung der Verhandlung zwischen Gemeinde und Ansiedlungsunternehmen jeweils nur für eine angenommene Relation zwischen dem Verkaufspreis der Treuhandanstalt und jenem der Gemeinde gelten. In den Verhandlungen zwischen Treuhandanstalt und Gemeinde wird eine Nashlösung ermittelt, die diese Preisrelation festlegt.

4. Implikationen der Lösungen

Der Vergleich der Lösungsformeln und *Simulationen* hat ergeben (*Friedrich / Feng,* 1993) (Abbildung 12):

— Im Modell (1) fällt der *Nutzen* der *Treuhandanstalt* (*Nt*) am größten aus. Sowohl die Gemeinde als auch das Ansiedlungsunternehmen erzielen im Modell (3) ihren höchsten Nutzen.

— Der *Verkaufspreis* der Treuhandanstalt und der Verkaufspreis an das Unternehmen ist im Modell (2) am höchsten.

Modell	Nt	Ng	Nu	F	F*	V	A	K	B	W	Budget-G
1	864	612	875	463	389	80,8	29	524	18	18	229
2	843	595	891	537	451	67,6	25	439	15	15	234
3	798	653	912	433	364	73,9	27	480	17	17	255

Abbildung 12: Simulationsergebnisse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— *Ausbringungsmenge,* Arbeitseinsatz, Kapitaleinsatz, Boden und der Einsatz kommunaler Vorleistungen sind am größten im Modell (1). Die Budgetposition der Gemeinde ist bei Modell (3) am günstigsten.

— Die *Variation der Ziele der Treuhandanstalt* führen hinsichtlich einer größeren Bedeutung des Beschäftigungsziels zu einer Preissenkung im Modell (1), im Modell (2) und in Modell (3). Tendenziell ähnliche Resultate bewirken höhere Bewertungen von Investitionszusagen und von Sanierungsaufwendungen. Präferiert die Treuhandanstalt Einnahmeerhöhungen stärker, so resultieren im Modell (1) und (3) Preissteigerungen, da höhere Ausbringungsmengen weniger belohnt werden. Im Modell (2) geht sie mit dem Preis im Zuge der Nashlösung zurück. Änderungen der *Wertungen der Kommune* bei der Beschäftigung haben gegenläufige Effekte. Eine erhöhte Bewertung der Beschäftigung seitens der Gemeinde verursacht eine Beteiligung der Treuhandanstalt an dem kommunalen Nutzenzuwachs über Kaufpreiserhöhungen in allen Modellen. Evaluiert die Gemeinde die Wirtschaftsförderung, die sie einsetzt höher, so drängt sie bei der Treuhandanstalt auf niedrigere Preise für das Vermögen. Preissenkungen ergeben sich in den Modellen (1) bis (3).

— Steuererhöhungen, z. B. der *Grundsteuer,* führen zu einer Nutzenerhöhung der Gemeinde, die sie über einen gestiegenen Preis mit der Treuhandanstalt teilen muß. Dies gilt für alle drei Modelle. *Lohnerhöhungen* bewirken Arbeitseinsatzreduzierungen und Nutzeneinbußen bei der Treuhandanstalt, die diese über Preissteigerungen ausgleichen möchte. In Modell (3) kann die Treuhandanstalt den Einnahmenausgleich nicht gegen die Koalition aus Gemeinde und Ansiedlungsunternehmen durchsetzen. Der Preis für die Treuhandanstalt fällt. Eine *Nachfrageausweitung* bewirkt in allen drei Modellen steigende Preise der Treuhandanstalt.

IV. Unternehmensverkauf bei horizontalem Wettbewerb

1. Wettbewerbssituationen

Die Gemeinde oder das Ansiedlungsunternehmen haben öfters mit Konkurrenten zu rechnen. So könnte die Treuhandanstalt ein Grundstück nicht an die Gemeinde, sondern direkt an private Unternehmer verkaufen. Diese Situation mag auf der *ersten Stufe* (Abbildung 13) bei allen drei Modellen (1), (2), (3) auftreten.

Daneben ist denkbar, daß die Gemeinde im Rahmen von (1) mehrere Gemeindeunternehmen besitzt, die den Betrieb übernehmen wollen. Hier existiert der Wettbewerb vor allem auf der *zweiten Stufe.* Horizontale Konkurrenz herrscht zwischen den Gemeindeunternehmen (Abbildung 14). Ferner können die Ansiedlungsunternehmen bei Existenz eines einheitlichen Rabattsatzes um den Kauf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

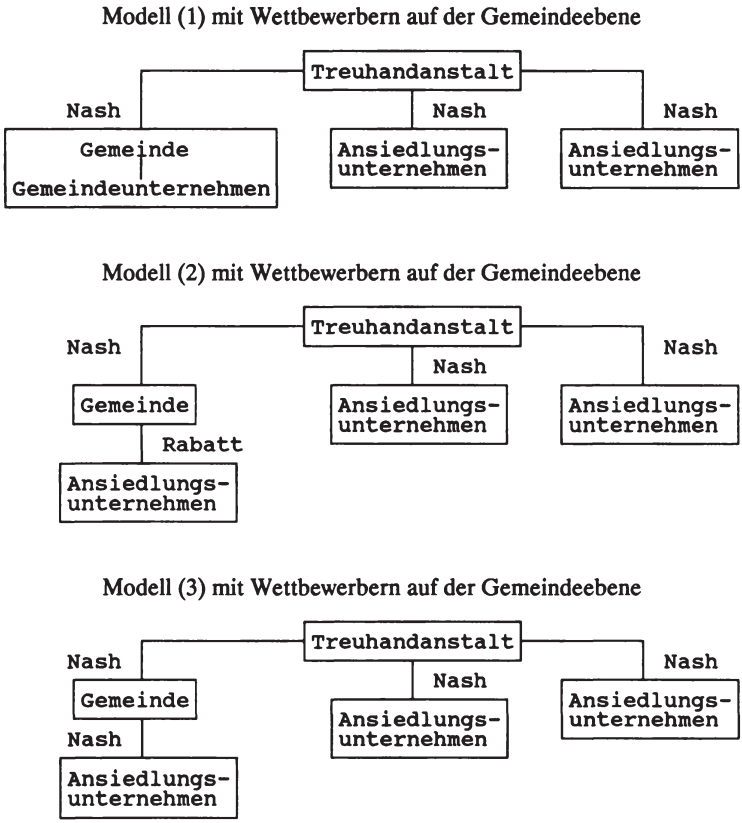

Abbildung 13: Vertikaler Wettbewerb mit begleitendem horizontalen Wettbewerb auf der Gemeindeebene

des Betriebes über die Gemeinde konkurrieren, oder sie wollen alle mit der Gemeinde die Preise aushandeln gemäß Modell (3).

2. *Wettbewerbsergebnisse*

Falls die Treuhandanstalt einen Betrieb oder ein Vermögen mehreren Käufern anbieten darf — *Wettbewerb* auf der *ersten Stufe* — besitzt sie die Möglichkeit, die Konkurrenz auszunutzen und die Nutzen weitgehend an sich zu ziehen. Dieser Wettbewerb wurde modelliert. Die Treuhandanstalt benutzt ihren Nutzen aus einem Verhandlungsergebnis als Mindestnutzen in Verhandlungen mit dem nächsten Bewerber. Durch die Mindesnutzenerhöhungen scheiden sukzessive alle jene Nachfrager aus, die zu hohe Mindestnutzen aufweisen oder deren Nutzen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

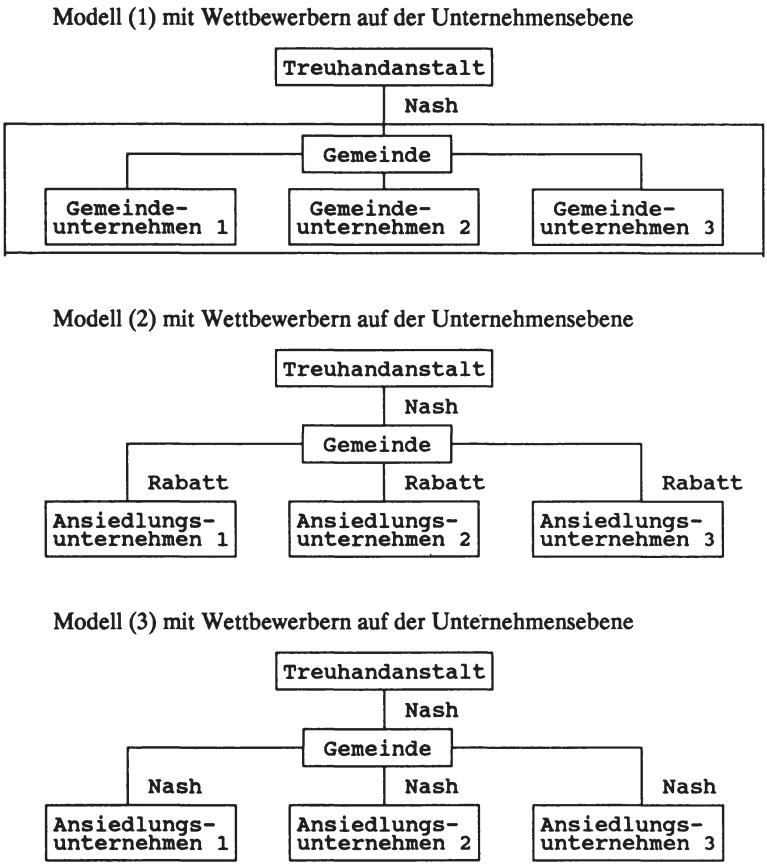

Abbildung 14: Vertikaler Wettbewerb mit begleitendem horizontalen Wettbewerb auf der Unternehmensebene

möglichkeitskurven einen zu kleinen Lösungsraum beschreiben. Zuletzt bleibt nur noch ein Anbieter als Vertragspartner übrig. Ist es die Gemeinde, dann bekommt sie den Zuschlag.[108]

[108] Allgemeine Aussagen mit Hilfe der Lösungsformeln über die voraussichtlichen Verlierer und Gewinner abzuleiten ist schwierig, jedoch sind plausible Fälle vorstellbar. Unternehmen, die eine Absatzfunktion aufweisen, die eine geringe Nachfrage signalisiert, sowie Unternehmen mit einer sehr ungünstigen Produktions- und Kostenstruktur haben Schwierigkeiten zu einer, einen großen Lösungsraum umfassenden, Nutzenmöglichkeitskurve beizutragen. Ferner bilden Unternehmen mit beträchtlichen Alternativen, z. B. lukrativen Investitionsmöglichkeiten in westlichen Bundesländern, und somit hohen Mindestnutzen keine aussichtsreichen Kandidaten, insbesondere falls alle drei Umstände zusammenkommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben Simulationen vorgenommen. Sie zeigen, wenn die Gemeinde ihr eigenes Unternehmen gründet Modell (1), erreicht sie eine für sie günstige Nutzenmöglichkeitskurve und Nutzenposition. Die Gemeinde gewinnt den Wettbewerb. Ihr Einfluß auf das Unternehmen gestattet ihr, den Zielen der Treuhandanstalt adäquate Angebote zu unterbreiten. Die Treuhandanstalt ist durchaus bereit, die Gemeinde bei der Gründung des kommunalen Unternehmens zu unterstützen, realisiert sie doch bei diesem Modell ihren höchsten Nutzen. Modell (2) ermöglicht ein geringeres Nutzenniveau für die Treuhandanstalt. Ungünstig ist für sie die Modellvariante (3).

Beim *Wettbewerb auf der zweiten Stufe* besitzt die Gemeinde mehrere kommunale Unternehmen (1) oder mehrere Ansiedlungsunternehmen, mit denen sie verhandelt. In Anwendung der vertikalen Wettbewerbsmodelle entstehen unterschiedlich ausgehandelte Gesamtpakete, welche die Gemeinde der Treuhandanstalt präsentieren kann. Aus den Gesamtpaketen wird die Gemeinde das für sie günstigste Paket der Treuhandanstalt vorlegen, bei dem sie die für sie günstigste Nashlösung erzielt.

Diese Lösung kann mit dem Wettbewerb auf der ersten Stufe kombiniert werden. Besitzt die Treuhandanstalt Konkurrenzangebote oder alternative Verwendungsmöglichkeiten für Betriebe und Vermögen, dann werden über die Verschiebung der Mindestnutzen der Treuhandanstalt die Lösungen bei den einzelnen Ansiedlungsfällen in Richtung auf einen erhöhten Nutzen der Treuhandanstalt ausfallen.

Wir haben, um die Lösungen zu verdeutlichen, für die drei Modelle das beschriebene Verfahren unter der Annahme von drei Unternehmen simuliert. Das Unternehmen 1 ist jenes aus dem Referenzlauf in Abbildung 12. Die vorigen Ergebnisse werden bestätigt. Die Gemeinde besitzt mit Modell (1) Chancen, der Treuhandanstalt entgegen zu kommen. Falls die Gemeinde das Verhandlungsverfahren wählen dürfte, würde sie das Verhandeln gemäß Modell (3) für Unternehmen 3 präferieren. Die Ergebnisse sind recht stabil, falls auf der oberen Stufe Konkurrenten der Gemeinde auftreten. Infolge der Ausnutzung der Konkurrenz der obersten Stufe seitens der Treuhandanstalt wurden die Verkaufspreise der Treuhandanstalt erhöht. Auch die Konkurrenz auf der unteren Stufe hat die Verkaufspreise der Treuhandanstalt steigen lassen.

V. Folgerungen für die Neutralität beim Verkauf

Neutralität wurde von uns auf gleiche Startbedingungen bezogen. Sie sind bezüglich des horizontalen Wettbewerbs zwischen Gemeinden über den Verkauf weitgehend gewahrt. Die Treuhandanstalt muß die neuen Bundesländer, die Kreise und die Gemeinden beim Wettbewerb um gleichartiges Vermögen zulassen und keine dieser Gebietskörperschaften in ihrem Territorium vom Wettbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werb ausschließen, es sei denn im Sinne ihrer anderen Ziele, z. B. Vermeidung von Umweltschäden, ist eine beabsichtigte „Defizitbeseitigung" unumgänglich. Wir übertragen das Modell mit horizontalem Wettbewerb in mehreren Gemeinden auf den Fall, daß ein *privater Käufer* sich für ein jeweiliges Objekt in unterschiedlichen Gemeinden interessiert. Für diesen Käufer mag sich ein hoher Mindestnutzen in anderen potentiellen Standortgemeinden ergeben, falls er in einer Gemeinde eine gute Investitionschance sieht. Somit besitzt bei dem oben beschriebenen Verfahren des vertikalen Wettbewerbs mit horizontalem Wettbewerb auf der ersten Stufe eine Gemeinde mit ihrer Alternative „öffentliches Unternehmen" durchaus Chancen, den Zuschlag zu erhalten. Wenn der private Käufer einen großen gemeinsamen Lösungsraum (weit außen liegende Nutzenmöglichkeitskurve) mit der Treuhandanstalt aufweist, wird er jedoch zum Zuge kommen, weil er den wirtschaftspolitischen und finanziellen Absichten der Treuhandanstalt entgegenzukommen vermag. Dies dürfte durchaus im Sinne der Gemeinde liegen, falls sie z. B. wirtschaftspolitische Absichten, Beschäftigungs- und Sanierungsziele hoch gewichtet. Eine Gemeinde, die in den Verhandlungen unterliegt, weil ihre Wertungen sehr stark von jenen der Treuhandanstalt differieren, ist nicht schon deshalb diskriminiert, weil die Nutzenmöglichkeitskurve wenig Spielraum bietet. Eine Gemeinde ist grundsätzlich in der Lage mitzubieten, falls sie meint, daß ein Unternehmen dringend erforderlich ist, um im Standortwettbewerb zu bestehen. Da sie ähnliche Ziele verfolgt wie die Treuhandanstalt, stehen ihre Chancen für einen Zuschlag und günstige Konditionen nicht schlecht. Im horizontalen Standortwettbewerb und im Wettbewerb der Gemeinden mit Privaten wird dem *Postulat der Neutralität* weitgehend entsprochen.

Allerdings haben wir in die obigen Modelle keine *finanziellen Restriktionen* explizit einbezogen. Finanzielle Engpässe werden nur in der Weise berücksichtigt, daß bei einer Gemeinde die Budgetposition oder die Bereitstellung von Wirtschaftsförderungsmitteln ein hohes Gewicht erhalten kann, oder Mindestnutzen hoch angesetzt werden. Fehlen die Gelder für den Kauf, so sind Gemeinden nicht fähig, sich im Wettbewerb zu behaupten.[109] Deshalb ist es unseres Erachtens günstiger, die Gemeinden finanziell zunächst auszustatten, und sie dann am Wettbewerb teilhaben zu lassen.

Im vertikalen Wettbewerb besteht kein offensichtlicher Neutralitätsverstoß, soweit die Treuhandanstalt die in den drei Grundmodellen vorgesehenen Verhandlungsweisen zuläßt. Die Gemeinde befindet sich mit der Gründung eines öffentlichen Unternehmens (Modell (1)) in einer günstigen Position, da die Treuhandanstalt einen hohen Nutzen erzielt. Es sollte jedoch verhindert werden, daß die Treuhandanstalt die Variante 3 ausschließt. Gemäß den obigen Resultaten ist die Treuhandanstalt kein Freund traditioneller Wirtschaftsförderung gemäß

---

109 Wie unsere Ergebnisse gezeigt haben, garantiert jedoch die unentgeltliche Übertragung an die Gemeinde nicht unbedingt eine bessere Sanierungsleistung als der Verkauf. Vgl. dazu insbesondere *Friedrich / Feng* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Modell (3). Andererseits übernimmt die Treuhandanstalt die Rolle des Wirtschaftsförderers falls das Ansiedlungsunternehmen gleichzeitig in horizontaler Konkurrenz gegen die Gemeinde auf der ersten Stufe erfolgreich auftritt. Die Regelung, daß den Gemeinden in größerem Umfange Gewerbegebiete über die Oberfinanzdirektionen und die Bundesvermögensverwaltung zukommen, trägt diesen Umständen Rechnung.

Ein mögliches Argument gegen die vermutete Neutralität des Verkaufs stellt auf das Wettbewerbsergebnis ab. Die nach dem Verkauf neu entstandene Wettbewerbsstruktur könnte weniger gleiche Startbedingungen schaffen als zuvor. In den obigen Modellen fallen die Treuhandanstalt, die Gemeinde und das Ansiedlungsunternehmen im *Wettbewerbsergebnis* nicht unter ihre Mindestnutzen zurück, falls kein Verkauf zustande kommt oder ein Akteur nicht zum Kauf gelangt. Die am Kauf- und Weiterverkauf Beteiligten hingegen erfahren in der Regel eine Nutzenerhöhung. Das Ergebnis eines ungleichen Nutzenzuwachses gilt jedoch für jede Übertragungsart, sobald mehr als ein Interessent oder mehr als eine Übertragungsart zur Debatte stehen.

Im vertikalen Wettbewerb verschieben sich die Nutzenpositionen und damit die Ausgangslagen für weiteren Wettbewerb. Falls als Bezugsgröße das Verhältnis der Mindestnutzen gewählt wird, erfolgt eine *Verschiebung der Nutzenrelation* zwischen Treuhandanstalt und Gemeinde mit Ausnahme der Situation (2) zu Gunsten der Gemeinde. Es bestehen auch in diesem Sinne keine Benachteiligungen der Gemeinden beim Verkauf, soweit die Verkaufsart nicht auf den Fall (2) beschränkt wird. Da bei dieser Variante das gewinnmaximierende Unternehmen aufgrund des mehrstufigen Verkaufs nicht auf die Bedingungen der Treuhandanstalt eingeht, ist dieses Vorgehen seitens der Treuhandanstalt nicht zu erwarten. Recht gemeindefreundlich und günstig im Sinne der volkswirtschaftlichen Absichten der Treuhandanstalt gestaltet sich der Verkauf an die Gemeinde zum Zwecke der Errichtung eines öffentlichen Unternehmens. Der Verkauf an Gemeinden zum Aufbau des öffentlichen Sektors erfolgt meist nicht diskriminierend. Dies gilt besonders, wenn die Gemeinde mit dem erworbenen Vermögen Wirtschaftsförderung für Unternehmen betreibt, die gewillt sind, die Zielsetzungen der Treuhandanstalt zu respektieren.

Ferner wurde deutlich, daß bei einer erhöhten Bewertung der volkswirtschaftlichen Ziele der Treuhandanstalt Nutzenzuwächse für alle Beteiligten im vertikalen Wettbewerb überwiegen. Selbst ihr häufig erwähntes, verstärktes Bedürfnis nach Einnahmen führt zu keinen ungewollten Nutzenkürzungen der Akteure. Die Gemeinden erleiden insofern keine diskriminierenden Maßnahmen im Rahmen des Verkaufs.

Dies trifft im Gegenteil eher für die Treuhandanstalt infolge von *Maßnahmen der Gemeinden* im Rahmen des Verkaufs zu. Mit unterschiedlichen Preisreaktionen behaftet, aber generell nutzenerhöhend für die Akteure wirkt eine intensivere Ausrichtung der Gemeinden auf volkswirtschaftliche Ziele. Nutzensenkungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehen von Sparsamkeitswünschen in Bezug auf die Wirtschaftsförderung der Gemeinden aus. Sie verschlechtern auch die Nutzenlage der Treuhandanstalt. Ähnliches gilt für die Verringerung der Rabattsätze seitens der Gemeinde. Uneinheitliche Nutzenveränderungen rühren von kommunalen Steuererhöhungen her[110]. Die resultierenden Nutzenverschiebungen sind unseres Erachtens tolerabel, nicht von der Treuhandanstalt zu Lasten der Gemeinden hervorgerufen worden und bedrohen nicht die Gemeindeautonomie.

Schwieriger ist die Wettbewerbssituation zu beurteilen, falls die *Treuhandanstalt* im horizontalen Wettbewerb oder vertikalen Wettbewerb *ihren Mindestnutzen* erhöht. Soweit dies im Wettbewerb geschieht, und die Marktpositionen der Wettbewerber hinsichtlich der Erfüllung der volkswirtschaftlichen Ziele reflektiert, ist unseres Erachtens darin kein Neutralitätsverstoß zu erblicken. Betreibt sie jedoch eine solche Veränderung nicht wettbewerbsbedingt, um Verkaufsarten oder mögliche Lösungen zu verhindern, dann bleibt sie nicht mehr neutral. Für notwendige „Defizitbeseitigungen" stehen ihr — wie gezeigt — andere Instrumente zur Verfügung. Selbst über den neutralen Verkauf vermag die Treuhandanstalt zum Aufbau der unteren föderalen Ebene beizutragen. Bei Ländern als Käufer zur Gründung eigener Unternehmen oder der Weiterveräußerung resultieren ähnliche Ergebnisse.

F. Zusammenfassung

(1) Die Treuhandanstalt besitzt Kernaufgaben, zusätzliche Aufgaben, Teilungsaufgaben und faktische Aufgaben. Viele dieser Tätigkeitsfelder betreffen den Aufbau der Föderation und der Treuhandanstalt selbst. Bei allen *Aufgabengruppen* gibt es solche, deren Erledigung sich allein auf den öffentlichen Sektor richtet, dominant den öffentlichen Sektor betrifft oder Voraussetzungen für die Aktivitäten des privaten und des öffentlichen Sektors schafft. Andere Aufgabengruppen unterstützen die Zielerfüllung in bestimmten Branchen, in beiden Sektoren, vornehmlich im privaten Sektor oder nur im Privatsektor.

(2) Auf die Bedeutung der Aufgabenerledigung der Treuhandanstalt für den Aufbau der Föderation weist das *komplexe Zielsystem* der Treuhandanstalt hin. Es existieren Ziele zum Aufbau eines überwiegend marktlich koordinierten Privatsektors, zur Absicherung des Transformationsprozesses, zur Finanzierung des Transformationsprozesses, zum Aufbau eines dezentralisierten, koordinierten öffentlichen Sektors mit hoheitlicher und marktlicher Koordination, zum Aufbau der Demokratie und zur Rettung der Umwelt. Diesen oberen Zielen entsprechen 35 mittlere Ziele mit vielen unteren Zielen. Besonders die Ziele, die die Finanzie-

[110] Nutzenverringerungen für die Gemeinde aber auch für die Treuhandanstalt rufen Lohnsteigerungen hervor, die aber bei unterschiedlichen Verkaufsarten differierend die Nutzenlagen beeinflussen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung und den Aufbau von Bund, Ländern und Kommunen betreffen, haben den Verwaltungsaufbau und die Errichtung öffentlicher Unternehmen zum Gegenstand. Sowohl die Aufgaben als auch die Ziele veränderten sich im Laufe der Gründungs-, Umwandlungs-, Reorganisations-, Ausbau-, Privatisierungs- und Sanierungsphase. Zwischen Aufgaben und Zielen bestehen zahlreiche *Dependenzen.* Die Aufgaben dienen jeweils der Erfüllung mehrerer Ziele. Die Zielerreichungen für den privaten und öffentlichen Sektor sind verschränkt. Sowohl die Erfüllung der Ziele für den privaten als auch für den öffentlichen Sektor hat *beachtliche Ergebnisse* erbracht. Ein Teil der Indikatoren für den Aufbau der Privatwirtschaft beinhalten Zielerfüllungen für den Aufbau des öffentlichen Sektors, z. B. den Verkauf an inländische und ausländische öffentliche Unternehmen, an die Gemeinden, an die Länder sowie die Verlagerung von Aktivitäten auf die Bundesanstalt für Arbeit.

(3) Schwierigkeiten verursacht die *Bewertung* der Aktivitäten im Sinne der zahlreichen privaten und öffentlichen Ziele. Ein Nutzwertansatz scheitert an den Operationalisierungsschwierigkeiten der Ziele. Unterschiedliche öffentliche Träger und private Akteure formulieren abweichende Bewertungsgewichte. Die Treuhandanstalt versucht, das Zielsystem für einzelne Vorhaben zu reduzieren. Bei Verkäufen stehen Arbeitsplätze, Investitionen, Sanierungsmöglichkeiten und Einnahmen im Vordergrund. Ein spezielles Kriterium für die Zielerfüllung bezüglich der einzelnen föderalen Institutionen fehlt. Die *finanzwissenschaftlichen Zuweisungsversuche,* z. B. nachfrageorientiert definierte öffentliche Güter oder externe Effekte bieten wenig Anhaltspunkte. Angebotsorientierte Betrachtungen sind hilfreicher. Nutzen-Kosten-Analyse Ansätze führen zu den üblichen Marktversagenshypothesen, die Argumente für den Verbleib von Treuhandunternehmen im Bundessektor bieten. Die Kriterien zur Anpassung öffentlicher Aktivitäten über Bevölkerungswanderung, Handel, Verhandlung bei externen Effekten und zentralörtliche Systeme liefern, insbesondere für den Aufbau föderaler Institutionen, keine Entscheidungskriterien.

(4) Deshalb wurden *Grundsätze der Zuordnung* gemäß der *Neutralität* und der *Üblichkeit* der in den westlichen Bundesländern vorherrschenden Verhältnisse formuliert. Die Neutralität verlangt die Abwesenheit von unbeabsichtigten Substitutionseffekten zwischen privaten und öffentlichen Entscheidungsträgern in Hinblick auf deren Startbedingungen. Der Grundsatz der Üblichkeit ist für die Übertragung von Verwaltungsvermögen und bei Restitutionen ausschlaggebend. Strittig ist noch, welcher Grundsatz bei der Zuweisung von Finanzvermögen ausschlaggebend ist. Bei üblichen Verkäufen und Verkäufen gemäß der Vorfahrtsregel soll der Grundsatz der Neutralität entscheidungsleitend sein.

(5) Die Treuhandanstalt nimmt umfangreiche *Zuordnungen* von Verwaltungs- und Finanzvermögen gemäß der *Üblichkeit* vor, und sie ist in *Restitutionen* einbezogen. Restitutionen bilden einen Bestandsschutz für den Aufbau des öffentlichen Sektors von Gemeinden, Ländern und Bund. Über Vermögenszuweisun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, Restitutionen und Verkäufen werden viele *öffentliche,* gemischtöffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen gegründet, z. B. in der Energie- und Versorgungswirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Verkehrswirtschaft, dem Bankwesen, den Technologiezentren sowie bei ausländischen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Industrieunternehmen.

(6) Der Verkauf an öffentliche Verwaltungsträger findet im Rahmen des vertikalen und horizontalen Wettbewerbs, insbesondere in vertikalen bilateralen Monopolen im einstufigen oder zweistufigen Wettbewerb statt. Wir modellierten den Verkauf an eine Gemeinde, die Vermögen für die Gründung eines eigenen Unternehmens weitergibt in einem *Modell (1).* Weiter wird in *Modell (2)* an eine Gemeinde verkauft, die ein Grundstück für ein privates gewinnmaximierendes Unternehmen zur Verfügung stellt, während in *Modell (3)* an ein Privatunternehmen seitens der Gemeinde weiterverkauft wird, das sein Verhalten mit der Gemeinde und der Treuhandanstalt abstimmt. Für diese Wettbewerbssituationen resultieren Aussagen über Kaufpreise usw. *Simulationen* zeigen, daß die *Wettbewerbsposition der Gemeinde* recht günstig ist, da sie insbesondere bei der Gründung ihres Unternehmens den wirtschafts- und fiskalpolitischen Wünschen der Treuhandanstalt entgegenkommen kann. Soweit wir horizontalen Wettbewerb auf der Stufe der Gemeinden einbeziehen, bleibt die Wettbewerbsposition weiterhin aussichtsreich. Wettbewerb auf der zweiten Stufe verändert die Position der Gemeinden kaum.

(7) Der Verkauf an öffentliche Verwaltungsträger fällt weitgehend *neutral* aus. Im horizontalen Wettbewerb besitzt die Gemeinde in vielen Fällen gute Wettbewerbschancen, den Zuschlag zu erhalten, soweit die Treuhandanstalt öffentliche Träger als Mitbewerber nicht ausschließt. Im vertikalen Wettbewerb ist die Position der Gemeinden mit ihren öffentlichen Unternehmen ebenfalls aussichtsreich. Deshalb erfolgt der Verkauf seitens der Treuhandanstalt in Erfüllung ihrer wirtschaftspolitischen und fiskalischen Ziele gemäß dem Grundsatz der Neutralität.

Literaturverzeichnis

Andel, N. (1977): Nutzen-Kosten-Analysen, in: F. Neumark u. a. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I., Tübingen, S. 477-519.

Arnold, V. (1992): Theorie der Kollektivgüter, München.

Aronson, J. R. / *Schwartz,* E. (1973): Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments, in: National Tax Journal, Vol. 26, S. 105-127.

Aronson, J. R. (1974): Financing Public Goods and the Distribution of Population in Metropolitan Areas: An Analysis of Fiscal Migration in the U.S. and England, in: A. J. Culyer (Hrsg.), Economic Policies and Social Goals, London, S. 313-341.

— (1985): Public Finance, New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Badestein, H. (1992): Stabil im Grundsatz, variabel im Detail, in: Wirtschaftsrecht, 23. Jg., S. 337-345.

Balz, M. (1992): Thesen der Treuhandanstalt zu Haftungsfragen, in: Zeitschrift für die gesamte Insolvenzpraxis, 13. Jg., S. 446-448.

Bartnick, J. (1983): Bewertung und Kompromißbildung, Baden-Baden.

Berglas, E. / *Pines,* D. (1981): Clubs, Local Public Goods and Transportation Models: A Synthesis, in: Journal of Public Economics, Vol 15, S. 141-162.

—— (1984): Resource Constraint, Replacability, and Mixed Clubs: A Reply, in: Journal of Public Economics, Vol. 23, S. 391-397.

Biermann, H. / *Friedrich,* P: (1972): Entwicklung einer gemeindespezifischen Produktionsfunktion, in: Environment and Planning, Vol. 4, S. 273-321.

Blankart, Ch. (1980): Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München.

— (1991): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.

Bös, D. (1981): Economic Theory of Public Enterprise, Berlin, Heidelberg, New York.

Breton, A. (1970): Public Goods and the Stability of Federalism, in: Kyklos, Vol. 23, S. 882-901.

Breton, A. / *Scotts,* A. (1977): The Assignment Problem in Federal Structures, in: M. S. Feldstein und R. P. Inman (Hrsg.), The Economics of Public Services, London, Basingstoke, S. 344-357.

Brümmerhoff, D. (1990): Finanzwissenschaft, München, Wien.

Budäus, D. / *Gerum,* E. / *Zimmermann,* G. (1988): Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte, Wiesbaden.

Buhr, W. / *Friedrich,* P. (Hrsg.) (1978): Wichtige Aspekte der Konkurrenz zwischen kleinen Regionen, Competition Among Small Regions, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 23, Baden-Baden, S. 11-40.

Bundesanstalt für Arbeit (1991): Beschäftigungsperspektiven von Ex-Treuhandunternehmen, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftswissenschaften Berlin, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (1991): Regelung über die Zuständigkeit und das Verfahren für die Zuordnung des Vermögens nach den Artikeln 21 und 22 des Einigungsvertrags, in: Infodienst Kommunal, Nr. 19, Bonn, S. 23-29.

— (1992): Finanznachrichten 25, 38, 47, 72, Bonn.

Bundesminister des Inneren (1990): Arbeitsanleitung zur Übertragung des kommunalen Vermögens, in: Infodienst Kommunal, Nr. 10, Bonn, S. 17-58.

— (1991): Arbeitsanleitung zur Übertragung kommunalen Vermögens vom 19.4.1991, in: Infodienst Kommunal, Nr. 24, Bonn, S. 1-72.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991): Bundesraumordnungsbericht 1991, Drucksache 12 / 1098, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Bonn.

Bundesregierung (1991): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD, Drucksache 12 / 1500, Bonn.

— (1992): Bericht der Bundesregierung für die Sitzung des Ausschusses Deutsche Einheit des Bundesrates am 12. März 1992, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CEEP (Hrsg.) (1987): Handbuch der CEEP über die öffentliche Wirtschaft in Europa, Jahrbuch der europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft, Brüssel.

Clark, J. M. (1963): Competition as a Dynamic Process, Washington.

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

Cowen, T. (1985): Public Goods Definitions and their Institutional Context: A Critique of Public Goods Theory, in: Review of Social Economy, Vol. 43, S. 53-63.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1991): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, sechster Bericht, Wochenbericht des DIW, Nr. 39, 59. Jg., Berlin, S. 467-492.

Eichhorn, P. / *Friedrich,* P. (1976): Verwaltungsökonomie I, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 1, Baden-Baden.

Eser, Th. W. (1992): Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik, in: Seminarbericht Nr. 31, Gesellschaft für Regionalforschung, Bremen, S. 53-80.

Feldstein, M. S. / *Inman,* R. P. (Hrsg.) (1977): The Economics of Public Services, London.

Fleissner, P. / *Ludwig,* U. (1992): Ostdeutsche Wirtschaft im Umbruch, Braunschweig und Wiesbaden.

Friedrich, P. (1969): Volkswirtschaftliche Investitionskriterien für Gemeindeunternehmen, Tübingen.

— (1970): Cost-Benefit-Analyse und Koordinierung kommunaler Ausgaben, Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg., S. 64-91.

— (1976): Standorttheorie für öffentliche Verwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 5, Baden-Baden.

— (1977a): Modelle kommunalen Industrieansiedelungswettbewerbs, in: R. Funk (Hrsg.), Karlsruher Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Heft 6, Karlsruhe, S. 19-90.

— (1977b): Die Operationalisierung der Unternehmensziele, in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 8, Berlin, S. 107-127.

— (1978): Ausrichtung der Preisbildung öffentlicher Unternehmen am Grenzkostenpreisprinzip bei differierenden Marktformen, in: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Heft 16, Berlin, S. 90-129.

— (1984): Zu einer angebotsorientierten Betrachtung öffentlicher Güter, in: K. Oettle (Hrsg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 25, Baden-Baden, S. 103-115.

— (1987): Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Unternehmen, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), Theorie öffentlicher Unternehmen, Schriften der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Baden-Baden, S. 15-51.

— (1991): Problematik des Kontenrahmens eines gesellschaftsbezogenen Rechnungswesens, in: D. Faller und D. Witt (Hrsg.), Dienstprinzip und Erwerbsprinzip, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 128, Baden-Baden, S. 193-235.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1993): Welfaretheoretische Kriterien für die Zuordnung von Treuhandunternehmen, in: P. Eichhorn (Hrsg.), Beiträge zur Lehre von den öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, im Druck.

Friedrich, P. / *Feng,* X. (1993): Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 43, im Druck.

Friedrich, P. / *Göldner,* J. (1991): Probleme der Besteuerung der Treuhandanstalt, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität der Bundeswehr München, Diskussionspapier Nr. 28, München.

Friedrich, P. / *Pfeilsticker,* A. (1986): Simulation staatlichen Bürokratieverhaltens in: E. Wille (Hrsg.), Konkrete Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt am Main, S. 99-141.

Friedrich, P. / *Rompuy,* P. (1987): Fiscal Decentralization, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 88, Baden-Baden.

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

Gornig, M. (1992): Perspektive Ostdeutschland: Zweites Wirtschaftswunder oder industrieller Niedergangsprozeß?, in: Konjunkturpolitik, Heft 1, 38. Jg., Berlin. S. 1-14.

Hax, H. (1992): Privatization Agencies: The Treuhand Approach, in: Privatization, H. Siebert (Hrsg.), Tübingen.

Hedtkamp, G. (1977): Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied.

Hoppe, W. (1992): Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 107. Jg., S. 117-124.

Heilemann, U. (1991): The Economics of German Unification, in: Konjunkturpolitik, 37. Jg., 3. Heft, S. 127-155.

IfO-Institut für Wirtschaftsforschung (1991): IfO-Schnelldienst, Nr. 10, München, S. A 14.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg und Institut für Wirtschaftswissenschaften Berlin (1991): Beschäftigungsperspektiven von Ex-Treuhandunternehmen, Berlin.

Isensee, J. (1990): Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts, J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), Band IV, Heidelberg, S. 517-692.

Kirsch, G. / *Wittmann,* W. (1977): Föderalismus, Stuttgart, New York.

Krause-Junk, G. (1977): Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: F. Neumark u. a. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen, S. 687-711.

Knopp, L. (1992): Zur Neufassung der „Altlastenfreistellungsklausel" in den neuen Bundesländern, in: Betriebs-Berater, 47. Jg., Heft 20, S. 1356-1359.

Krakowski, M. (1991): Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels in den neuen Bundesländern, in: Aufgaben und Perspektiven der Strukturpolitik im geeinten Deutschland, Symposium zur Strukturforschung am 24.11.1991 in Frankfurt / Main, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, S. 18-23.

Krakowski, M. / *Lau,* D. / *Lux,* A. (1992a): Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 32, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

——— (1992b): Die Standortqualität Ostdeutschlands, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., Heft 9, 530-536.

Kühne, K. (1992): Firmentheorie und Managertum, in: Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen, P. Friedrich (Hrsg.), Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 14, Baden-Baden, S. 157-177.

Lenk, Th. (1992): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Manuskript, Darmstadt, in Druck.

Lutz, H. (1990): Unternehmensbewertung im Rahmen der Privatisierung, in: Aufbau von Unternehmen in der ehemaligen DDR, Ostbayerisches Technologie Transfer Institut e. V., Regensburg, S. 16-21.

Massat, D. (1984): Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Reihe Wirtschaftswissenschaften, Bd. 302, Frankfurt am Main.

Meisterling, G. (1968): Zur Problematik von Marktanalogien in der ökonomischen Theorie des Föderalismus, Frankfurt / Main, Bern, New York.

Musgrave, R. A. (1969): Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance, in: Journal of Economic Literature, Vol. 7, S. 797-806.

Musgrave, R. A. / *Musgrave,* P. B. (1984): Public Finance, in: Theory and Practice, New York.

Neumark, F. u. a. (Hrsg.) (1977): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen.

Neumark, F. (1978): Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs I, W. Dreißig (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Band 96, Berlin, S. 165-175.

Niskanen, W. A. (1992): Guidelines for Delineating the Private and the Government Sector, in: H. Siebert (Hrsg.), Privatisation, Tübingen, S. 217-225.

Noll, W. (1992): Die Relevanz der Property Rights-Theorie für eine Theorie öffentlicher Unternehmen, in: Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen, P. Friedrich (Hrsg.), Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 14, Baden-Baden, S. 14-55.

Oates, W. E. (1969): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values, An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, in: Journal of Political Economy, Vol. 77, S. 957-971.

OECD (1991): Deutschland, OECD Wirtschaftsberichte, Paris.

Ossenbühl, F. (1991): Wem gehören die ehemaligen Stadtwerke in den neuen Bundesländern?, in: Die öffentliche Verwaltung, 44. Jg., Heft 8, S. 301-305.

o. V. (1991): Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS), in: Die Wirtschaft, 40. Jg., Nr. 30, S. 21.

o. V. (1992): Treuhandanstalt ist grundsätzlich zum Verlustausgleich der Töchter verpflichtet, in: Handelsblatt vom 18. 05. 1992, Nr. 95, S. 5.

o. V. (1992): Kommunale Rechte mißachtet, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 2, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Postlep, R.-D. (1980): Zweckgebundene Finanzzuweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Selbstverwaltungsspielräumen, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Hrsg. von Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 134, Hannover.

— (1992): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie, Manuskript, Marburg.

Priesnitz, W. (1991): Nochmals: Arbeitsanleitung zur Übertragung des kommunalen Vermögens und Entwurf des Vermögenszuordnungsgesetzes, in: Infodienst Kommunal, Nr. 20, Bonn, S. 12-23.

Püttner, G. (1990): Konmmunale Selbstverwaltung, in: Handbuch des Staatsrechts, J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), Band IV, Heidelberg, S. 1173.

— (1991): Zur Rückgewinnung der Stadtwerke in den neuen Ländern, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 74, Köln.

Rothenberg, J. (1965): A Model of Economic and Political Decision Making, The Public Economy of Urban Communities, in: J. Magnolis (Hrsg.), Papers presented at the second Conference on Urban Public Expenditures 1964, Washington, S. 1-38.

Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387-389.

Scheifele, B. (1991): Zur Anwendung des § 3a Vermögensgesetz durch die Treuhandanstalt, in: Betriebs-Berater(BB), 46. Jg., Heft 20., S. 1350-1356.

Schnabel, C. (1992): Structural Adjustment and Privatization of the East German Economy, in: Economic Aspects of German Unification, ed. by P. Welfens, Berlin et al, S. 230-260.

Sinn, G. / *Sinn,* H.-W. (1991): Kaltstart, Tübingen.

Stern, K. (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., München, S. 678 f.

Stiglitz, J. E. (1977): The Theory of Local Public Goods, in: M. S. Feldstein und R. P. Inman (Hrsg.), The Economics of Public Services, London, S. 274-333.

Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.

Tiebout, Ch. M. (1956): A Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.

— (1977): Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Föderalismus, G. Kirsch und W. Wittmann, Stuttgart, (Hrsg,), New York.

Tietzel, M. (1981): Die Ökonomie der Property Rights: ein Überblick, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 30. Jg., S. 207-243.

Timm, H. (1969): Staat, Wachstum und Preisniveau, in: Finanztheorie, H. C. Recktenwald (Hrsg.), Köln / Berlin, S. 209-230.

— (1981): Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, Tübingen, S. 135-255.

Treuhandanstalt (1990): Memorandum der Treuhandanstalt zu aktuellen vermögensrechtlichen Fragen bei der Durchführung von Privatisierungsvorhaben vom 12. Dezember 1990, Berlin.

— (1991a): Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, Bericht der Treuhandanstalt an das Bundeskabinett, verabschiedet am 31.10.1991, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

— (1991 c): Privatisierung, Berlin.

— (1991 d): Fragen und Antworten zur Übertragung von Vermögenswerten an Städte, Gemeinden und Landkreise, Berlin.

— (1991 e): Richtlinie für die Kommunalisierung von Betrieben der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, in: Treuhandanstalt, Fragen und Antworten zur Übertragung von Vermögenswerten an Städte, Gemeinden und Landkreise, Berlin.

— (1991 f): Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost, in: Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 29, Bonn.

— (1991 g): Richtlinien für Sozialpläne, Berlin.

— (Hrsg.) (1991 h): Gemeinsame Erklärung von Deutschem Gewerkschaftsbund, Deutscher Angestellten Gewerkschaft und der Treuhandanstalt vom 13. April 1991, in: Auftrag Zwischenbilanz, Berlin.

— (1991 / 92 a): Monatsberichte bzw. Jahresberichte, Berlin.

— (1991 / 92 b): Treuhandanstalt Informationen, Ausgaben 1 bis 12, Berlin.

— (1992 a): Handbuch für Vermögenszuordnuung (Manuskriptentwurf), Berlin.

— (1992 b): Entschlossen Sanieren: Die Rolle der Treuhandanstalt beim Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern, Berlin.

Uhlenbruck, W. (1992): Die Treuhandanstalt und die gesellschaftsrechtlichen Haftungsnormen, in: Betriebs-Berater, 47. Jg., Heft 12, S. 789 - 791.

Weimar, R. / *Bartscher,* B. (1991): Die Treuhandanstalt und Konzernrecht, in: Zeitschrift für die gesamte Insolvenzpraxis, 12. Jg., S. 69 - 79.

Wendt, R. (1990): Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), Band IV, Heidelberg, S. 1021 - 1090.

Wille, E. (Hrsg.) (1986): Konkrete Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt.

Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchy, Analysis and Antitrust Implications, New York / London.

Wust, H. F. (1981): Föderalismus, Göttingen.

Zangemeister, Ch. (1970): Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, Eine Methode zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen, München.

Ziemes, G. (1992): Politik-ökonomische Betrachtungen öffentlicher Unternehmen, in: Beiträge zu einer Theorie öffentlicher Unternehmen, P. Friedrich (Hrsg.), Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 14, S. 57 - 83.

Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, K. Schmidt (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Band 166, Berlin, S. 35 - 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesetze

Einigungsvertrag (1990): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertragsgesetz — vom 31. August 1990, Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 104, Bonn 1990.

Beschluß zur Gründung (1990): der Anstalt zur treuhändischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt) vom 1.3.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 14, S. 107.

Statut der Anstalt (1990): zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt) — Beschluß des Ministerrats — vom 15.3.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 18, S. 167-169.

Treuhandgesetz (1990): Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens,vom 17.6.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 33, S. 300-303.

Satzung der Treuhandanstalt (1990): Beschluß des Ministerrates über die Satzung der Treuhandanstalt — vom 18.7.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 46, S. 809-811.

Erste Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz (1990): vom 15.8.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 53, S. 1076.

Zweite Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz (1990): vom 22.8.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 56, S. 1026.

Dritte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz (1990): vom 29.8.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 57, S. 1333-1334.

Vierte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz (1990): vom 12.9.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 60, 1465-1466.

Fünfte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz (1990): vom 12.9.1990, GBl. 1990, Teil I, S. 1466.

Joint-Venture-Verordnung (1990): Verordnung über die Gründung und Tätigkeit von Unternehmen mit ausländischer Beteiligung in der DDR vom 25.1.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 4.

Gesetz über die Umwandlung von Kapitalgesellschaften und bergrechtlichen Gewerkschaften — Umwandlungsgesetz — (1985): vom 19.12.1985, BGBl. Teil I, S. 2355-2377.

Reprivatisierungsgesetz (1990): Gesetz über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen und über Unternehmensbeteiligungen vom 7.3.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 17, S. 144-145.

Erste Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen (1990): vom 8.3.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 17, S. 144-145.

Zweite Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen und über Unternehmensbeteiligungen (1990): vom 13.6.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 34, S. 363.

Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinaten, Betrieben und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften (1990): vom 1.3.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 14, S. 107-108.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommunalverfassungsgesetz (1990): Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der Deutschen Demokratischen Republik vom 17.5.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 28, S. 255-269.

Kommunalvermögensgesetz (1990): Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise vom 6.7.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 42, S. 660-661.

Ländereinführungsgesetz (1990): Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik, vom 22. Juli 1990.

Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise — Kommunalvermögensgesetz — (1990): vom 13.9.1990, GBl. Teil I, Nr. 61, S. 1537.

Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche (1990): vom 11.7.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 44, S. 718-719.

Zweite Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche (1990): vom 21.8.1990, BGl. 1990, Teil I, Nr. 56, S. 1260.

Landwirtschaftsfördergesetz (1990): Gesetz zur Förderung der agrarstrukturellen und agrarsozialen Anpassung der Landwirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik an die soziale Marktwirtschaft vom 6.7.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 42, S. 633-641.

Gesetz über die Übertragung des Eigentums und die Verpachtung volkseigener landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Genossenschaften, Genossenschaftsmitglieder und andere Bürger (1990): vom 22.7.1990, GBl. 1990, Teil I, Nr. 49, S. 899-900.

Raumordnungsgesetz (ROG) (1991): in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1991, BGBl. I, S. 1726.

Gesetz über die Zuordnung von Vermögenswerten (1991): vom 28.3.1991, BGBl. Teil I, (1991, S. 766-771.

Hemmnisbeseitigungsgesetz (1991): Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22.3.1991, BGBl., Nr. 20, Teil I, (1991, S. 765-789.

Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz (1992): Gesetz zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz — 2. VermRÄndG), vom 14. Juli 1992, BGl. Teil I, Nr. 33, Bonn, S. 1257-1286.

Mustersatzung für eine GmbH, o. J.

Mustersatzung für eine GmbH, nach Betriebsverfassungsgesetz, o. J.

Mustersatzung für eine GmbH, nach Mitbestimmungsgesetz, o. J.

Sonstige Quellen

Zahlreiche Angaben im Handelsblatt, (1991, Nr. 3, 9, 175 und 1992, Nr. 14, 32, 51, 81, 88, 89, 91, in Süddeutsche Zeitung, (1992, Nr. 92, im „manager magazin", Nr. 4, in Die Wirtschaft, (1992, Nr. 17, (19, 32, Woche im Bundestag, (1991, Nr. 16, 21, (1992, Nr. 4, im Deutschen Landblatt vom 26.3.1992, in Wochenberichte des DIW, (1992, Nr. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 1

Ziele und Ergebnisse der Aktivitäten der Treuhandanstalt

(Stichtag ist soweit nicht anders angegeben der 30.06.1992.
Quellen sind soweit nicht anders angegeben Informationen der Treuhandanstalt.)

(1) Aufbau eines überwiegend marktwirtschaftlich koordinierten Privatsektors
(1.1) Unternehmen in Privateigentum
(1.2) Unternehmen in das Privateigentum der vormaligen Eigentümer
(1.3) Ermöglichung von Wettbewerb
(1.4) konkurrenzfähige Unternehmensstrukturen
(1.5) privatwirtschaftliche Handelsstrukturen
(1.6) Entstehen privatwirtschaftlicher und öffentlicher Entscheidungszentren im privaten Sektor
(1.7) Eigentumsrestitution im privaten Sektor
(1.8) Eigentumswechsel an Grund und Boden über Verkauf

(1.1)

	Zahl der Unternehmen nach Spaltung
* Zahl der privatisierten Unternehmen	8175 (1990: 408)
dav. Zentrale	1808 (1990: 180)
dav. Niederlassungen	3402 (1990: 228)
dav. vollständig privatisiert	3994

* Zahl der Unternehmens-(teil)verkäufe:

2. Halbj. 1990	1. Halbj. 1991	2. Halbj. 1991	Juni 1992	insges. bis 6/92
408	2.175	2.627	562	8.175

* Verpachtungen und	1,5 Mio.	ha verpachtet
* Verkäufe landwirtschaftlicher Nutzflächen[1]	14.917	ha verkauft
	659,7	Mio.DM Erlös
	15,2	Mrd. DM Investitionszusagen
	113.233	Arbeitsplatzzusagen

(1.2)

* Reprivatisierungen	17.066	Anträge
	4.701	Unternehmen dav. 3.000 bis 29.9.1990
	857	ganze Unternehmen
	2.837	Unternehmensteile
	817	Rückgabe von Vermögen
	190	Abgeltung von Ansprüchen
	1589	Gesamtvollstreckungen/Liquidationen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1.3)

* Zahl der Gewerbeanmeldungen 269.000
* Zahl der Gewerbeabmeldungen 92.800
  dar.Abmeldungen im Handwerk 13,0 %
* Zahl der ausländischen Unternehmenskäufer (einschließlich Beteiligungen)

Land	Zahl	Invest.
Frankreich	53	2,7 Mrd.DM
Schweiz	71	0,7 Mrd.DM
Großbritannien	9	1,6 Mrd.DM
Niederlande	33	0,9 Mrd.DM
USA	42	1,7 Mrd.DM
Schweden	20	0,1 Mrd.DM
Österreich	48	0,5 Mrd.DM

(1.4)

* Zahl der Treuhandunternehmen in der Gewinnzone 10 %

(1.5)

* Zahl der übernommenen Geschäfte
  Gaststätten und Hotels 20.490 (per 15.10.1990)[2] (von 29.790)
  privatisierte Objekte bis 30.6.91 13.400
  geschlossene Objekte bis 30.6.91 1.480
  privatisierte Apotheken bis 30.6.91 1.192 (von1.853)

* Hermesbürgschaften 9,7 Mrd. DM (für 1991)
  5,0 Mrd. DM (für 1992)

* Abwicklung der Staatsreserve keine Angaben

* Abwicklung der Außenhandelsunternehmen keine Angaben

(1.6)

* Zahl der Konzernspitzen von Treuhandunternehmen 125 Kapitalgesellschaften (1991:Treuhandholdings)

* Zahl der angesiedelten Unternehmensleitungen 1[3]

* Zahl der mittelständischen Unternehmen
  - Zahl der Unternehmensgründungen(Netto) 187.000
  - Zahl der MBO 1475
  davon - mit weniger als 50 Arb. 51,7%
  - Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmer 3
  - Zahl der Teilprivatisierungen/Abspaltungen ca. 6.000

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1.7)

vgl. Reprivatisierungen (1.2)
Ausbau der Länder (4.1)

*	Zahl der ausgestellten Bescheinigungen nach § 3a VermG[4] (Treuhandzentrale)	500
	erledigte Verfahren	180
	stattgegebene Bescheide	95

(1.8)

*	Privatisierung von Liegenschaften	2.372
		3.805 Mio. DM Erlöse
		140.733 Arbeitsplatzzusagen
		16.959 Investitionszusagen
*	Verkauf von betrieblichen Ferienheimen	von 2000 nutzbaren Objekten wurden 50 % geschlossen,nur für 150 liegen Vollmachten zur Privatisierung vor[5]

(2) Absicherung des Transformationsprozesses
(2.1) Minimierung von Arbeitslosigkeit
(2.2) modernisierte Branchen
(2.3) an Marktbedingungen angepaßte Branchen

(2.1)

*	Beschäftigungszusagen	1.223.709 (1990: 201.425)
	dav.Zentrale	790.074 (1990: 190.900)
	dav.Niederlassungen	433.635 (1990: 10.525)
*	Gesamtbeschäftigtenzahl der Treuhandunternehmen(ursprünglich)	4,08 Mio.
	Treuhandunternehmen(Anfang 1991)	2,94 Mio.
	(Ende 1991)	1,65 Mio.
	(Anfang 1992)	1,35 Mio.
	(Ende 1992)	0,70 Mio.[6]
*	Zahl der Beschäftigten in ehemaligen Treuhandbetrieben[7]	80,2 % (bis 1.10.91) 71,2 % (bis 31.12.91) 66,6 % (bis 31.12.92)
*	Zahl der Erwerbstätigen in den neuen Ländern 1992	6,02 Mio.[8]
*	Umfang der Beteiligung an Beschäftigungsgesellschaften	200 Gesellschaften[9] 200.000 Beschäftigte
	Beispiel Thüringen[10]	15 Beteiligungen an ABS (von 40 Gesellschaften im Lande) (35.000 Beschäftigte)
*	Kurzarbeiter (insgesamt)	19%
*	Anteil der östlichen Führungskräfte in den Unternehmen	keine Angabe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2.2)	
* Investitionszusagen	144 Mrd.DM (1990: 43 Mrd. DM)
dav. Niederlassungen	29,2 Mrd. DM (1990: 0,3Mrd. DM)
dav. Zentrale	114,8 Mrd. DM (1990: 43 Mrd. DM dav. 30 Mrd. DM von Energieunternehmen)
* Anteil der geförderten Treuhandunternehmen[11]	94% der Unternehmen stellten Anträge 60 % der Fördermittel sind Investitionszulagen-u.Zuschüsse
(2.3)	
* Vermeidung von Stillegungen[12]	235 Gesamtvollstreckung 1.354 Liquidation (250.008 Arbeitsplätze)
* Anteil erhaltener Arbeitsplätze	29,6 %
* Konkurse	3 volkseigene Güter
* Liquidationsvorbereitung	33 volkseigene Güter

(3) Finanzierung des Transformationsprozesses
(3.1) Einnahmenerhöhung der Treuhandanstalt
(3.2) Liquiditätssicherung der Unternehmen mit Kredit
(3.3) Verlustminimierung der Unternehmen
(3.4) Finanzierung der Altschulden
(3.5) Abdeckung der Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung
(3.6) Gewährung von Anteilsscheinen am Vermögen
(3.7) finanzielle Sicherung von Neugründungen

(3.1)	
* Erzielung von Verkaufserlösen	
Privatisierungserlöse	30,7 Mrd. DM
dav. kassenwirksam	11,6 Mrd. DM
dav. Zentrale	21,1 Mrd. DM (1990: 2,6 Mrd. DM)
dav. Niederlassungen	9,5 Mrd. DM (1990: 0,2 Mrd. DM)
* andere Einnahmen	300 Mio. DM
(3.2)	
* Bürgschaftsrahmen	30 Mrd. DM [13]
* Kreditrahmen (Staatsvertrag)	7 Mrd. DM (1990) 10 Mrd.DM (1991)
Kredtitverbürgungen(Juli-Sept.'90)	25,4 Mrd.DM[14]
Kreditrahmen (Einigungsvertrag)	25 Mrd. DM (1990/1991)
Kreditrahmen (in Diskussion)	90 Mrd. DM (1992-1994)
* Defizit der Treuhandanstalt	4,3 Mrd. DM 1990 20.5 Mrd. DM 1991 31,4 Mrd. DM 1992
* geschätzte Gesamtverschuldung der THA (Ende 1993)	250 Mrd. DM
* übernommene Altkredite (E.93)	70 Mrd. DM
* Ausgleichsforderungen (E. 93)	20 Mrd. DM
* ökologische Altlasten	45 Mrd. DM

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3.3)

* Rückgang des Anteils von Unternehmen mit Verlusten	10 % mit Gewinn 10 % der Unternehmen wechseln von der Verlust- in die Gewinnzone
* Ausgaben für Sanierung	12,8 Mrd. DM
* Bürgschaften für Rationalisierungsmaßnahmen	4 Mrd. DM
* Übernahme von Abwertungsverlusten risikobehafteter Konsumgüter	keine Angaben

(3.4)

* Übernommene Altschulden durch die Treuhandanstalt[15]	104 Mrd. DM
* nicht entschuldete Unternehmen	42 %
Ganz- oder Teilentschuldungen	42 %
ohne Altschulden	16 %
* Anteil verbleibender Ausgleichsforderungen	48,7 %
* verbleibende Altkredite bei den Unternehmen	18,5 Mrd. DM
* Zinsen und Tilgungen für Altschulden	13,5 Mrd. DM
* Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds	1,7 Mrd. DM
* Beseitigung ökologischer Altlasten	0,5 Mrd. DM
* Zinsen und verbürgte Liquiditätskredite	4,5 Mrd. DM
* Entschuldung der Landwirtschaft (gesamte Altschulden 7,5 Mrd. DM)[16]	1,4 Mrd. DM

(3.5) Höhe der entstandenen Abwicklungskosten	keine Angaben
(3.6) Zahl und Höhe der auszugebenden Anteilsscheine an die Sparer	bisher keine Aktivitäten

(4) Aufbau eines dezentralisierten öffentlichen Sektors, mit hoheitlicher und marktlicher Koordination
(4.1) funktionsgerechte Gebietskörperschaften
(4.2) Förderung neuer Bundesverwaltungen
(4.3) adäquate Infrastruktur
(4.4) geeignete institutioneller Strukturen
(4.5) Förderung der Zielerreichung der Bau-und Regionalplanung
(4.6) verfassungsgemäße Eigentumsstrukturen
(4.7) Förderung des Aufbaus neuer Verwaltungen

(4.1)

* Vermögenszuordnung an Kommunen oder sonstige Gebietskörperschaften[17]	
- registrierte Anträge	141.582
- Bescheide erteilt	4.477 (2660 negativ)
dav. Niederlassungen	494
- Weiterleitungen an die OFD	103.455
* Zahl der erwarteten Restituierungsanträge	1.090.000[18]
* Zahl der beanspruchten Objekte	2.470.000

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

* Zahl der Übertragungen an	
Länder und Kommunen[19]	193
dav.Wasser-/Abwasserbetriebe	8 (von 15)
dav.ÖPNV-Betriebe	34 (ehemals 142)
	13 Restitutionsanträge
	13 Beteiligungen vorgesehen
	5 Privatisierungen
dav.See-/Binnenhäfen	4
dav.Flughäfen	4
* Zuordnung von Grundstücken der V-Z-Modell	
Anträge[20]	6.000
mit insgesamt Flurstücken	300.000
beschiedene Anträge	1.000
erteilte Bescheide insgesamt	7.500
mit insgesamt Flurstücke	36.000
* Darüberhinaus Kommunalisierung	
kreisgeleiteter Betriebe[21]	230
* Kommunalisierung von Ferienheimen	600 (von 900[22])
* Übertragung ehemaliger Domänen und Güter	120
(4.2)	
* Verwertung von NVA Vermögen	
* Aufbau von Bundesbehörden	Arbeitsämtern, öffentlichen Banken, "Staatlicher Versicherung in Abwicklung"
(4.3)	
* Übereignung von Energieunternehmen	30 Mrd. Investitionen
* Übereignung von Wohnungsgesellschaften	1990 (laut EV Artikel 22)
* Ausgliederungen aus Betrieben	
durch Zuordnungsbescheid an die Kommunen	1.778
dav. Betriebskindertagesstätten, -sportstätten, -polikliniken u. Kulturhäuser	942
dav. Berufsschulen,Lehrlingsheime	340
dav. Gewerbeflächen aus Vermögen Land- u.Forstwirtschaft	2.395
dav. Gaststätten und Hotels	62
Sonstige	774
damit übertragene Gewerbeflächen	17.810 ha
* Zahl der abschlägigen Bescheide	2.255
* Übertragung von Unternehmen der Wasserversorgung	8
(4.4)	
* Übergabe von Gebäuden an Bundesverwaltungen (Bundesvermögensverwaltungen)	-erfolgte am 16.01. 1991 -Vermögensübertragungen nach VZOG vom 22.03.1991

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4.5)	
* Beratungen und Konsultationen	
* Stellungnahmen zu	Gesetzen, Vermögensübertragungen
* Prüfungen von	DM-Eröffnungsbilanzen Jahresabschlüsse Investitionsgroßvorhaben
* Beteiligung an Wirtschaftskabinetten der Länder	je einmal durch Vertreter der Zentrale und der Niederlassung
(4.6)	
* Reprivatisierung	vgl. 1.2
* Ausbau der Länder	vgl. 4.1
* Restitutionsanträge auf landwirtschaftliche Nutzfläche	150 von 468 Gütern (500.000 Hektar)
* Rückübertragung von Waldflächen an die Länder und Kommunen	1,96 Mio. ha Wald ursprünglich 1,2 Mio.ha an Länder 0,228 Mio. ha an Kommunen 0,02 Mio. ha an Bund 0,05 Mio. an Private 0,515 Mio. ha Restwald (bleibt bei der Treuhandanstalt und wird verkauft)[23]
(4.7)	
* Beteiligungen am Aufbau von Verwaltungen	Banken (Deutsche Kreditbank AG) öffentlicher Bundes- und Länderunternehmen (Deutsche Reichsbahn, Interflug) Forschungskapazitäten (Akademie der Wissenschaften)

(5) Aufbau von Demokratie
(5.1) Beseitigung des Kommunismus
(5.2) Neubesetzung von Führungspositionen
(5.3) Auflösung von Institutionen, z.B. Parteiunternehmen, MfS/AfNS, NVA, Rundfunk
(5.4) Demokratisierung über Rückgabe von Eigentum, z.B. SED, Gewerkschaften, Parteien
(5.5) Personaltransfer West-Ost
(5.6) breite Eigentumsstreuung, Verhinderung von Eigentums- und Machtmißbrauch
(5.7) Sicherung des politischen Wettbewerbs
(5.8) Rückdrängung des Einflußes kommunistischer Staaten

(5.1)	
* Entlassung von belasteten Personen	400 Personen
* Zuwachs an neu eingestellten Führungskräften	4.000 Personen
(5.2)	
* Bestellung von Vorständen und Geschäftsführern	für 8.000 Unternehmen
* Zahl der Ablösungen[24]	1.000 (von Okt.90-Juli 91)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(5.3)

* Übernommenes Vermögen	
NVA	125 Objekte
MfS/AfNS	ehemals 3.900 Objekte
	1.000 Eigentumsprüfungen
	466 gemeinnützige Zwecke
	574 Rückübertragungen
	8,6 Mio DM Erlöse[25]
KoKo	unbekannt
Vermögen der Parteien und Massenorganisationen	10 Mrd. DM
Zahl der Immobilien	6.300 Immobilien
Wert derImmobilien	6,4 Mrd. DM
	dav.2.9 Mrd.DM PDS
	dav.4,0 Mrd.DM Urania[26]
Barvermögen	1,3 Mrd. DM
Unternehmensbeteiligungen	15

(5.4)

* Rückgabe Druckereien, Ausbildungsstätten, Ferieneinrichtungen	unbekannt
	600 (von 900) an Kommunen
	112 in "Notbewirtschaftung"
	112 Verpachtungen
	1 Privatisierung[27]

(5.5)

* Anzahl der Führungskräfte aus dem Westen (ohne Aufsichtsräte)[28]	1.750
Anzahl der Pendler	500.000

(5.6)

* Bildung des Mittelstandes	
- Nettogewerbeanmeldungen	vgl. 1.6.1
- Beschäftigungsumfang, der noch zu verkaufenden Unternehmen	39 % bis 50 Beschäftigte
	17 % 51-100 Beschäftigte[29]
- Schaffung einer ostdeutschen Unternehmerschaft	70 % der mittelständischen Unternehmen gingen an Einwohner der neuen Länder

(5.7)

* Aufbau einer Controlling-Abt. in der Treuhandanstalt	
* Privatisierung der Presse	Verkauf aller großen Zeitungen

(5.8)

* Reduzierung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von ehemaligen RGW-Ländern
* Übernahme von Grundstücken der sowjetisch/russischen Streitkräfte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(6) Verringerung der Umweltschäden
(6.1) umweltgerechte Umgestaltung der Produktion,
(6.2) Aufbau einer umweltgerechten Infrastruktur,
(6.3) Reduktion der Umweltschädenhaftung

(6.1)	
* Reduzierungen von umweltschädigenden Produktionen	Braunkohleerzeugung Kali, Uran, Chemie, Strom
(6.2)	
* Umweltinvestitionen	30 Mio. DM Kali 30 Mrd. DM Energiewirtschaft 11 Mrd. DM Sanierung der Wismut AG
* Zahl der Altlastenverdachtsflächen	noch nicht ermittelt, in den alten Ländern wurden 48377 ermittelt
(6.3)	
* Zahl der Anträge auf Freistellung (31.08.1991)[30]	1600 Anträge

1 Bundesministerium für Finanzen (1992, Nr. 72, S. 4).
2 Treuhandanstalt (1991 a, S.17).
3 Handelsblatt, 1992, Nr. 91, S.18.
4 Bundesregierung (1992, S. 3).
5 Woche in Bundestag (1991, Nr. 21, S.33).
6 Süddeutsche Zeitung (1992, Nr. 92, S.19).
7 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung Nürnberg und Institut für Wirtschaftswissenschaften Berlin, Beschäftigungsperspektiven von Ex-Treuhandunternehmen (1991, Tabelle 7).
8 IfO-Institut München (1991, Nr. 10, S. A 14).
9 Bundesregierung (1991).
10 Handelsblatt (1992, Nr.88, S.22).
11 Die Wirtschaft (1992, Nr.17, S.5).
12 Stand 29.02.1992.
13 Ab dem 30. April ist die Gewährung neuer Bürgschaften nicht mehr vorgesehen, vgl Handelsblatt (1992, Nr. 81, S.13).
14 Treuhandanstalt (1991 a, S. 10).
15 Stand 29.02.1992.
16 Handelsblatt (1991, Nr. 9, S. 12).
17 Stand 31.03.1992.
18 Woche im Bundestag (1992, Nr. 4, S.44).
19 Stand 30.04.1992.
20 Bereits 6000 Anträge, in: Die Wirtschaft (1992, Nr. 32, S. 2).
21 Stand 30.04.1992.
22 Woche im Bundestag (1991, Nr. 16, S.49).
23 Deutsches Landblatt vom 26.03.1992, S.1.
24 Handelsblatt (1991, Nr.175, S. 25).
25 Handelsblatt (1992, Nr. 89, S. 10).
26 Handelsblatt (1992, Nr. 51, S. 14).
27 Woche im Bundestag (1991, Nr. 16, S.49).
28 o.V., manager magazin (1992, Nr. 4, S.66).
29 Treuhandanstalt (1991/92 b, Nr. 12, S.10).
30 Handelsblatt (1992, Nr. 32, S.4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 2

Ziele und Aufgaben der Treuhandanstalt

Ziele	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
Aufgaben																	
KA1				X		X			X		X	X	X		X	X	
KA2	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
KA3	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X
KA4	X			X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
KA5	X		X	X	X			X		X		X		X			
KA6	X		X	X	X			X	X	X	X	X		X	X	X	X
KA7	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X			
KA8				X	X	X		X	X	X	X		X	X			X
KA9	X	X					X		X			X		X			
KA10	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X		X
KA11	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X			X
KA12	X							X	X		X	X	X	X			X
KA13	X							X	X			X					X
KA14	X	X						X					X				X
KA15		X					X		X	X	X	X					
KA16			X	X							X			X			
KA17				X							X		X	X	X		
KA18	X		X									X					
KA19	X		X	X				X	X		X	X		X			X
ZA1		X	X		X		X		X					X			X
ZA2	X		X	X	X			X	X	X		X	X	X			
ZA3	X		X		X					X		X					
ZA4	X						X	X	X		X	X					X
ZA5	X								X	X	X						
ZA6	X								X		X		X				
ZA7													X		X		
ZA8												X				X	
ZA9		X					X					X		X			
ZA10												X		X			
ZA11	X	X					X	X									
AT1	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X			X
AT2		X					X	X			X	X	X	X			X
AT3	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X
AT4	X		X				X	X	X	X	X	X	X	X			
AT5	X		X	X				X	X	X	X	X	X	X			X
FA1			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
FA2	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
FA3	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FA4	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			
FA5																	
FA6	X							X	X	X	X	X					

* Legende für die Abkürzungen vgl. Abbildungen 3 und 4 im Text.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8	6.1	6.2	6.3
Aufgaben																		
KA1	X	X			X		X		X	X	X	X			X			
KA2	X		X	X		X			X	X	X		X			X	X	
KA3	X	X	X	X		X							X			X		
KA4		X	X	X		X							X				X	
KA5			X			X		X	X				X			X	X	X
KA6	X	X	X	X	X	X	X						X			X	X	
KA7	X	X	X	X	X		X						X	X			X	
KA8		X	X	X								X	X			X	X	X
KA9	X									X	X		X			X	X	X
KA10		X	X	X	X		X		X	X	X	X				X	X	X
KA11	X		X		X	X		X					X			X	X	X
KA12	X		X			X	X	X		X	X		X		X	X	X	X
KA13	X		X	X		X	X	X		X	X		X		X		X	
KA14	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X				X
KA15		X			X	X		X	X				X			X		X
KA16		X											X			X		
KA17		X														X	X	
KA18						X		X					X					
KA19		X				X							X			X	X	
ZA1						X		X	X				X			X		
ZA2		X	X			X			X				X				X	
ZA3								X	X	X					X			
ZA4	X		X			X		X		X	X		X	X	X			
ZA5		X	X				X									X	X	
ZA6																		
ZA7										X								
ZA8																		
ZA9																		
ZA10		X																
ZA11	X					X	X				X		X					
AT1	X		X	X	X	X		X	X			X		X		X	X	
AT2	X	X	X	X	X	X	X			X	X			X				
AT3	X	X	X		X	X	X		X				X			X	X	X
AT4	X		X		X	X	X		X			X	X	X		X	X	
AT5	X		X	X	X	X		X	X				X	X		X	X	
FA1	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
FA2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FA3	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FA4	X	X	X	X	X	X	X		X			X		X	X	X	X	X
FA5	X	X	X	X	X		X											
FA6	X		X	X	X											X	X	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 3

Quellenangaben zu den Aufgaben der Treuhandanstalt

Kernaufgaben

KA 1
- Beschluß zur Gründung, 1990, S. 107.
- Statut der Anstalt, 1990, § 2 Abs 2.
- Treuhandgesetz, 1990, S. 300-303.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, S. 809-811.
- Einigungsvertrag, 1990, Artikel 25.
- Hemmnisbeseitigungsgesetz, 1991, Artikel 9 "Änderung des Treuhandgesetzes".

KA 2
- Statut der Anstalt, 1990, § 2 Abs 2.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, S. 809-811.

KA 3
- Gesetz über die Umwandlung, 1985, S. 2355.
- Treuhandgesetz, 1990, § 11,14.

KA 4
- Reprivatisierungsgesetz, 1990, S. 141 - 144.
- Erste Durchführungsverordnung über die Gründung, 1990, S. 144-145.
- Zweite Durchführungsverordnung über die Gründung, 1990, S. 363.
- Treuhandgesetz, 1990, § 8.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § 4.

KA 5
- Reprivatisierungsgesetz, 1990, S. 141 - 144.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § 3.

KA 6
- Treuhandgesetz, 1990, Präambel.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § 3.
- Zweite Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz, 1990, S. 1026.

KA 7
- Treuhandgesetz, 1990, § § 2, 9.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § § 2, 3.

KA 8
- Treuhandgesetz, 1990, § 2 (6).
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § § 2, 3.
- Treuhandanstalt (Hrsg.), 1991 b.

KA 9
- Treuhandgesetz, 1990, § 8.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, § 3.

KA 10
- Treuhandgesetz, 1990, § 1.

KA 11
- Treuhandgesetz, 1990, § 1.
- Dritte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz, 1990, S.1333 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

KA 12
- Zweite Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz, 1990.

KA 13
- Vierte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz, 1990, S.1465 f.

KA 14
- Treuhandgesetz, 1990, § 1.
- Einigungsvertrag, 1990, Artikel 21, 22.
- Hemmnisbeseitigungsgesetz, 1991, Artikel 7.
- Kommunalverfassungsgesetz, 1990, S. 255.
- Kommunalvermögensgesetz, 1990, S. 660.
- Kommunalvermögensgesetz, 1990, S. 1537.
- Verordnung über die Anmeldung, 1990, S.718-719.
- Zweite Verordnung über die Anmeldung, 1990, S. 1260.
- Bundesminister des Innern, 1990, S. 17 - 58.
- Bundesminister des Innern, 1991, S. 1 - 72.

KA 15
- Treuhandgesetz, 1990, § 1.

KA 16
- Einigungsvertrag, 1990, Artikel 25 (3).

KA 11, KA 15, KA 16
- Landwirtschaftsfördergesetz, 1990, S. 633.
- Gesetz über die Übertragung des Eigentums, 1990, S. 899.

KA 17
- Einigungsvertrag, 1990, Artikel 25 (7).

KA 18
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, S. 809.

KA 19
- Zweite Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz, 1990.
- Satzung der Treuhandanstalt, 1990, S. 809-811.

Zusätzliche Aufgaben

ZA 1
- Einigungsvertrag, 1990, Anlage II, Kapitel III, Sachgebiet B, Abschnitt I, 2. Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, Anlage II, § § 11, 12, 13.

ZA 2
- Joint-Venture-Verordnung, 1990, S. 16 - 19.

ZA 3
- Treuhandanstalt, 1991 a, S.12.

ZA 4
- Einigungsvertrag, 1990, Anlage II, Kapitel II, Sachgebiet A, Abschnitt III.

ZA 5
- o.V., 1991, Rahmenvereinbarung, S. 21.

ZA 6
- Treuhandanstalt, 1991 f, S. 13 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Treuhandanstalt, 1991 g.

ZA 7
- Einigungsvertrag, 1990, Artikel 23.

ZA 8
- Einigungsvertrag, 1990, Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, 45. Gesetz über die Errichtung der "Staatlichen Versicherung der DDR in Abwicklung".

ZA 9.
- Einigungsvertrag, 1990, Anlage II, Kapitel III, Sachgebiet B, Abschnitt I, 2. Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, Anlage II, § 7.

ZA 10
- Treuhandanstalt, 1991 a, S.13.

ZA 11
- Einigungsvertrag, 1990, Anlage II, Kapitel III, Sachgebiet B, Abschnitt I, 2. Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, Anlage II, § § 22, 13.

Aufgabenteilungen

AT 1
- Treuhandanstalt, 1991 d, S. 4.

AT 2
- Hemmnisbeseitigungsgesetz, 1991, Artikel 7 Vermögenszuordnungsgesetz.
- Bundesministerium der Finanzen, 1991, S. 23 - 29.
- W. Priesnitz, 1991, S. 12-23.
- Gesetz über die Zuordnung von Vermögenswerten, 1991, S.766.
- Treuhandanstalt, 1991 d, S. 37 - 39

AT 3
- Treuhandanstalt, 1991/92 b, Ausgabe 12, S.5

AT 4
- Hemmnisbeseitigungsgesetz, 1991, Artikel 1 Änderung des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen § 3a.

TA 5
- Grundsätze der Zusammenarbeit von Treuhandanstalt, 1991 f, S.213 f.
- Treuhandanstalt, 1991 d, S. 48 f.

Faktische Aufgaben

FA 1
- Friedrich/Göldner, 1991.

FA 2, FA 3
- Treuhandanstalt, 1990, S.3-6

FA 4
- Treuhandanstalt, 1991, S.213 f.
- Friedrich/Göldner, 1991.

FA 5, 6
Entsprechende Auskünfte erteilte die Treuhandanstalt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47879-8 | Generated on 2025-08-06 02:37:53
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/