

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Seibel

## Das zentralistische Erbe

Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen

Birgit Breuel

## Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven

Jan Priewe

## Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt

Eine vorläufige Schlußbilanz

Roland Czada

## Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik

Frank Nägele

## Strukturpolitik wider Willen?

Die regionalpolitischen Dimensionen der Treuhandpolitik

B 43–44/94

28. Oktober 1994

Wolfgang Seibel, Prof. Dr. rer. pol., geb. 1953; Ordinarius für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat, Baden-Baden 1994<sup>2</sup>; (Mithrsg.) The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Berlin–New York 1990; (Mithrsg.) Zwischen Kooperation und Korruption. „Abweichendes Verhalten“ in der Verwaltung, Baden-Baden 1992; (Mithrsg.) Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der Deutschen Einigung, Baden-Baden 1993; (zus. mit Dagmar Fischer) Verwaltungspolitik in den neuen Bundesländern. Aufbauleistung und Strukturdefizite, Berlin 1995.

Birgit Breuel, Dr. h. c., geb. 1937; Studium der Politischen Wissenschaften an den Universitäten Hamburg, Oxford und Genf; 1970 bis 1978 Mitglied der Hamburger Bürgerschaft und CDU-Fraktionssprecherin für Wirtschaft; 1978 bis 1986 Ministerin für Wirtschaft und Verkehr des Landes Niedersachsen; 1986 bis 1990 Ministerin der Finanzen des Landes Niedersachsen; 1990 Mitglied des Vorstandes der Treuhandanstalt, seit 1991 Präsidentin der Treuhandanstalt.

Jan Priewe, Dr. rer. pol., geb. 1949; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Rudolf Hickel) Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt am Main 1991; (zus. mit Rudolf Hickel) Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt am Main 1994; zahlreiche Veröffentlichungen zur Treuhandanstalt.

Roland Czada, Dr. rer. soc. habil., geb. 1952; Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln; Privatdozent an der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Schleichweg in die „Dritte Republik“. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 35 (1994) 2; Das Unmögliche unternehmen. Die Treuhandanstalt zwischen Politik und Wirtschaft, in: Gegenwartskunde, 43 (1994) 1 und 2; Administrative Interessenvermittlung. Staat und Verbände in der kerntechnischen Sicherheitsregulierung. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Opladen 1994.

Frank Nägele, Diplomverwaltungswissenschaftler, geb. 1964; seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Das zentralistische Erbe

Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen

---

### I. Vorbemerkungen

---

Im Wiedervereinigungsjahr 1990 hat es kein „Design“ für die institutionelle Ausgestaltung des ökonomischen Transformationsprozesses in Ostdeutschland gegeben. Charakteristisch für diese Frühphase der Institutionenbildung war vielmehr ein Hinneigen struktureller Vorentscheidungen der letzten beiden DDR-Regierungen der Ministerpräsidenten Hans Modrow und Lothar de Maizière. Die Treuhandanstalt hat als einziges bedeutendes institutionelles Erbe der DDR den 3. Oktober 1990 nicht nur formal überdauert, sie wurde zu einer tragenden Institution des wirtschaftlichen, im übrigen aber auch des politischen Transformationsprozesses in Ostdeutschland. Die institutionelle Stabilität der Treuhandanstalt wurde zur zentralen Voraussetzung der Umsetzung des politischen Privatisierungsauftrags, der inzwischen mit einem mehr als neunzigprozentigen Bestandsabbau des übertragenen Vermögens seit dem Stichtag 1. Juli 1990 entgegen den meisten Prognosen mit bemerkenswerter Konsequenz umgesetzt wurde.

Einiges spricht heute dafür, daß der Preis der schnellen Überwindung der Eigentumsstrukturen am Produktivvermögen der DDR in der Fortschreibung institutioneller „Erbstrukturen“ der DDR besteht. Dieser Preis – gewissermaßen die verfassungspolitischen Kosten der schnellen Überwindung des Eigentumsmonopols des Staates am ostdeutschen Produktivvermögen – war in der Privatisierungspolitik der Bundesregierung mutmaßlich nicht einkalkuliert. Dazu hat es, nach allem was wir wissen, sowohl an der notwendigen politischen Aufmerksamkeit als auch an der Bündelung entsprechender politischer Kontrolle gefehlt. Die institutionellen Aggregate haben sich im wirtschaftlichen Transformationsprozeß vielmehr „herausgemendelt“; sie sind das Ergebnis eines komplexen Entscheidungsprozesses, in dessen Verlauf sich die Strukturen der DDR-Wirtschaftsverwaltung – freilich unter entsprechender Um-

etikettierung – als bemerkenswert resistent erwiesen haben. Im folgenden soll dieser Evolutionsprozeß am zentralen Beispiel der Treuhandanstalt in groben Zügen nachgezeichnet werden.

---

### II. Gründung und organisatorische Ausgestaltung der Treuhandanstalt im Jahre 1990

---

Die Treuhandanstalt hatte sich auf der Grundlage der „Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat, Betrieben und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften“ (Umwandlungsverordnung) vom 1. März 1990 mit der Verabschiedung eines Statuts durch den Ministerrat der DDR am 15. März 1990, also drei Tage vor der ersten freien Volkskammerwahl, konstituiert. Nach den Feststellungen von Wolfram Fischer und Harm Schröter<sup>1</sup> war auch bei der Neuformulierung des Treuhandgesetzes unter der Regierung de Maizière, das von der Volkskammer am 17. Juni 1990 verabschiedet wurde, der Einfluß westdeutscher Berater vom Ministerpräsidenten selbst eingedämmt worden. Offenbar nahm man in Bonn die Treuhandproblematik nicht so wichtig, als daß man versucht hätte, solchen Widerstand durch höherrangige politische Einflußnahme zu überwinden. Diese Vernachlässigung setzte sich nach Verabschiedung des neuen Treuhandgesetzes fort. Im Ergebnis wurde es mit seinen Durchführungsverordnungen mit nur geringfügigen Änderungen durch Art. 25 des Einigungsvertrages als bundes-

---

*Empirische Grundlage des vorliegenden Beitrags sind die vorläufigen Ergebnisse einer Untersuchung, die der Verfasser im Rahmen eines von der Treuhandanstalt geförderten interdisziplinären Forschungsprojekts begonnen hat. Zu den Ergebnissen vgl. Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.) Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993. Der Beitrag wurde fertiggestellt am Center for German and European Studies der University of California, Berkeley, für dessen Unterstützung der Verfasser herzlich dankt.*

1 Vgl. Wolfram Fischer/Harm Schröter, Die Entstehung der Treuhandanstalt, in: Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993, S. 30–32.

deutsches Recht übernommen. Im Institutionengefüge der neuen Bundesrepublik etablierte sich die Treuhandanstalt dadurch als mit Abstand bedeutendstes *institutionelles Erbe der DDR*, und zwar, wie sich herausstellen sollte, durchaus der „klassischen“, vordemokratischen DDR und ihres Wirtschaftsverwaltungscentralismus.

Dies war allem Anschein nach den demokratischen Akteuren in der noch existierenden DDR im Frühjahr und Frühsommer 1990 besser bewußt als ihren westdeutschen Partnern und Beratern. Es waren jedenfalls die Regierungsmitglieder und Parlamentarier der Ost-Berliner Koalition, aber auch vereinzelte Parlamentarier des Bündnis '90, denen – ungeachtet unterschiedlicher Vorstellungen über die Ziele der Treuhandtätigkeit – an der Auflösung der Branchenministerien und der Schaffung dezentraler, marktnaher Institutionen als organisatorisches Dach für den vorerst noch gigantischen staatlichen Industriebesitz gelegen war<sup>2</sup>. Kernelement dieser dezentralen Strukturen sollten nach dem Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990 vier branchenübergreifende Aktiengesellschaften als Holdings werden. Die Treuhand-Aktiengesellschaften waren als institutionelle Nachfolger sowohl der Branchenministerien mit ihren „zentralgeleiteten Kombinat“ als auch der Wirtschaftsverwaltungen auf Bezirksebene mit ihren bezirksgeleiteten Kombinat und volkseigenen Betrieben (VEB) gedacht, deren unmittelbare Nachfolger seit dem 15. März 1990 die „Außenstellen“ der Treuhandanstalt waren.

Nach Inkrafttreten des neuen Treuhandgesetzes am 1. Juli 1990 und der Konstituierung von Verwaltungsrat und Vorstand am 15. Juli 1990 konnten sich die institutionellen „Erbstrukturen“ des Wirtschaftsverwaltungscentralismus der DDR im Schatten der vergleichsweise geringen politischen Aufmerksamkeit für Treuhandangelegenheiten im ereignisreichen Sommer 1990 entfalten. Die institutionenprägenden Akteure – vor allem der damalige Verwaltungsratschef Detlev Karsten Rohwedder und ein kleiner Kreis von Spitzenbeamten im Bonner Wirtschafts- und Finanzministerium – verfügten damals über einen relativ großen Handlungsspielraum.

Auf der administrativen Ebene gingen die exekutiven Funktionen für Treuhandangelegenheiten bereits im Juli 1990 im wesentlichen auf westdeutsche Akteure über. Dies betraf zum einen die Bildung des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt (unter dem Vorsitz von Detlev Karsten Rohwedder) und

des Vorstandes (unter dem Präsidenten Reiner Maria Gohlke) auf der Grundlage des Gesetzes vom 17. Juni 1990 und zum anderen die Vorbereitung des Einigungsvertrages durch die Bonner Ministerialbürokratie. Mit der Währungsunion vom 1. Juli 1990 und der damit verbundenen schockartigen Freisetzung der Wettbewerbskräfte des Marktes setzte die Eigendynamik einer Absatzkrise und des massiven Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland ein, die sich dem steuernden Einfluß der politischen Akteure, aber erst recht dem der Spitze der Treuhandanstalt und ihrer unmittelbaren Partner in der Ministerialbürokratie entzog. Die westdeutschen Akteure an der Spitze der Treuhandanstalt fanden diese ökonomischen Rahmenbedingungen ebenso wie die Existenz der Treuhandanstalt selbst als unverrückbare strategische Determinanten ihres eigenen Handelns vor.

Es ist also eine naheliegende Vermutung, daß bereits zu diesem Zeitpunkt, also im Hochsommer 1990, den Entscheidungen der Treuhandspitze nicht mehr der Status strategischer Richtungsentscheidungen, sondern nur noch der Status taktischer Anpassungsmaßnahmen zukam. Die Ironie oder, wenn man so will, besondere Eleganz des Treuhandmodells lag indes darin, das Gegenteil zu suggerieren. Mit der Fortführung einer Zentralverwaltungsbehörde als faktische Nachfolgeinstitution der DDR-Wirtschaftsverwaltung wurde namentlich in Ostdeutschland die Wahrnehmung begünstigt, die strategischen Entscheidungen über den Verlauf des wirtschaftlichen Transformationsprozesses würden nach wie vor politisch getroffen, und zwar immer noch in Berlin, am Sitz der Treuhand-Zentrale. Beides war unzutreffend, denn die strategischen „Entscheidungen“ traf seit dem 1. Juli 1990 der Markt. Aber wenigstens der zweite Teil der Illusion, der zufolge diese Entscheidungen von der Berliner Treuhandanstalt getroffen wurden, hatte eine maßgebliche politische Entlastungsfunktion für die Bonner Bundesregierung.

Wir wissen bislang nicht, inwiefern die politischen Akteure in Bonn diese Entlastungsfunktion, die sich später für die Strategiefähigkeit der Privatisierungspolitik der Bundesregierung als elementar erweisen sollte, schon zum damaligen Zeitpunkt antizipiert haben. Gesichert ist dagegen, daß die maßgeblichen Akteure auf der administrativen Ebene, nämlich die Treuhandspitze und ihre Gesprächspartner in der Spitzenbürokratie des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministeriums, solche politischen Überlegungen angestellt haben, als es um den künftigen Status und die Resortierung der Treuhandanstalt nach dem 3. Okto-

2 Vgl. ebd., S. 35–37; Wolfgang Seibel, Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt, in: W. Fischer/H. Hax/H.-K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 1), S. 117–119.

ber 1990 ging<sup>3</sup>. So sollte die Treuhand in eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministers (und nicht des Wirtschaftsministers) überführt werden. Von der Übernahme des Treuhandbesitzes erwartete man so oder so einen hohen Durchsatz an Finanzströmen, sei es durch den – seinerzeit in grotesker Weise überschätzten – Verkaufserlös, sei es durch den hohen, aber durch Verkaufserlöse kurzfristig nicht zu deckenden Finanzbedarf für das Sanierungsgeschäft.

Schon hier zeigte sich, daß es im Zusammenspiel zwischen Treuhandspitze und Bonner Spitzenbürokratie bei faktisch nicht vorhandenen Handlungsspielräumen im Strategischen gleichwohl „im Windschatten der Politik“ einen relativ großen taktischen Entscheidungsspielraum gab, der entschlossen genutzt wurde. Zu dieser Zeit, also immer noch im Hochsommer 1990, wuchs der Verwaltungsratsvorsitzende Rohwedder in die für solche Entscheidungen ausschlaggebende Schlüsselstellung hinein. Rohwedder war auch derjenige, der im Rahmen der strategisch begrenzten Möglichkeiten die Organisationsstrukturen der Treuhandanstalt grundlegend zu ändern beabsichtigte und unter anderem aus diesem Grund Ende August 1990 den Vorstandsvorsitzenden („Präsidenten“) Gohlke aus seinem Amt drängte, um dieses dann selbst zu übernehmen.

Hintergrund der angestrebten Organisationsänderung war, daß die „Reißbrettkonstruktion“ der Treuhandstruktur nun schrittweise implementiert werden mußte und daß man im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt die von der Volkskammer im Juni beschlossenen dezentralen Strukturen – mit den „Treuhand-Aktiengesellschaften“ als institutionellem Kern – für politisch „gut gemeint“, aber für das operative Geschäft schlecht geeignet hielt<sup>4</sup>. Vor allem befürchtete man die Herausbildung großer Industrieimperien in staatlichem Besitz, die schwer zu kontrollieren und mit der impliziten Zielsetzung der Treuhandanstalt, sich selbst so schnell wie möglich überflüssig zu machen, unvereinbar sein würden. Unter schlichtem Bruch des Gesetzes, wie er nur angesichts der Agonie der DDR wenige Wochen vor ihrem Beitritt zum Geltungsbereich des Bonner Grundgesetzes denkbar war, wurde auf die Gründung der Treuhandaktiengesellschaften verzichtet. Statt dessen wurden die bereits zur Auflösung vorgesehenen Treuhandaußenstellen in „Niederlassungen“ umgetauft und, bei vollständiger Auswechslung des Führungsper-

sonals, in ihren Kompetenzen ebenso wie in ihrem Management grundlegend gestärkt. Damit sollte eine dezentrale Struktur verwirklicht, die schwerfälligen und darüber hinaus der gesetzlichen Mitbestimmungspflicht unterliegenden Strukturen großer Kapitalgesellschaften als Holdings jedoch vermieden werden.

Eine weitere entscheidende Reorganisation wurde im November 1990 in der Zentrale der Treuhandanstalt vorgenommen. Bis dahin waren die Vorstandsbereiche – also die „Ressorts“ der Treuhandspitze – funktional gegliedert, mit zwei Schlüsselressorts für „Privatisierung“ und „Sanierung“. Auch diese Struktur entsprach dem gesetzlichen Auftrag, der diese beiden Aufgaben klar hervorhob, aber es ergaben sich wiederum Praktikabilitätsprobleme. Vor allem zeigte sich, daß es in beiden Funktionsbereichen, bei der Privatisierung ebenso wie bei der Sanierung, auf branchenspezifischen Sachverstand ankam. Sollte also nicht eine aufwendige Doppelstruktur mit branchenspezifischer Ausrichtung in beiden Vorstandsressorts („Privatisierung“ und „Sanierung“) geschaffen werden, die außerdem zu ständigen Koordinationsproblemen zwischen Privatisierungsfällen und Sanierungsfällen geführt hätte, gab es nach Auffassung der ausschlaggebenden Akteure zur divisionalen – also von vornherein branchenbezogenen – Gliederung der Treuhandzentrale keine Alternative.

Diese Reorganisationen, die bestenfalls in den Fachspalten der Presse öffentliche Beachtung fanden, setzten also Erwägungen administrativer Effizienz gegen die politisch motivierten Organisationsgrundsätze des Treuhandgesetzes vom 17. Juni 1990. „Unpolitisch“ wie sie gemeint und auch realisiert wurden, hatten diese Maßnahmen gleichwohl einen strukturellen Effekt, der, wäre er denn erkannt und thematisiert worden, politisch in hohem Maße kontrovers hätte sein müssen: Nach der vollen Implementation der Unterorganisationen gegen Ende des Jahres 1990 entsprach die Treuhand wieder weitgehend der Organisation der DDR-Wirtschaftsverwaltung. Die Berliner Zentrale und die fünfzehn Niederlassungen der Treuhandanstalt – die nach dem Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990 eigentlich durch „Treuhand-Aktiengesellschaften“ hätten ersetzt werden sollen – kamen der früheren Unterteilung in zentralgeleitete und bezirksgeleitete Kombinate bzw. VEBs gleich. Die fünfzehn Niederlassungen entsprachen der DDR-Wirtschaftsverwaltung (vierzehn Bezirke plus Hauptstadt Ost-Berlin) in vielen Fällen bis hin zu den Dienstgebäuden und überall im Hinblick auf den Personalbestand unterhalb der Füh-

3 Vgl. W. Seibel (Anm. 2), S. 114.

4 Ebd., S. 117–121.

rungsebene. Die Treuhandzentrale trat nach der Rückgliederung der Vorstandsbereiche in branchenfokussierte Ressorts die funktionale Nachfolge der DDR-Branchenministerien an (ab März 1991 sogar mit dem identischen Standort im ehemaligen „Haus der Ministerien“ in der Leipziger Straße). Die so konsolidierte Organisationsstruktur hat ohne wesentliche Änderungen bis heute Bestand, und sie wird, was schwerwiegender ist, auf der Grundlage des Treuhandstrukturgesetzes auch die formale Auflösung der Treuhandanstalt zum 31.12. 1994 überdauern (s. dazu unten Punkt V).

In dem Maße, wie die Tätigkeit der Treuhandanstalt öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zog und zum Gegenstand politischer Kontroversen wurde, veränderte sich auch das Muster ihrer institutionellen Entwicklung. Diese Entwicklung betraf nun eher die periphere Einbettung der Treuhandanstalt, ihre Kommunikation mit den wichtigsten staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und ließ bezeichnenderweise ihren institutionellen Kern, wie er sich gegen Ende des Jahres 1990 stabilisiert hatte, unangetastet. Diese periphere Differenzierung der Treuhandorganisation lehnte sich ihrerseits an die institutionellen Standards der alten Bundesrepublik an, nämlich an deren föderativen und „neo-korporatistischen“ Strukturen.

---

### III. Konsolidierung des Treuhandmodells

---

Das Dasein der Treuhandanstalt „im Windschatten der Politik“ endete abrupt im Frühjahr des Jahres 1991. Ursächlich hierfür war der massive Rückgang der Industrieproduktion und die damit einsetzende Massenarbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern. Am Ende des ersten Halbjahres 1991 sollten in den Treuhandbetrieben nur noch 2,1 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt sein, ein Beschäftigungsrückgang von rund 2 Millionen, dem aus dem Privatisierungsgeschäft Vertragszusagen über lediglich gut 500 000 Arbeitsplätze gegenüberstanden<sup>5</sup>. Inzwischen hatten sich in den ostdeutschen Ländern auch schrittweise handlungsfähige Landesregierungen und Gewerkschaften etabliert. Es war nun erheblich schwieriger geworden, treuhandspezifische Entscheidungen auf der gut eingespielten Kommunikationsschiene

zwischen Verwaltungsrat und Vorstand einerseits und Bonner Ministerialbürokratie andererseits abzuwickeln<sup>6</sup>.

Ostdeutsche Landesregierungen und die Gewerkschaften forderten eine Verlagerung des Schwerpunkts der Treuhandtätigkeit auf die Sanierung, einige Länderminister forderten die Auflösung der Treuhand als Bundesanstalt zugunsten von Länderanstalten<sup>7</sup>. Die Gewerkschaften, vor allem die IG Metall, setzten sich im März 1991 an die Spitze des spontanen Protests der von Betriebsstillegungen betroffenen oder bedrohten Arbeitnehmer, der mit Betriebsbesetzungen und spektakulären Aktionen wie der Landtagsbesetzung in Schwerin Ende Februar einherging.

Die Phase vom Herbst 1990 bis zum Frühsommer 1991 ist für die institutionelle Entwicklung im ostdeutschen Privatisierungsprozeß deshalb von entscheidender Bedeutung, weil Treuhandanstalt und Bundesregierung sich in dieser Zeit, was die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags betraf, auf den definitiven Vorrang der Privatisierung festlegten: „Privatisierung ist die beste Sanierung.“ Dabei war dies innerhalb der Treuhandanstalt durchaus nicht von vornherein in diesem Sinne vorgeklärt und mußte darüber hinaus gegen sich versteifenden Widerstand in den ostdeutschen Ländern durchgesetzt werden. Daß die Treuhandanstalt in dieser Zeit nicht am Zusammentreffen innerer und äußerer Konflikte gescheitert, sondern aus der krisenhaften Entwicklung im Frühjahr 1991 eindeutig gestärkt hervorgegangen ist, bleibt eines der bemerkenswertesten (und bislang nicht hinreichend erforschten) Phänomene des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung<sup>8</sup>.

---

6 Vgl. Roland Czada, Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden, in: W. Fischer/H. Hax/H.-K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 1), S. 157–159; Anmerkung der Redaktion: Siehe auch den Beitrag von Roland Czada in diesem Heft.

7 Vgl. Leipziger Volkszeitung vom 14. Februar 1991, S. 1; Magdeburger Allgemeine Zeitung vom 6. März 1992, S. 4.

8 Was man hierzu feststellen kann ist, daß die Treuhandanstalt die westdeutschen Muster der föderativen und neo-korporatistischen Einbettung und damit der politischen Konfliktdämpfung erfolgreich aktiviert hat. Am 14. März 1991 einigten sich Bundesregierung, ostdeutsche Ministerpräsidenten und Treuhandspitze auf „Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“. Die ostdeutschen Länder, bereits seit Oktober 1990 mit je einem Sitz im Verwaltungsrat vertreten, wurden durch sogenannte „Treuhand-Wirtschaftskabinette“ (regelmäßige Treffen von Länderministern mit Treuhand-Vorstandsmitgliedern) auch in die Binnenstruktur der Treuhandarbeit eingebunden. Für die Verbindung zu den Ländern wurde ein eigenes Direktorat eingerichtet, über regional bedeutsame Stillegungen informierte die Landesregierungen.

5 Vgl. Treuhandanstalt Informationen, (1991) 3/4 (Juli/August 1991).

Bis zum Frühsommer 1991 hatte sich die Treuhandanstalt organisatorisch konsolidiert. Die Dimensionen dieser Konsolidierung waren zum einen administrativer, zum anderen politischer Art. In administrativer Hinsicht ging es darum, die Organisation effizient zu machen, in politischer Hinsicht ging es um Konsensfähigkeit. In der administrativen, effizienzorientierten Dimension hatte sich die Struktur der DDR-Wirtschaftsverwaltung erhalten. In der politischen, konsensorientierten Dimension hatte sich das westdeutsche Muster der föderativen und neo-korporatistischen Einbindung durchgesetzt. Die Konsolidierung der Treuhandanstalt führte also zu einer Hybrid-Institution, in die ‚genetisches Material‘ sowohl der DDR als auch der alten Bundesrepublik eingegangen war.

Am 1. April 1991 wurde der Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder, Opfer eines Mordanschlags. Kurz zuvor waren die treuhandinternen Diskussionen über die Generallinie des operativen Geschäfts nach Auskunft Beteiligter abgeschlossen. Dies drückte sich aus in dem Mitarbeiterschreiben Rohwedders vom 27. März 1991, der als „Oster-Brief“ in die Treuhandlegende eingegangen ist. Der Brief enthält die – später vielfach fälschlich der Präsidentin Birgit Breuel zugeschriebene – Formel „Privatisierung ist die beste Sanierung“. Damit wurde die Grundentscheidung dokumentiert, die Treuhandunternehmen nicht, wie dies Rohwedder offenbar noch im Herbst 1990 vorgeschwebt hatte, für den Verkauf zu sanieren, sondern eine Sanierung den privaten Erwerbern zu überlassen.

Der Entscheidungsprozeß, der zu dieser Festlegung auch des Treuhandpräsidenten geführt hat, ist bislang nicht erforscht. Rohwedder-Interviews und Presseberichte vom Herbst 1990 zeigen jedenfalls, daß der Präsident der Treuhandanstalt, der nach seiner berufsbiographischen Prägung die Strukturkrisen des Ruhrgebiets vor Augen haben mußte, nicht allein die Zeitintensität der ökonomischen Restrukturierungsprozesse in Ostdeutschland betonte, sondern sich auch dafür aussprach, die Zeit bis zur Schaffung wettbewerbsfähiger Unternehmensstrukturen durch eine Sanierung in staatlicher Regie mit entsprechendem massiven Finanzaufwand zu überbrücken<sup>9</sup>.

gen außerdem ein sogenanntes Frühwarnsystem der Treuhandanstalt. Mit den Gewerkschaften wurde im April eine Sozialplanrichtlinie und im Juli 1991 eine Rahmenvereinbarung über Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) abgeschlossen.

<sup>9</sup> Vgl. Der Spiegel, Nr. 42 vom 15. Oktober 1990, S. 146,

Die entscheidende Determinante für die Klärung der geschäftspolitischen Generallinie im Frühjahr 1991 dürfte die Einsicht in den *negativen circulus vitiosus* gewesen sein, der durch die Absatzkrise der ostdeutschen Wirtschaft seit der Währungsunion vom 1. Juli 1990 eingesetzt hatte. Diese Krise, die in der vorherrschenden Wahrnehmung vor allem als Angebotskrise (veralteter Kapitalstock) erschien, zerstörte die Illusionen über den Wert des Treuhandvermögens und verdeutlichte im Umkehrschluß den gigantischen Finanzbedarf jeder Sanierung in staatlicher Regie, der aber wiederum durch Treuhandertlöse offensichtlich nicht gedeckt werden konnte.

Bezeichnend ist die zeitliche Nähe des Rohwedderschen „Oster-Briefes“ zur Verabschiedung der „Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ am 14. März 1991. Diese „Grundsätze“ hatten den ostdeutschen Ministerpräsidenten ermöglicht, den Eindruck zu vermitteln, man habe die Treuhandanstalt zu einem „Kurswechsel“ im Sinne verstärkter Sanierungsanstrengungen bewegen können (der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe sprach diesbezüglich von einem „Durchbruch“<sup>10</sup>). Rohwedders internes Schreiben vom 27. März 1991, das die „Grundsätze“ eingangs ausdrücklich erwähnt, zeigte, daß von einem solchen Kurswechsel keine Rede sein konnte, sondern vielmehr von einer Kurspräzisierung, aber im entgegengesetzten Sinne, als dies die ostdeutschen Ministerpräsidenten sich und andere glauben machen wollten.

Die „Grundsätze“ und die auf ihnen fußende Institutionalisierung einer verbesserten Abstimmung zwischen Treuhandanstalt und ostdeutschen Ländern hatten offenbar vor allem legitimatorische Qualität und blieben ohne unmittelbare Auswirkung auf das operative Geschäft der Treuhand. Folgerichtig führte die Konsolidierung der Geschäftspolitik der Treuhandanstalt im Jahre 1991 zu einer rigorosen Beschleunigung der Privatisierung. Der Bestandsabbau, der zum Ende des ersten Quartals 1991 erst 15 Prozent betragen hatte, machte Ende 1991 bereits 40 Prozent aus<sup>11</sup>. Der Vorstand unter der neuen Präsidentin Breuel erklärte das schnelle Tempo der Privatisierung auf mehreren Versammlungen für Management und Mitarbeiter (Insider-Jargon: „Feldgottesdienste“)

und Nr. 44 vom 29. Oktober 1990, S. 43; Wirtschafts-Woche vom 23. November 1990, S. 147.

<sup>10</sup> Vgl. Die Welt vom 15. März 1991, S. 14.

<sup>11</sup> Vgl. Monatsbericht der Treuhandanstalt vom April 1991; BMF-Finanznachrichten Nr. 47 vom 7. Mai 1992.

von August bis November 1991 ausdrücklich zur Geschäftsphilosophie der Treuhandanstalt<sup>12</sup>. Damit wurde „Privatisierung“ vom Mittel für die „Sanierung“ definitiv zum Selbstzweck, das Privatisierungstempo in der Innenwirkung ebenso wie in der Außendarstellung zum alleinigen Erfolgskriterium der Organisation<sup>13</sup>.

---

#### IV. Ausdifferenzierung des organisatorischen Trabantenfeldes der Treuhandanstalt

---

Auf der operativen Ebene mußten sich jedoch auch die Grenzen der absoluten Priorisierung des Privatisierungstempos zeigen. Diese Grenzen hat die Treuhandanstalt nicht etwa ignoriert, sondern in *institutionelle Innovationen* umgesetzt. Bei diesen Innovationen handelt es sich um spezifisch ostdeutsche Entwicklungen und nicht um isomorphische Übertragungen aus Westdeutschland oder der DDR-Vergangenheit – wengleich in der Mikrostruktur Leitbilder aus dem westdeutschen Institutionenrepertoire im Hinblick auf Rechtsformen und Organisationsstrukturen durchaus erkennbar sind.

Auf Grenzen mußte die absolute Priorisierung eines hohen Privatisierungstempos im Bereich von Grund und Boden und in Grenzfällen von sanierungsfähigen, aber aktuell unverkäuflichen Betrieben stoßen<sup>14</sup>. Die schnelle Privatisierung von Grund und Boden verbot sich von selbst, weil bei den relativ unelastischen Angebots- und Nachfrageverhältnissen auf dem Immobilienmarkt ein plötzliches Massenangebot zu krassem Preisverfall geführt hätte<sup>15</sup>. Ein Zusammenbruch des *Bodenmarktes* mit seinen katastrophalen Folgen für die dingliche Sicherung des gesamten Kapital- und Anlagemarktes mußte aber in jedem Fall ausgeschlossen werden. Dies war die kardinale Ausnahme von der allgemeinen Geschäftspolitik der

Treuhandanstalt, die ansonsten bei der rigorosen Privatisierung des *Industrie*besitzes den Preisverfall bewußt in Kauf nahm<sup>16</sup>.

Die Privatisierung von Grund und Boden wurde daher auch organisatorisch vom Kerngeschäft der Treuhandanstalt abgekoppelt, und zwar mit der Gründung der „Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt“ (TLG) und der „Bodenverwaltungs- und -verwertungsgesellschaft“ (BVVG). Die TLG vermarktet die „nicht betriebsnotwendigen“ Liegenschaften der Treuhandanstalt, die BVVG<sup>17</sup> die landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die Ausgründung von TLG und BVVG illustriert nicht nur die organisationspolitische Innovationsfähigkeit der Treuhandanstalt, wenn es um die Überbrückung geschäftspolitischer Dilemmata geht. Beide Gesellschaften sind auch Kernelemente der *institutionellen Persistenz* der Treuhandanstalt über den Zeitpunkt ihrer formellen Auflösung am 31. 12. 1994 hinaus. Dies ergibt sich zum einen aus der Langfristigkeit der speziellen Privatisierungsaufgabe und zum anderen aus dem erkennbaren Willen des Bundes, das Liegenschaftsgeschäft allein schon aus Gründen der dinglichen Absicherung der einigungsbedingten Bundesschulden nicht an die ostdeutschen Länder abzugeben, mithin also zentralistische Strukturen zumindest in diesem Aufgabensegment fortzuschreiben.

Mit Hilfe der selbstgenerierten institutionellen Innovationen gewann die Treuhandanstalt partiell jene Kontrolle über den zeitlichen Verlauf ihres Privatisierungsgeschäfts zurück, die sie im industriellen Kerngeschäft mit der Verabsolutierung schnellstmöglicher Privatisierung bewußt aufgege-

---

16 Vgl. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München 1993<sup>2</sup>, S. 134–157.

17 Bei der BVVG kam die Besonderheit hinzu, daß ein schneller Verkauf an finanzkräftige Investoren aus strukturpolitischen Gründen nicht erwünscht war. In der Tat ist die Landwirtschaft der einzige Sektor, in dem es zu nachhaltigen politischen Eingriffen in das operative Geschäft der Treuhandanstalt gekommen ist. Die aus Kreisen der CDU-Landwirtschaftspolitik auch der Treuhandanstalt selbst gegenüber durchgesetzte Leitlinie war, die Entstehung bäuerlicher Familienbetriebe zu begünstigen und die Rechtsnachfolger der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der DDR ebenso wie nichtortsansässige Großinvestoren nachrangig zu behandeln. Anders als im industriellen Privatisierungsgeschäft betreibt die Treuhandanstalt also im landwirtschaftlichen Bereich, wenn auch widerstrebend, eine gezielte Strukturpolitik. Da die gezielte Bevorzugung kapitalschwacher Investoren ohne Kapitalhilfen fruchtlos gewesen wäre, wurde ein Erbpachtverfahren mit langfristigen Pachtvertragskonstruktionen und Vorkaufsoptionen entwickelt, das durch ein Konsortium öffentlich-rechtlicher Banken finanziert wird. Diese Banken sind, neben der Treuhandanstalt, gleichzeitig die Gesellschafter der BVVG mbH.

12 Vgl. W. Seibel (Anm. 2), S. 142f.

13 Anmerkung der Redaktion: Siehe dazu auch den Beitrag von Jan Prieue in diesem Heft.

14 Vgl. Wolfgang Seibel, Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern. Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990–1993, in: Politische Vierteljahresschrift, 35 (1994), S. 3–39.

15 Ein solcher Preisverfall wäre wegen der nicht vorhandenen technologischen Risikoanfälligkeit des Gutes Boden (Boden kann nicht „veralten“) und seiner Eigenschaft als langfristiges Anlagegut über die regionale Verlagerung von Nachfrage auch auf den westdeutschen Bodenmarkt durchgeschlagen.



ben hatte. Dieses Differenzierungsvermögen deutet darauf hin, daß die Vernachlässigung der Zeitdimension ökonomischer Restrukturierungsprozesse und des Risikos des Marktversagens, wie sie mit der Verabsolutierung der Schnelligkeit der Geschäftsabwicklung im industriellen Bereich einhergehen mußte – Risiken, auf die Treuhandpräsident Rohwedder im Herbst 1990 noch hingewiesen hatte<sup>18</sup> –, nicht „blind“, sondern durchaus kalkuliert erfolgt war. Bislang wissen wir nicht, welche Faktoren genau in dieses Kalkül eingegangen sind. TLG und BVVG sind institutionelle Innovationen, die die Treuhandanstalt im wesentlichen – sieht man von den politischen Vorgaben für die Geschäftspolitik der BVVG ab – im Rahmen ihres eigenen Handlungsspielraums geschaffen hat. Ebenso wie bei den Rohwedderschen Reorganisationen vom Spätsommer und Herbst 1990 handelt es sich dabei um Vorgänge auf der administrativen Entscheidungsebene, die in einem problem-lösungsorientierten Entscheidungsmodus unterhalb politischer Verhandlungsschwellen abliefen.

Bei anderen institutionellen Innovationen sind stärkere politische Einflüsse evident. Diese stärkere Politisierung der institutionellen Differenzierung der Treuhandanstalt ist wiederum auf die seit dem Frühjahr 1991 massiv gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit und die nun voll zum Tragen kommende Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften und ostdeutschen Landesregierungen zurückzuführen. Dies betrifft namentlich die Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften), die Management-Kommanditgesellschaften und die Beteiligung am sächsischen ATLAS-Projekt<sup>19</sup>.

Die Beteiligung an den *ABS-Gesellschaften* ist der Treuhandanstalt von den Gewerkschaften im Frühsommer 1991 förmlich abgerungen worden, sie hat sich aber ironischerweise letztlich für die Treuhandanstalt mehr ausgezahlt als für die gewerkschaftliche Klientel. Die nach wochenlangen, heftigen Auseinandersetzungen im Juli 1991 getroffene Rahmenvereinbarung sah eine Beteiligung der Treuhandanstalt lediglich an der Trägerschaft und Finanzierung von ABS-Landesdachgesellschaften vor, nicht an den einzelnen ABS-Gesellschaften selbst. Damit war die Treuhandanstalt, anders als es die Gewerkschaften ursprünglich intendiert hatten, von unternehmeri-

scher Verantwortung für die ABS-Beschäftigten – durchweg freigesetzte Arbeitnehmer von Treuhandbetrieben – freigestellt, und dies mit finanziellen Aufwendungen (bis heute etwa 300 Millionen DM), die weit unter denjenigen in besonders spektakulären Sanierungsfällen wie in der Werftindustrie oder der Chemieindustrie liegen. Die ABS-Gesellschaften begegneten aber auch einer ökonomischen Dysfunktion der rigorosen Beschleunigung der Privatisierung, nämlich dem Verfall des Humankapitals durch Arbeitslosigkeit. Sowohl für die Treuhandanstalt als auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten erwiesen sich die ABS-Gesellschaften daher *ex post* als nutzbringend.

Die Milderung ökonomischer Dysfunktionen infolge der rigorosen Beschleunigung der Privatisierung durch die partielle Rückgewinnung der Kontrolle über den zeitlichen Ablauf des operativen Geschäfts war der wesentliche Zweck auch der *Management-Kommanditgesellschaften*<sup>20</sup> und des *sächsischen ATLAS-Projekts*<sup>21</sup>. Auch hier ist die Entstehungsgeschichte noch im einzelnen zu erforschen. Deutlich ist aber, daß die Treuhandanstalt

20 Die *Management-Kommanditgesellschaften* sind klassische Sanierungsholdings. Sie erfüllen für eine allerdings eng begrenzte Zahl von Treuhandunternehmen eben den Zweck, den Treuhandpräsident Rohwedder im Herbst 1990 noch der Treuhandanstalt insgesamt zugedacht hatte: nämlich, Unternehmen für den Verkauf gezielt „anzusaniieren“. Für diese privilegierten Unternehmen stellt die Treuhandanstalt personelle und finanzielle Unterstützung in erheblichem Umfang bereit. Bis zum Frühjahr 1993 wurden fünf Management-Kommanditgesellschaften gegründet, die zusammen nie mehr als 35 000 Beschäftigte hatten. Kriterium für die Aufnahme in die jeweilige Management-Kommanditgesellschaft sollte allein die einzelwirtschaftliche Situation des Unternehmens sein. Die Management-Kommanditgesellschaften sollten deshalb auch branchenübergreifend zusammengesetzt sein, um jedes Anknüpfen an die Absatz- und Zulieferbeziehungen der früheren Kombinatstrukturen zu verhindern und die Einzelunternehmen als solche verkäuflich zu machen. Die Führung der Management-Kommanditgesellschaften wurde erfahrenen und entsprechend bezahlten westdeutschen Spitzenmanagern anvertraut. Man kann also von einer *Sanierung im Entrepreneur-Stil* sprechen, die mit der Konzentration auf das zu sanierende Einzelunternehmen freilich auch – und zwar vorsätzlich – die Mobilisierung von Synergien in vernetzten Zuliefer- und Absatzbeziehungen vernachlässigt.

21 Das sächsische ATLAS-Projekt verhält sich zum Zustandekommen und zur Philosophie der Management-Kommanditgesellschaften in mehrerlei Hinsicht komplementär. Ziel ist die Sanierung „regional bedeutsamer Unternehmen“, deren Wettbewerbsfähigkeit „innerhalb einer vertretbaren Frist erreichbar“ sein muß, und zwar „mit vertretbaren Mitteln“. Für diese Beurteilung soll ein von der Treuhandanstalt bestätigtes (aber nicht erstelltes) Unternehmenskonzept maßgeblich sein. Land und Treuhandanstalt fördern die so ausgewählten Unternehmen gemeinsam, wobei das Land seine Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ einsetzt. Diese Rahmenbedingungen wurden im April 1992 zwischen

18 Vgl. Wirtschaftswoche vom 23. November 1990, S. 19.

19 Anmerkung der Redaktion: „ATLAS“ bedeutet „Ausgesuchte Treuhandunternehmen, vom Land angemeldet zur Sanierung“. Vgl. u. a. Dirk Nolte, Industriepolitik in Ostdeutschland am Beispiel des Bundeslandes Sachsen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/94, S. 31–38.

in beiden Fällen, anders als bei TLG und BVVG, nicht ausschließlich aus eigenem Antrieb gehandelt hat, allerdings in unterschiedlichen Entscheidungsstilen: Während das Konzept der Management-Kommanditgesellschaften zwar auf politischen Druck, im Detail dann aber problemlösungsorientiert und treuhandintern entwickelt wurde, lag die konzeptionelle Initiative im Fall von ATLAS bei der sächsischen Landesregierung. Die Beteiligung der Treuhandanstalt an ATLAS erfolgte erst nach längeren Verhandlungsprozessen, in deren Verlauf sich die Treuhandspitze dazu durchringen mußte, das Projekt, das man unter Problemlösungsgesichtspunkten vermutlich für überflüssig hielt, als Preis für politische Konsensbildung zu akzeptieren.

Beide Projekte, Management-Kommanditgesellschaften und ATLAS, nahmen ihren Ausgang von der Erkenntnis bzw. Befürchtung drohender Deindustrialisierung. Die Treuhandanstalt war im Juni 1991 durch ein gemeinsames Gutachten der Beratungsfirmen McKinsey und Goldman & Sachs über die Chemie-Region Halle-Leipzig-Bitterfeld auf das Risiko einer Deindustrialisierung durch negative Synergieeffekte hingewiesen worden<sup>22</sup>. Dies betraf den zeitintensiven Prozeß der Neuentwicklung von Zuliefer- und Absatznetzwerken nach der Entflechtung der Kombinate. Wenn sanierungsfähige, aber aktuell unverkäufliche Unternehmen in die Liquidation geschickt wurden, konnte dies die Stabilisierung solcher Netzwerke immer wieder unterbrechen und in der Tat zu industriellen Brachen führen. Die Treuhandpräsidentin griff diese Überlegungen Anfang November 1991 auf und leitete daraus die Forderung ab, daß in Ostdeutschland „unter allen Umständen die industriellen Kernregionen erhalten bleiben“ müßten<sup>23</sup>.

Das Schlüsselwort der „industriellen Kernregionen“, das etwa ein Jahr später in der wirtschaftspolitischen Rhetorik eine stärkere Rolle spielen sollte, war die positive Wendung des negativ besetzten Begriffs der „Deindustrialisierung“. Ob die Treuhandanstalt Initiativen gegen Deindustrialisierungsrisiken ergriffen hätte, ohne durch politischen Druck dazu veranlaßt worden zu sein, muß dahinstehen. Sicher ist jedenfalls<sup>24</sup>, daß das Projekt „Management-Kommanditgesellschaften“ auch den Zweck verfolgte, der im Herbst 1991 auf seiten der Gewerkschaften, der SPD-Opposition im Bund

der Treuhandpräsidentin und dem sächsischen Wirtschaftsminister Kajo Schommer vereinbart („Breuel-Schommer-Vereinbarung“).

22 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Juli 1991, S. 15.

23 Vgl. Handelsblatt vom 2./3. November 1991, S. 17.

24 Vgl. W. Seibel (Anm. 14).

und der ostdeutschen Landesregierungen wieder aufflammenden Grundsatzkritik an der Treuhandanstalt und ihrem Privatisierungskurs<sup>25</sup> – verbunden mit der Forderung nach Umwandlung der Treuhandanstalt in eine oder mehrere Sanierungs-holdings – den Wind aus den Segeln zu nehmen. Institutionelles Ergebnis der treuhandinternen Überlegungen waren die Management-Kommanditgesellschaften, deren bevorstehende Gründung kurz vor Jahresende 1991 bekanntgegeben wurde<sup>26</sup>.

---

## V. Die Treuhand-Nachfolgeinstitutionen: Zum Problem der Nachhaltigkeit des Treuhand-Zentralismus

---

Der letzte und längste Schub der Institutionenbildung im Prozeß der Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft setzte ein mit den Überlegungen zur Auflösung der Treuhandanstalt, die zum Jahresende 1994 vorgesehen ist. Diese Überlegungen waren wiederum, wie in der Frühzeit der Treuhandanstalt, streng auf die administrative Ebene unterhalb der Schwelle politischer Aufmerksamkeit beschränkt und mündeten im Spätherbst 1993 in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem „Treuhandstrukturgesetz“. Dieser wurde im Juli 1994 von Bundestag und Bundesrat mit einer einzigen nennenswerten Änderung (Verzicht auf eine Verselbständigung des Vertragsmanagements in privater Rechtsform) verabschiedet.

Die Auflösung der Treuhandanstalt zu einem bestimmten Zeitpunkt beruht auf einer politischen Selbstbindung, nämlich der Devise, die Anstalt sei dazu da, „sich selbst überflüssig zu machen“ – oder – wie es der damalige Personalvorstand Koch formulierte, „funktionalen Selbstmord“ zu begehen<sup>27</sup>. Eine solche Perspektive konnte sich freilich nur auf den Abschluß des industriellen Privatisierungsgeschäfts beziehen, so daß implizit der Abschluß der industriellen Privatisierung mit dem Ende der Treuhandanstalt gleichgesetzt wurde. Damit avancierte der Akt der Auflösung zwangsläufig zum Erfolgsindikator schlechthin, und dies mußte die politische Selbstbindung zusätzlich festigen.

25 Vgl. Handelsblatt vom 7. November 1991, S. 7, und vom 28. November 1991, S. 4.

26 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Dezember 1991, S. 13.

27 Mitteldeutsche Zeitung vom 28. Februar 1992, S. 2.

Diese Selbstbindung wiederum mußte nicht nur die Suche nach und die Abwägung von Alternativen behindern, sondern auch die angemessene politische Behandlung der jenseits des industriellen Privatisierungsgeschäfts angesiedelten Aufgaben der Treuhandanstalt. Letztere müssen in den meisten Fällen über den Zeitpunkt der Beendigung des industriellen Privatisierungsgeschäfts hinaus fortgeschrieben werden. Diese langfristigen Aufgaben der Treuhandanstalt – wie die Abwicklung der abgeschlossenen Kaufverträge („Vertragsmanagement“), die Privatisierung, Reprivatisierung oder Kommunalisierung von Grund und Boden und die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben – haben in der öffentlichen Wahrnehmung und in der politischen Diskussion im Vergleich zur Privatisierungstätigkeit im engeren Sinne kaum Aufmerksamkeit gefunden.

Die Vorarbeiten für das „Treuhandstrukturgesetz“ begannen im Herbst 1992 mit der Bildung eines kleinen Arbeitsstabes aus Angehörigen der Leitungsebene der Treuhandanstalt und Beamten des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministeriums. Dabei orientierte sich die Zeitplanung von vornherein am politischen Kalender der deutschen Innenpolitik. Die konzeptionelle Arbeit und nach Möglichkeit auch der Gesetzgebungsprozeß sollten vor dem Wahljahr 1994 abgeschlossen sein. Im März 1993 wurde das Beratungsergebnis des Arbeitsstabes im Verwaltungsrat verabschiedet und anschließend in seinen Grundzügen der Öffentlichkeit vorgestellt, wo es kein nennenswertes Echo hervorrief. Koalitionsinterne Diskussionen löste allerdings die vorgesehene unmittelbare Eingliederung der Rest-Unternehmen der Treuhandanstalt in den industriellen Bundesbesitz aus und die Übertragung des Vertragsmanagements auf private Träger (unter maßgeblicher Beteiligung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften).

Der auf der Grundlage des Treuhandvorschlages im Oktober 1993 fertiggestellte Referentenentwurf für ein „Treuhandstrukturgesetz“ trug der koalitionsinternen Kritik durch eine Kompromißregelung Rechnung, nach der die zum 31. Dezember 1994 noch nicht privatisierten Treuhandbetriebe teils in Management-Kommanditgesellschaften, teils in sogenannten Führungsholdings zusammengefaßt werden sollen. Im übrigen sollen an die Stelle der Treuhandanstalt mehrere Nachfolgegesellschaften bzw. -behörden für das Vertragsmanagement, die Erledigung hoheitlicher Aufgaben und die Verwaltung und Verwertung von Grund und Boden treten. Träger der hoheitlichen Aufgaben (Vermögenszuordnung, Investitionsvorrangentscheidung, Grundstücksverkehrsgenehmigung und

Kommunalvermögenszuordnung) und nunmehr auch des Vertragsmanagements soll als eigentliche Nachfolgeinstitution der Treuhandanstalt eine „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ (BVS) werden. Für die Verwaltung und Verwertung von Grund und Boden sind die bereits bestehenden privatrechtlichen Töchter der jetzigen Treuhandanstalt vorgesehen, also TLG und BVVG. Für die Länder werden bei allen Treuhand-Nachfolgeinstitutionen – statt, wie ursprünglich geplant, nur bei der BVS – beratende „Beiräte“ eingerichtet.

Die jetzige Treuhandanstalt wird also in eine relativ stark fragmentierte Struktur von Einzelorganisationen überführt, die jedoch alle in der direkten oder indirekten Trägerschaft des Bundes verbleiben. Es spricht also viel für die These, daß hier institutionelle Erbstrukturen des Treuhandzentrismus und damit letztlich der DDR-Wirtschaftsverwaltung erhalten bleiben, die den föderativen Verfassungsprinzipien und -strukturen – und auch dem Suggestionseffekt einer „Auflösung“ der Treuhandanstalt – widersprechen. Der Entscheidungsprozeß, der zu diesem verfassungspolitisch überaus fragwürdigen Ergebnis geführt hat, bleibt von der politikwissenschaftlichen Forschung ebenso zu rekonstruieren bzw. zu interpretieren wie der erstaunliche Tatbestand, daß die Entscheidungen als solche weder zwischen Bund und ostdeutschen Ländern noch zwischen Regierung und Opposition auf Bundesebene zu nennenswerten Konflikten geführt haben. Derzeit läßt sich dazu das Folgende feststellen.

Die Zielbildung verlief im Entscheidungsprozeß über die Treuhand-Nachfolge keineswegs stetig. Unverkennbar gab es sowohl innerhalb der Treuhandanstalt als auch in den einschlägig befaßten Bonner Kreisen anfangs Unklarheiten über die Substanz der Nachfolgeaktivitäten. Dies war zum Teil eine Konsequenz der operativen Generallinie der Treuhandanstalt, die ja den Privatisierungsverlauf zum alleinigen Erfolgsindikator der Organisation gemacht hatte. Die Treuhandanstalt war zu einer Privatisierungsagentur schlechthin erklärt worden, deren Ziel darin bestehen sollte, sich durch die eigene Tätigkeit „selbst überflüssig zu machen“. Ferner ist das Jahr der Entscheidung über die Treuhand-Nachfolge neuerlich, wie schon das Jahr ihrer Entstehung, ein Wahljahr. Die Auflösung der Treuhandanstalt mit der Begründung, sie habe ihre Arbeit erledigt – bei 97 Prozent Bestandsabbau auf den ersten Blick überaus plausibel –, war also zwangsläufig ein auf seiten der Bundesregierung in hohem Maße willkommener Bestandteil ihrer eigenen Erfolgsbilanz. Damit wurde

aber der Illusion Vorschub geleistet, daß sich die Treuhandanstalt gleichsam verflüchtigte, daß sie knapp fünf Jahre nach ihrer Gründung von der föderativen Normalverfassung des Staatsaufbaus der Bundesrepublik vollständig resorbiert werde.

Wir wissen, daß die Auflösungsillusion von der Bundesregierung, wohl aus den genannten taktischen Gründen, nach außen immer aufrechterhalten wurde, nicht aber, wann sie im inneren Kreis der Entscheidungsträger explizit aufgegeben wurde. Erst mit der Erkenntnis aber, daß auch nach der Beendigung des Privatisierungsgeschäfts Treuhand-Aufgaben in erheblichem Umfang bestehen bleiben würden, konnte eine realistische Planung einsetzen.

Diese Planung für operative organisatorische Maßnahmen zur Vorbereitung der „Treuhand II“ (wie der Insider-Jargon realistischweise lautete) verlief einigen Anzeichen zufolge ebenfalls nicht bruchlos. Von sich geradezu aufdrängenden Lösungen konnte unter den gegebenen Umständen nur bedingt die Rede sein. Für die Fortführung der bereits existierenden privatrechtlichen Träger TLG und BVVG ließen sich sicher pragmatische Gründe anführen – neue Trägerformen hätten einen erheblichen Organisationsaufwand bedeutet. Aber immerhin waren diese Träger treuhandintern seit ihrem Bestehen nicht unumstritten, so daß man sich auch ein Wiederaufleben der Diskussion über das Für und Wider gerade bei Gelegenheit der großen Nachfolgeregelung hätte denken können. Ob es solche internen Diskussionen gegeben hat und welchen Verlauf sie gegebenenfalls nahmen, wissen wir nicht.

Bekannt ist dagegen, daß es offene Kontroversen zwischen Treuhandanstalt und Bonner Ministerialbürokratie auf der einen Seite und Koalitionsabgeordneten des Deutschen Bundestages auf der anderen Seite über die organisatorischen Lösungen für die Restunternehmen der Treuhandanstalt sowie für das Vertragsmanagement gegeben hat. Eine Abgeordnetengruppe um den CSU-Abgeordneten Faltlhauser favorisierte für die Beteiligungsführung der Restunternehmen der Treuhandanstalt im Sommer 1993 erstmals die „Führungsholdings“ als Trägerform für die bis zum 31. Dezember 1994 nicht privatisierten Treuhandunternehmen. Diese sollten eine regionale Gliederung nach den Grenzen der neuen Bundesländer haben, für grenzüberschreitende Unternehmen sollte es auch gemeinsame Führungsholdings mehrerer Bundesländer geben. Die Kapitalanteile der Führungsholdings sollten „in erster Linie von den Ländern gehalten werden“<sup>28</sup>.

Noch deutlicher ausgeprägte Spannungen gab es allem Anschein nach in Zusammenhang mit der organisatorischen Gestaltung des Vertragsmanagements. So verwahrte sich der Leipziger CDU-Bundestagsabgeordnete Pohler in einem Brief an den Bundesfinanzminister dagegen, daß Finanzministerium und Treuhandanstalt den Eindruck erweckten, die Planungen für die Treuhand-Nachfolge müßten vom Parlament nur noch ratifiziert werden<sup>29</sup>. Im Dezember forderte der Ausschuß „Treuhandanstalt“ des Bundestages auf Betreiben Pohlers ein Gutachten der Unternehmensberatung Kienbaum über die Vorschläge des Treuhandstrukturgesetz-Entwurfes an. Dieses Gutachten lag im März 1994 vor und kritisierte vor allem die privatrechtliche Lösung für die Institutionalisierung des Vertragsmanagements. Die Koalitionsabgeordneten im Ausschuß machten sich diese Kritik zu eigen und erreichten dadurch die einzige substantielle Änderung des Gesetzentwurfes gegenüber den internen Planungen von Treuhandanstalt und Ministerialbürokratie, nämlich die Eingliederung des Vertragsmanagements in die künftige Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS).

Besonders interpretationsbedürftig ist das Verhalten der ostdeutschen Länder. Zunächst wissen wir nicht, wann und in welchem Maße den ostdeutschen Landesregierungen die tatsächliche Relevanz der Regelungen zur Treuhand-Nachfolge für die Landesverwaltung und die Landespolitik wirklich bewußt geworden ist. Auch hier mag die Fixierung auf die Privatisierungsthematik den Blick auf die realen Verhältnisse eher verstellt als geschärft haben. Die Länder hatten ja spätestens seit der insofern wegweisenden Breuel-Schommer-Vereinbarung vom April 1992 durchweg Anstrengungen zur Beteiligung an oder Stützung von „regional bedeutsamen“ Treuhandunternehmen unternommen, z.T. mit wohlklingenden Landesprogrammen (ATLAS [Sachsen], ANKER [Sachsen-Anhalt], ZEUS [Brandenburg]). Es ist nicht auszuschließen, daß die eminente und unmittelbare Bedeutung des Vertragsmanagements, der Verwaltung und Verwertung von Grund und Boden und der hoheitlichen Aufgaben (vor allem Grundstücksverkehrsgenehmigungen) für die Verwaltungsautonomie der Länder und Gemeinden sowie für die faktischen Spielräume der Landespolitik,

28 Vgl. Zwischenbericht des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf eines Treuhandstrukturgesetzes vom 27. 10. 1993; Anlage: Vorschlag der Abgeordneten Faltlhauser, Haungs, Pohler und Friedhoff vom 26. 6. 1993.

29 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Dezember 1993, S. 12.

vor allem im Bereich der Infrastrukturplanung, den Landesregierungen zunächst gar nicht bewußt war.

Dies allein könnte das Entscheidungsverhalten der ostdeutschen Länder aber nicht erklären. Die Länder haben sich nämlich auch dann noch passiv verhalten und auf mehr oder weniger symbolische Interventionen beschränkt, als sie verbal die Bedeutung der Einzelaufgaben hervorgehoben haben (so in der Erklärung der ostdeutschen Ministerpräsidenten und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin vom 10. Dezember 1993). Auch die schließlich noch durchgesetzten beratenden Länder-„Beiräte“ bei allen Treuhand-Nachfolgeinstitutionen ändern an der Trägerschaft des Bundes und damit am alltäglichen Verwaltungszentralismus bei den Treuhand-Nachfolgefunktionen nichts.

Diese Zurückhaltung der ostdeutschen Länder entbehrt nicht einer gewissen Zwangsläufigkeit. Naheliegend ist die Vermutung, daß die Länder nur durch ihre zweideutige Haltung im Planungsprozeß für die Treuhand-Nachfolge folgendes Dilemma überbrücken konnten: Einerseits gilt die „treuhänderische“ Verwaltung und Verwertung des vormals volkseigenen Vermögens für niemanden als die ostdeutsche Bevölkerung und damit für deren Gebietskörperschaften<sup>30</sup>. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden wären nach den Buchstaben der Verfassung (Art. 28 und 30 GG) und der Präambel des Treuhandgesetzes die natürlichen Rechtsnachfolger der Treuhandanstalt. Andererseits aber fehlt es den Ländern und Gemeinden in Ostdeutschland weitgehend an den Voraussetzungen dafür, im Jahre 1995 die Treuhand-Nachfolge tatsächlich anzutreten. Dies gilt für die unkalkulierbaren Risiken der Verkaufsverträge (nicht zuletzt im Hinblick auf die Regulierung ökologischer

Altlasten auf Betriebsstättengeländen), für Mängel bei den Oberfinanzdirektionen und den Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen im Hinblick auf Verwaltungskraft, Fachwissen und Marktkenntnis im Immobilienbereich (beide Behördenzweige wären originär zuständig sowohl für die „hoheitlichen Aufgaben“ der Treuhandanstalt als auch für die Verwaltung und Verwertung von Grund und Boden) – und es gilt selbstverständlich auch für die anspruchsvolle Aufgabe der Beteiligungsführung von staatseigenen Unternehmen (also von solchen, die als Restbestand der Treuhandanstalt zum 31. Dezember 1994 noch übrig sein werden).

Die Landesregierungen konnten bei aller Kritik an der Treuhandanstalt kaum daran vorbeisehen, daß diese ihnen nicht nur unliebsame Risiken und Lasten abnahm, sondern daß sie nach vier Jahren Tätigkeit auch einen immensen Professionalitätsvorsprung vor den ostdeutschen Gebietskörperschaften gewonnen hatte. Diese Tatsache mag den Ländern die Akzeptanz der faktischen Verhältnisse erleichtert haben – zumal, wenn man sie für Übergangsphänomene hielt.

Dieselben Umstände machen aber auch deutlich, wie asymmetrisch die Kompetenzbeziehungen und Durchsetzungsmöglichkeiten zwischen den Treuhand-Nachfolgern als Bundesagenturen und den ostdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen auch in Zukunft sein werden. Immerhin konnten die Länder in der Schlußphase der Beratungen zum Treuhandstrukturgesetz noch die Einrichtung von Länder-„Beiräten“ bei allen Treuhand-Nachfolgeinstitutionen durchsetzen. Diese Beratungsgremien ändern freilich nichts an der Bundeskompetenz. Nach wie vor wird der Bund eine „Nebenregierung Ost“ unterhalten und dadurch – überflüssig zu betonen: unfreiwillig – zur Nachhaltigkeit institutioneller Hinterlassenschaften der DDR und ihres Zentralismus beitragen.

<sup>30</sup> Vgl. Präambel des Treuhandgesetzes vom 17. Juni 1990.

# Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven

---

## I. Auf dem Weg zur sozialen Marktwirtschaft

---

### 1. Treuhand erreicht Zielgerade

Der Treuhandanstalt wurde im Sommer 1990 unter der ersten demokratisch gewählten Regierung der DDR auf Beschluß der Volkskammer nahezu das gesamte verstaatlichte industrielle Vermögen der damals noch existierenden DDR zur Verwaltung und Verwertung übertragen. Dabei handelte es sich nicht nur um die Kombinate und volkseigenen Betriebe (VEB), sondern u. a. auch um Grundstücke sowie um Sondervermögen der Parteien und Massenorganisationen. Der Treuhandanstalt wurden vom Parlament rd. 8500 Staatsbetriebe mit rd. vier Millionen Arbeitnehmern anvertraut. Auf die seinerzeit „größte Staatsholding der Welt“ kam eine einmalige Herausforderung zu.

Wer hätte es damals für möglich gehalten, daß Bundestag und Bundesrat bereits vier Jahre später – im Sommer 1994 – die Auflösung und Nachfolge für die verbleibenden Aufgaben der Treuhandanstalt beschließen würden? Die Zielgerade ist erreicht: Zur Jahresmitte 1994 waren in den neuen Ländern über 95 Prozent des industriell-gewerblich genutzten Vermögens – namentlich der ehemals volkseigenen Betriebe – privatwirtschaftlich restrukturiert und in Privateigentum überführt. Weniger als ein Prozent der Erwerbstätigen in Ostdeutschland ist in den verbliebenen Treuhandfirmen tätig.

In diesen vier Jahren wurden über 14000 Unternehmen und Unternehmensteile privatisiert und 4300 reprivatisiert. Im Rahmen der kleinen Privatisierung wurden bis Ende 1991 bereits über 20000 Einzelhandelsgeschäfte, Apotheken, Buchläden, Gaststätten u. a. m. in privates Eigentum überführt. Mehr als 30000 Liegenschaften wurden insbesondere für gewerbliche Zwecke veräußert. Rund 80000 Privatisierungs- und etwa 100000 Pachtverträge mußten von den Treuhandmitarbeitern hierzu ausgehandelt werden. Die aktuellen Wirtschaftsdaten und Erwartungen der privatisierten Unternehmen belegen, daß der Aufhol-, Erholungs- und Expansionsprozeß in Ostdeutschland in vollem Gang ist.

### 2. Treuhandauftrag: Schlüsselrolle im Transformationsprozeß

Der Gesetzgeber erwartete von der Treuhandanstalt, die „unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen“. Die ehemalige volkseigene Wirtschaft sollte rasch *entstaatlicht* werden. Ziel war es, die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen, Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen und zum Aufbau einer auf Privateigentum beruhenden, effizienten Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland beizutragen. Die Erfüllung der Privatisierungsaufgabe hat nach den „Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft“ zu erfolgen, das impliziert die soziale Verträglichkeit der Privatisierung (Präambel, §§ 1, 2, Treuhandgesetz; Artikel 25 Einigungsvertrag).

Rückblickend kann gesagt werden, daß die der Treuhandanstalt zugewiesene Schlüsselrolle und ihre Unabhängigkeit vom politischen und gesellschaftlichen Tagesgeschehen die schnellen Privatisierungserfolge erst ermöglicht haben. Dabei wurden in Einzelfällen Fehler gemacht, die nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, daß die Treuhand institutionell und personell erst einmal aufgebaut werden und dann sofort effizient arbeiten mußte<sup>1</sup>.

### 3. Aufbau der Treuhand aus dem Nichts

Zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen der Treuhand gegenüber dem Staat und der Gesellschaft, d. h. konkret gegenüber dem Parlament, mußten die Organisationsstruktur der Treuhandanstalt geschaffen, Verwaltungsrat und Vorstand bestellt, eine Geschäftsverteilung und geschäftspolitische Leitlinien erarbeitet werden. Der Stamm an Mitarbeitern und Führungskräften aus den alten und neuen Bundesländern war zudem kurzfristig auszubauen: von rund 400 Mitarbeitern und Führungskräften im Juni 1990 auf maximal 4600 bis Ende 1993. Heute kann festgestellt werden, daß auch die Kooperation zwischen Ost und West in der Berliner Zentrale und den 15 Niederlassungen gelungen ist.

---

<sup>1</sup> Die Treuhandvorgängerin hatte hingegen wenig bewirkt. Das lag u. a. an der unklaren Aufgabenstellung und der fehlenden parlamentarischen Legitimierung.

---

## II. Arbeit der Treuhand

---

### 1. Treuhand im Kreuzfeuer der Kritik

Die Geschäftspolitik der Treuhand steht und stand seit ihrer Gründung vor rund vier Jahren im Kreuzfeuer der Kritik. Den Westdeutschen gingen Privatisierung und Umstrukturierung der Staatsbetriebe viel zu langsam, den Ostdeutschen ging hingegen die Anpassung viel zu schnell. Viele empfanden sie als „Schocktherapie“, und viele fürchteten Arbeitslosigkeit und soziale Desintegration. Und mancher Ostdeutsche beklagt die vermeintliche Verschleuderung von „Volksvermögen“. Er sieht sich überverteilt, da bislang keine „verbrieften Anteilsrechte“ zugeteilt wurden, wie man sie nach der Diskussion im Frühjahr 1990 erwartet hatte. Hingegen haben westliche Investoren oftmals versucht, die ihrer Ansicht nach überhöhten Kaufpreise für Treuhandfirmen zu drücken.

Aus der Sicht der Wissenschaft bestand zwischen Auftrag und Handlungsmöglichkeiten der Treuhand sowie den Erwartungen der Betroffenen und der Öffentlichkeit eine unauflösbar erscheinende Spannung – „die Treuhand wagte das Unmögliche“ –, sachgerechte Lösungen auszuloten<sup>2</sup>.

Von vielen Kritikern der Treuhand wird übersehen, daß an den nicht selten umstrittenen Entscheidungen über das Schicksal der Firmen die Repräsentanten wichtiger Gesellschaftsgruppen im Verwaltungsrat meist einstimmig mitwirken: führende Gewerkschaftsvertreter, die Ministerpräsidenten der neuen Länder, die Staatssekretäre der Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen.

### 2. Manager-Transfer – ein Erfolgsschlüssel

Die Anpassung der Unternehmen an die institutionellen Erfordernisse der sozialen Marktwirtschaft stellte die Treuhand vor eine Mammutaufgabe. Die ehemals volkseigenen Betriebe und Kombinate mußten an das westdeutsche Handels- und Gesellschaftsrecht angepaßt und in Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt werden. Für die Treuhandanstalt war dies lediglich die Vorstufe der späteren Überführung in Privateigentum bzw. der Privatisierung. In

vielen Ländern Zentral- und Osteuropas gilt dies demgegenüber bereits als Privatisierung, da die neue Rechtsform die unternehmerische Freiheit in den ehemaligen Staatsbetrieben begründet.

Zur notwendigen Umwandlung gehörten die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz auf DM-Basis, die Erstellung eines Unternehmenskonzepts für die Privatisierung und Umstrukturierung, das auch über das zukünftige Schicksal der Unternehmen entschied. An die Stelle zentraler Leitungen – genannt seien z. B. die Generaldirektoren der Kombinate und Direktoren der VEB – traten jetzt Geschäftsführer, Vorstände, Aufsichtsräte und erstmals frei gewählte Betriebsräte.

Umfragen des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln zufolge war das technische Know-how der ostdeutschen Manager zufriedenstellend. Es mangelte allerdings an Know-how im Marketing und Vertrieb, Controlling und Einkauf. Dies konnte auch nicht überraschen, weil diese unternehmerischen Funktionen bislang zentralistisch wahrgenommen worden waren. Daher war es besonders wichtig, daß sich mehrere Tausend Manager und Experten aus den alten Bundesländern bereit erklärten, in den ostdeutschen Firmen Aufsichtsrats- und Vorstandspositionen zu besetzen und ihr Know-how einzubringen. Dieser „Manager-Transfer“ hat den notwendigen Lernprozeß der ostdeutschen Manager, die Umstrukturierung der Betriebe und die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit entscheidend beschleunigt und die Verhandlungsposition der Treuhandanstalt gegenüber den Investoren wesentlich verbessert. Er erwies sich als Erfolgsschlüssel im deutschen Transformationsprozeß.

### 3. Privatisierung: Auswahl der besten Investoren

Der Hauptweg zur Etablierung der sozialen Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern war und ist die Übernahme der Treuhandunternehmen durch risikobereite, innovations- und investitionsaktive private Eigentümer. Hierzu prägte Detlev Karsten Rohwedder im März 1991 den Grundsatz: Schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung und (in aussichtslosen Fällen) behutsame Stilllegung.

Die Treuhandanstalt stand vor einem Such- und Auswahlproblem mit mehreren Unbekannten. Gewünscht waren Investoren, die die Fähigkeit und das Kapital mitbrachten, ein Unternehmen im Markt erfolgreich zu etablieren und Dauerarbeitsplätze zu schaffen, die ferner Vertriebswege kannten und die in der Lage waren, die Innovations- und Technologielücken ostdeutscher Unternehmen möglichst schnell zu schließen.

<sup>2</sup> Vgl. Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993. Anmerkung der Redaktion: Siehe auch die Beiträge von Jan Prieue, Frank Nägele und Roland Czada in diesem Heft.

In Westdeutschland haben bekanntlich ausländische Direktinvestitionen entscheidend zum Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg beigetragen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung betrieb die Treuhandanstalt daher zur Beschleunigung und Internationalisierung der Privatisierung frühzeitig ein weltweites Privatisierungsmarketing. Dazu gehörte ein internationales Kontaktnetz mit eigenen Stützpunkten in Übersee (New York, Tokio) und hochrangigen Treuhandbeauftragten in vielen Ländern (z.B. in Frankreich, Italien, Großbritannien und Österreich), die die Akquisition von Investoren maßgeblich unterstützten.

Durch den hierfür geschaffenen Bereich Investor Services und durch die Einrichtung eines Zentralen Ausschreibungsbüros erreichte die Treuhand in kurzer Zeit zahlreiche in- und ausländische Investoren; sie nahmen durch Gebote mit Angaben über Preisvorstellung, Investitionsvorhaben, Arbeitsplatzzusagen und Umstrukturierungspläne an den Ausschreibungen teil. In der Rangliste der wichtigsten ausländischen Investoren liegen Länder der Europäischen Union, wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande, ganz vorn. Nicht zuletzt Deutschlands wichtigster Handelspartner, Frankreich, hat die mittel- und langfristigen Chancen, auf den neuen Märkten in Ostdeutschland Fuß zu fassen, frühzeitig genutzt. Investoren aus den USA und Kanada erkannten die Vorteile, durch Direktinvestitionen in den neuen Ländern im EU-Binnenmarkt stärker präsent zu sein. Investoren aus Japan zogen dagegen „Greenfield-Investment“ (Gewerbeneuansiedlung) in den neuen Ländern vor.

#### **4. Mittelstandsorientierte Privatisierung: Motor des Aufholprozesses**

Die ineffizienten Strukturen der großen Kombinate blockierten anfangs die Entfaltung eines gewerblich-industriellen Mittelstandes. Zudem erwiesen sich die ehemaligen Kombinate in ihrer Gesamtheit als praktisch unverkäuflich. In der DDR war der Mittelstand durch Verstaatlichungsaktionen und durch den Aufbau einer eigenen Großindustrie bis auf einige Rudimente beseitigt worden. 1972 wurden fast alle der bis dahin noch halbstaatlichen Klein- und Mittelbetriebe, der privaten Industrie- und Baubetriebe sowie der industriell produzierenden Handwerksbetriebe in staatliches Eigentum überführt. In der „Stunde Null“ fiel daher der Mittelstand als wichtigster Motor des Transformations- und Aufholprozesses zunächst aus.

Eine mittelstandsorientierte Privatisierung und Sanierung der Kombinate und der großen VEB war erst nach der Entflechtung der „Kombinats-Dinosaurier“, die sich insbesondere auf das Unternehmensspaltungsgesetz stützte, möglich. Das Portfolio, also der Unternehmensbestand, der Treuhandanstalt erhöhte sich durch Entflechtung, Auf- und Abspaltung bis Mitte 1994 auf 13 700 Unternehmen. Diese Politik erleichterte auch den Firmenverkauf an ostdeutsche Führungskräfte und Mitarbeiter in Form eines Management-Buy-Out (MBO). Ostdeutsche haben so dazu beigetragen, den Aufholprozeß unternehmerisch erfolgreich mitzugestalten. 41 000 von 51 000 seit 1990 geförderten Mittelständlern sind Ostdeutsche.

Als Investitionshemmnis erwiesen sich die Restitutionsansprüche, die Privatisierungen und Reprivatisierungen durch die Treuhandanstalt zunächst erschwerten. Klarheit in die Alteigentümerproblematik brachten schließlich das Gesetz zum Abbau von Investitionshemmnissen bei der Privatisierung und das Investitionsvorranggesetz. Seitdem haben Käufer Vorfahrt, die Investitionen und den Erhalt von Arbeitsplätzen zusagen können: Investoren, die im Vergleich zum Alteigentümer das bessere Unternehmenskonzept nachweisen, bekommen den Zuschlag. In diesen Fällen erhalten frühere Eigentümer, die das Unternehmen nicht fortführen oder die für ein Grundstück kein geeignetes Investitionskonzept vorweisen können, den Erlös für die veräußerten Gesellschafteranteile und gegebenenfalls eine Ausgleichszahlung.

#### **5. Sanierungsumfang**

Das Ausmaß des Aufwandes zur Sanierung einer ganzen Wirtschaft war in Expertenkreisen umstritten. DDR-Statistiken zur Wirtschaftslage waren unbrauchbar, weil sie nicht nur den ökonomischen Bedingungen, sondern auch den politischen Vorgaben folgten und kein Bild über eine wirtschaftlich geprägte Wettbewerbsfähigkeit lieferten. Erst nach der Komplettierung aller DM-Eröffnungsbilanzen der Treuhandfirmen wurde das Ausmaß der Lasten aus der Zeit der staatlichen Kommandowirtschaft bekannt. Die DDR hinterließ viele nicht wettbewerbsfähige Unternehmen mit ebenso vielen nicht wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen.

Die verdeckte Arbeitslosigkeit schätzte das ifo-Institut München auf 1,4 Millionen Erwerbspersonen. Unter Berücksichtigung des notwendigen Strukturwandels bezifferte das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) das Freisetzungspotential auf knapp vier Millionen Beschäftigte.



Auf über 1 000 Milliarden DM schätzte das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn den Sanierungsaufwand für die gesamte ehemals volkseigene Wirtschaft, einschließlich der anfangs ziemlich desolaten Infrastruktur. Die ökologischen Altlasten kämen noch dazu.

Die Währungsumstellung vom Sommer 1990 kam einer Aufwertung der Ostmark, d. h. einer Verteuerung der bisherigen DDR-Währung um annähernd 400 Prozent gleich, was nichts über die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Menschen aussagt. Aber man kann sich gut vorstellen, wie sich ein solcher „Aufwertungsschock“ auf die Absatzchancen selbst von gesunden westdeutschen Betrieben auswirken würde.

Als Haupthindernis der Privatisierung bewerteten amerikanische Wissenschaftler (University of Berkeley) die Tatsache, daß die meisten Unternehmen der Treuhand „a negative value“ hatten, da die Kosten die Erlöse überstiegen.

Die Absatzchancen der Treuhandunternehmen verschlechterten sich auch durch die zeitweilig in den neuen Ländern herrschende „Westpräferenz“: Konsumenten und Investoren in den neuen Bundesländern, aber auch die öffentliche Hand bevorzugten anfangs so eindeutig West-Produkte, daß es fast einem Boykott von Produkten aus Ostdeutschland gleichkam. Dieses Verhalten erleichterte es den westlichen Unternehmen, den ostdeutschen Binnenmarkt zu erobern und die gestiegene Kaufkraft in den neuen Ländern für sich zu nutzen.

Der politische und wirtschaftliche Zusammenbruch der COMECON-Staaten bzw. Länder des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) ließ zudem das Ostgeschäft der ostdeutschen Firmen trotz traditioneller Handelsverflechtung drastisch schrumpfen. Darüber hinaus stiegen die Lohnkosten durch die zwar menschlich verständliche, aber betriebswirtschaftlich enorm belastende schnelle Angleichung von Löhnen und Gehältern an das Westniveau auf der Grundlage von Tarifverträgen, die von den Tarifpartnern im Sommer 1990 abgeschlossen worden waren. Die Treuhandunternehmen arbeiteten mit anhaltend hohen Verlusten. Die ostdeutsche Chemieindustrie, darunter Chemieriesen wie Buna, Leuna und Bitterfeld, mußte trotz Personalabbaus und anderer Kosteneinsparungen von 1991 bis 1993 Betriebsverluste von rund 4,5 Milliarden DM hinnehmen.

Das verdeutlicht, wie schwer es die Privatisierer hatten, Investoren für solche Betriebe zu gewinnen und dann noch möglichst hohe Verkaufspreise zu erzielen, sowie Investitions- und Arbeitsplatz-

zusagen zu erhalten. Es belegt außerdem, in welcher Weise und in welchem hohem Maße die Treuhand durch die Betreuung der Unternehmen auf dem Weg zur Privatisierung in Anspruch genommen wurde.

Zur Abwendung von Konkursen und der sich daraus ergebenden besonders nachteiligen Folgen für die Arbeitnehmer bediente sich die Treuhandanstalt des Instruments der „stillen Liquidation“. Die in dieser Form behutsam betriebenen Stilllegungen von rund 3 500 nicht sanierungsfähigen Betrieben verhinderten Dauersubventionierungen einerseits und anhaltenden Vermögensverzehr bis zur Zwangsversteigerung andererseits. Zudem konnten aus der „stillen Liquidation“ heraus über 600 überlebensfähige Betriebsteile privatisiert und vielfach Grundstücke für Gewerbeneuansiedlungen verkauft werden. Etwa ein Drittel der betroffenen Arbeitsplätze ist auf diese Weise gerettet worden.

## **6. Sanierung sichert Beschäftigung und fördert Umsätze**

Sanierungsmaßnahmen wurden für solche Treuhandbetriebe beschlossen, deren Sanierungsfähigkeit anhand von Unternehmens- bzw. Sanierungskonzepten von unabhängigen Experten und Prüfern festgestellt worden war. Die Treuhand unterstützte diese Betriebe u. a. durch die Übernahme von finanziellen und ökologischen Altlasten, durch die Verbesserung der Eigenkapitalbasis, aber auch durch Liquiditäts- und Finanzhilfen für Investitionen. Ohne diese Unterstützung hätten die meisten Unternehmen weder am Leben erhalten noch privatisiert werden können. Zudem wurden die Treuhandunternehmen auch durch Anregung und Förderung von Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung, im High-Tech-Bereich und zur Produktinnovation unterstützt.

In Zusammenarbeit und mit Genehmigung der Europäischen Kommission wurden von der Treuhandanstalt auch einige größere Umstrukturierungsmaßnahmen vorgenommen, die unmittelbar zur regionalen und lokalen Sicherung von Arbeitsplätzen und Betrieben beitrugen: Umstrukturierung der Ostsee-Werften, Zusammenführung der ost- und westdeutschen Kaliindustrie, völlige Restrukturierung der Chemie und der Braunkohle (Vereinigte Mitteldeutsche Braunkohlenwerke: MIBRAG, Lausitzer Braunkohle AG: LAUBAG). Hierzu entwickelte die Treuhand ein Konzept zur Aufspaltung von LAUBAG und MIBRAG in Zukunftsbergbau, Auslauf- und Sanierungsbergbau, verbunden mit einem Privatisie-

rungskonzept. Der entscheidende Durchbruch zum Erhalt der ostdeutschen Montanindustrie kam für die Treuhand jedoch erst, als es gelang, ein anglo-amerikanisches Konsortium als Investor und Käufer der MIBRAG zu gewinnen.

Nur durch Umsätze, nicht durch Subventionen können die Betriebe und Arbeitsplätze in Ostdeutschland gesichert werden. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Treuhandanstalt starteten eine „Einkaufsoffensive für die neuen Bundesländer“, der sich viele große Konzerne anschlossen.

Die Treuhand half ostdeutschen Managern durch weitere Aktivitäten, wie das „Behördenmarketing“, öffentliche Aufträge von den Beschaffungsstellen der Behörden (z. B. Bundeswehr) und der großen Bundesunternehmen (z. B. Telekom) zu erhalten. Ferner hat sie sich bemüht, den Waren- und Dienstleistungsaustausch der ostdeutschen Firmen mit Osteuropas Reformstaaten wieder in Gang zu bringen: Mit den Gebietsverwaltungen von Tjumen und Perm in der Russischen Föderation wurden Ende 1993 Rahmenvereinbarungen zur Zusammenarbeit abgeschlossen. Es ging um die Hermes-gedeckte Exportfinanzierung auf Gegengeschäftsbasis. Außerdem wurde eine Reihe von Joint-venture-Projekten mit Firmen der GUS-Staaten vorbereitet und angeschoben.

### **7. Soziale Abfederung**

Die schwierige wirtschaftliche Lage vieler Firmen ließ eine Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer in den ostdeutschen Unternehmen oft nicht zu. Dabei kam es darauf an, die notwendigen Maßnahmen sozial verträglich zu gestalten. Drohende Massenentlassungen konnten in der Anfangsphase nach der Währungsunion nur durch flankierende Maßnahmen, etwa die formale Weiterbeschäftigung von zwei Millionen Kurzarbeitern, z. T. mit Null Stunden Kurzarbeit, vermieden werden. Mit den Gewerkschaften waren bereits 1991 Rahmenverträge zur Umschulung und Qualifizierung von Arbeitslosen geschlossen worden. Ebenfalls 1991 wurden mit den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und den Länderregierungen Rahmenvereinbarungen über die Bildung von Arbeitsfördergesellschaften getroffen. Die Treuhandanstalt hatte sich u. a. zur Bereitstellung von Räumen und Sachmitteln, zu befristeter Finanzierung von Geschäftsführerkosten usw. verpflichtet. Für mehr als eine Million Arbeitnehmer wurden auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes Sozialpläne entwickelt. Die soziale Abfederung wurde von der Treuhand mit mehr als sieben

Milliarden DM finanziert. So gelang es 80 Prozent der aus Treuhandunternehmen ausgeschiedenen Mitarbeitern, ein neues Arbeitsverhältnis aufzunehmen.

---

## **III. Vierjahres-Bilanz der Treuhand**

---

### **1. Entschlossenheit der Menschen**

Für die ostdeutschen Führungskräfte, die westdeutschen Manager, die ostdeutschen Arbeitnehmer und die Investoren war die komplette Umstrukturierung der ehemaligen Staatswirtschaft eine gewaltige Herausforderung. Den arbeitenden Menschen und ihren Familien, die zum Weiterkommen vielfach ihr bekanntes soziales und berufliches Umfeld, aber auch liebgewonnene Gewohnheiten und Besitzstände aufgeben mußten, wurde viel abverlangt. Ohne den Mut zum Neuaufbau und ohne die Einsicht in die Notwendigkeit der schnellen Anpassung wäre die gesamte ostdeutsche Wirtschaft nicht weit gekommen.

Die Entschlossenheit der Menschen, die sich von der jahrzehntelangen Gängelung und Bevormundung durch die SED-Machthaber freimachen konnten, zeigt sich in vielfacher Weise. Sie wird ersichtlich in der Vielzahl von Existenzgründungen im Handwerk, in der Gastronomie und bei den freien Berufen und in der gewerblichen Wirtschaft, und sie zeigt sich im Interesse von Managern und Arbeitnehmern für Management-Buy-Out-Projekte, die von der Treuhandanstalt besonders unterstützt wurden. Dieses Engagement der früheren Kombinatangehörigen hat auch maßgeblich zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes beigetragen.

### **2. Investitions- und Arbeitsplatzzusagen übertroffen**

Mit den neuen – den ostdeutschen, westdeutschen und ausländischen – Eigentümern konnten bis Ende Juni 1994 insgesamt fast 200 Milliarden DM Investitionszusagen und rund 1,5 Millionen Arbeitsplatzzusagen vereinbart werden. Die Übernahme von etwa 840 Treuhandbeteiligungen durch ausländische Investoren hat den Privatisierungsprozeß maßgeblich beschleunigt. Ausländische Investoren sichern Investitionen von rund 20 Milliarden DM und erhalten rund 150 000 ostdeutsche Arbeitsplätze. Es waren Impulse, die die ostdeutsche Wirtschaft, Unternehmer wie Arbeitnehmer, dringend benötigte.

In den meisten Privatisierungsverträgen, die die Treuhandanstalt aushandeln konnte, wurden die neuen Eigentümer zu Investitionen und zur Erhaltung von Arbeitsplätzen verpflichtet. Darüber hinaus wurden bei Nichteinhaltung der Zusagen vielfach Pönalien (Geldstrafen) festgelegt. Diese sollen die Investoren daran hindern, sich vorschnell von den übernommenen Verpflichtungen zu lösen. Das Vertragsmanagement der Treuhand, das die Einhaltung der Verträge auch in den kommenden Jahren kontrolliert, hat sogar feststellen können, daß die tatsächlich vorgenommenen Investitionen das zugesagte Volumen übertreffen. Beim gegenwärtigen Stand der Prüfung z. B. der Verträge des Jahres 1993 konnte eine Übererfüllung von rund drei Milliarden DM registriert werden. Ein ähnliches Resultat konnte bei Arbeitsplatzzusagen festgestellt werden; danach überschreitet die Zahl der Beschäftigten in den Ex-Treuhandbetrieben die Zahl der vereinbarten Arbeitsplatzzusagen um etwa 60 000 Arbeitsplätze.

### **3. Treuhandfinanzen: Weichenstellung für den Neubeginn**

Alle Maßnahmen der Treuhand zur Beseitigung der übernommenen Lasten und zur Weichenstellung für einen Neubeginn spiegeln sich in den in vier Jahren aufgelaufenen Bruttoausgaben von 344 Milliarden DM wider. Allein die Übernahme von Altkrediten durch Entschuldung der Unternehmen und die Übernahme der Zinslasten beläuft sich auf 105 Milliarden DM. Erst durch eine weitgehende Entschuldung konnte erreicht werden, daß sich die finanziellen Altlasten der Treuhandfirmen nicht als Privatisierungs- und Sanierungshemmnis auswirkten. Die ökologische Sanierung macht darüber hinaus Ausgaben von rd. 44 Milliarden DM erforderlich.

Durch die Zuführung von neuem Kapital für Treuhandunternehmen in Form von Investitionszuschüssen, Eigenkapitalerhöhung, Verlustausgleichsdarlehen, Zweckzuwendungen für Sozialpläne entstanden Ausgaben von weiteren 154 Milliarden DM. Wenn hiervon die Privatisierungseinnahmen von etwa 74 Milliarden DM abgezogen werden, ergibt sich aus heutiger Sicht ein Netttaufwand, d. h. ein Defizit, von maximal 270 Milliarden DM für die Treuhandanstalt und ihre Nachfolgeeinrichtungen. Damit bleibt die Treuhand im Rahmen des vom Gesetzgeber vorgegebenen Finanzlimits, das es der Treuhand zur Refinanzierung gestattet, Geld am Kapitalmarkt aufzunehmen.

---

## **IV. Perspektive**

---

### **1. Die Nachfolger der Treuhand**

Im Gegensatz zu den anderen ehemaligen COMECON-Ländern ist in Ostdeutschland die Ziellinie nach vierjähriger Treuhandtätigkeit in Sichtweite<sup>3</sup>. Gegenwärtig hält die Treuhand in ihrem Angebotsportfolio rund 140 Unternehmen mit etwa 40 000 Beschäftigten. Davon sind lediglich fünf Unternehmen und ihre Töchter von überregionaler Bedeutung. Die übrigen ca. 100 Unternehmen sind Kleinunternehmen. Die meisten sind in übersichtlichen Management-KGs unternehmerisch „gebündelt“, die bereits mit meßbarem Erfolg eine Art Holding-Funktion ausüben und ab 1. Januar 1995 in eine Beteiligungs-Management-Gesellschaft übergehen. Auch diese Unternehmen sollen so schnell wie möglich privatisiert werden.

„Überleben“ wird die Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft (TLG), die auch künftig zuständig für die Vermarktung von Grundstücken und Immobilien ist. Das war bereits zu Beginn der Treuhandtätigkeit erwartet worden. Bestehen bleibt außerdem ein Bereich Landwirtschaft und Forsten, der land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen verpachtet und veräußert. Und es bleiben eine Zeitlang die Bereiche Abwicklung, Reprivatisierung und das Vertragsmanagement, die in die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) übergeleitet werden. Die BVS wird vor allem dafür Sorge tragen, daß beide Seiten ihre vertraglichen Rechte und Pflichten vor allem hinsichtlich Investitionsvorhaben und Arbeitsplatzzusagen einhalten.

### **2. Ostdeutschland: Aufholprozeß ist in vollem Gange**

Der Aufholprozeß gewinnt in Ostdeutschland an Tempo und Breite: der Wirtschaftsstandort Ostdeutschland wird attraktiver. So erwarten die Wirtschaftsforschungsinstitute für die neuen Bundesländer in diesem Jahr ein Wirtschaftswachstum von über 8 Prozent. Ab 1994/95 greift die Masse der vertraglich zugesicherten Investitionen. Diese führen zu Folgeinvestitionen bei Lieferanten und Abnehmern in Ostdeutschland; das bestätigen die neuesten Umfragedaten. Die Gewinnerwartungen der ostdeutschen Unternehmen haben sich eben-

3 Anmerkung der Redaktion: Zu den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt siehe den Beitrag von Wolfgang Seibel in diesem Heft.

falls deutlich verbessert und zeigen eine anhaltend positive Tendenz. Die Infrastruktur der neuen Länder ist in wenigen Jahren ganz entscheidend vorangekommen: Telekommunikation, Verkehr, Verwaltung und Ökologie sind vorrangig zu nennen.

Hohe Zuwachsraten werden vom ostdeutschen Handwerk und aus der privatisierten ostdeutschen Bauindustrie gemeldet. Viele Arbeitnehmer haben in diesen expandierenden Bereichen einen neuen modernen Arbeitsplatz gefunden. Darüber hinaus meldet die Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg den Stillstand des bisherigen Erwerbstätigenrückgangs im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe.

Die positiven wie negativen Erfahrungen der Treuhandanstalt bei der Begleitung ihrer Firmen auf dem Weg in die soziale Marktwirtschaft werden

von den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten mit großem Interesse verfolgt. Zum Transfer des Privatisierungs-Know-how und zur Unterstützung des Reform- und Privatisierungsprozesses hat die Treuhandanstalt die Treuhand Osteuropa Beratungsgesellschaft (TOB) gegründet, die z. Z. in 16 Ländern aktiv ist und beispielsweise die Privatisierungsprojekte in Estland und in Moskau abschließen konnte. Die TOB ihrerseits wurde im Sommer 1994 privatisiert.

Die Resultate der deutschen Privatisierungsagentur hatten für die Reformer in Mittel- und Osteuropa, bei allerdings weitaus schwierigeren Ausgangsbedingungen, eine positive Signalfunktion. Sie hilft, die Privatisierung in den Reformstaaten des ehemaligen COMECON im Mittelpunkt des Interesses zu halten.

Jan Prieue

# Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt

Eine vorläufige Schlußbilanz

---

## I. Bewertungsprobleme

---

Die Treuhandanstalt (THA) hat von Anfang an eine Polarisierung der Meinungen ausgelöst: Die einen rühmen sie als effizient arbeitende Privatisierungsagentur, die die schnellste Privatisierung einer Volkswirtschaft hervorbrachte, die es weltweit je gegeben hat – und das unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen. Eine zweite Gruppe von Beobachtern kritisiert die Treuhand, weil sie auf die potentiellen Investoren durch Auflagen zu viel Einfluß genommen und zudem zu viel eigenständige Sanierung zur Erhaltung letztlich nicht lebensfähiger „industrieller Kerne“ betrieben habe. Vom Standpunkt der reinen Lehre der Marktwirtschaft hätte sie zahlreiche ordnungspolitische Sünden begangen, besonders in der Schlußphase. Für die dritte Gruppe war und ist die Treuhand das „Schlachthaus“, das wesentlich für die Zerstörung der Wirtschaftssubstanz der neuen Bundesländer verantwortlich ist: eine Art Kolonialagentur, die den Ausverkauf der Ex-DDR betrieb, der Bereicherung und Begünstigung einer häufig halbseidenen westdeutschen Klientel diene und zur „zweiten Enteignung“ der Bürger des „Beitrittsgebietes“ führte.

Eine genauere Analyse führt zu einer differenzierteren Bewertung. Dabei muß *erstens* zwischen den schwierigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – z.B. Währungsunion, Einigungsvertrag, Wegbrechen der osteuropäischen Märkte, Lohnauftrieb etc. –, *zweitens* der Treuhandpolitik der Bundesregierung, *drittens* der allgemeinen Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern und *viertens* schließlich dem Handeln der Treuhand selbst unterschieden werden. Vielfach wurde die Treuhandanstalt Zielscheibe heftiger Kritik, die eigentlich den gesetzten Rahmenbedingungen oder der Einigungspolitik der Bundesregierung hätte gelten müssen. Akzeptiert man einmal die allgemeinen Rahmenbedingungen, dann wurden jedoch – so meine These –

schwerwiegende Fehler in allen drei Bereichen gemacht.

Freilich ist es für eine endgültige Bewertung der Treuhandaktivitäten noch zu früh. Empirische Untersuchungen zur sektoralen Transformation, insbesondere dort, wo die THA viel Geld aufwendete, liegen kaum vor, und die positiven oder negativen ökonomischen Folgen sind mitunter noch nicht deutlich genug erkennbar. Ferner mangelt es nach wie vor an empirischen Daten zur Treuhand selbst, um die Anstalt umfassend zu evaluieren. Auch der im September 1994 vorgelegte Bericht des Untersuchungsausschusses des Bundestages zur Treuhandanstalt, der hier noch nicht einbezogen werden konnte, hat eine Vielzahl wichtiger Dokumente nicht berücksichtigt können, da sie dem Ausschuß vorenthalten wurden.

---

## II. Der Umfang der erreichten Privatisierung

---

Das mit dem Einigungsvertrag übernommene Treuhandgesetz der DDR – im März 1990 von der DDR-Volkskammer beschlossen – gab der Anstalt einen recht vage gehaltenen Restrukturierungsauftrag für das ehemals volkseigene Eigentum. Im einzelnen wurden der THA die folgenden Aufgaben gestellt, die jeweils der Präzisierung und Konkretisierung bedurften<sup>1</sup>:

1. Privatisierung, Sanierung, Stilllegung, Reprivatisierung und Kommunalisierung von ehemals volkseigenem Vermögen;
2. „Strukturanpassung“ der Wirtschaft an marktwirtschaftliche Erfordernisse; Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen;

---

1 Vgl. Michael Kloepfer, Öffentlich-rechtliche Vorgaben für die Treuhandanstalt, in: Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993, S. 49 ff.

3. Vermögenszuordnung;
4. Erteilung von Investitionsvorrangentscheiden und Grundstücksverkehrsgenehmigungen;
5. Verwaltung des Sondervermögens (Vermögen von Parteien und Massenorganisationen);
6. Finanzierung des Kreditabwicklungsfonds und der Staatlichen Versicherung der DDR in Abwicklung;
7. Einräumung verbriefter Sparer-Anteile für diejenigen Sparer, die bei der Währungsumstellung ungünstige Umtauschsätze hinnehmen mußten.

Im Zentrum der Treuhandaktivitäten standen zweifellos die unter erstens genannten Aufgaben, und nur sie sollen hier betrachtet werden. Die von der THA in Absprache mit dem die Fach- und Rechtsaufsicht führenden Bundesfinanzministerium gewählte strategische Formel für diese Aufgaben lautete: schnelle und möglichst vollständige Privatisierung (ausgenommen Grund und Boden), die als beste Form der Sanierung verstanden wurde. Dabei wurde keine Kaufpreismaximierung vorgenommen, sondern eine „Optimierung“ der Kriterien Kaufpreis, Investitions- und Arbeitsplatzzusagen der Investoren. Sanierung vor Privatisierung sollte sich im Kern beschränken auf die bilanzielle Sanierung (DM-Eröffnungsbilanz mit ausreichend Eigenkapital, gegebenenfalls durch Einräumung von Ausgleichsforderungen) und die Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Unternehmen durch Bürgschaften, Liquiditätshilfen und andere Maßnahmen.

So verstand sich die THA ganz überwiegend als Privatisierungsagentur, die ihre Unternehmen zwar treuhänderisch verwaltet, nicht aber wie ein Konzern unternehmerisch führt. Sanierung vor Privatisierung lehnte sie ab ebenso wie Industrie- oder Beschäftigungspolitik, ferner wollte sie auch keine Minderheits- oder auch Mehrheitsbeteiligungen halten. Allerdings mußte sie aufgrund starken politischen Drucks von außen – etwa seitens der neuen Länder oder der Gewerkschaften, aber wohl teilweise auch seitens des Bundeskanzleramtes – Kompromisse eingehen (so etwa bei der Unterstützung von Beschäftigungsgesellschaften, der Einbeziehung der Länderregierungen und der Erhaltung „industrieller Kerne“).

Mitte 1990, als die THA ihre eigentliche Arbeit mit der Währungsunion begann, waren ihr ca. 8 500 Unternehmen (mit etwa 45 000 Betriebsstätten) mit 4,1 Mio. Beschäftigten und rund 60 Prozent der Fläche der DDR unterstellt. Durch Entflechtung und Aufspaltung erhöhte sich die Zahl

der Unternehmen auf etwa 12 300. Bis zum 31. 5. 1994 wurden davon knapp 50 Prozent privatisiert, etwa 13 Prozent reprivatisiert (Rückübertragung an Alteigentümer) und gut 2 Prozent kommunalisiert, knapp 28 Prozent liquidiert. Etwa 5 Prozent der Unternehmen, die kurzfristig schwer privatisierbar sind, befinden sich noch in treuhänderischer Verwaltung, fast ausschließlich Industrie- und Bergbaubetriebe mit fast 160 000 Arbeitsplätzen (siehe Tab. 1). Ferner hat die THA 7 300 Betriebsteile privatisiert – darunter versteht sie im Gegensatz zu ganzen Unternehmen kleine oder größere abgespaltene Teile von Unternehmen ohne eigene Rechtsform, z. B. Grundstücke, Anlagenteile, Gebäude etc. Ferner wurden der Handel, die Gaststätten, die Apotheken, Kinos etc. in kurzer Zeit nahezu vollständig privatisiert. Diese Zahlen sind in den oben genannten Angaben ausgeklammert. Dagegen hat die Privatisierung von Grund und Boden gerade erst begonnen; immer noch ist die THA Eigentümerin eines sehr großen Anteils – der nicht genau bekannt ist – der Fläche der Ex-DDR. Im Juni 1994 gab die THA an, daß sie in knapp 1 200 Fällen mit Unternehmen nachverhandelt, so etwa über Arbeitsplatzzusagen, Mehrerlösklauseln, Nachbewertungen, Auflösung von Rückstellungen etc.

Ein großer Teil der Unternehmensprivatisierungen – 2 664 an der Zahl, das sind etwa 44 Prozent aller vollständigen Privatisierungen – sind Verkäufe bzw. Vergaben an das Management (Management-Buy-Out, MBO). Vielfach handelt es sich dabei um Privatisierungen von Klein- und Kleinstunternehmen, die nur zustande kamen, weil es keine anderen Investoren gab und die einzige Alternative die Liquidation gewesen wäre. In der Anfangsphase wurden MBO seitens der THA eher vermieden, da man bei den neuen Eigentümern Kapitalmangel vermutete. 844 Unternehmen – rund 10 Prozent gemessen an Beschäftigungs- und Investitionszusagen – wurden an ausländische Investoren verkauft. Am stärksten haben sich französische, britische, österreichische, Schweizer und US-Investoren engagiert. Trotz intensiver Bemühungen war der Versuch, japanische Unternehmen zu akquirieren, fehlgeschlagen. Die THA gibt an, daß von etwa 3 400 Unternehmensliquidationen nur etwa 334 000 Arbeitsplätze betroffen wurden, von denen dann sogar noch 31 Prozent gerettet werden konnten – jedoch handelt es sich dabei um Unternehmensreste, die zuvor schon enorm zusammengeschrumpft waren. Der Treuhand-Untersuchungsausschuß des Bundestages hält die genannte Zahl der dabei erhaltenen Arbeitsplätze für weit überhöht.

**Tabelle 1: Bilanz der Treuhand-Aktivitäten zum 31. 5. 1994**

	Anzahl	in Prozent
<i>Unternehmen insgesamt (Bruttobestand)</i>	12 335	100,0
<i>davon</i>		
- vollständig privatisierte Unternehmen <sup>a</sup>	6 089	49,4
<i>davon: Management-Buy-Outs</i>	2 664	21,6
an ausländische Investoren verkaufte Unternehmen und Unternehmensteile	844	6,8
- mehrheitlich privatisierte Unternehmen <sup>b</sup>	288	2,3
- privatisierte Betriebsteile	7 321	-
- vollständig reprivatisierte Unternehmen <sup>c</sup>	1 586	12,9
- vollständig kommunalisierte Unternehmen	264	2,1
- Besitzeinweisungen	60	0,5
- liquidierte Unternehmen	3 399	27,6
<i>davon: Unternehmensliquidation in Bearbeitung</i>	3 292	26,7
Unternehmensliquidation abgeschlossen	105	0,9
- Nettobestand an Treuhand-Unternehmen	649	5,3
Beschäftigte in THA-Unternehmen am 31. 5. 1994	159 000	
privatisierte Betriebs- und Nutzflächen, inkl. Land- und Forstwirtschaft in qkm	486,8	
verpachtete Flächen in qkm	12 241	
Privatisierungserlöse <sup>d</sup> in Mrd. DM	52,3	
Investitionszusagen der Investoren, mit und ohne vertragliche Absicherung in Mrd. DM	198,1	
Arbeitsplatzzusagen der Investoren, mit und ohne vertragliche Absicherung in Mio.	1,462	
Beschäftigte in privatisierten und THA-Unternehmen in Mio. am 1. 4. 1994 <sup>e</sup>	1,150	
Beschäftigte in THA-Unternehmen am 1. 7. 1990 in Mio.	4,1	
Beschäftigungsabbau in Prozent in THA- und Ex-THA-Unternehmen	-72,0	
von Unternehmensliquidation betroffene Arbeitsplätze (zum Zeitpunkt des Beginns der Liquidation)	333 698	
Schuldenstand der THA Ende 1994 in Mrd. DM <sup>f</sup>	275,	

*a* 100 Prozent der Kapitalanteile verkauft; *b* Minderheitsbeteiligung der THA; *c* Rückübertragung an Alteigentümer; *d* vertragliche Vereinbarungen, nicht Einzahlungen; *e* Schätzung nach Söstra, Berlin; *f* einschließlich der Defizite der Nachfolgeorganisationen; ohne Beschäftigung in ausgegründeten Unternehmensteilen, die von der THA mit 400 000 angegeben wird.

Quelle: Treuhandanstalt, Zentrales Controlling, Monatsinformationen, Stand 31. 5. 1994; eigene Berechnungen.

Angaben darüber, wie groß der Anteil der Käufer von Treuhandeigentum aus dem Gebiet der neuen Bundesländer ist, existieren nicht; gemessen an den vereinbarten Kauferlösen oder an den Beschäftigungs- und Investitionszusagen dürfte er aber minimal sein. Am stärksten wurden ostdeutsche Bürger bei Management-Buy-Outs sowie bei der „kleinen Privatisierung“ (Handel, Dienstleistungen) berücksichtigt. Nahezu alle mittleren und größeren Unternehmen dürften ansonsten Tochterunternehmen westdeutscher bzw. ausländischer Firmen sein.

### III. Die Finanzen der Treuhandanstalt

Die vereinbarten Privatisierungserlöse erreichten bis Ende Mai 1994 52,3 Mrd. DM und blieben damit in einer sehr niedrigen Größenordnung, jedenfalls gemessen an den früheren Schätzungen des Wertes des DDR-Volkvermögens von mehreren hundert Milliarden DM Nettovermögenssubstanz. Von den vertraglich vereinbarten Erlösen werden bis Ende 1994 kaum mehr als 28 Mrd DM faktisch gezahlt worden sein<sup>2</sup> (siehe Tab. 2). Im übrigen handelt es sich um Bruttobeträge: Rechnet man davon die Zahlungen ab, die für den Ausgleich von Startverlusten, Altkreditübernahme, die Übernahme von Bürgschaften, Gewährleistungen von ökologischen Altlasten etc. geleistet bzw. vereinbart wurden, dann dürften im Durchschnitt aller Verträge „negative Kaufpreise“ gezahlt worden sein. In der Mehrzahl der Fälle erfolgte also die Privatisierung durch Vergabe in Verbindung mit finanziellen Zugaben (z.B. für Altschulden, Anlaufverluste etc.), wobei als Gegenleistungen Arbeitsplatz- und Investitionszusagen akzeptiert wurden.

Die Ausgaben der THA belaufen sich im Zeitraum 1990 bis 1994 auf (voraussichtlich) 171 Mrd. DM. Darin ist die Übernahme der Altschulden von Unternehmen, die insgesamt etwa 100 Mrd. DM ausmachten und die zu 80 Prozent von der THA übernommen werden, nur teilweise enthalten (bis Ende 1993 62 Mrd. DM). Der größte Ausgabenblock der THA sind die „Ausgaben für das Kerngeschäft“. So stellte die THA bis Ende 1993 14 Mrd. DM für Ausgleichsforderungen in die Bilanzen ihrer Unternehmen ein, um hinreichend Eigenkapital sicherzustellen. Zusammen mit der Altschuldenübernahme von insgesamt 80 Mrd. DM belaufen sich die Kapitalzuführungen an die Unternehmen

<sup>2</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Die Finanzen der Treuhandanstalt, in: Monatsbericht vom April 1994, S. 22.

**Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen der Treuhandanstalt 1990–1994 (in Mrd. DM)**

	2. Halbj.					
	1990	1991	1992	1993	1994	1990–94
	Ist-Ergebnisse				Soll <sup>a</sup>	
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>5,9</b>	<b>27,6</b>	<b>41,2</b>	<b>46,6</b>	<b>49,8</b>	<b>171,1</b>
<b>davon:</b>						
– <b>Ausgaben für das Kerngeschäft<sup>b</sup></b>	<b>1,5</b>	<b>6,8</b>	<b>27,0</b>	<b>34,1</b>	<b>46,4</b>	<b>125,8</b>
darunter:						
Sanierung/Restrukturierung	1,3	13,2	10,9	k. A.	k. A.	k. A.
Privatisierung	0,1	1,1	4,6	k. A.	k. A.	k. A.
Stillegung	0,0	1,0	7,5	k. A.	k. A.	k. A.
– <b>Ausgaben laut gesetzlichen Regelungen</b>	<b>4,4</b>	<b>10,8</b>	<b>14,2</b>	<b>12,5</b>	<b>3,4</b>	<b>45,3</b>
darunter:						
Zinszahlungen <sup>c</sup>	4,3	10,4	13,3	9,9	3,0 <sup>d</sup>	40,9
Zinszahlungen insgesamt	4,3	11,0	15,9	14,0	19,3	64,5
<b>Einnahmen</b>	<b>1,6</b>	<b>7,7</b>	<b>11,6</b>	<b>8,5</b>	<b>12,3</b>	<b>41,7</b>
darunter:						
Privatisierungserlöse	1,5	7,4	9,5	4,0	5,9	28,3
<b>Nettofinanzierungsbedarf<sup>e</sup></b>	<b>4,3</b>	<b>19,9</b>	<b>29,6</b>	<b>38,1</b>	<b>37,5</b>	<b>129,4</b>
<b>Schuldenstand</b>	<b>14,1</b>	<b>39,4</b>	<b>106,8</b>	<b>168,3</b>	<b>230,0<sup>f</sup></b>	

a nach Wirtschaftsplan 1994; b einschließlich Ausgaben für den Geschäftsbetrieb, Zinsen für aufgenommene Neukredite und Leistungen auf Ausgleichsforderungen; c Zinsen für gestundete bzw. übernommene Altkredite und Erstattungen von Zinsleistungen des Kreditabwicklungsfonds; d ohne nicht budgetierte Zinserstattung an den Kreditabwicklungsfonds; e der Nettofinanzierungsbedarf weicht im wesentlichen wegen valutarischer Unterschiede der Buchungen etwas vom Betrag der Nettokreditaufnahme ab; f voraussichtlicher Wert, einschließlich von übernommenen Altschulden von etwa 80 Mrd. DM, ohne Deckungsgarantie von voraussichtlich 45 Mrd. DM für die Treuhand-Nachfolgeorganisationen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Die Finanzen der Treuhandanstalt, in: Monatsbericht vom April 1994, S. 22 ff., eigene Berechnungen.

durch die THA auf 95 Mrd. DM (bis Ende 1994). Die Ausgaben der THA für die kassenwirksame Inanspruchnahme für Bürgschaften und Gewährleistungen ihrer Unternehmen beliefen sich bis Ende 1993 auf 25 Mrd. DM. Verbürgte Kredite – nicht zu verwechseln mit den Altschulden – wurden häufig auch bei der Privatisierung durch die THA abgelöst<sup>3</sup>. Der Umfang der Finanzhilfen zur Abdeckung des laufenden Betriebsverlustes der Unternehmen ist nicht bekannt. Die direkten Investitionszuschüsse der THA waren verschwindend gering, 1993 machten sie nur eine Mrd. DM aus. Für sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gab die THA bis 1993 knapp acht Mrd. DM aus. Da sich die THA außer durch Privatisierungserlöse nahezu ausschließlich durch Kreditaufnahme finanziert, machen die Zinszahlungen einen zunehmend größeren Ausgabenanteil aus. Bis 1994 summieren sie sich auf knapp 65 Mrd. DM, das sind fast 38 Prozent der Gesamtausgaben 1990 bis 1994.

3 Vgl. ebd., S. 25.

Bis 1994 deckt die THA voraussichtlich nur 25 Prozent ihrer Ausgaben (ohne Altschulden-Übernahme) durch eigene Einnahmen; zur Kreditaufnahme gemäß Haushaltsplan von etwa 130 Mrd. DM im Zeitraum 1990 bis 1994 kommen zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben von etwa 20 Mrd. DM (Ausgleichsforderungen, Zuweisungen an den Kreditabwicklungsfonds) sowie die Übernahme von Altschulden in Höhe von 80 Mrd. DM hinzu. Weitere 45 Mrd. DM zusätzlicher Kreditaufnahme ab 1995 werden durch die Nachfolgeorganisationen der THA erwartet, so daß die Gesamtschulden bei etwa 275 Mrd. DM liegen werden. Der vom Gesetzgeber zugestandene Kreditrahmen der THA wurde schrittweise erweitert: Im 1. Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 lag er noch bei 7 Mrd. für 1990 und 10 Mrd. DM für 1991. Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 wurde er auf 25 Mrd. DM für 1990 und 1991 erhöht, im Treuhandkreditaufnahmegesetz vom 3. Juli 1992 auf jeweils 30 Mrd. DM für die Jahre 1992 bis 1994, bei einer zulässigen Überschreitungsgrenze von jeweils



8 Mrd. DM. Der Kreditrahmen wurde praktisch voll ausgeschöpft.

Die Treuhandschulden werden 1995 in den „Erblasttilgungsfonds“ eingestellt<sup>4</sup>. Der jährliche Schuldendienst, mit dem dann der Bundeshaushalt belastet wird, wird bei etwa 17 Mrd. DM liegen, und das auf sehr lange Sicht, da an Tilgung vorerst nicht zu denken ist. Die Treuhandschulden tragen zur Verdoppelung der Schulden der Gebietskörperschaften im Zeitraum von 1989 (930 Mrd. DM) bis 1995 (voraussichtlich 2000 Mrd. DM) zu etwa einem Viertel bei<sup>5</sup>, wobei die indirekten Folgekosten durch Sozial- und andere Transfers von West nach Ost nicht eingerechnet sind.

Bei der Bewertung der Kosten der THA verwundern der geringe Umfang der Privatisierungserlöse und zugleich die hohen Kosten der Privatisierung. Es wäre zu prüfen, ob Unternehmen unter Wert verkauft und in welchem Umfang den Investoren offene oder versteckte Subventionen (Beihilfen) gewährt wurden. In der (berichtigten) DM-Eröffnungsbilanz der THA vom 31. 12. 1992 wurde der Anteilsbesitz der Anstalt mit 77,6 Mrd. DM bewertet; nimmt man das Bergwerkseigentum, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und sonstiges Sachvermögen hinzu, dann war das bilanzmäßige, der THA übertragene Vermögen 101 Mrd. DM wert (ohne Forderungen gegenüber THA-Unternehmen)<sup>6</sup>. Bei der Bewertung wurde der Grundsatz der Vorsicht zugrunde gelegt. Es ist zu vermuten, daß im Durchschnitt Privatisierungserlöse erzielt wurden, die unter dem Bilanzwert der Unternehmen lagen<sup>7</sup>. Im Grunde ist bei der Bewertung der Ertragswert, also die Kapitalisierung zukünftiger Nettoerträge, heranzuziehen. In der Praxis ergab sich der Verkaufspreis jedoch aus den Verkaufsverhandlungen und damit aus der Zahlungsbereitschaft der Investoren, wobei nach für Außenstehende nicht nachvollziehbaren Regeln Arbeitsplatz- und Investitionszusagen mit dem Kaufpreis verrechnet wurden.

Letztlich ergaben sich die „Verhandlungswerte“ aus der Marktposition der THA: Dem Angebot an vielen Firmen, die teilweise schwer sanierbar sind und nur eingeschränkte Absatzchancen haben, stehen nur relativ wenige Investoren gegenüber. Von den begehrten „Filetstücken“ abgesehen, handelt

es sich also um einen klassischen Käufermarkt, in den sich die THA infolge der ordnungspolitisch gewünschten Strategie der schnellen Privatisierung hineinbegeben hat<sup>8</sup>. Das Resultat sind vermutlich hohe Subventionstatbestände, die größtenteils verdeckt sind, da Kaufpreis, Altlastenübernahme und Subventionen vermischt wurden. Dabei dürfen die eigentlichen Altlasten (Altschulden, Aufwand für ökologische Altlastensanierung etc.) nicht als Subventionen gewertet werden. Hinzu kommt, daß die wichtigste Gegenleistung der Unternehmen, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze anzubieten, nur schwer kontrollierbar ist; zudem sind hohe Mitnehmereffekte zu erwarten.

Der Sachverhalt negativer Netto- bzw. sehr niedriger Brutto-Verkaufspreise läßt drei Interpretationsmöglichkeiten zu:

*Erstens* wäre es denkbar, daß Investoren begünstigt wurden, indem ihnen Vermögen unter Wert überlassen wurde. Dies wäre ordnungs- und verteilungspolitisch höchst fragwürdig, es würde auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Kaufinteressenten widersprechen.

*Zweitens* könnte es sein, daß die von den Investoren geschätzten Ertragswerte der THA-Unternehmen tatsächlich sehr niedrig bzw. negativ waren. In diesem Fall handelt es sich um dauerhaft unrentable Firmen, die nur dadurch am Leben gehalten werden, daß die THA die kapitalisierten zukünftigen Verluste ausgleicht. Dies wäre eine Privatisierung durch Subventionierung bzw. Sozialisierung der Verluste.

*Drittens* könnte angenommen werden, daß die Ertragswerte der verkauften Einheiten tatsächlich negativ waren, so daß nicht unter Wert verkauft wurde. Daß die Firmen nicht stillgelegt wurden, was nach üblicher Rentabilitätsrechnung angezeigt wäre, folgt in diesem Fall aus dem gesamtwirtschaftlichen Kalkül, daß die sozialen Folgekosten von Stilllegungen wesentlich höher sind als die über negative Kaufpreise gezahlten Subventionen. In diesem Fall hätte die THA „heimlich“ oder „implizit“ Strukturpolitik betrieben, was sie stets abgelehnt und bestritten hat<sup>9</sup>.

8 Vgl. Jan Prieue, Privatisation of the industrial sector: the function and activities of the Treuhandanstalt, in: Cambridge Journal of Economics, 17 (1993)3, S. 345f.

9 Zudem wäre nicht erkennbar, welche Kriterien sie dabei angelegt hat, da sie sich bewußt auf betriebswirtschaftliche Entscheidungsparameter konzentrieren wollte. Eine solche „implizite“ Strukturpolitik kann auch nicht sehr rational sein, wenn die Ziele und der Mitteleinsatz nicht klar formuliert und miteinander abgestimmt sind. Sie wäre auch nur dann rational, wenn zuvor strukturpolitische Alternativen zur schnellen Privatisierung ernsthaft geprüft worden wären.

4 Vgl. dazu Rudolf Hickel/Jan Prieue, Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt am Main 1994, S. 150f.

5 Vgl. Deutsche Bundesbank (Anm. 2), S. 29.

6 Vgl. die berichtigte DM-Eröffnungsbilanz der THA, in: Deutsche Bundesbank (Anm. 2), S. 31.

7 Vgl. auch Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, Ausgabe 3/1994, S. 30ff.

Wahrscheinlich sind alle drei Interpretationen teilweise zutreffend: Die THA hat – ohne immer genau zu wissen, was sie tut – Investoren durch zu niedrige Kaufpreise begünstigt<sup>10</sup>, unrentable Firmen durch Sozialisierung der Verluste privatisiert, und eine implizite, aber nicht gezielte Strukturpolitik betrieben. In allen drei Fällen ist das Ergebnis teuer und der Erfolg gering, und das tatsächliche Handeln steht im Widerspruch zu dem, was vorgeliegt wurde.

Die hohen Kosten der THA lassen sich teilweise auch bürokratiethoretisch erklären: Eine Quasi-Behörde mit vagem Auftrag, großen Ermessensspielräumen, ohne harte Budgetrestriktion und ohne klare, nachvollziehbare Handlungsregeln, die gegenüber den Aufsichtsinstanzen einen großen Informationsvorsprung hat, wird dahin tendieren, den Kostenrahmen ständig zu erweitern<sup>11</sup>.

---

#### IV. Die Entwicklung der Beschäftigung

---

Die THA gibt die Arbeitsplatzzusagen der Investoren mit knapp 1,5 Mio. an. Der überwiegende Teil davon ist vertraglich vereinbart, teilweise mit Strafgebühren („Pönalen“) zwischen 5000 und 40000 DM je nicht eingehaltene Arbeitsplatzzusage. Mit den vertraglichen Vereinbarungen wurde erst im Frühjahr 1991 begonnen, und auch dies nicht in allen Fällen. Zum Teil sind die Arbeitsplatzzusagen lediglich Absichtserklärungen der Investoren. Häufig ist auch der Zeitraum nicht klar definiert, in dem die Arbeitsplätze zu schaffen und während dessen sie aufrechtzuerhalten sind. Auch muß es sich nicht immer um Arbeitsplätze in dem gekauften Unternehmen handeln, es kann auch um Beschäftigung gehen, die durch Neuan siedelung von Dienstleistungs- oder Industriebetrieben, beispielsweise auf nicht betriebsnotwendigen Grundstücken, entstehen soll. In diesem Fall werden die Ansiedlungschancen der regionalen Wirtschaftsförderung geringer ausfallen. Ähnliches gilt für Investitionszusagen, bei denen es sich ebenfalls häufig um bloße Absichtserklärungen

handelt. Bis Juni 1994 haben die Investoren – einschließlich Energiewirtschaft – immerhin 198 Mrd. DM an Investitionen, teilweise für einen längeren Zeitraum, der nicht spezifiziert ist, zugesagt. Nur ein Teil der Arbeitsplatz- und Investitionszusagen ist vertraglich gesichert, der Rest sind Absichtserklärungen<sup>12</sup>. Ob die Beschäftigungs- und Investitionszusagen eingehalten werden, kann bislang nicht genau ermittelt werden, da kein flächendeckendes Informations- und Kontrollsystem existiert. Nur in wenigen Fällen wurden bislang die „Pönalen“ eingefordert.

Im April 1994 waren – ermittelt durch SÖSTRA-Befragungen, deren Ergebnisse hochgerechnet wurden – 989 000 Personen in Ex-Treuhand-Unternehmen beschäftigt und in Noch-Treuhand-Firmen 161 000, insgesamt also 1,15 Mio. Personen<sup>13</sup>. Die THA gibt weitere gut 400 000 Beschäftigte in privatisierten Betriebsteilen an, jedoch ist diese Zahl nicht überprüfbar und zudem schwer abgrenzbar. Klammert man diesen Faktor aus, dann ist die Beschäftigung im ehemaligen Treuhandbereich von 1990 bis 1994 um nicht weniger als 72 Prozent geschrumpft (vgl. die Abbildung). Von den noch in THA-Firmen Beschäftigten arbeiten 40 000 Personen in befristeten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz, 15 000 in Firmen, die in Liquidation stehen, und 20 000 Arbeitsplätze sollen darüber hinaus in Kürze entfallen. In den Ex-Treuhand-Unternehmen ist eine Personalreduktion auf 907 000 bis 1996 geplant. Mithin wird die Beschäftigung in THA- und Ex-THA-Unternehmen bis 1996 auf etwa 1 Mio. schrumpfen.

Die rund 1,5 Mio. Arbeitsplatzzusagen beziehen sich mit 709 000 auf vollständig oder mehrheitlich privatisierte Unternehmen – diese Zusagen wurden nach SÖSTRA-Hochrechnungen mit 848 000 übererfüllt –, mit etwa 425 000 auf privatisierte Betriebsteile und mit 368 000 auf Zusagen im Bereich der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft (TLG), hier überwiegend auf zukünftige Ansiedlungen. Bei den beiden zuletzt genannten Zahlen ist offen,

10 Vgl. auch die aus theoretischer Analyse resultierende Vermutung: „Treuhandkunden verbuchen mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Nettovermögenstransfer zu ihren Gunsten und zu Lasten des Staates . . .“, Dietrich Dickertmann/Siegfried Gelbhaar, Treuhandanstalt: Theoretische Deutungsmuster ihrer Privatisierungstätigkeit, in: Wirtschaftsdienst, (1994) 4, S. 323.

11 Vgl. die institutionenökonomische und bürokratiethoretische Untersuchung von D. Dickertmann/S. Gelbhaar (Anm. 10).

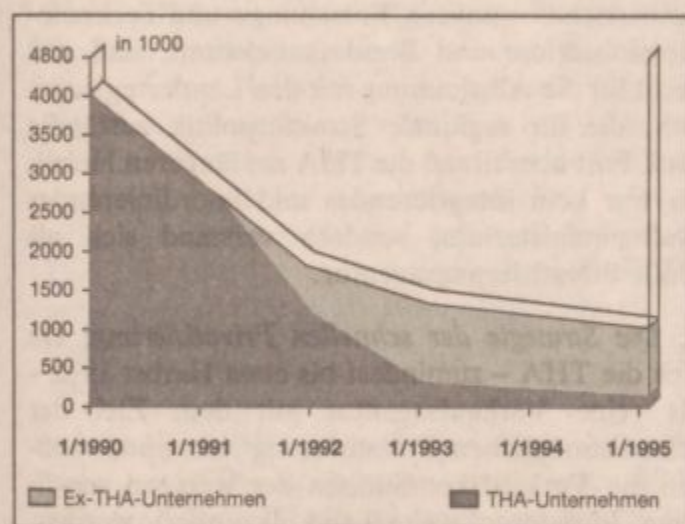
12 Vgl. Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1993 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: Bundestagsdrucksache 12/5650 vom 17. 9. 1993, Bonn 1993, S. 173.

13 Vgl. SÖSTRA/Treuhandanstalt/IAB, Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im Vergleich – Befragung April 1994 –, Berlin, Juni 1994; siehe auch Jürgen Kühl, Treuhand: Privatisierung vor dem Abschluß, in: IAB-Kurzbericht Nr. 12/1. 9. 1994; Dirk Nolte u. a., Zum Verbleib von ehemals 4 Millionen Beschäftigten in Unternehmen der Treuhandanstalt, Diskussionspapier des WSI, Nr. 11, Düsseldorf, April 1994.

ob sie realisiert werden können. Kontrollrechnungen liegen noch nicht vor.

Besonders drastisch war der Beschäftigungsrückgang in der Industrie, in der 1989 3,2–3,4 Mio. Personen tätig waren. In Industriebetrieben mit mehr als 20 Beschäftigten arbeiteten in den neuen Bundesländern (und Ost-Berlin) im Februar nur noch 638 000 Menschen, einschließlich Kleinbetriebe waren es etwa 1,2 Mio.<sup>14</sup>. Nach SÖSTRA entfallen davon 60 Prozent, also gut 700 000 Arbeitsplätze, auf THA- und Ex-THA-Firmen<sup>15</sup>.

**Abbildung: Beschäftigungsbilanz der THA (THA- und Ex-THA-Unternehmen)**



Quelle: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, (1994) 2, S. 33 (auf der Grundlage von Söstra/Berlin).

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Bilanz der schnellen Privatisierung besorgniserregend. Über 70 Prozent der Arbeitsplätze gingen verloren, die noch im Besitz der THA verbliebenen Betriebe arbeiten überwiegend immer noch defizitär. Die Deindustrialisierung aufzuhalten war die THA nicht in der Lage: Die Industriedichte – Zahl der Industriebeschäftigten je 1000 Einwohner – ist nicht einmal halb so groß wie in den alten Bundesländern, der Beitrag der ostdeutschen Industrieproduktion zur gesamtdeutschen liegt bei 3 bis 4 Prozent, der Beitrag der ostdeutschen Exporte zu den gesamtdeutschen bei nur 2 Prozent – bei einem Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands von knapp 20 Prozent. Der kleine Sektor des produzie-

renden Gewerbes ist weitgehend auf lokale Produktion beschränkt, insbesondere auf die Bauwirtschaft, „bauorientierte“ Industrie (z. B. Steine und Erden, Baumaterialien), die Nahrungs- und Genussmittelindustrie und das Handwerk. Ansätze für regional vernetzte Industriekomplexe existieren nur in wenigen Bereichen. Alte regionale Netzwerke sind verlorengegangen, neue kaum entstanden. Aussicht auf eine Reindustrialisierung durch einen sich selbst tragenden Aufschwung in absehbarer Zeit besteht kaum. Obwohl seit dem zweiten Halbjahr 1993 die ostdeutsche Industrieproduktion wieder kräftig wächst, wurden im vierten Quartal 1993 nur knapp 40 Prozent des Produktionswertes des ersten Quartals 1990 erreicht<sup>16</sup>. Nach wie vor ist die Industrieproduktion einer Region die entscheidende Basis für das wirtschaftliche Entwicklungspotential. Die dynamischen, produktionsorientierten Dienstleistungen sind auf die Industrie bezogen, und die haushaltsorientierten Dienstleistungen expandieren nur bei einem dynamischen Industrie-Dienstleistungs-Komplex<sup>17</sup>. Neugründungen können den Verlust alter Industrien nicht wettmachen. Seit vielen Jahren hat die regionale Wirtschaftsförderung in den alten Bundesländern bereits das Schwergewicht auf Bestandserhaltung durch Innovationsförderung gelegt gegenüber der Werbung für Neuan-siedlung.

Ebenso problematisch wie der quantitative Niedergang von Produktion und Beschäftigung im (ehemaligen) Treuhand-Sektor ist dessen qualitative Erosion. Die Industrieforschung ist weitgehend abgebaut worden (die Zahl der hier Beschäftigten sank um 80 bis 85 Prozent), das Forschungs- und Entwicklungspotential in den Unternehmen wurde im Zuge der Privatisierung und Sanierung reduziert. Dies bestärkt den Eindruck, daß die Investoren, die THA-Firmen erwarben, vorrangig defensive Sanierung betrieben in der Form des „Gesundshrumpfens“ und des Vorrangs von kapitalintensiven Verfahrensinnovationen vor eher „humankapitalintensiven“ Produktinnovationen. Das entscheidende Technologiepotential der Käufer blieb in den westlichen Stammhäusern<sup>18</sup>. Dieser Prozeß wird sich nur langsam umkehren lassen.

16 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, (1994) 2, S. 8.

17 Vgl. hierzu ausführlich Jan Prieue/Rudolf Hickel, Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt am Main 1991, S. 201 ff.

18 Vgl. einige statistische Indikatoren bei: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 15), S. 109 ff.

14 Schätzung des Institutes für Wirtschaftsforschung Halle in dessen Herbstgutachten 1993, Halle – Berlin 1993, S. 47.

15 Vgl. SÖSTRA ua. (Anm. 13), S. 5.

---

## V. Defizite der Treuhandpolitik

---

Im Laufe ihrer Tätigkeit in den vergangenen Jahren hat die THA ihre Strategie der bedingungslosen schnellen Privatisierung Stück für Stück ändern müssen<sup>19</sup>. Ohne diesen Kurswechsel wären die Ergebnisse, gemessen an Beschäftigungs- und Investitionszusagen, wohl noch ungünstiger ausgefallen.

Trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen hatte die THA große Handlungsspielräume, die sie jedoch unzulänglich genutzt hat. Zweifellos trägt die Bundesregierung, insbesondere das Finanzministerium, dem die Aufsicht über die THA anvertraut ist, einen erheblichen Teil der Verantwortung für die Schwächen und Versäumnisse der Treuhandpolitik<sup>20</sup>. Die wirtschaftliche Entwicklung sowie die dargestellte Treuhandbilanz, aber auch die Berichte und Recherchen des Bundesrechnungshofes, der die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel zu überprüfen hat, und des Untersuchungsausschusses des Bundestages, der auf Antrag der Oppositionsparteien im Herbst 1993 eingesetzt wurde, bestätigen mehr und mehr die Kritiker der Treuhand. Die Defizite der Treuhandpolitik des Bundes und der Anstalt selbst lassen sich in sechs Punkten resümieren<sup>21</sup>:

1. *Unklarer gesetzlicher Auftrag*: Zur Bewältigung der Jahrhundertaufgabe, die der THA aufgebürdet wurde, wäre ein präziserer gesetzlicher Auftrag notwendig gewesen. Das Treuhandgesetz<sup>22</sup> enthält keinen beschäftigungs- und strukturpolitischen Auftrag; das Verhältnis von Privatisierung und Sanierung wurde nie klar geregelt; ob die THA als

Konzernunternehmen oder nur als Zwischeneigentümer ohne „Durchgriffshaftung“ für ihre Unternehmen anzusehen ist, wurde nicht hinreichend geklärt. Ebenso wenig ist festgelegt worden, ob sich die THA primär als Verkaufagentur oder auch als Reparaturbetrieb verstehen sollte. Die Unbestimmtheit des gesetzlichen Auftrags verlieh der THA eine große Machtfülle, die kaum noch kontrollierbar war.

Indem der THA kein strukturpolitischer Auftrag zugestanden und sie dem Bundesfinanzministerium zugeordnet wurde, waren erhebliche Koordinationsprobleme vorprogrammiert. Die in diesen Jahren so notwendige horizontale und vertikale Politikverflechtung fand nur völlig unzureichend statt. Dies gilt beispielsweise für die Koordination von Treuhandanstalt, Bundesfinanzminister, Bundeswirtschaftsminister, Forschungs- und Technologieministerium und Bundeskanzleramt, und erst recht für die Abstimmung mit den Länderregierungen, die für regionale Strukturpolitik zuständig sind. Fast überall saß die THA am längeren Hebel; sie war kein integrierendes und koordinierendes Aufbauministerium, sondern verstand sich als bloße Privatisierungsagentur.

2. *Die Strategie der schnellen Privatisierung*: Da sich die THA – zumindest bis etwa Herbst 1992 – als reine Verkaufagentur mit dem Ziel der schnellstmöglichen Privatisierung verstand, mußten die Verkaufskonditionen der wenigen westlichen Investoren weitgehend akzeptiert werden. Die aber setzten ganz überwiegend auf Sanierung durch Schrumpfung oder auf „Resteverwertung“ und Grundstücksspekulation. Privatisierung wurde als Zauberformel zur schnellen Gesundung mystifiziert. Um ihre Unternehmen loszuwerden, mußte die THA immer stärker vom Verkauf zur Vergabe mit hohen Zugaben (negative Verkaufspreise) übergehen. Die wichtigste Gegenleistung der Investoren bestand dann in den vertraglichen Zusagen – etwa zum Erhalt oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die nur sehr schwer kontrollierbar und bei veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen auch gar nicht einhaltbar sind. Auch schlechte, riskante und teure Privatisierungen wurden akzeptiert. Quantität ging vor Qualität, wie unter anderem das Bonussystem der THA demonstriert, das quantitative Privatisierungserfolge der THA-Mitarbeiter honoriert.

Die THA hat darauf verzichtet, ihre Unternehmen als Staatsunternehmen oder mit Minderheitsbeteiligungen bis zum Ende der Sanierung im Rahmen abgestimmter Unternehmenskonzepte mit begrenzten und degressiv gestaffelten Subventionen

19 Vgl. R. Hickel/J. Priewe (Anm. 4), S. 58 ff.

20 Die Beurteilung von eventuellen Versäumnissen des Bundesfinanzministerium bei der Rechts- und Fachaufsicht ist unter anderem Gegenstand des Berichts des Treuhand-Untersuchungsausschusses des Bundestages vom September 1994.

21 Vgl. zur kritischen Darstellung der THA-Aktivitäten: Dirk Nolte, Zwischen Privatisierung und Sanierung: Die Arbeit der Treuhandanstalt, WSI-Materialien Nr. 32, Düsseldorf 1993; Karl Lichtblau, Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, (1993) 209; Frank Stille, Sanierungsstrategien der Treuhandanstalt: Politische Zwänge versus ökonomische Effizienz, in: Horst Siebert (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 115 ff.; R. Hickel/J. Priewe (Anm. 4), S. 64 ff.

22 Im Vergleich mit den Privatisierungsgesetzen der osteuropäischen Länder ist das deutsche Treuhandgesetz am unklarsten gehalten; es stattet die Privatisierungsinstitution mit mehr zentralistischen Machtbefugnissen aus, als das in irgendeinem anderen Land der Fall ist.

zu behalten. Erst viel zu spät wurde diese Leitlinie mit wenigen Ausnahmen durchbrochen. Hinter der Strategie der schnellen Privatisierung stand letztlich das ordnungspolitische Leitbild einer radikalen Marktwirtschaft, das der Idee einer gemischten Wirtschaft entgegen steht, die unter strukturpolitischen Gesichtspunkten auch Staatsunternehmen (oder halbstaatliche Unternehmen) zuläßt<sup>23</sup>.

3. *Privatisierung ohne Regelbindung der Entscheidungen:* Die THA hat keine transparenten, einheitlichen Entscheidungsregeln für die Beurteilung der Sanierungsfähigkeit und die Auswahl der Investoren festgelegt. Die Kaufpreisfindung ist nicht nachvollziehbar. Es gab offenbar keinerlei Regeln, wie hoch versteckte Subventionen der verschiedensten Art sein durften, wie mit ostdeutschen Produktionskapazitäten umzugehen war, die gesamtdeutsch als Überkapazitäten der jeweiligen Branche anzusehen sind; in einzelnen Fällen wurde ohne Rücksicht auf regionale Folgeprobleme stillgelegt, in anderen Fällen massiv subventioniert. Faktisch wurde – wie der Bundesrechnungshof feststellte – relativ regellos, mitunter willkürlich und manchmal kriminell privatisiert. Durchweg wurden nur betriebswirtschaftliche Entscheidungskriterien zugrunde gelegt, industriepolitische Gesichtspunkte spielten nur in wenigen Ausnahmefällen eine Rolle<sup>24</sup>.

4. *Die Vernachlässigung der Sanierung vor der Privatisierung:* Die noch nicht privatisierten Unternehmen hat die Treuhand lange Zeit hingehalten; eine Sanierung sollte erst durch die neuen Eigentümer erfolgen<sup>25</sup>. So sind manche Betriebe ohne Not extrem zusammengeschrumpft. Andernfalls, so fürchtete man, würden unter Umständen Fehlinvestitionen getätigt, die zu hohen Folgekosten für die THA führten<sup>26</sup>.

23 Vgl. Hartmut Tofaute, Restliche Treuhandunternehmen als Staatsbeteiligung führen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, (1992) 4; ders., Überlegungen zu Erhalt und Weiterführung verbliebener Treuhandunternehmen, in: Dirk Nolte/Hartmut Tofaute (Hrsg.), Kahlschlag verhindern – industrielle Kerne erhalten, WSI-Materialien Nr. 36, Düsseldorf 1993.

24 Zu nennen wäre etwa die Berücksichtigung von Zulieferbeziehungen und regionalökonomischen Zusammenhängen, die Identifizierung und Förderung strategisch wichtiger Branchen oder Unternehmen, der Aufbau regionaler Industriekomplexe etc.

25 Die THA war bis zum 19.1. 1993 „nur dann bereit, selbst die Sanierung einzuleiten, wenn trotz intensiver Bemühungen kein Käufer gefunden“ werden konnte (Treuhand-Richtlinie vom Mai 1991). Zitiert nach: Bundesrechnungshof (Anm. 12), S. 183.

26 Im einzelnen kritisiert der Rechnungshof die Beteiligungsführung der THA: „Die Treuhandanstalt konkretisierte ihre Sanierungsaufgabe nicht hinreichend und nahm damit Unsicherheit über die angestrebten Ziele in Kauf. Sie

Erst sehr spät wurden sog. „investor-neutrale Investitionen“ in noch nicht privatisierten Unternehmen zugelassen, also jenes dringend notwendige Minimum an Investitionen, die auch potentielle Kaufinteressenten tätigen würden. Ebenfalls spät und nur sehr zögerlich wurden fünf Management KGs gegründet, die jeweils etwa ein Dutzend kurzfristig nicht privatisierbare Unternehmen unter der Leitung eines Treuhand-Managers in der Rechtsform einer KG zusammenfassen, sanieren und für die spätere Privatisierung vorbereiten sollen. Als nur noch wenige „industrielle Kerne“ im THA-Bestand vorhanden waren, begann die THA, einige regional bedeutsame Industrieunternehmen vor der späteren Privatisierung „anzusaniieren“. Alle diese Maßnahmen kamen zu spät, zu zögerlich und nur durch politischen Druck von außen zustande.

5. *Vernachlässigung der Absatz- und Innovationsförderung:* Daß die Absatzprobleme das entscheidende Hindernis für eine offensive Sanierungsstrategie waren, wurde ständig verkannt. Daher versäumte man, absatzfördernde Konzeptionen zu entwickeln<sup>27</sup>. Statt dessen wurde darauf gesetzt, daß sich die Ostbetriebe mit niedrigen Preisen auf der Basis möglichst niedriger Löhne Marktanteile durch Verdrängungswettbewerb erkämpfen. Man vertraute der Diagnose, daß es sich ausschließlich um Angebotsprobleme, also um Absatzmangel auf-

gab keine Kriterien für die Bestimmung des im Einzelfall vertretbaren zeitlichen und finanziellen Sanierungsaufwandes bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit vor. Entscheidungen über Sanierungskonzepte und Einstufungen der Unternehmen waren vielfach nicht mehr zeitnah, weil sie nicht planmäßig überprüft wurden. Die Unternehmensleitungen erhielten häufig keine Stellungnahme der Treuhandanstalt zu ihren Unternehmenskonzepten und notwendigen Sanierungsmaßnahmen. Die Treuhandanstalt wirkte nicht in dem gebotenen Umfang auf die Umsetzung von Unternehmenskonzepten und Sanierungsmaßnahmen hin. Es fehlten ... Vorgaben der Treuhandanstalt zur Bestimmung des im Einzelfall vertretbaren Sanierungsaufwandes und -zeitraumes. Offen blieb auch, ob und inwieweit neben betriebswirtschaftlichen auch volkswirtschaftliche Aspekte (z.B. Kosten der Arbeitslosigkeit bei Stilllegungen) bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit eine Rolle spielen können oder sollen. ... So vertraten mit Sanierungsaufgaben beauftragte Mitarbeiter der Treuhandanstalt z.B. die Auffassungen, Sanierungskonzepte seien nur für die Feststellung der DM-Eröffnungsbilanz ... notwendig ...; von Interesse seien nicht Sanierungskonzepte, sondern Privatisierungskonzepte, da nicht sicher sei, welche Art von Sanierung den Betrieb für einen potentiellen Erwerber interessant machen würde.“ Ebd., S. 183 ff.

27 Indessen gab es dazu zahlreiche Vorschläge: etwa „local-content“-Quoten, also Wertschöpfungsquoten für ostdeutsche Produzenten bei öffentlichen Aufträgen, Subventionen oder Unternehmensverkäufen, Wertschöpfungspräferenzen bei der Mehrwertsteuer, wie von Tyll Necker, dem Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, vorgeschlagen, oder spezielle Förderungen der Zulieferbeziehungen in Ostdeutschland.

grund zu hoher Kosten, handele, und hoffte darauf, daß westliche Investoren Marktanteile mitbrächten. Soweit sie dies taten, bestand (und besteht) jedoch die Gefahr, daß westdeutsche Produktionsstandorte spiegelbildlich Marktanteile verlieren und Beschäftigung sowie Investitionen lediglich von West nach Ost – mit enormen finanziellem Aufwand – verlagert werden<sup>28</sup>.

Diese Probleme wären entschärft worden, wenn es gelungen wäre, in Ostdeutschland industriepolitische Innovationsstrategien durchzusetzen, die das „endogene“ ostdeutsche Produktionspotential stärken und steigern, ohne daß es zu einer bloßen Verlagerung von Aktivitäten von West nach Ost kommt. Die THA als Privatisierungsagentur sah sich hierfür offenbar nicht zuständig. So koexistierten Treuhandpolitik und Forschungs- und Technologiepolitik von Bund und Ländern fast berührungslos nebeneinander.

*6. Zentralismus ohne wirksame Kontrolle:* Die THA ist insofern eine zentralistische Institution, als sie alle wesentlichen Entscheidungen über die von ihr verwalteten Unternehmen sowie über den Grund und Boden auf sich konzentriert. Die Entscheidungsspielräume der Geschäftsführungen der THA-Unternehmen sowie der Aufsichtsräte blieben klein; der Einfluß der fünf neuen Bundesländer und der Gemeinden – etwa auf die Grundstücksnutzung und -verwertung – war und ist nur schwach.

Die Mammut-Anstalt wurde von vielen ein wenig kontrolliert, aber von niemandem wirksam<sup>29</sup>. Das Finanzministerium als die Fachaufsicht führende Behörde kümmerte sich lange Zeit kaum um die fernsten ostdeutschen Probleme, sondern hielt die

28 Dieser Mangel an absatzfördernder Strukturpolitik ist freilich kaum der THA vorzuwerfen, wohl aber der Bundesregierung. Sie hat indessen lange Zeit an die marktwirtschaftliche Zauberwirkung der Privatisierung geglaubt und darüber hinaus einfach die – nicht sonderlich wirksame, aber teure – Regionalpolitik der alten Bundesländer nach Ostdeutschland übertragen. Zwar wurden in den Sozialpakt-Verhandlungen im Frühjahr 1993 absatzfördernde Maßnahmen angemahnt, jedoch blieb es bei dem Appell der Spitzenverbände von Industrie und Handel, verstärkt Produkte aus Ostdeutschland zu kaufen („Einkaufsoffensive“). Daß es nur zu derart symbolischen Bekundungen kam, ist wohl in erster Linie den Interessen westdeutscher Unternehmen zu verdanken, für die der ostdeutsche Absatzmarkt mittlerweile eine große Bedeutung erlangt hat. Die THA hat sich in diesen Fragen weitgehend zurückgehalten.

29 Vgl. auch Dieter Kampe, Nachruf auf die Treuhand. Wer uns kennenlernt, gewinnt uns lieb, Berlin 1993.

Treuhand „an der lange Leine“ und benutzte sie zudem als „politischen Blitzableiter“. So wurden Kurskorrekturen zu zaghaft und zu spät eingeleitet. Eine koordinierte langfristige Gesamtstrategie für den wirtschaftlichen Um- und Aufbau Ostdeutschlands wurde seitens der Bundesregierung nie entwickelt. Der Verwaltungsrat der THA diente wohl eher der Legitimierung wichtiger Entscheidungen, er war weder ein wirksames Kontrollgremium noch eines zur Strategiebildung. Dem Treuhand-Ausschuß des Bundestages fehlten wirksame Kompetenzen. Dem Bundesrechnungshof mangelte es an Personal.

*Fazit:* Wenn sich die Treuhand Ende 1994 auflöst, wird sie große Folgeprobleme hinterlassen. Viele schwer sanierbare größere Firmen sind noch nicht privatisiert, viele der MBO-Unternehmen, aber auch zahlreiche andere sind gefährdet; in vielen Fällen müssen die Arbeitsplatz- und Investitionszusagen der Investoren neu verhandelt werden, weil sie nicht erfüllt wurden oder werden können; zahlreiche Investoren würden ihr Unternehmen gerne der THA zurückgeben, weil sie die wirtschaftliche Lage zu positiv eingeschätzt hatten; der Grundbesitz der THA muß verpachtet und längerfristig verkauft werden; der Schuldendienst auf die THA-Schulden in der Größenordnung von 17 Mrd. DM jährlich muß von den öffentlichen Haushalten übernommen werden. Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands ist sehr weit fortgeschritten, zu einer Re-Industrialisierung wird es nur sehr langsam kommen. Somit werden hohe finanzielle Transfers von West nach Ost auf lange Sicht notwendig sein.

Die Treuhandanstalt, so resümieren die Herausgeber eines Sammelbandes zur Analyse ihrer Aktivitäten, wollte und sollte „das Unmögliche wagen“: die schnelle Transformation des volkseigenen Vermögens in die Marktwirtschaft durch Privatisierung<sup>30</sup>. Daß dies nicht friktionsfrei, zumal unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Währungsunion, nicht ohne Produktionsrückgang und Arbeitslosigkeit gelingen konnte, steht außer Frage. Indem die Treuhand ihr ordnungspolitisches Credo der schnellen Privatisierung realisiert hat, hat sie weit weniger erreicht, als möglich gewesen wäre. Jetzt müssen ihre Erblasten getragen und abgearbeitet werden.

30 Siehe die Einleitung der Herausgeber: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 1), S. 10.

# Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik

---

## I. Vorbemerkungen

---

Die Treuhandanstalt (THA), die eine Zeitlang als das „größte Unternehmen der Welt“ bezeichnet wurde<sup>1</sup>, ist eine beispiellose politische Konstruktion. Sie agierte in Berlin und den fünf neuen Bundesländern als eine „für alle sechs ostdeutschen Landesregierungen sehr mächtige Nebenregierung“<sup>2</sup>. Mit ihren Entscheidungen griff sie in vielerlei Hinsicht in den Aufbau der neuen Länder und deren Wirtschaftspolitik ein. Neben der Privatisierung, Sanierung und Abwicklung ihrer Unternehmen hatte die Treuhandanstalt hoheitliche Aufgaben zu erfüllen – z.B. bei der Zuordnung von Kommunalvermögen und in Fragen des Investitionsvorranges. Und nicht zuletzt diente sie der politischen Interessenvermittlung im ökonomischen Transformationsprozeß. Aufgrund ihrer Aufgabenvielfalt und Position im Brennpunkt des ökonomischen Vereinigungsmanagements wurde sie zu einer wichtigen Instanz im Geflecht von Bund, Ländern, Gewerkschaften, Verbänden, Kartellbehörden, Bundesbank und EU-Kommission<sup>3</sup>.

Die Sonderstellung, die der Treuhandanstalt hinsichtlich Aufbau und Aufgabenumfang zukam, wirft die Frage auf, inwieweit sie einen Fremdkörper im Regierungssystem der Bundesrepublik darstellte. Tatsächlich wurde sie – so, wie von der letzten noch nicht frei gewählten DDR-Regierung gegründet – als eine „verfehlte Konstruktion“ bezeichnet<sup>4</sup>. Manchen galt sie sogar als Nachfolgeeinrichtung des „alten DDR-Regimes – im Westen

wegen einer ihr anfangs nachgesagten zentralistischen oder gar „marktfeindlichen“ Stoßrichtung<sup>5</sup>, im Osten, weil sie wie eine anonyme Macht in die Arbeits- und Lebensverhältnisse vieler eingriff, ohne als eine legitime politische Entscheidungsinstanz anerkannt zu sein.

---

## II. THA als Kooperationsorgan

---

Die Treuhandanstalt war nicht nur Teil der Regierung, sondern auch der Wirtschaft. Deshalb kann die Frage nach ihrer politischen Steuerung, Kontrolle und Verantwortungsstruktur nicht auf den engeren Bereich von Regierung und Verwaltung begrenzt bleiben. Die Treuhandanstalt sollte nach ökonomischen Kriterien handeln und politische Erwägungen ausdrücklich zurückstellen<sup>6</sup>. Ihre eigentliche Aufgabe bestand darin, das Regelsystem der sozialen Marktwirtschaft, so wie es sich in der Bundesrepublik über 40 Jahre herausgebildet hat, auf die neuen Bundesländer zu übertragen. Der Austausch mit ökonomischen Akteuren – Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften – erscheint daher ebenso wichtig wie die Steuerung und Kontrolle durch die Bundesregierung. Zwischen beiden bestand aber eine gewisse Spannung: Je enger die Führung durch die Regierung ausfiel, desto geringer waren die Spielräume

---

5 So äußerte sich anfänglich der bayerische Wirtschaftsminister Lang in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder; Interview 920805. (Die hier verschlüsselt angemerkten Interviews beziehen sich auf Gespräche mit Treuhand-Mitarbeitern, die in den Jahren 1992 und 1993 geführt wurden.)

6 Das Treuhandgesetz (§ 4) nennt ökonomischen Sachverstand als einziges Kriterium für die Berufung in den Verwaltungsrat. Mehr noch gilt dies für die Treuhandmitarbeiter auf der Direktoren- und Abteilungsleiterebene sowie für die Leiter der Niederlassungen in den fünf Bundesländern, von denen 51 Prozent eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung (abgeschlossenes Hochschulstudium der Fächer Volkswirtschaft oder Betriebswirtschaft) genossen haben – gegenüber 15 Prozent mit naturwissenschaftlicher Ausbildung und weniger als 25 Prozent mit juristischer Ausrichtung. (Die Zahlen beruhen auf einer schriftlichen Befragung aller Direktoren, Niederlassungsleiter und Abteilungsleiter.)

---

1 So zum Beispiel 1991 vom damaligen Bundesminister für Wirtschaft, Jürgen Möllemann, zit. nach Gunnar Folke Schuppert, Die Treuhandanstalt. Zum Leben einer Organisation im Überschneidungsbereich zweier Rechtskreise, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1992) 3, S. 186–210.

2 Helmut Schmidt, Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise, Berlin 1993, S. 110, 32.

3 Vgl. Roland Czada, Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden, in: Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993, S. 148–174.

4 H. Schmidt (Anm. 2), S. 33.

im Umgang mit den übrigen Beteiligten am Aufbau-Ost. Dieses Spannungsverhältnis betrifft auch die Beziehungen von Bund und Ländern. Da sich Entscheidungen der Treuhandanstalt auf die Wirtschaftsstruktur und die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern auswirkten, versuchten diese ihren Kontrolleinfluß auszuweiten. Die Berücksichtigung von Länderinteressen, etwa auf dem Weg der Abstimmung von Einzelfragen in Treuhand-Wirtschaftskabinetten, war aber nur möglich, soweit die Bundesregierung ihrer „Behörde“ freie Hand ließ.

Der Erfolg – oder Mißerfolg – der Treuhandanstalt hing von ihrer Fähigkeit ab, mit zahlreichen Beteiligten am Aufbau-Ost zu kooperieren. Bei der Bewertung ökologischer Altlasten brauchte sie zum Beispiel die Unterstützung der Landesumweltministerien. Der betriebliche Interessenausgleich und die Beteiligung an Beschäftigungsmaßnahmen wurden durch die Kooperation mit den Gewerkschaften erleichtert. Infolge dieser vielfältigen Beziehungsstruktur war etwa die sächsische Landesregierung über ein Privatisierungsprojekt in Leipzig besser informiert als der aufsichtsführende Bundesfinanzminister. Ebenso konnten die Gewerkschaften und ihnen nahestehende Betriebsräte den Verlauf betrieblicher Entlassungen und örtliche Auffangmaßnahmen im Einzelfall besser übersehen als das oberste politische Kontrollorgan. Mithin war die Positionierung der Treuhandanstalt im weiteren politischen System, d.h. in der politisch-ökonomischen Lenkungsstruktur der Bundesrepublik, für den Aufbau-Ost entscheidend.

---

### III. Zwischen Bund und Ländern

---

Kurz nach der staatsrechtlichen Vereinigung am 3. Oktober 1990 besaß die Treuhandanstalt rd. 8 500 Unternehmen mit rd. vier Millionen Beschäftigten in 45 000 Betriebsstätten. Bis 1993 war der Gesamtbestand – einschließlich der bis dahin privatisierten Firmen – durch Spaltungsmaßnahmen auf rd. 12 300 angewachsen<sup>7</sup>. Hinzu kamen vier Millionen Hektar Land, etwa soviel wie die Gesamtfläche von Rheinland-Pfalz<sup>8</sup>. Als die Treu-

7 Vgl. W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 547; s. a. die Beiträge von Birgit Breuel und Jan Prieue in diesem Heft.

8 Vgl. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München 1993, S. 123, 279.

handanstalt in ihrer Berliner Zentrale und 15 Niederlassungen bereits mehrere Tausend Mitarbeiter beschäftigte, waren die Verwaltungen der neuen Bundesländer noch kaum arbeitsfähig<sup>9</sup>. Landesregierungen in Ost und West sahen darin die Gefahr der Übervorteilung durch eine mit großen Befugnissen ausgestattete Institution des Bundes. Der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf hatte schon im Oktober 1990 gefordert, die Aufgaben der Privatisierung und Sanierung von Treuhandunternehmen auf die Länderebene zu verlagern. Eine Auflösung in Länder-Treuhandanstalten konnten der damalige THA-Präsident, Detlev Karsten Rohwedder, und weitere Vorstandsmitglieder im Einklang mit der Bundesregierung jedoch abwehren. Auch der Unterausschuß Treuhandanstalt des Bundestages testierte nur zwei Monate nach der deutschen Vereinigung demonstrativ den Führungsgremien der Treuhandanstalt, „im organisatorischen und personellen Bereich hervorragende Arbeit geleistet“ zu haben; eine Dezentralisierung, die über personelle Verstärkungen der Niederlassungen hinausginge, sei daher nicht angebracht<sup>10</sup>.

Die Abwehr der Länderforderungen mußte durch sachliche Zugeständnisse und institutionelle Einbindung erkaufte werden. Im Herbst 1990 verfügte die Treuhandanstalt bereits über eigene Abteilungen „Beziehungen zum Bund“ und „Länderfragen“. Dort begegnete man der Kritik aus den neuen Bundesländern vornehmlich pragmatisch-verhandlungsorientiert. Während die neuen Länder mit ihren Forderungen direkt auf die Treuhandanstalt zuzugingen, agierten die alten z.B. mit Eingaben an die Bundesregierung<sup>11</sup>. Der bayerische Wirtschaftsminister Lang stemmte sich als Vorsitzender der Wirtschaftskonferenz der Länder vehement gegen eine schleichende Übertragung von regional- und strukturpolitischen Aufgaben an eine Institution des Bundes. Die Politik der Treuhandanstalt war in dieser Situation darauf gerichtet, die neuen Bundesländer für eine Zusammenarbeit in regional- und strukturpolitischen Fragen zu gewinnen, ohne die Letztentscheidung der Treuhandanstalt aufzugeben<sup>12</sup>.

9 Die Treuhandanstalt beschäftigte 1992 neben 4 000 Mitarbeitern 1 000 Berater zu Tageshonorarsätzen zwischen 800 und 4 500 DM. Interview 920730.

10 Erklärung des Unterausschusses Treuhandanstalt des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. November 1990 in Berlin; zu den Stellungnahmen des Ausschußvorsitzenden Christian Neuling (CDU) und seines Stellvertreters Helmut Esters (SPD) vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. November 1990, S. 25.

11 Interview (Anm. 5).

12 Interview 930226 a.



Der Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder, hatte schon vor der ersten gemeinsamen Konferenz der Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer am 1. Dezember 1990 in Potsdam dem brandenburgischen Gastgeber Manfred Stolpe regelmäßige und umfassende Informationen sowie Konzessionsbereitschaft in strittigen Fragen zugesagt<sup>13</sup>. Wenige Wochen später, am 19. Dezember 1990, erläuterte er auf der Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der neuen und alten Bundesländer in Berlin den Kurs der Treuhandanstalt. Dort wurden noch bestehende regional- und strukturpolitische Kompetenzkonflikte soweit ausgeräumt, daß Rohwedder erklären konnte, die Treuhand habe „neue Verbündete“ gewonnen<sup>14</sup>. Zugleich hatte der THA-Vorstand die Bundesregierung aufgefordert, ihre Tätigkeit durch zusätzliche wirtschaftspolitische Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern zu unterstützen. Hier wird das spätere Politiknetzwerk erkennbar, in dem die Treuhandanstalt eine Vermittlerrolle zwischen Bund und Ländern einnimmt. Ihrer Autonomie ist diese Konstellation meist zugute gekommen, weil sie dort, wo wichtige Entscheidungen nicht schon politisch vorgegeben waren, oft in der Rolle des *Tertius gaudens* agieren konnte<sup>15</sup>.

Die zunächst umstrittene Position der Treuhandanstalt im föderalen Aufbau wurde mit Verabschiedung der „Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vom 15. März 1991<sup>16</sup> geregelt. Dort heißt es: „Der Systemumbruch in den neuen Ländern erfordert ungewöhnliche Maßnahmen in einem konzertierten Zusammenwirken von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt“ (Absatz 1, Satz 1). Weiter wurde die Rolle der Treuhandanstalt als „Dienstleister“ der Länder beim Aufbau sozialverträglicher regionaler Wirtschaftsstrukturen festgeschrieben (Absatz 2, Satz 2). Sie verpflichtete sich, den Ländern im Fall von Stilllegungen und Entlassungen alle wichtigen Informationen zur Verfügung zu stellen<sup>17</sup>. Hinzu kam, daß

die Ministerpräsidenten die Sitze der neuen Länder im Verwaltungsrat selbst einnahmen, wodurch sie ohnehin über die Organisationsentwicklung, das generelle Konzept und großvolumige oder kritische Entscheidungen unterrichtet waren.

Die „Grundsätze zum Aufschwung Ost“ nennen neben dem Verwaltungsrat weitere Schnittstellen zu den neuen Ländern: Treuhand-Wirtschaftskabinette, Beiräte der Niederlassungen sowie unmittelbare Kontakte von Regierungs- und Verwaltungsstellen mit den für die Privatisierung verantwortlichen Unternehmensbereichen.

*Treuhand-Wirtschaftskabinette* wurden auf Grundlage von Absatz 8 der „Grundsätze“ im April 1991 bei den Landesregierungen der neuen Bundesländer konstituiert. Die Zusammensetzung der Teilnehmer von Seiten der Treuhandanstalt und von Seiten der Länder variierte nach Tagesordnung und Länderbedürfnissen. So war die sächsische Regierung meist durch Staatssekretäre, die brandenburgische häufig durch den Ministerpräsidenten und die jeweiligen Fachminister vertreten.

In enger Beziehung zu den Wirtschaftskabinetten standen die *Monatsgespräche* zwischen den Wirtschaftsministerien der Länder und Vertretern der THA-Unternehmensbereiche sowie *Branchengespräche* und *Sanierungsgespräche*. Zum Teil tagten sie im Anschluß an die Wirtschaftskabinette oder gesondert mit spezieller Zusammensetzung. Die Branchengespräche folgten meist einem einheitlichen Raster. Gegenstand waren: 1. Informationen über Unternehmen, Ausgangslage, Situation, Einschätzung durch den Leitungsausschuß der Treuhandanstalt; 2. Privatisierungsstand und Interessenten; 3. Investitionsvorhaben; 4. Fördermöglichkeiten; 5. das weitere abgestimmte Vorgehen<sup>18</sup>. Zu den Branchengesprächen zählten auch Beratungen mit Abgeordneten und Landtagsausschüssen der neuen Bundesländer. Die Länderabteilungen der Treuhandanstalt waren daran interessiert, durch parlamentarische Vorabinformation die Zahl parlamentarischer Anfragen, zu deren Beantwortung sie von den Regierungen herangezogen wurden, gering zu halten<sup>19</sup>. Unternehmens-

freizustellender Mitarbeiter nach Alter, Qualifikation etc., eine Liste möglicher Sachbeiträge von Treuhandunternehmen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Informationen über Grundstücke, die den jeweils zuständigen Länderressorts übermittelt werden.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht zu den „Schwerpunktaufgaben der Länderabteilung Sachsen-Anhalt“ vom 17. Januar 1992 (THA-Archiv, SAN 5; S. 49).

<sup>14</sup> Zur Behandlung von Anfragen vgl. THA-Archiv, SAN 5, S. 40–44.

<sup>13</sup> Vgl. Handelsblatt vom 17./18. November 1990, S. 20; Süddeutsche Zeitung vom 3. Dezember 1990, S. 5.

<sup>14</sup> Süddeutsche Zeitung vom 20. Dezember 1990, S. 27.

<sup>15</sup> Die zuerst von Georg Simmel analysierte Rolle des „lachenden Dritten“ ist inzwischen zu einem Topos der sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalyse geworden. Sie gegenüber zwei Kontrahenten einnehmen zu können bedeutet, einen erheblichen strategischen Vorteil zu haben. Vgl. Ronald S. Burt, *Structural Holes. The Social Structure of Competition*, Cambridge 1992.

<sup>16</sup> Vgl. Treuhand Informationen, (1991) 1, S. 11; Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, (1991) 6, S. 13; vgl. auch H. Schmidt (Anm. 2), S. 31 ff.

<sup>17</sup> Leistungsverzeichnisse über Maßnahmen (Abbruch, Recycling, Landschaftspflege, Flächensanierung), Listen

aufösungen und Entlassungen erfuhren regelmäßig und zuerst die Landesregierungen im Rahmen eines vertraulichen „Frühwarnsystems“, das ebenfalls aus der Rahmenvereinbarung vom Frühjahr 1991 hervorgegangen war.

## IV. Die Rolle der Parlamente

Das Vereinigungsmanagement von Bundesregierung, Treuhandanstalt und Landesregierungen blieb von parlamentarischer Mitwirkung weitgehend unbeeinflusst. Der Einigungsvertrag unterstellte die Treuhandanstalt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers für Finanzen, wobei letztere im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister wahrzunehmen war<sup>20</sup>. Auch der Finanz- und Wirtschaftsplan sowie die Jahresrechnung unterlagen bis zum Inkrafttreten des „Treuhand-Kreditaufnahmegesetzes“<sup>21</sup> allein der Zustimmungspflicht des Bundesfinanzministers.

Der als Unterausschuß des Haushaltsausschusses des Bundestages eingerichtete Treuhandausschuß hatte für die Überwachung und Steuerung der Anstalt geringe Bedeutung. Das lag daran, daß die üblichen Lenkungsmechanismen und Zustimmungsvorbehalte des parlamentarischen Budgetrechtes auf die Treuhandanstalt als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechtes nicht anwendbar waren bzw. sind<sup>22</sup>. Außerdem konnte sich die Treuhandanstalt durch Kapitalmarktanleihen und Privatisierungserlöse eigenständig – am Bundeshaushalt vorbei – refinanzieren. Erst als die im Einigungsvertrag genannte Obergrenze von 25 Milliarden DM erreicht war, mußte durch Gesetz der Kreditrahmen erweitert werden. Im Treuhand-Kreditaufnahmegesetz vom 3. Juli 1992 wird dessen Inanspruchnahme von der Zustimmung des Haushaltsausschusses abhängig gemacht, ohne daß damit ein formelles Mitspracherecht über die Verwendung der Mittel verbunden wäre. Die parlamentarische Programmierung der Treuhandtätigkeit durch den Haushaltsplan war unmöglich, solange die Vereinigungspolitik über kreditfinanzierte Sonderhaushalte abgewickelt wurde. Da der Bundeshaushalt erst mit Übernahme der Zins- und Tilgungslast aus dem „Erb-

lastentilgungsfonds“ direkt beansprucht wird, tritt das parlamentarische Budgetrecht erst ein, nachdem die Ausgaben längst getätigt sind<sup>23</sup>. Daraus resultierte eine demokratiethoretisch und verfassungsrechtlich bedenkliche Abkoppelung der Finanzierung des „Aufbaues-Ost“ von parlamentarischer Kontrolle<sup>24</sup>. Der Souverän befand sich hier – wie in den meisten Fragen der Vereinigungspolitik – auf der Neben Bühne<sup>25</sup>.

Der bis Februar 1993 bestehende Unterausschuß Treuhandanstalt hatte durch seine oftmals affirmative Haltung den Eindruck einer am Parlament vorbei betriebenen Vereinigungspolitik noch verstärkt. Dies mag daran gelegen haben, daß vor allem Abgeordnete der Gruppe „Bündnis 90/Die Grünen“ sehr früh in Stellungnahmen, Anfragen, Entschließungsanträgen und im Juni 1991 sogar mit dem Entwurf eines neuen Treuhandgesetzes massive Vorstöße gegen die Treuhandanstalt unternommen hatten. Forderungen nach einer Organisationsreform, nach mehr parlamentarischen Kontrollen, Entschuldung und Sanierung von Treuhandbetrieben wollte die Ausschlußmehrheit keinen Vorschub leisten – zumal das Parlament angesichts seiner schwachen Rechtsposition ohnehin auf das Entgegenkommen der Treuhandanstalt angewiesen war.

### 1. Informationswünsche von Abgeordneten

Der später ermordete Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder, hatte die Problematik des gegenseitigen Umgangs von Parlament und Treuhandanstalt offenbar vorausgesehen, als er im März 1991 vorschlug, eine ständige Präsenz in Bonn aufzubauen. Das im April 1991 eingerichtete *Büro Bonn* der Treuhandanstalt sollte im parlamentarischen Raum für die Anliegen der Treuhandanstalt werben und ist insofern durchaus mit den ebenfalls in Bonn ansässigen Niederlassungen der Verbände und Großunternehmen vergleichbar. Es hat in den ersten zwei Jahren etwa 2 000 Anfragen, zum großen Teil von Abgeordneten, bearbeitet und mehr als 30 Informationsveranstaltungen abgehalten<sup>26</sup>. Das Büro Bonn der Treuhandanstalt ist neben dem Kongreßbüro der amerikanischen „Tennessee Valley Au-

20 Einigungsvertrag, in: Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990, Art. 25, Abs. 1, Satz 3.

21 Gesetz vom 3. Juli 1992, in: BGBl 1992 I, S. 1190.

22 Vgl. Wolfgang Spoerr, Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht, Köln 1993, S. 15.

23 Der Erblastentilgungsfonds faßt Altschulden und kreditfinanzierte Ausgaben der einigungsbedingten Sonderhaushalte in Höhe von 450 Milliarden Mark zusammen.

24 Vgl. W. Spoerr (Anm. 22), S. 133.

25 Vgl. Bernd Guggenberger/Andreas Meier (Hrsg.), Der Souverän auf der Neben Bühne. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion, Opladen 1994, S. 14–20.

26 THA-Büro Bonn: Zwei Jahre „Büro Bonn der Treuhandanstalt“, unveröff. Ms. v. 28. April 1993.

thority“ in Washington wohl die einzige „Lobbyorganisation“ einer Bundesbehörde am Parlaments- und Regierungssitz. Es geriet allerdings mehr und mehr in die passive Rolle einer Außenstelle zur Befriedigung der zuweilen detaillierten Informationswünsche einzelner Abgeordneter<sup>27</sup>.

Zunehmend wandten sich auch Abgeordnete direkt an Abteilungen der Berliner Treuhandzentrale oder an einzelne Niederlassungen. 1993 wurden allein in dem Direktorat „Abwicklung“ 1000 Mann-Tage für die Beantwortung von Anfragen aus Ministerien, Rechnungshof, aber eben auch aus dem Bundestag und den Landtagen veranschlagt<sup>28</sup>. Das Direktorat „Kommunalvermögen“ sah sich in ein ständiges Beziehungsgeflecht mit Parlamenten und Verwaltungen eingebunden<sup>29</sup>. Überdies war es – zusammen mit den nach dem Vermögenszuordnungsgesetz zuständigen Oberfinanzdirektionen – mehrfach auf Kommunalkonferenzen vertreten, die von den Bundesministerien für Finanzen und Inneres abwechselnd für Landräte und Bürgermeister der neuen Bundesländer veranstaltet werden. Das Direktorat selbst hielt auch eigene Kommunalkonferenzen auf der auf DDR-Zeiten zurückgehenden Bezirksebene ab, um über Verfahren und Stand der Restitution zu berichten. Dabei ging es nicht zuletzt um die konzeptionellen Grundlagen kommunaler Daseinsvorsorge in den neuen Bundesländern. Mit dieser Schnittstelle war die Treuhandanstalt auch am Aufbau der Kommunal- und Landesverwaltungen der neuen Bundesländer beteiligt.

## 2. Treuhandausschuß des Bundestages

Mit dem Treuhand-Kreditaufnahmegesetz vom 3. Juli 1992 wurde der Kreditrahmen der Treuhandanstalt auf 30 Milliarden DM je Wirtschaftsjahr begrenzt und für seine Ausschöpfung in den Jahren 1993 und 1994 die Einwilligung des Haushaltsausschusses vorgeschrieben. Die parlamentarische Kontrolle der Neuverschuldung bewirkte noch keine präventive Einwirkungsmöglichkeit. Im Februar 1993 wurde ein eigenständiger Treuhandausschuß des Bundestages geschaffen, der die ganze Breite der Treuhandtätigkeit abdeckte. Auf Anfrage wurde er von der Treuhandanstalt über das operative Geschäft, Vertragskontrollen, Sanie-

rungskonzepte, neue Privatisierungsansätze und über die Ausgabenentwicklung unterrichtet – zum Teil bei parlamentarischen Ortsterminen in Berlin oder an Industriestandorten der neuen Länder.

Am 16. Juni 1993 informierte die Treuhandanstalt den Treuhandausschuß, über den festgelegten Kreditrahmen hinaus weitere acht Milliarden DM auf dem Kapitalmarkt beschaffen und dafür die Einwilligung des Haushaltsausschusses über das Bundesfinanzministerium einholen lassen zu wollen. Der Betrag war in den Verhandlungen über das Föderale Konsolidierungsprogramm – den Solidarpakt zum Aufbau-Ost – zwischen Bund und Ländern ausgehandelt worden und sollte vor allem der Sicherung und Erneuerung industrieller Kerne dienen. Der Haushaltsausschuß des Bundestages bewilligte indessen nur sieben Milliarden DM. Darauf reagierte die Treuhandanstalt mit der Ankündigung, sie müsse ihre Beteiligung an geplanten Beschäftigungsgesellschaften im Bereich der Metall- und Elektroindustrie einschränken. Der Treuhandausschuß war zum Einlenken gezwungen – zumal eine im gleichen Monat vorgelegte Ausgabenrechnung eine enorme Verschlechterung des finanziellen Status gegenüber dem Wirtschaftsplan erkennen ließ.

Mit zunehmender Einbindung waren die Abgeordneten denselben Zielkonflikten ausgesetzt wie die Treuhandanstalt, vor allem dem zwischen Arbeitsplatzertand und ökonomischen Modernisierungszwängen. Die verstärkte Sanierung von noch nicht privatisierten Treuhandbetrieben, wie sie im Bundestag sehr früh insbesondere von Abgeordneten der neuen Bundesländer und der SPD gefordert wurde, mußte in den allermeisten Fällen ebenso mit Arbeitskräftefreisetzungen einhergehen wie die Sanierung durch private Investoren. Tatsächlich wurde die Beschäftigungspolitik im Jahr 1993 zum politisch brisantesten Problemfeld der Arbeit der Treuhandanstalt.

---

## V. Einbindung der Gewerkschaften

---

Die Treuhandanstalt mußte früh erkennen, daß sie viele Aufgaben besser in Kooperation mit Betriebsräten und Gewerkschaften als gegen sie erfüllen konnte. Eine Rahmenvereinbarung über die Ausstattung betrieblicher Sozialpläne wurde im Frühjahr 1991 zum ersten Prüfstein der konfliktreichen Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmervertretern und der Treuhandanstalt.

27 Interview 930305.

28 Vgl. Ludwig Tränkner, Direktor „Abwicklung“ der THA, in der Süddeutschen Zeitung vom 22. Juli 1993, S. 17.

29 Hier registrierte man häufige Anfragen aus dem Treuhandausschuß des Bundestages und „ständige Auskunftsersuchen und Anregungen von Wahlkreisabgeordneten und den kommunalpolitischen Arbeitskreisen der Fraktionen in Bund und Ländern“. Interview 930324.

Anfangs hatte die Treuhandanstalt Mühe, die Geschäftsführer ihrer Unternehmen von zu großen Zugeständnissen gegenüber den Belegschaften abzuhalten. Wenige Monate nach der Vereinigung mußte man feststellen, daß mit Hilfe westdeutscher Berater betriebliche Kündigungsschutzabkommen und Sozialpläne mit zum Teil abenteuerlichen Abfindungssummen vereinbart worden waren – in einem Fall sollte bis zum Rentenalter das volle Gehalt gesichert werden, in einem anderen wurden Abfindungen von 156 000 DM für jeden entlassenen Arbeitnehmer festgelegt, jeweils in der Erwartung, die Treuhandzentrale würde dafür aufkommen<sup>30</sup>. Eine einheitliche Regelung über den Interessenausgleich im Kündigungsfall konnte schließlich durch eine erste Rahmenvereinbarung mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Deutschen Angestelltengewerkschaft vom 13. April 1991 getroffen werden. Sie war allerdings erst möglich geworden, nachdem das Bundesfinanzministerium einer Dotierung von Sozialplänen in Höhe von 10 Milliarden Mark zugestimmt hatte.

## 1. Beschäftigungsgesellschaften

In den „Grundsätzen zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vom 15. März 1991 war die Gründung und Dotierung von Trägergesellschaften für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) allein den Ländern und der Bundesanstalt für Arbeit zugewiesen worden<sup>31</sup>. Die Regelung war problematisch, weil solche Gesellschaften meist nur in Betriebsgebäuden von Treuhandfirmen unterkommen konnten, von diesen Gründungshilfe beanspruchten und teilweise Aufräumungs- und Sanierungsarbeiten für sie leisteten und weil im übrigen die Treuhandanstalt durch ihre Entlassungspläne solche Maßnahmen jederzeit auslösen konnte. Mitte 1991 hatte sich der Konflikt um Beschäftigungsgesellschaften zwischen Bund, Treuhandanstalt, Ländern, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zugespitzt, bis die Treuhandanstalt einem Kompromiß zustimmte, dessen Grundzüge am 1. Juli 1991 im Haus des Bundesverbandes der Arbeitgeberverbände in Köln zwischen ihr und den Tarifparteien beschlossen wurden<sup>32</sup>. Der Kompromiß führte zu einer förmlichen Rahmen-

vereinbarung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Treuhandanstalt, die am 17. Juli 1991 unterzeichnet wurde und zur Grundlage insbesondere von „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ (ABS-Gesellschaften) werden sollte.

Eine gänzlich neue Perspektive ergab sich aus der Einfügung des § 249 h in das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG). Die unter Mitwirkung der Treuhandanstalt getroffene Neuregelung ermöglicht der Bundesanstalt für Arbeit eine auf fünf Jahre befristete Zahlung von Lohnkostenzuschüssen an Unternehmen in den neuen Bundesländern, die der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen. Auf dieser Grundlage verpflichtete sich die Treuhandanstalt in einer Vereinbarung mit der Industriegewerkschaft Chemie zum einen, ein „Qualifizierungswerk Chemie“ mit 75 Millionen DM zu dotieren und „in enger Abstimmung mit der IG Chemie“ zu verwalten. Dabei leistet sie Zweckzuwendungen, mit denen die Betriebe des Qualifizierungswerkes sachlich ausgestattet werden. Zum anderen sollen die Sozialpläne der Treuhandunternehmen im Organisationsbereich der IG Chemie vorsehen, daß Arbeitnehmer nach Zuweisung in eine nach § 249 h AFG von der Arbeitsverwaltung geförderte Sanierungsgesellschaft Abfindungen in der Form von Lohnzahlungen beziehen. Zusammen mit Zuschüssen der Bundesanstalt für Arbeit an jeden von ihr zugewiesenen Arbeitnehmer entsteht ein Bruttoeinkommen, daß niedriger sein muß als das, was in einem nicht nach § 249 h AFG geförderten Unternehmen derselben Branche tariflich bezogen wird. Eine ähnliche Rahmenvereinbarung hat die THA mit der IG Bergbau und Energie abgeschlossen. Danach können Bergleute aus den Kali- und Braunkohlenrevieren zu Landschaftsgärtnern qualifiziert und zur Großflächensanierung eingesetzt werden. Insgesamt hat die Treuhandanstalt allein im zweiten Halbjahr 1993 1,2 Milliarden DM für Maßnahmen nach § 249 h AFG ausgegeben.

## 2. Tarifpolitik

Die Tarifpolitik ist ein weiteres Feld, auf dem die Verstrickung der Treuhandanstalt in Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung sehr deutlich wird. Eine Richtlinie über Haustarifverträge und zur Mitgliedschaft von Treuhandunternehmen in Arbeitgeberverbänden<sup>33</sup> zielte darauf ab, den ent-

30 Vgl. Peter Hanau, Soziale Regulierung der Treuhandtätigkeit, in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 461; vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1991; Interviews 930322 b, 930224 a.

31 Vgl. „Grundsätze Aufschwung Ost“, in: Treuhand Informationen, (1991) 1, S. 11.

32 Erklärung vom 1. Juli 1991 nach dem „Gespräch zwischen Sozialpartner und Treuhandanstalt am 1. Juli 1991 in Köln“. Vgl. Wolfgang Seibel, Strategische Fehler oder er-

folgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990–1993, in: Politische Vierteljahresschrift, 35 (1994), S. 15.

33 „Die Treuhandanstalt ist daran interessiert, daß ihre Unternehmen in Arbeitgeberverbänden organisiert sind, die

standenen Wildwuchs der Betriebsvereinbarungen zurückzuschneiden.

Die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden war für Treuhandunternehmen fast obligatorisch, zumal sich in einigen Unternehmen – z. B. im Stahl-, Werften- und Chemiebereich – die Betriebsräte oft auf Drängen der IG Metall oder der IG Chemie diese Mitgliedschaft vertraglich zusichern ließen. Treuhandunternehmen haben den Aufbau der Unternehmerverbände in den neuen Bundesländern insofern gefördert, als sie – im Gegensatz zu manchen privatisierten Unternehmen – ihre Beiträge pünktlich abführten und ansonsten keine Mitspracherechte in Verbandsangelegenheiten beanspruchten. Die Treuhandanstalt wirkte im Einklang mit den Gewerkschaften auch darauf hin, daß Investoren die Verbandsmitgliedschaft privatisierter Unternehmen beibehielten und auf den Abschluß von Haustarifverträgen verzichteten<sup>34</sup>.

Zum Jahreswechsel 1992/93 wurden THA-Unternehmen angewiesen, eine neunprozentige Tariflohnsteigerung für das Jahr 1993 einzuplanen. Der gültige Stufentarifvertrag für die Metallindustrie – einer Branche, die neben der Chemie und Energiewirtschaft den Großteil der Beschäftigten in Treuhandunternehmen stellte – hatte indes für dieses Jahr in den neuen Ländern Einkommenssteigerungen von 26 Prozent vorgesehen. Deshalb forderte die IG Metall in einem Schreiben an den Finanzminister, er solle den Vorstand der Treuhandanstalt anweisen, in tarifpolitischen Fragen die einem Bundesorgan gebotene Neutralität zu wahren<sup>35</sup>.

Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall hatte bereits im November 1992, unter Berufung auf die Revisionsklausel im Stufentarifvertrag, ein Angebot von neun Prozent als Inflationsausgleich ins Gespräch gebracht. An dieser Ziffer orientierten sich auch die Tarifparteien der Chemieindustrie und des Baugewerbes; sie einigten sich später auf entsprechende Abschlüsse. In der Metallindustrie kam es dagegen zu einem zweiwöchigen Streik, von dem wiederum Treuhandunternehmen besonders betroffen waren. Einige, die den Stufentarif-

---

in der Lage sind, zusammen mit den Gewerkschaften einen effektiven sozialen Konsens herzustellen. ... Wenn die Treuhandanstalt Haus- oder Anschlußtarifverträgen zurückhaltend gegenübersteht und vor allem insoweit restriktiv ist, dann in erster Linie wegen der bestehenden Präferenz für Branchentarifverträge.“ Richtlinie der Treuhandanstalt für Betriebsvereinbarungen und Haustarifverträge vom 1. September 1992, S. 1.

34 Interview 930127.

35 Ebd.

vertrag erfüllen wollten, wurden von der Treuhandzentrale mit Verweis auf die „Richtlinie für Betriebsvereinbarungen und Haustarifverträge“<sup>36</sup> angemahnt, ihrem Arbeitgeberverband Folge zu leisten. Die Tarif- und Arbeitspolitik zeigt deutlich die Probleme der Tariflohnanpassung im Osten, aber auch die Erfolge des Institutionentransfers auf dem Feld des Arbeitsrechtes und der industriellen Beziehungen. Die Austragung des Tarifkonfliktes folgte trotz der besonderen Situation weitgehend den in der Nachkriegszeit herausgebildeten westdeutschen Regeln. Der Tarifkonflikt kann auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gewerkschaften durch ihre Vertretung im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt und ihre Mitwirkung an Arbeitsmarktprojekten, durch enge Konsultationsbeziehungen zu einigen Länderregierungen, insbesondere in Sachsen<sup>37</sup>, sowie über die Kanzlerrunde in Bonn in Teilnetzwerken der Transformationspolitik zentral positioniert waren.

---

## VI. Regierung durch Akteurvernetzung

---

Die Treuhandanstalt wurde mit dem marktwirtschaftlichen Umbau der neuen Bundesländer beauftragt. Die Regierungsfunktion, die ihr damit zukam, läßt sich zum geringsten Teil mit einem demokratischen Prinzip rechtfertigen. Dazu waren die parlamentarischen Kontrollen und die Regierungsaufsicht zu schwach ausgeprägt. Das Machtpotential der Treuhandanstalt lag in der ihr zugeschriebenen Kompetenz. Sie ähnelt insofern den Technischen Überwachungsvereinen (TÜV), von denen Ernst Forsthoff schreibt, daß sie die obligatorische technische Überwachung nur deshalb autonom wahrnehmen können, weil sich der Staat in weiser Einschätzung diese Aufgabe nicht selber zutraut<sup>38</sup>.

Worin besteht die besondere Eignung der Treuhandanstalt für die ihr zugeschriebene Aufgabe? Zunächst ist anzunehmen, daß das ökonomische Vereinigungsmanagement jede herkömmliche Staatsverwaltung noch mehr überfordert hätte als

36 Richtlinie (Anm. 33).

37 Der Bezirksleiter der IG Metall in Sachsen und der sächsische Ministerpräsident agierten in der Industriepolitik inzwischen „wie siamesische Zwillinge“. Interview 270193.

38 Vgl. Ernst Forsthoff, Hundert Jahre Technische Überwachung. Gemeinsame Aufgabe von Staat und Wirtschaft, in: Technische Überwachung, (1966) 7, S. 257–262.

die Treuhandanstalt<sup>39</sup>. Die oft gehörte Aussage „Wenn es die Treuhandanstalt nicht gäbe, müßte man sie erfinden“ (Detlev Karsten Rohwedder) besagt nicht, daß sie ihrer Aufgabe optimal gerecht wurde, sondern daß es keine andere Stelle gab, die sie hätte erledigen können. Die Befähigung der Treuhandanstalt lag nun aber – im Unterschied zum TÜV – nicht allein an einem sachlichen Kompetenzvorsprung. Es ist umstritten, ob sie das vorhandene Können tatsächlich ausgeschöpft hat und ob nicht eine gründlichere Problemanalyse und mehr Systematik des Handelns bessere Ergebnisse gezeitigt hätten. Auch kann man nicht ausschließen, daß ein Ministerium mit geeignetem Personal, bei entsprechender Beratung und unter Zuhilfenahme von privaten Dienstleistungsfirmen die nötige Sachkompetenz ebenso aufgebracht hätte, eine Beteiligungsführung und Privatisierung größeren Ausmaßes zu bewältigen.

Die wesentliche, in keiner anderen Organisationsform erreichbare Entlastungswirkung der Treuhandanstalt ist vor allem im politischen und juristischen Bereich zu suchen. Als verselbständigte Verwaltungseinheit konnte sie in technischer Autonomie Entscheidungen treffen, die Bundes- und Landesregierungen vor größte *politische* Probleme gestellt hätten. Dies betrifft nicht nur die „Sündenbockfunktion“ der Treuhandanstalt, in der sie politische Kritik auf sich zog, die eigentlich die Bundesregierung hätte treffen müssen<sup>40</sup>. Wesentlicher erscheint, daß in staatsunmittelbarer Verwaltung vieles, was die Treuhandanstalt tat, aus rechtlichen Gründen unmöglich gewesen wäre. Nach bürokratischen Regeln, selbst wenn man sie weit auslegt, hätten auch die besten Experten so rasche Entscheidungen nicht treffen können, denen die Treuhandanstalt ihren Erfolg zurechnet. Daß darunter auch zahlreiche fragwürdige Entscheidungen waren, läßt sich freilich nicht zugunsten des bürokratischen Prinzips anführen: Auch die ordentlichste Verwaltung erhöht nur die Berechenbarkeit und Kontrolle, nicht aber die Richtigkeit von Entscheidungen – zumal es sich hier um ökonomische Entscheidungen handelt.

Die Treuhandanstalt operierte im Zwiespalt von Schnelligkeit und Gründlichkeit, und sie gab nach dem Präsidentenwechsel von Reiner Maria Gohlke (zuvor Vorstandsvorsitzender der Bundesbahn) zu

Rohwedder der Schnelligkeit den Vorrang. Ein Zwiespalt besteht zudem zwischen Flexibilität und Kontrolle: Je flexibler Treuhandmitarbeiter situative Handlungschancen wahrnehmen konnten, desto schwieriger wurde die rechtsstaatliche Kontrolle ihres Handelns. Daher kann man die vielfältigen Außenbeziehungen der Treuhandanstalt zu anderen am Aufbau-Ost beteiligten Stellen auch unter Kontrollaspekten betrachten. Die äußere Vernetzung ersetzte zwar nicht formale Kontrollen, erzwang aber doch eine gewisse Transparenz und förderte die wechselseitige Beobachtung; und sie ermöglichte einen schnellen Informationsaustausch, der wiederum die Koordination zahlreicher am Aufbau-Ost beteiligter Stellen förderte. Die autonome Vernetzung, welche die Treuhandanstalt nicht selten zum eigenen Vorteil gesucht hat, hätte sich in einer klassischen Ministerialverwaltung nicht in dem vorgefundenen Maße realisieren lassen.

Die Autonomie der Treuhandanstalt führte zu politischen Entscheidungen, die auf dem Weg normalen Regierungshandelns anders ausgefallen wären. Allein durch die eigenständige Kreditfinanzierung konnte die Treuhandanstalt – ähnlich der Bundesbank – ihr Ziel in technischer Autonomie verfolgen. Dies hat zweifellos zur Zielkonstanz beigetragen. Die Beurteilung der Autonomisierung hängt indes auch davon ab, wie Alternativen – etwa eine langsamere Privatisierung, strukturpolitische Steuerung, mehr staatliche Sanierungsanstrengungen etc. – bewertet werden. Wer das Ziel schnellstmöglicher Privatisierung unterstützte, konnte nicht die Autonomie der Treuhandanstalt durch Kritik an Einzelentscheidungen gefährden wollen. So ist zu erklären, warum die Bundesregierung die Treuhandanstalt stets verteidigt hat, obwohl sie deren Versagen in vielen Fällen kannte.

### 1. Vier Arenen der Konfliktbewältigung

Wie hat sich die anfänglich als Fremdkörper wahrgenommene Treuhandanstalt in das Regierungssystem der Bundesrepublik eingefügt? Vier Arenen der Konfliktbewältigung sind von besonderem Interesse:

1. die föderale Politikverflechtung;
2. die Verbändebeteiligung an der Politik;
3. der Parteienwettbewerb und die parlamentarische Willensbildung sowie
4. die Koordination mit und zwischen den Bundesressorts.

39 Die Präsidentin der THA, Birgit Breuel, sprach selbst von der „grenzenlosen Überforderung“, die aus der Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Aufgabe herrührt. Zit. nach H. Schmidt (Anm. 2), S. 108.

40 Wolfgang Seibel, Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt, in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 132.

Die Treuhandanstalt hat in jeder dieser politischen Arenen „mitgespielt“.

Die Politik der Vereinigung und des marktwirtschaftlichen Umbaus offenbarte eine rasche und weitgehende institutionelle Anpassung der Treuhandanstalt an die Funktionsbedingungen und Problemlösungsmuster des Föderalismus. Eingebaut zwischen dem Bund und den neuen Ländern, fungierte sie – soweit es um weitreichende politische Entscheidungen ging – als eine „Dritte Ebene“ der Kooperation im Bundesstaat.

Die Existenz der Treuhandanstalt hat sich mäßigend auf den Parteienwettbewerb ausgewirkt. Diese Feststellung mag überraschen, wenn man die Kritik von SPD, Bündnis 90/Grünen und PDS an der Treuhand vor Augen hat<sup>41</sup>. Sie wird indes plausibel, wenn man von der Alternative eines Bundesministeriums für den Aufbau-Ost ausgeht, gegenüber dem das Parlament auch Gestaltungs- und Steuerungsrechte gehabt hätte<sup>42</sup>. Allein die Vorstellung, der Bundestag hätte bei den Haushaltsberatungen 1990 – im Vorfeld der Bundestagswahl – und dann in jedem Folgejahr über die Verwendung aller Aufbaumittel entscheiden können, macht deutlich, wie die Treuhandanstalt den Parteienwettbewerb beeinflusste. Sie bewirkte eine legitimatorische Entlastung nicht nur des Staates sondern auch der Parteien, die – hätte man ihre Bundestagsfraktionen frühzeitig in die Ausgestaltung der Treuhandaufgabe einbezogen – unter erheblichen Erklärungsdruck geraten wären. Da auch ihnen wesentliche Informationen fehlten und situative Unsicherheit ihre Strategiebildung erschwerte, wäre vermutlich die Versuchung groß gewesen, sich in eine ideologische Konfrontation zu flüchten, die dem Aufbau-Ost letztlich wenig genützt hätte.

Die Treuhandanstalt hat nicht nur die Kritik der Betroffenen in den neuen Bundesländern, sondern auch der Oppositionsparteien auf sich gezogen. Die gestalterische Funktion des Parteienwettbewerbs trat zurück zugunsten der nachträglichen kritischen Aufarbeitung des Geschehens. Dies wird in den Verhandlungen des Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ besonders deutlich<sup>43</sup>.

41 Vgl. das Minderheitsvotum des Berichterstatters der SPD-Fraktion und den abweichenden Bericht der Gruppe PDS/Linke Liste in dem Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 12/8404 vom 31. August 1994, S. 96–517, 518–524.

42 Zur Unterscheidung der parlamentarischen Kurations-, Steuerungs- und Kontrollfunktion: Klaus Stern, Staatsrecht, Bd. 1, München 1984<sup>2</sup>, S. 766.

43 Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“, in: BT-Drs. (Anm. 41).

Die Entwicklung ist für den Wahlbürger bedauerlich, weil die Auswanderung wesentlicher Entscheidungen aus dem Parlament seine Möglichkeit der Urteilsbildung schmälert. Aus Sicht von Volksparteien hat es aber durchaus eine gewisse Rationalität, nicht zu jedem Problem direkt Farbe bekennen zu müssen. Die politischen Konflikte wären im übrigen nicht nur zwischen den Parteien, sondern auch im Bund-Länder-Verhältnis schärfer ausgefallen, wenn ein Bundesministerium die Aufgabe des ökonomischen Vereinigungsmanagements hätte alleine leisten müssen.

Ein wesentlicher Aspekt liegt darin, daß die Treuhandkonstruktion eine Einbindung von Politikern der Opposition und weiterer gesellschaftlicher Kräfte erlaubte. Der SPD-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende der IG-Chemie, Hermann Rappe, war Mitglied im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt, im Treuhandunterausschuß und Treuhandausschuß des Bundestages. Außerdem ist er Unterzeichner mehrerer Rahmenvereinbarungen zwischen IG Chemie und Treuhandanstalt. Er widersprach der von seiner Partei geforderten Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und konnte infolge seiner zahlreichen Treuhandaktivitäten einem solchen Ausschuß schwerlich beitreten. Prominente SPD-Politiker waren zudem als Aufsichtsräte und Sonderbeauftragte der Treuhandanstalt tätig. Dabei sind besonders die früheren Bundesminister Klaus von Dohnanyi und Hans Apel zu nennen. Neben vier Gewerkschaftsvertretern im Verwaltungsrat der Treuhandzentrale erwiesen sich Gewerkschafter und Betriebsräte als unverzichtbare Informanten und Kooperationspartner. Für Gewerkschaften und Betriebsräte war es oft schwieriger als für die Treuhandanstalt, die Arbeitnehmerbänke der zahlreichen in Treuhandbesitz befindlichen Aktiengesellschaften und GmbHs in kurzer Zeit kompetent zu besetzen. Die Treuhandzentrale bescheinigt allerdings gerade den Arbeitnehmervertretern außergewöhnliches Engagement und überragenden Sachverstand<sup>44</sup>.

Im Zuge der Öffnung gegenüber Ländern, sozialen Gruppen und Kommunalbehörden wurden im März 1991 auf Anordnung der Treuhandzentrale auch Beiräte bei den Niederlassungen eingerichtet<sup>45</sup>. Sie dienten dazu, „den Einklang mit den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräften der Region herbeizuführen“<sup>46</sup>. Die Beiräte waren in den einzelnen Niederlassungen ganz

44 Interviews 930322 b, 930405 a, 9302224 b.

45 Vgl. Organisationsanweisung Nr. 8 vom 14. 11. 1990 (THA-Organisationshandbuch, Ordnungs-Nr. 2.9.1).

46 Ebd., S. 2.

unterschiedlich zusammengesetzt. Die Wirtschaft war in Chemnitz, Cottbus, Dresden, Berlin und Halle besonders stark vertreten, die Gewerkschaften in Frankfurt an der Oder, Leipzig und Rostock, die Kirchen in Erfurt und Frankfurt an der Oder, die Kommunen in Gera und die Bürgerbewegungen in Neubrandenburg<sup>47</sup>.

Zuletzt sind auch die parteipolitischen Proportionen im Vorstand von Interesse. Zwar herrschte kein strenges Proporzprinzip. Gleichwohl wurde aber bei der Rekrutierung auf eine gewisse Ausgewogenheit geachtet, was in der Parteizugehörigkeit der Vorstandsmitglieder durchaus zum Ausdruck kommt<sup>48</sup>.

## 2. Kontrolle durch die Bundesregierung

Die Kontrolle der Treuhandanstalt gehört zu den Themen der Vereinigungspolitik, die zwischen den Parteien am stärksten umstritten sind. Das Thema hat von der eigentlichen Aufgabe des Aufbaues Ost und den damit verbundenen wirtschaftspolitischen Fragen insofern abgelenkt, als es hier realistischerweise nur um formale Verfahrenskontrollen gehen konnte. Eine direkte politische Einwirkung auf Einzelentscheidungen erscheint bei der Masse von fast 47 000 in vier Jahren abgeschlossenen Verträgen unmöglich und – da es sich um ökonomische Entscheidungen handelte, die sich vor allem auf dem Markt behaupten mußten – auch kaum wünschbar.

Gängige Vorstellungen von politischer Steuerung, Kontrolle und Verantwortung können der historisch einmaligen Treuhandkonstruktion kaum gerecht werden. Gleichwohl wäre es fatal, wenn hier unter der Hand einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Entscheidungen der Weg geebnet würde. Die Instrumentalisierung öffentlicher Institutionen für private Zwecke ist bei verselbständigten Verwaltungsträgern eine ständige Gefahr. Dort, wo solche Konstruktionen häufig vorkommen – vor allem in den USA in Gestalt der Independent Regulatory Commissions –, war „administrative capture“, die „Gefangennahme“ von Verwaltungen durch Adressateninteressen, an der Tagesordnung<sup>49</sup>. Interessanterweise führten solche Fälle in den USA zu einer verstärkten Beaufsichtigung verselbständigter Behörden durch den Kongreß<sup>50</sup>. Ein

starker Erklärungszwang gegenüber dem Parlament und die Pflicht zur Aktenherausgabe verbesserten zugleich die inneren Kontrollmechanismen der Behörden und begrenzen den Opportunismus der Mitarbeiter.

Einen ähnlichen Vorgang der Verbesserung interner Kontrollstrukturen als Reaktion auf parlamentarische Kontrollkompetenzen hat es im Fall der Treuhandanstalt nicht gegeben<sup>51</sup>. Im Minderheitenvotum des Berichterstatters der SPD-Fraktion zum Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ heißt es: „Die Bundesregierung hat die Organe der Treuhandanstalt mit einer – in der Geschichte des demokratischen Deutschlands einmaligen – unkontrollierten Machtfülle ausgestattet ...“<sup>52</sup>. Wie zutreffend diese Feststellung ist, zeigt der Ausschußbericht an einigen Stellen sehr deutlich.

Für die Stilllegung und Verwertung aufgelöster Unternehmen gab die Treuhandanstalt den Liquidatoren Darlehen von mehr als 20 Milliarden DM, ohne daß es dem aufsichtführenden Bundesfinanzministerium gelang, Auskunft über den Verbleib dieser Mittel zu bekommen. Entsprechende Versuche blieben erfolglos, und auch die Präsidentin, Birgit Breuel, verweigerte dazu mit dem Hinweis, es handle sich um den „exekutiven Kernbereich“, jede Auskunft<sup>53</sup>.

Wenn man von dem Genehmigerfordernis bestimmter finanzwirksamer und konzeptioneller Entscheidungen und alltäglichen informellen Absprachen mit Bonner Ministerien, insbesondere dem Finanzministerium, absieht, so sind zwei Brückenköpfe der Regierung zur Treuhandanstalt von besonderem Interesse: der THA-Leitungsaus-

Document Room“ der Atomenergiebehörde (Nuclear Regulatory Commission) jeder Interessent die Bau- und Konstruktionspläne eines jeden Kernkraftwerkes der USA einschließlich der Korrespondenz zwischen Behörde und Betreiber einsehen. Vgl. Roland Czada, Administrative Interessenvermittlung. Das Beispiel der Kerntechnischen Sicherheitsregulierung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, Habilitationsschrift, Universität Konstanz 1992.

51 Die parlamentarische Kontrolle würde freilich in der Bundesrepublik anders funktionieren als in den USA. Im dortigen Präsidialsystem ist die Frontstellung von Regierungs- und Oppositionsparteien geringer ausgeprägt als die zwischen Parlament und Exekutive. In der Bundesrepublik droht dagegen der Kontrollanspruch der Opposition gegenüber der Exekutive am Einspruch der Regierungsparteien aufzulaufen, was sich im Zusammenhang mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ ja auch gezeigt hat.

52 Beschlußempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses „Treuhandanstalt“ (Anm. 43), S. 96.

53 Vgl. ebd., S. 783.

47 Vgl. R. Czada (Anm. 3), S. 160f.

48 W. Seibel (Anm. 40), S. 115.

49 Grant McConnell, Private Power and American Democracy, New York, 1966; Marver H. Bernstein, Regulation by Independent Commission, Princeton 1955.

50 Zudem erstrecken sich die Transparenzvorschriften des „Sunshine Act“ und des „Freedom of Information Act“ auch auf diese Sonderbehörden. So kann zum Beispiel im „Public



schuß und die sogenannte „Ludewig-Runde“, benannt nach dem vom Bundeskanzler mit Fragen des Aufbaues-Ost betrauten Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt Johannes Ludewig.

Der *THA-Leitungsausschuß* entstand aus der Situation der Währungsumstellung in der DDR. Damals wurde eine erste Prüfergruppe vom Bundesfinanzministerium nach Berlin geschickt, um die Mittelverwendung zu kontrollieren<sup>54</sup>. Mit Beginn der Währungsunion am 1. Juli 1990 konnten 8500 Unternehmen ihren Bedarf an Betriebsmitteln in DM-Beträgen bei der Treuhandanstalt anmelden – aufgeschlüsselt nach Lohnzahlungen, Sozialbeiträgen, Auftragsabwicklung, Investitionen etc. Da die Treuhandanstalt noch nicht direkt der Bundesregierung unterstand, aber von ihr finanziert wurde, galt es, diese Anträge weniger nach rechtlichen als nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu überprüfen. Damit wurden Wirtschaftsprüfer und Unternehmensberater beauftragt, die nach der staatsrechtlichen Vereinigung den Treuhand-Leitungsausschuß unter dem Vorsitz von Horst Plaschna bilden sollten. Der Leitungsausschuß – ein eigenständiges, in der Treuhandanstalt tätiges, aber ihr nicht eingegliedertes Beratungsorgan des Bundesfinanzministeriums – hat fortan die in der Zentrale eingehenden Unternehmenskonzeptionen geprüft und Empfehlungen zu deren Behandlung ausgesprochen.

Ein politisches Koordinationsgremium entstand mit der Einrichtung der „Ludewig-Runde“. Sie tagte erstmals am 13. Mai 1991 und daraufhin in mehrwöchigen, zuweilen auch kürzeren Abständen meist in der Berliner Außenstelle des Bundeskanzleramtes. Aufgabe sollte es sein, die Umsetzung der Beschlüsse zum Aufbau Ost, die in den ersten Monaten des Jahres 1991 gefallen waren, zu begleiten und wohl auch wechselseitig zu überwachen. Mit Beginn des Jahres 1992 diente die Zusammenkunft auch der Vorbereitung von Gesprächen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer und dem Regierenden Bürgermeister von Berlin.

Teilnehmer der „Ludewig-Runde“ waren der Generalbevollmächtigte der Treuhandanstalt, die Chefs der Staatskanzleien der neuen Bundesländer sowie das Bundeskanzleramt, vertreten durch Ministerialdirektor Johannes Ludewig. Themen waren vor allem der Finanzbedarf der neuen Bundesländer, aktuelle Wirtschaftsfragen, Initiativen zum Aufbau Ost, Verwaltungshilfen, Osthandel und Hermes-Kreditabsicherungen, Arbeitsbeschaf-

ungsmaßnahmen sowie jeweils aktuelle Fragen wie die Übertragung von Liegenschaften des Bundes auf Länder oder die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in der Treuhandanstalt.

Dort, wo die Besprechungen in Abstimmung mit den Treffen des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer stattfanden, wurden zum Beispiel die endgültigen Vergabekriterien für Hermes-Bürgschaften und ein Konzept für das Vermögensänderungsgesetz erarbeitet. Die Treuhandanstalt hat auf diesem Wege, aber auch im direkten Kontakt mit dem Bundestag und einzelnen Bundesministerien Gesetzgebungsiniciativen mitgestaltet<sup>55</sup>.

Insgesamt ist nicht nur die Treuhandanstalt, sondern die gesamte Vereinigungspolitik durch ein hohes Maß der Informalisierung gekennzeichnet<sup>56</sup>. Informelles Regierungshandeln ist für das politische System der Bundesrepublik nicht ungewöhnlich<sup>57</sup>. Verhandlungszwänge im kooperativen Föderalismus, die Einbindung von Verbänden in die Politikentwicklung und intermediäre Institutionen sektoraler Selbstregulierung (z. B. Kammerwesen, Berufsbildung, Technikregulierung) haben solche Arrangements stets befördert. Die Vereinigungspolitik offenbarte allerdings ein Ausmaß flexibler Informalität, das demokratiethoretische Probleme aufwirft. Wer soll eine Konstruktion, wie sie der Treuhand-Komplex darstellt, überhaupt noch kontrollieren? Wie in vielen Politikbereichen, in denen komplexe Probleme zu bewältigen sind, erscheint der Staat als „ein Konglomerat halbfeudaler, lose verbundener Organisationen, von denen jede ein substantielles Eigenleben führt und die miteinander und mit gesellschaftlichen Gruppen interagieren“<sup>58</sup>. Dies kann der Flexibilität und Effizienz der Aufgabenerledigung dienen; es erfordert aber auch Sensibilität für Veränderun-

55 Die Treuhandanstalt gab zum Beispiel den Anstoß zu einzelnen Regelungsinhalten des Vermögenszuordnungsgesetzes, des Investitionsvorranggesetzes (Interview 930223 b), zur Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (Interviews 930224 a, 930405 a) und zum Treuhandanstalt-Kreditaufnahmegesetz (Interview 930406).

56 Vgl. im einzelnen: Roland Czada, *Schleichweg in die „Dritte Republik“*. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (1994), S. 245–270.

57 Vgl. Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation* (Regieren: Bd. II), Opladen 1991.

58 Johan P. Olsen, *Political Science and Organisation Theory: Parallel Agendas but Mutual Disregard*, in: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt am Main–Boulder/Col., 1991, S. 96.

gen der Regierungspraxis, die nachhaltige Wandlungen im politischen System nach sich ziehen können. Die Treuhandanstalt ist ein Beispiel für verselbständigte, daher flexible Aufgabenerfüllung, wie sie von modernen Managementkonzeptionen seit längerem für Wirtschaftsunternehmen und inzwischen auch für die öffentliche Verwaltung vertreten wird. Während aber eine Divisionalisierung von Unternehmen problemlos bleibt,

weil sie vom Markt als externe Kontrollinstanz diszipliniert werden, geraten politische Organe in ein Kontrollvakuum. Diesem Problem nachzugehen, ohne an der klassischen Form bürokratischer Kontrolle festzuhalten, wäre die Aufgabe einer politischen Debatte, die an die klassische Staatstheorie anzuknüpfen hätte und zugleich in der Treuhandanstalt das geeignete Studienobjekt fände.

# Strukturpolitik wider Willen?

## Die regionalpolitischen Dimensionen der Treuhandpolitik

### I. Vorbemerkungen

„Die Treuhandanstalt hat keinen Auftrag für eine Industrie- und Strukturpolitik.“<sup>1</sup> So lautete der von Birgit Breuel, der Präsidentin der Treuhandanstalt, formulierte Grundsatz, dem die Privatisierungsagentur zumindest in ihrer Außendarstellung seit Beginn ihrer Arbeit im Sommer 1990 gefolgt ist. Kritiker halten dem entgegen, daß die Treuhandanstalt „von Beginn an faktisch Industrie- und Strukturpolitik“<sup>2</sup> betrieben habe, da sie durch die Teilung der Kombinate, durch Privatisierungen, durch Sanierungen und durch Stilllegungen von Unternehmen grundsätzlich die sektorale, regionale und die Unternehmensgrößenstruktur in Ostdeutschland beeinflußt habe.

Während die Beeinflussung der strukturellen Entwicklung sicher auch von der Treuhandanstalt nicht bestritten wird, stellen sich die Fragen, inwieweit sie hier Politik im Sinne *bewußter* Steuerung betrieben hat, welche Funktion sie im Wechselspiel mit den anderen strukturpolitischen Akteuren hatte und inwieweit dies die Wirtschaftspolitik in den neuen Ländern seit der Vereinigung beeinflußt hat. Mit Blick auf die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur<sup>3</sup> und die Herausbildung eigenständiger regionalpolitischer Konzeptionen in den neuen Ländern sollen im folgenden erste Antworten gegeben werden.

1 Handelsblatt vom 19. Juli 1991, S. 5. Im weiteren steht allein die Treuhandanstalt mit ihren Niederlassungen im Mittelpunkt der Betrachtungen. Die Tochtergesellschaften, und hier insbesondere die Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft (TLG) und die Bodenvertretungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG), beeinflussen die Struktur in den neuen Bundesländern auf ganz andere Weise und bedürfen daher eigener Untersuchungen.

2 Dirk Nolte, Zwischen Privatisierung und Sanierung: Die Arbeit der Treuhandanstalt. Bilanz und Perspektiven aus gewerkschaftlicher Sicht (WSI-Materialien, 32), Düsseldorf 1993, S. 5.

3 Vgl. Jürgen Müller, Strukturelle Auswirkungen der Privatisierung durch die Treuhandanstalt, in: Wolfram Fischer/Herbert Hax/Hans Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin 1993, S. 374–408; kritisch dazu: Dirk Nolte/Astrid Ziegler, De-Industrialisierung in den ostdeutschen Bundesländern. Die Auswirkungen einer falschen Wirtschaftspolitik (WSI-Materialien, 34), Düsseldorf 1993.

### II. Die Regionalstruktur der DDR: Ergebnis eigenständiger Entwicklung

Betrachtungen zu strukturellen Veränderungen müssen vor dem Hintergrund der strukturellen Entwicklung in der Vergangenheit erfolgen: Die Regionalstruktur auf dem späteren Gebiet der DDR war in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen durch ein starkes Süd-Nord-Gefälle geprägt. Im Laufe der Industrialisierung hatten sich im Süden in den heutigen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bedeutende Industriegebiete gebildet, deren Ausläufer bis in die Länder Bayern und Hessen reichten<sup>4</sup>. Der Norden und die Mitte Ostdeutschlands blieben dagegen mit Ausnahme des Großraums Berlin stark landwirtschaftlich geprägt und waren dünn besiedelt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es in der entstehenden DDR zu beträchtlichen Verlagerungen in der regionalen Wirtschaftsstruktur, die zum einen durch die Teilung Deutschlands im Gefolge der weltpolitischen Blockbildung und zum anderen durch die von der UdSSR geforderten Reparationsleistungen verursacht waren. Aus den nunmehr grenznahen Räumen verlagerten sich die wirtschaftlichen Aktivitäten nach Osten, gleichzeitig wurden traditionelle Liefer- und Produktionsverbindungen mit westdeutschen Unternehmen gekappt, für die jetzt Ersatz notwendig war. Außerdem wurde an der Küste die Werftindustrie, die anfänglich aufgrund von Reparationsverpflichtungen, später dann im Rahmen der RGW-weiten Arbeitsteilung vor allem für den Export produzierte, massiv ausgebaut<sup>5</sup>.

4 Vgl. Astrid Ziegler, Regionalwirtschaftliche Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, in: Wolfram Pfeiffer (Hrsg.), Regionen unter Anpassungsdruck (Probleme der Einheit, 13), Marburg 1993, S. 213–234, hier S. 216.

5 RGW = Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Im Schiffbau betrug der Anteil der Exporte in die UdSSR zeitweise 80 Prozent. Vgl. Dirk Günther, Der Schiffbau in den neuen Bundesländern – ein Industriezweig vor der Havarie?, in: Barbara Lippert u.a. (Hrsg.), Die EG und die neuen Bundesländer (Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, 7), Bonn 1993, S. 201–208, hier S. 201.

Entsprechend den wirtschaftspolitischen Vorstellungen in der realsozialistischen Deutschen Demokratischen Republik sollten dabei möglichst große Produktionseinheiten die neuen Aufgaben erfüllen, zu denen neben den kriegsbedingten Strukturergänzungen auch die politische Vorgabe der „Störfreimachung“ der nationalen Volkswirtschaft<sup>6</sup>, also die Schaffung weitgehender wirtschaftlicher Autarkie, gehörte. Bei der Wahl der Standorte flossen außer infrastrukturellen auch regional-, sozial- und außenpolitische Überlegungen in die Entscheidung ein. Es entstanden somit neben erweiterten Produktionsanlagen in den Industriegebieten des Südens und an traditionellen Standorten in der übrigen DDR „junge“ Industriestandorte in bislang schwach industrialisierten Räumen, wobei in den fünfziger und sechziger Jahren die „räumlichen Differenzierungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen erheblich reduziert“ werden konnten<sup>7</sup>.

In den 40 Jahren des Bestehens der DDR hatten sich die regionalen Gewichte deutlich verschoben: Der Schwerpunkt der Wirtschaftsstruktur lag zwar weiterhin in den Industriegebieten des Südens, die allerdings Ende der achtziger Jahre deutlicher als die anderen Räume durch weitgehenden Verschleiß der natürlichen und gebauten Umwelt sowie der Produktionsanlagen gekennzeichnet waren<sup>8</sup>. Aber „der Norden mit den heutigen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg einschließlich des Ostteils Berlins konnte seinen Anteil an der Gesamtbeschäftigung in der ehemaligen DDR um über 20 Prozent im Vergleich zur Vorkriegszeit ausweiten“<sup>9</sup>. Die jungen Industriestandorte – vor allem im heutigen Land Brandenburg – waren dabei von industriellen Monostrukturen (Chemie-, Braunkohle-, Maschinenbau- und Stahlindustrie) und sehr großen Betriebseinheiten geprägt, der Ostseeraum von den massiv erweiterten Werften. In den ländlichen Räumen dominierte eine beschäftigungsintensive Agrarindustrie<sup>10</sup>.

6 Vgl. Wilfried Görmar/Steffen Maretzke/Ferdinand-Otto Möller, Regionale Aspekte des regionalen Strukturwandels in den neuen Ländern, in: W. Pfeiffer (Hrsg.) (Anm. 4), S. 19–54, hier S. 20.

7 Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, Raumordnungsbericht 1990, Berlin 1990 (nicht veröffentlicht), S. 5.

8 Ebd.

9 Martin Gornig/Hartmut Häußermann, Regionen im Süd/Nord- und West/Ost-Gefälle; in: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen 1994, S. 155–175, hier S. 161.

10 Bei einer deutlich höheren Erwerbsquote als in der Bundesrepublik waren ungefähr zehn Prozent der Erwerbstätigen der DDR in der Landwirtschaft beschäftigt. Vgl. Grit Viertel, Gemeinsame Agrarpolitik und neue Bundesländer:

### III. Neue entwicklungsbestimmende Faktoren nach der Vereinigung

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 hatte deutliche Folgen für die Regionalstruktur Ostdeutschlands. So veränderte sich durch die Entfernung der innerdeutschen Grenze die wirtschaftliche Situation einzelner Räume in den neuen Ländern. Während ehemals peripher gelegene Gebiete entlang der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten deutlich aufgewertet wurden, verloren die östlichen Grenzgebiete durch die Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe an regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Zugenommen hat dagegen wieder der Stellenwert von Berlin.

Die Einführung des westdeutschen Wirtschaftssystems ist ein weiteres Fixum, das die Regionalstruktur massiv beeinflusst. Ob und wo investiert wird, darüber entscheiden jetzt einzelne Unternehmen. Mehrere Faktoren kennzeichnen die Entwicklung: Im Prozeß der Vereinigung kam und kommt es *erstens* noch immer zu massiven Verschiebungen in der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung einzelner Branchen. Vom Zusammenbruch besonders betroffen waren dabei das Verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft. Während die Gesamtzahl der Beschäftigten seit Anfang 1990 bis Ende März 1994 um ungefähr ein Drittel zurückgegangen ist, sank die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft auf unter 10 Prozent. Im Verarbeitenden Gewerbe ging die Erwerbstätigenzahl um fast 60 Prozent zurück, im Dienstleistungsbereich ist sie hingegen um fast ein Drittel gestiegen<sup>11</sup>. Die Folge ist ein deutliches Land-Stadt-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit<sup>12</sup>.

Infrastrukturelle Engpässe sind ein *zweiter Faktor*, der zusammen mit der veränderten Branchenstruktur die regionale Entwicklung in den neuen Ländern bestimmt. Zu nennen sind hier Mängel in der Abwasserentsorgung, der Trinkwasser- und

Bonner Leitbild ohne Zugkraft, in: B. Lippert u. a. (Hrsg.) (Anm. 5), S. 209–227, S. 212; vgl. zur Aussagekraft der Daten Anm. 11.

11 Vgl. DIW-Arbeitsmarktbilanz, zit. n. Daten und Fakten zur Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt, August 94. Die statistischen Angaben über die Beschäftigungsentwicklung in bestimmten Branchen sind mit Vorsicht zu betrachten, da beispielsweise die Zusammenfassung infrastruktureller, sozialer und kultureller Aufgaben mit den originär landwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen in den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) die Zahl der „in der Landwirtschaft Beschäftigten“ massiv anhub.

12 Vgl. W. Görmar u. a. (Anm. 6), S. 34 mit Tabelle.

Energieversorgung sowie bei den Telekommunikationseinrichtungen. Besonders augenfällig ist der Einfluß der Verkehrsinfrastruktur auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Vor allem entlang den Autobahnen in Ost-West-Richtung werden seit der Vereinigung neue Investitionen getätigt. So zählt die Umgebung der A4 zwischen Dresden und Eisenach zu den Tabellenführern in der Wirtschaftsentwicklung<sup>13</sup>. Weitere Investitionsbänder entstanden entlang den ehemaligen Transitstrecken von Berlin in die alten Bundesländer, an projektierten Autobahnen sowie an wichtigen Bundesstraßen<sup>14</sup>. Deutliche Defizite in der Verkehrsinfrastruktur zeigen sich dagegen in den Grenzräumen zu Osteuropa.

Ein dritter Faktor, der massive Folgen für die regionale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten hat, ist der Zustand der natürlichen Umwelt. Am stärksten belastet sind die Standorte der Chemischen Industrie und die Gebiete, in denen Braunkohle, Kali-, Kupfer- oder Uranerze abgebaut wurden bzw. werden<sup>15</sup>.

Weitere Faktoren wie die Übertragung des westdeutschen Rechtssystems, vereinigungsspezifische Rechtsetzungen, wozu die Rückübertragungsregelung, die Einrichtung der Länder, die neugeschaffenen Verwaltungsstrukturen und die Gebietsreformen zählen, sowie die Übertragung des westdeutschen Raumplanungssystems haben gleichfalls prägende Wirkung auf die Regionalstruktur in Ostdeutschland.

Insgesamt weist die in den vergangenen vier Jahren zu beobachtende Regionalentwicklung deutlich in die Vergangenheit: Zwar sind mit den jungen Industriestandorten zu DDR-Zeiten schwer

veränderbare Regionalstrukturen geschaffen worden, an diesen dominieren aber Branchen (Braunkohle, Stahl), deren zentrale Bedeutung zumindest in Westdeutschland zum Niedergang ganzer Regionen geführt hat. Deutlich geringer ist die Rolle dieser Branchen in den traditionellen Industrieregionen Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens. Die Entwicklungspotentiale dieser Räume sind summa summarum höher als die der nördlichen Regionen Ostdeutschlands: Während dort das Land Brandenburg zumindest teilweise von der Entwicklungsdynamik Berlins profitieren wird, besteht die Gefahr, daß Mecklenburg-Vorpommern wieder zum „Armenhaus“ Deutschlands wird<sup>16</sup>.

---

#### IV. Die Treuhandanstalt zwischen gesetzlichem und politischem Auftrag

---

Unter dem Einfluß dieser raumstrukturierenden Faktoren stand und steht die Arbeit der Treuhandanstalt, deren zentrale Aufgabe die Überführung des ehemaligen volkseigenen Vermögens in Privateigentum ist. Inwieweit sie dabei die neuen Regionalstrukturen mitgestaltet, soll im weiteren untersucht werden. Nicht nur die Treuhandanstalt hat wiederholt darauf verwiesen, daß sie keinen strukturpolitischen Auftrag habe, auch in der Wissenschaft wurde und wird teilweise so argumentiert<sup>17</sup>. So hat etwa Wolfgang Spoerr darauf hingewiesen, daß der Behörde aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Organisation und der damit auferlegten verfassungsrechtlichen Grenzen „Aufträge, die der Treuhandanstalt nicht aufgegeben sind, ... grundsätzlich untersagt“ sind. Von Wolfgang Seibel wird die verfassungsrechtlich festgelegte Kompetenz der Länder für die regionale Wirtschaftspolitik als Argument gegen einen strukturpolitischen Auftrag angeführt<sup>18</sup>.

---

16 Vgl. Karl-Heinz Paqué u. a., *Challenges Ahead. Long-Term Perspectives of the German Economy* (Kieler Diskussionsbeiträge, 202/203), Kiel 1993, S. 44. Vgl. im Detail Eleonore Irmen/Manfred Sinz, Regionale Entwicklungspotentiale und -engpässe in den neuen Ländern, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, (1991) 11/12, S. 755-771.

17 Vgl. Michael Kloepfer, Öffentlich-rechtliche Vorgaben für die Treuhandanstalt, in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 41-84, S. 51.

18 Wolfgang Spoerr, Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht, Köln 1993, S. 137; vgl. Wolfgang Seibel, Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklung der Treuhandanstalt 1990-1993, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (1994) 1, S. 3-39, S. 28f.; siehe auch den Beitrag von W. Seibel in diesem Heft.

13 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. April 1994, S. 16. Die Region wies jedoch schon in der DDR durch die mikroelektronische Industrie und die traditionelle Branchenvielfalt höhere Entwicklungspotentiale auf.

14 Vgl. Gerhard Heimpold/Martin Junkernheinrich/Robert Skopp, Regionale Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt (Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Forschungsreihe 3/94), Halle 1994, S. 72ff. Offen bleibt hier die Frage, ob die getätigten Investitionen auch nachhaltige Entwicklungsimpulse für die Region bringen oder ob sich an den Verkehrsadern vor allem Unternehmen des Transportgewerbes, Betriebe mit verlängerten Werkbänken sowie andere Gewerbe mit geringer regionaler Auswirkung und Bindung niederlassen. Die subjektive Beobachtung spricht für die zweite Vermutung.

15 „Den schwerwiegendsten Mangel in der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und das größte Entwicklungshemmnis stellt in den neuen Ländern die hohe Umweltbelastung dar“, die sich vor allem auf die südlichen Räume Ostdeutschlands konzentriert. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Raumordnungsbericht 1993, Bonn 1994, S. 69, Karte S. 58, 91.

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe der Treuhand nur vage formuliert: Nach dem im Treuhandgesetz festgeschriebenen Auftrag besteht sie darin, „in den Unternehmen ihres Bereiches (der Treuhandaktiengesellschaften, d. V.) solche Strukturen zu schaffen, die den Bedingungen des Marktes und den Zielsetzungen der sozialen Marktwirtschaft entsprechen“<sup>19</sup>. Diese Formulierung läßt bei Einbeziehung gängiger Definitionen „sozialer Marktwirtschaft“ einen relativ großen Interpretationsspielraum offen. So ist für Otto Schlecht<sup>20</sup> ein wesentliches Element der sozialen Marktwirtschaft, daß „die Marktprozesse ... durch die staatliche Rahmenordnung begrenzt und kanalisiert werden, damit einzelwirtschaftliches, eigennütziges Handeln auf den Märkten nicht in Widerspruch zu sozialen Zielen und zur Freiheit der anderen gerät“. Regionalpolitisch orientierte Privatisierungs- und Sanierungsentscheidungen können also durchaus als marktwirtschaftskonform verstanden werden. Das Argument, Strukturpolitik sei Aufgabe der Länder und dürfe daher von der Treuhand im Rahmen der Privatisierung nicht betrieben werden, kann hier nicht ausreichend gewürdigt werden. Es stellt sich aber die Frage, ob die Treuhandanstalt überhaupt Strukturpolitik im Sinne des Artikel 91 a Grundgesetz betrieben hätte, wenn sie ihr übertragene, ehemals ‚volkseigene‘ Unternehmen als „bundesunmittelbare Anstalt“ (Art. 25 (1) Satz 2 Einigungsvertrag) unter strukturpolitischen Gesichtspunkten privatisiert hätte.

Es wird deutlich, daß die Treuhandanstalt einen sehr weitgefaßten Auftrag hat, der vermutlich auch strukturpolitische Aufgaben zuläßt. Keine offene Strukturpolitik zu betreiben, war somit weniger rechtlich vorgegeben als vielmehr bundespolitisch gewollt. Denn aufgrund ihrer Binnenkonstruktion ist die Treuhand als bundesunmittelbare „verselbständigte Verwaltungseinheit“<sup>21</sup> stark gegen andere, insbesondere gegen landespolitische Einflüsse abgeschottet. Die Aussage von Birgit Breuel, daß „das Treuhand-Gesetz ... eine unabhängige, nur Recht und Gesetz unterworfenen Einrichtung geschaffen (hat), die auf Zeit mit Verant-

wortung und auch Macht ausgestattet ist“<sup>22</sup>, ist somit zu relativieren. In der Ausführung ihres Auftrages hatte und hat die Treuhandanstalt jedoch relativ viel Spielraum; sie war bzw. ist „das wahre Wirtschaftsministerium im Osten“<sup>23</sup> – und ein Organ der Bundesregierung<sup>24</sup>.

---

## V. Die Entwicklung der Treuhandpolitik aus strukturpolitischer Perspektive

---

Ihre Flexibilität bewies die Treuhandanstalt durch die seit Beginn der geordneten Sanierungsarbeit im Frühjahr 1991 zu beobachtende hohe Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde politische Rahmenbedingungen bei kontinuierlicher Fortsetzung des Privatisierungsauftrags. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung hat sie die Privatisierungen zügig und gleichmäßig vorangetrieben. Erst durch den konjunkturellen Einbruch, der im Herbst 1992 einsetzte, ist es zu einer leichten Verzögerung der Entwicklung gekommen (vgl. die Abbildung).

Auf den seit Frühjahr 1991 deutlich zunehmenden politischen Druck hat die Privatisierungsagentur in der ersten Zeit mit einer stärkeren Einbindung der neuen Länder reagiert, ohne allerdings Kompetenzen abzutreten. Diese „Kooptationsstrategie“<sup>25</sup> fand ihren Ausdruck in den „Grundsätzen der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vom März 1991<sup>26</sup>. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Übereinkunft waren die Installation der „Treuhandwirtschaftskabinette“ auf Länderebene mit Vertretern der jeweiligen Landesregierung und der Treuhandanstalt sowie die Festschreibung, daß die Treuhandanstalt keinerlei strukturpolitische Aufgaben hat, sondern allenfalls „im Rahmen der Verantwortung der neuen Länder für eine sozialverträgliche regionale Strukturpolitik ... als Dienstleister“ handeln wird. Im sogenannten „Osterbrief“ hat der damalige Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder, diese

19 Treuhandgesetz, § 9, Abs. 1; zu den Fundstellen vgl. die Übersicht in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. XV–XVII.

20 Otto Schlecht, Politische Entscheidungen und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Vom Zentralplan zur sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart u. a. 1992, S. 49–71, S. 52.

21 Gunnar Folke Schuppert, Die Treuhandanstalt. Zum Leben einer Organisation im Überschneidungsbereich zweier Rechtskreise, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, (1992) 2, S. 186–210, S. 190.

22 Birgit Breuel, Grenzenlos überfordert, in: Die Zeit vom 13. November 1992, S. 30; siehe auch den Beitrag von B. Breuel in diesem Heft.

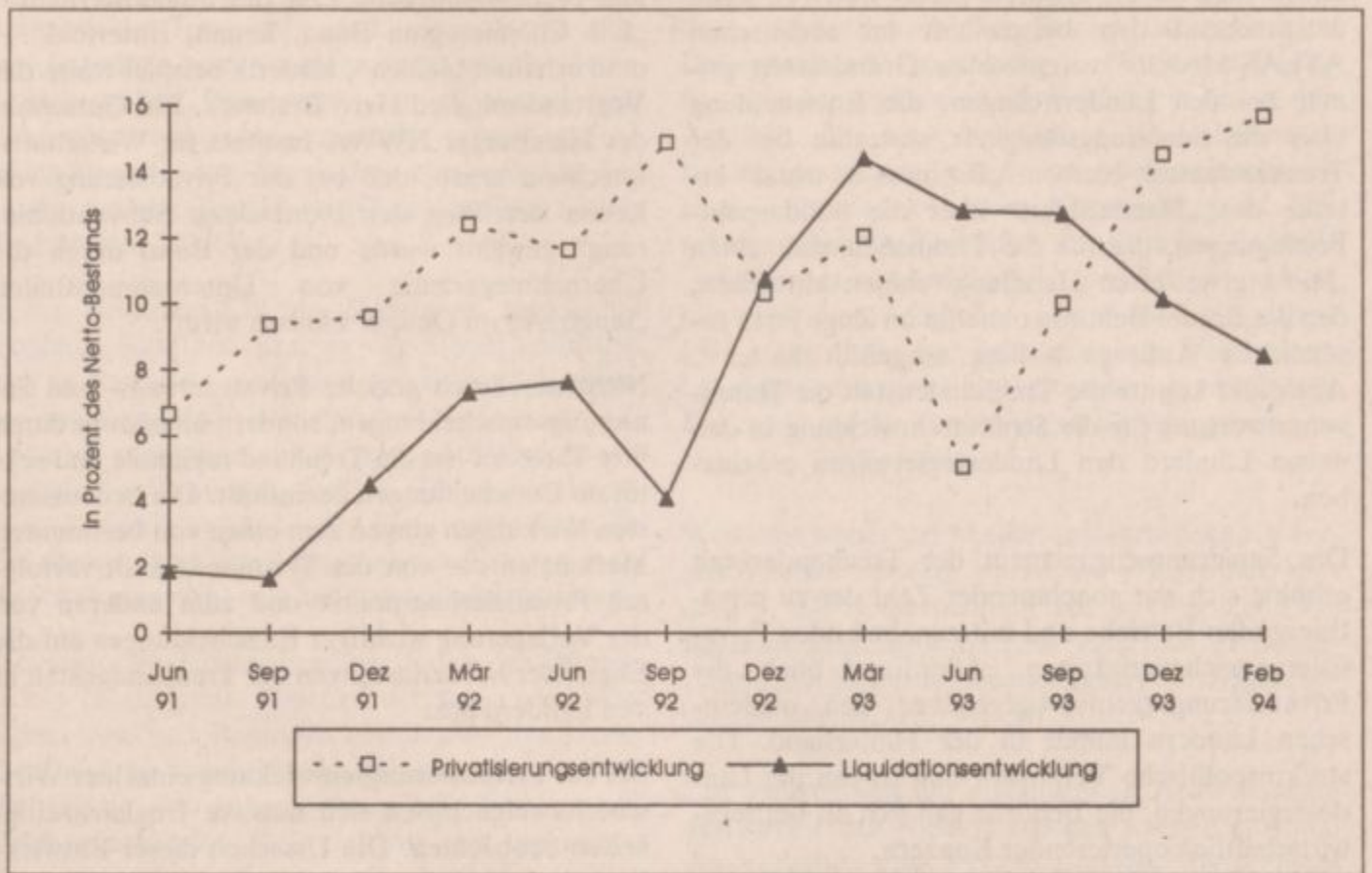
23 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. März 1993, S. 4.

24 Vgl. auch Helmut Schmidt, Handeln für Deutschland, Berlin 1993, S. 32: „Die Treuhandanstalt ist de facto ein Bundesministerium für die strukturelle Umgestaltung der ostdeutschen Unternehmenslandschaft.“

25 W. Seibel (Anm. 18), S. 9.

26 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 15. März 1991, S. 213–214.

Abbildung: Privatisierungs- und Liquidationsdynamik der Treuhandanstalt



Quellen: Treuhandanstalt, Abt. P K 2 – volkswirtschaftliche Fragen und zentrales Controlling.

Grundsätze zur Grundlage der zukünftigen Arbeit erklärt<sup>27</sup>. Insofern war die Übereinkunft deutlich mehr als ein „Gentlemen’s Agreement“ ohne Bindungswirkung<sup>28</sup>.

Im Laufe des Jahres 1991 kam es zu weiteren Vereinbarungen der Treuhandanstalt mit Gewerkschaften und Landesregierungen, in denen vor allem Maßnahmen zur politischen und sozialen Abfederung der Folgen der Privatisierungs- und Abwicklungstätigkeit festgelegt wurden. Die zum Jahresende 1991 deutlicher werdenden Probleme bei der Privatisierung von Treuhandunternehmen führten zur Entwicklung erster Ansätze einer aktiven Sanierung. Mit der Einrichtung der ersten zwei Management Kommanditgesellschaften im Frühjahr 1992 versuchte die Treuhandanstalt, über die Privatisierung des Managements die Sanierung der eingebrachten Unternehmen und damit die schnelle Privatisierung voranzubringen<sup>29</sup>. Struktur-

politische Erwägungen wurden bei der Zusammenstellung der Unternehmen für die einzelnen Management KGs nicht berücksichtigt.

Aufgrund der sich Ende 1992 abzeichnenden Rezession ließen die Privatisierungserfolge weiter nach, der Anteil der Unternehmen in Liquidation am Gesamtportfolio stieg sprunghaft an (vgl. die Abbildung); und immer deutlicher zeigte sich, daß die Privatisierung eines Teils der Unternehmen schwieriger als erwartet werden würde. Im November 1992 prägte Bundeskanzler Helmut Kohl den Begriff der „industriellen Kerne“<sup>30</sup>, um den dann die weitere Diskussion zu kreisen begann. Unter dem Druck dieser Entwicklung erklärte sich die Treuhandanstalt schließlich im Frühjahr 1993 im Rahmen der Solidarpaktgespräche offiziell bereit, den Betrieben „die zur Umstrukturierung notwendige Zeit“ zu lassen, falls sie nicht im Laufe

27 Brief Rohwedders an „alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Treuhandanstalt“ vom 27. März 1991, S. 2.

28 Harm Peter Westermann, Der rechtliche Rahmen und seine Veränderung, in: W. Fischer/H. Hax/H.K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 85–110, S. 90.

29 Vgl. Joachim Schwalbach, Begleitung sanierungsfähiger Unternehmen auf dem Weg zur Privatisierung, in: W. Fischer/H. Hax/H.K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 177–210, S. 206ff.

30 Neue Zeit vom 22. Januar 1993, S. 3; zur schillernden Vielfalt des Begriffs vgl. Frank Nägele, „Aufschwung Ost“ und die Alternativen regionaler und sektoraler Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. Eine kommentierte Zusammenfassung, in: Christoph Hüttig (Hrsg.), „Aufschwung Ost“ und die Alternativen regionaler und sektoraler Strukturpolitik in den neuen Bundesländern (Loccum Protokolle), Loccum 1994 (i. E.), S. 25.

dieser Zeit privatisiert werden können<sup>31</sup>. Die Verantwortung für die Auswahl dieser Betriebe sollte entsprechend den beispielhaft im sächsischen ATLAS-Modell<sup>32</sup> vereinbarten Grundsätzen primär bei den Ländern liegen, die Entscheidung über die Sanierungsfähigkeit weiterhin bei der Treuhandanstalt bleiben. „Business as usual“ urteilte das „Handelsblatt“ über die Solidarpakt-Festlegungen, die für die Treuhandanstalt einen „leicht erweiterten Handlungsrahmen abstecken, den die Breuel-Behörde ohnehin im Zuge ihres gesetzlichen Auftrags bislang ausgefüllt hatte“<sup>33</sup>. Auch hier konnte die Treuhandanstalt die Hauptverantwortung für die Strukturentwicklung in den neuen Ländern den Landesregierungen zuschieben.

Das Sanierungsengagement der Treuhandanstalt erhöhte sich mit abnehmender Zahl der zu privatisierenden Betriebe und mit zunehmenden Privatisierungsschwierigkeiten. Allerdings blieb die Privatisierungsagentur gegenüber den ostdeutschen Ländern immer in der Hinterhand. Die strukturpolitische Verantwortung trugen die Landesregierungen, die Behörde gab sich als betriebswirtschaftlich operierender Konzern.

---

## VI. Die Treuhandanstalt als strukturpolitische Akteurin

---

Und doch agierte die Treuhandanstalt strukturpolitisch: An mehreren Beispielen ist erkennbar, daß sie infolge deutlicher Einmischung der Bundesregierung politisch determinierte, regional- oder sektoralstrukturell wirksame Entscheidungen getroffen und umgesetzt hat. Die prominentesten Fälle sind die Privatisierung der ostdeutschen Werften, die Sicherung des EKO-Stahlwerkes nach den bisher gescheiterten Verkaufsbemühungen und das Engagement der Treuhandanstalt nach der Zusage von Bundeskanzler Helmut Kohl im September 1991, den Chemiestandort um Bitterfeld und Merseburg zu erhalten<sup>34</sup>. Nach der Kanzlerzusage

31 Erklärung der Bundesregierung zum „Solidarpakt für Deutschland“ vom 17. März 1993, S. 12–14.

32 Ausgesuchte Treuhandunternehmen, vom Land Angemeldet zur Sanierung, vgl. Dirk Nolte, Industriepolitik in Ostdeutschland am Beispiel des Bundeslandes Sachsen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/94, S. 31–38.

33 *Handelsblatt* vom 25. Juni 1993, S. 2.

34 Vgl. Karl Lichtblau, *Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt* (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 209), Köln 1993, S. 36 ff.; siehe auch Hero Brahms, in: *THA-Informationen* vom Dezember 1992, S. 2:

übernahm auch die Treuhandanstalt das industrie- und regionalpolitische Ziel des Standorterhaltes: „Die Chemieregion Buna, Leuna, Bitterfeld . . . muß erhalten bleiben“, forderte beispielsweise das Vorstandsmitglied Hero Brahms<sup>35</sup>. Ein Gutachten des Hamburger HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung ergab, daß bei der Privatisierung von Leuna der Weg der „verdeckten Subventionierung“ gewählt wurde und der Bund durch die Übernahmegarantie von Unternehmensteilen „langfristig im Obligo“ bleiben wird<sup>36</sup>.

Nicht nur durch gezielte Privatisierungs- und Sanierungsentscheidungen, sondern überhaupt durch ihre Tätigkeit hat die Treuhand regionale und sektorale Entscheidungen beeinflusst. Die bedeutsamsten Wirkungen gingen zum einen von bestimmten Merkmalen der von der Treuhandanstalt verfolgten Privatisierungspolitik und zum anderen von der Verlagerung wichtiger Entscheidungen auf die Ebene der Niederlassungen der Treuhandanstalt in den Ländern aus.

Bei der Privatisierungsentwicklung einzelner Wirtschaftszweige lassen sich massive Ungleichzeitigkeiten beobachten. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen zum einen im zeitversetzten Zusammenbruch der einzelnen Branchen, zum anderen sind sie in der unterschiedlichen Größenstruktur und Unternehmenszusammensetzung in den einzelnen Branchen und Regionen zu suchen. Schon im Frühjahr 1991 hatte die Gesellschaft für die Privatisierung des Handels (GPH) als Tochtergesellschaft der Treuhandanstalt ihre Verkaufs- und Übereignungsaktivitäten praktisch abgeschlossen. Zum Teil wurden bei der Privatisierung des Einzelhandels Paketlösungen verfolgt und westdeutschen Handelsunternehmen alle Einzelhandelsgeschäfte in einem bestimmten Raum übertragen<sup>37</sup>. In Verbindung mit dem veränderten Konsumverhalten der Ostdeutschen nach der Wende kam es dabei zur Zerstörung von Wertschöpfungsketten. Ostdeutsche Produkte verschwanden bis auf wenige Ausnahmen aus den Sortimenten, die Nahrungsmittelindustrie brach daraufhin weitgehend zusam-

„Wenn die westdeutsche Stahlbranche den Stahlstandort Eisenhüttenstadt als überflüssig ansieht, sagen wir, mit EKO steht und fällt eine ganze Region, EKO muß bleiben.“ Ein weiteres Beispiel strukturpolitischen Engagements der Treuhandanstalt ist schließlich die kurz vor der sachsenanhaltinischen Landtagswahl erfolgte Privatisierung der Sket Schwermaschinenbau Magdeburg GmbH, an der die Treuhandanstalt auch nach Abschluß der Privatisierung 25,1 Prozent der Anteile hält (*Süddeutsche Zeitung* vom 16. Juni 1994, S. 30).

35 H. Brahms (Anm. 34).

36 *Zit. n. Handelsblatt* vom 21. Juni 1994, S. 16.

37 Vgl. D. Nolte (Anm. 2), S. 13.



men. Vom schnellen Produktionszusammenbruch betroffen waren auch die ebenfalls konsumnahen Branchen der Textil- und der Leichtindustrie. Alle drei Branchen waren zudem durch relativ kleine Betriebsgrößen gekennzeichnet. Während die Nahrungsmittelindustrie regional relativ gleichmäßig verteilt war, lagen die Schwerpunkte der Leicht- und der Textilindustrie eindeutig im Süden der früheren DDR<sup>38</sup>.

In den Branchen Chemie, Maschinen- und Fahrzeugbau, Schiffbau und in der Elektroindustrie kam es dagegen – aufgrund der anfänglich guten Auftragslage durch Bestellungen aus Osteuropa – zu einem verzögerten Einbruch der Produktion<sup>39</sup>. In anderen Branchen, wie bei Teilen des Bergbaus, konnten aufgrund der Unternehmensgröße und der strukturellen Bedeutung der Unternehmen die Strukturen nicht so schnell zerschlagen werden<sup>40</sup>.

Die sektorale Ungleichzeitigkeit des Zusammenbruchs führte somit aufgrund der starken Abhängigkeit einzelner Regionen von bestimmten Branchen auch zu einem zeitlich versetzten regionalen Niedergang. Mittlerweile kann jedoch von einer „flächendeckenden Betroffenheit mit regionalen Unterschieden auf hohem Niveau“<sup>41</sup> gesprochen werden. Auch durch die Zerschlagung der industriellen Verflechtungsstrukturen in der DDR durch die Heraus- und Auflösung einzelner Unternehmen oder Unternehmensteile hat die Treuhandanstalt die regionalen Strukturen massiv verändert<sup>42</sup>.

38 Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Regionalbarometer neue Länder. Erster zusammenfassender Bericht (Materialien zur Raumentwicklung, 50), Bonn 1993, S. 67.

39 Vgl. J. Müller (Anm. 3), S. 380f.; zur Dimension, Entwicklung und den Ursachen des Zusammenbruchs des Osteuropahandels vgl. Günter Hedtkamp/Hermann Clement, Treuhandanstalt und Osteuropa, in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 505–530, hier S. 510ff.

40 „So trug die Weiterführung von Treuhandbetrieben in Regionen wie Cottbus und Halle–Leipzig–Bitterfeld zu einem niedrigeren Niveau der Arbeitslosigkeit bei. Umgekehrt haben Betriebsliquidationen, rascher Arbeitsplatzabbau in Treuhandunternehmen und z.T. Unternehmensverkäufe in den Regionen Mecklenburg-Vorpommerns, im Erzgebirge, in Nordthüringen und im Mansfelder Land den raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit gefördert.“ Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Anm. 38), S. 78.

41 Gerhard Heimpold/Martin Junkernheinrich, Regionale Wirtschaftspolitik in den neuen Ländern, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Systemchock, Berlin 1994, S. 149–169, hier S. 149.

42 Vgl. zur Bedeutung vernetzter Strukturen für die Regionalentwicklung Gernot Grabher, Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1993) 11, S. 749–758, hier S. 752 ff.

Auch die Entscheidung, die Treuhandanstalt nicht, wie ursprünglich vorgesehen, nach Branchen, sondern nach dem Prinzip der regionalen Dezentralisation zu gliedern<sup>43</sup>, führte zur Beeinflussung der regionalen Entwicklung in den neuen Ländern. Die so entstandenen Niederlassungen besaßen zumindest bis zu ihrer an unterschiedlichen Terminen erfolgten Umwandlung in Geschäftsstellen im Verhältnis zur Berliner Zentrale „erhebliches eigenständiges Gewicht“ – und das, obwohl ihnen jegliche gesetzliche Grundlage fehlte. Die ihnen zur Seite gestellten Beiräte hatten daher keinerlei Entscheidungszuständigkeiten; Kontroll- und die Grundsatzentscheidungsbefugnis lagen bei der Zentrale.

Wenn die Leiter der Niederlassungen dennoch vergleichsweise mächtig waren, so erklärt sich dies daraus, daß Unternehmen mit weniger als 1500 Beschäftigten „grundsätzlich ganz der Privatisierungs- und Sanierungszuständigkeit der Niederlassungen zugewiesen“ waren<sup>44</sup>.

Zur Beurteilung der strukturellen Auswirkungen der Arbeit der Niederlassungen kann der Anteil der Vergaben bzw. Verkäufe an das Management (Management-Buy-Out: MBO) herangezogen werden. Diese Form der Privatisierung war relativ arbeitsaufwendig; außerdem waren die zu erzielenden Privatisierungserlöse geringer als in normalen Privatisierungsverfahren. Im Gegensatz zu diesem findet jedoch beim MBO kein Verkauf an westdeutsche oder ausländische Unternehmen statt, vielmehr bieten MBOs die Möglichkeit, daß lokale Unternehmerschaft entsteht. Daher dürfte der unterschiedliche Anteil der MBOs an der Gesamtzahl der Privatisierungen im Bereich der einzelnen Niederlassungen<sup>45</sup> auch Rückwirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur haben, wobei Unterschiede zwischen den Niederlassungen auch auf Unterschiede in der Nachfrage und der regionalen Branchenstruktur hinweisen. Ein anderes Kriterium für die strukturorientierte Beurteilung der Arbeit der Niederlassungen sind Probleme bei schon privatisierten Unternehmen, die jetzt auf die Hilfe der jeweiligen Landesregierung angewiesen

43 Vgl. im einzelnen Wolfgang Seibel, Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt, in: W. Fischer/H. Hax/H. K. Schneider (Hrsg.) (Anm. 3), S. 111–147, hier S. 120ff.

44 W. Spoerr (Anm. 18), S. 10f.

45 Während beispielsweise in Schwerin nur 21 Prozent der Unternehmen als MBO privatisiert wurden (Neue Zeit vom 18. Juli 1992, S. 21), lag der Anteil in den beiden anderen Niederlassungen in Mecklenburg-Vorpommern bei fast 50 Prozent in Rostock (Neue Zeit vom 9. Januar 1993, S. 21) und 62 Prozent in Neubrandenburg (Schweriner Volkszeitung vom 9. März 1993, S. 4).

sind. Nach Auskunft von Volker Wasmuth<sup>46</sup> zeigen sich hier deutliche regionale Unterschiede. Die Ursache der betrieblichen Notlagen ist dabei oft die mangelnde Sorgfalt der Verantwortlichen in den Niederlassungen bei der Privatisierung aufgrund fehlender Kompetenz oder auch aufgrund persönlicher materieller und immaterieller Motive.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Treuhandanstalt zwar keine aktive Strukturpolitik betrieben hat, daß aber verschiedentlich strukturpolitische Überlegungen in die Entscheidungen der Behörde eingeflossen sind, die eindeutig bundespolitisch bestimmt waren<sup>47</sup>. Zudem hatten die Privatisierungstätigkeit und die denzentrale Organisationsform der Treuhandanstalt ganz erhebliche Wirkungen auf die regionale Struktur in Ostdeutschland.

---

## VII. Strukturpolitische Reaktionen der neuen Länder auf die Politik der Treuhandanstalt

---

Die Treuhandanstalt hat sich von den neuen Ländern grundsätzlich nicht in die strukturpolitische Verantwortung einbinden lassen. Von ihrem Handeln gingen jedoch regionalstrukturelle Wirkungen aus, durch die die Landesregierungen – als Träger der Strukturpolitik und als primärer Adressat öffentlichen Protests – in Zugzwang gerieten. Dafür standen bzw. stehen ihnen eine Reihe strukturpolitischer Instrumente des Bundes und der Europäischen Union zur Verfügung. Das sind – neben den zentralen Instrumenten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)<sup>48</sup> und den Fördermitteln des Europäischen Sozialfonds – zum einen Förderinstrumente, die flächendeckend wirken und auf die bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Zu dieser Kategorie zählen vor allem die Investitionszulage

46 Leiter des Referats „Treuhandangelegenheiten“ im Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg, Interview am 25. Juli 1994.

47 Dies gilt zumindest, wenn Strukturpolitik hier im weiteren Sinne verstanden wird. Strukturpolitik im engeren, marktwirtschaftlichen Sinn erfordert dagegen die Ausrichtung der Politik auf eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems. Die Eingriffe der Treuhandanstalt finden jedoch nur punktuell, ohne erkennbare Systematik und vermutlich eher aufgrund kurzfristiger wahlpolitischer Erwägungen statt. Vgl. dazu Otto Schlecht, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, Köln u. a. 1968.

48 Vgl. im einzelnen Europäisches Forschungsinstitut, Synopse der arbeitsmarktpolitischen Programme der neuen Bundesländer, Königswinter – Magdeburg 1993.

und die Sonderabschreibungsmöglichkeiten. Zum anderen gibt es eine Reihe von Instrumenten, deren Ausgestaltung zumindest zum Teil in der Hand der Länder liegt. Zu erwähnen sind hier vor allem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“<sup>49</sup>. Die seit 1969 im wesentlichen unveränderte Gemeinschaftsaufgabe, deren Mittel zur Hälfte vom Bund getragen werden, ist aufgrund ihres finanziellen Volumens das wichtigste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik in den neuen Ländern. Sie steckt den Rahmen für die Förderung gewerblicher Investitionen und wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen in förderbedürftigen Gebieten ab<sup>50</sup>. Schon in der alten Bundesrepublik hatte sich die Gemeinschaftsaufgabe als relativ flexibles<sup>51</sup>, in ihrer Wirksamkeit allerdings umstrittenes Wirtschaftsförderungsinstrument erwiesen<sup>52</sup>. Mit der Übertragung des Instrumentariums auf die neuen Länder und den dabei zu Tage getretenen Grenzen kam es zur weiteren Flexibilisierung der Gemeinschaftsaufgabe<sup>53</sup>.

Trotz der teilweise hohen Anpassungsfähigkeit erwies sich das den Ländern zur Verfügung stehende Instrumentarium als ungeeignet, um dem zentralen Problem bei der regionalstrukturellen Entwicklung – der „Erosion der industriellen Basis“ –, die von der Treuhandanstalt durch die Privatisierungsstrategie in Kauf genommen wurde<sup>54</sup>,

49 Bislang waren die Mittel des EFRE fast vollständig an die Gemeinschaftsaufgabe gebunden. Die Bindung ist nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium auf der einen und den neuen Ländern mit der EU-Kommission auf der anderen Seite zukünftig zumindest teilweise aufgehoben.

50 Vgl. im einzelnen 23. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1998), in: BT-Drucksache 12/7175, insbesondere S. 8ff.

51 Vgl. Dieter Ewringmann u. a., Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter veränderten Rahmenbedingungen (Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. 55), Berlin 1986, S. 30.

52 Vgl. Frank Beckenbach, Die regionale Wirtschaftsförderung – Bestandsaufnahme und Alternativen (Schriftenreihe des IÖW, 10), Berlin 1988. Zur Problematik des Einsatzes der Gemeinschaftsaufgabe in den neuen Bundesländern vgl. auch: Rudolf Rielinger, Einsatz regionalpolitischer Instrumente in den neuen Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1994) 4, S. 267–272.

53 Vgl. Iris Henseler-Unger, Regionale Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, in: Vorstand der Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.), Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Göttingen 1993, S. 55–74, S. 70.

54 Vgl. Henning Klodt, Industrielle Kerne: Ein Konzept zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft?, in: Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.), Investitionen prägen den Strukturwandel – Regionale und sektorale Entwicklungen in Deutschland, Frankfurt am Main 1994, S. 28–33, S. 28.

entgegenzutreten. In der Folge entwickelten die Länder eigene strukturpolitische Instrumente. Der Freistaat Sachsen war aufgrund der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt und des damit verbundenen besonders massiven Unternehmensabbaus das erste Bundesland, das mit der Behörde die Zusammenarbeit bei der Sanierung der verbliebenen Unternehmen vereinbarte. Kern der Vereinbarung war die sogenannte Breuel-Schommer-Initiative, in der sich Sachsen „aus struktur- und regionalpolitischer Verantwortlichkeit“ verpflichtete, von ihm ausgewählte Unternehmen bei der Sanierung mit Fördermitteln zu unterstützen. Die Entscheidung über die Abwicklung verblieb bei der Treuhandanstalt<sup>55</sup>. Aus der Breuel-Schommer-Initiative entwickelte sich das ATLAS-Projekt. Es entstand so eine „semi-autonome“ Wirtschaftsförderungsgesellschaft neuen Typs<sup>56</sup>, der die Umsetzung der Vereinbarung obliegt.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte keines der neuen Länder Treuhandunternehmen finanziell gefördert. Die Förderung führte nur zur Verlagerung der Treuhandfinanzierung vom Bund auf die Länder; die den Ländern zur Verfügung stehenden Fördermittel waren außerdem schon weitgehend für private Investitionen verplant<sup>57</sup>. Nachdem jedoch Sachsen als erstes Land der Treuhandanstalt für ihre Unternehmen Wirtschaftsförderungsmittel in Aussicht gestellt hatte, gerieten die anderen Länder in Zugzwang.

Bis zum Frühjahr 1993 hatten auch Mecklenburg-Vorpommern mit dem „Anker“-Konzept, Thüringen mit dem Konzept „Entwicklung industrieller Zentren“ sowie Sachsen-Anhalt und Berlin mit No-Name-Konzepten industriepolitische Initiativen vorgelegt, die wie ATLAS betriebs-

bezogen und korporatistisch angelegt sind<sup>58</sup>. Nur Brandenburg verfolgt mit dem „integrierten Standortkonzept“ eine umfassendere Strategie. Mit Hilfe von Regionalbetreuern, dem landesübergreifenden, korporatistisch angelegten Arbeitskreis „Industrielle Entwicklung“ und „Wirtschaftsstandortkonferenzen“ wird versucht, in sechs Industrieregionen vorhandene Potentiale zu mobilisieren, Engpässe zu beseitigen und den Fördermitteleinsatz zu optimieren<sup>59</sup>.

Eine Abfederung der Treuhandpolitik sollte außerdem durch die Einrichtung von Beteiligungsgesellschaften auf Länderebene sichergestellt werden. Vermutlich vor allem aufgrund finanzieller Engpässe sind jedoch alle bisherigen Versuche gescheitert. So kam es weder zur Einrichtung des „Spree-Havel-Fonds“, noch nahm der „Sachsenfonds“ seine Arbeit auf<sup>60</sup>. Seit März dieses Jahres hat allerdings das Land Thüringen eine aus Landesmitteln finanzierte Industriebeteiligungsgesellschaft (TIB) ins Leben gerufen, deren primäre Zielgruppe jedoch weniger die kaum mehr vorhandenen Treuhandunternehmen, sondern privatisierte Unternehmen mit Liquiditätsproblemen sind<sup>61</sup>. Thüringen ist außerdem das einzige Land, das durch direkte Unternehmensbeteiligungen in bedeutendem Umfang<sup>62</sup> schon länger versucht, die negativen Folgen der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt abzufangen.

Relativ wenig Beachtung finden bislang Initiativen zur Rettung von Treuhandunternehmen „von unten“. Erwähnt sei „ein Experiment, das in der Bundesrepublik wohl einmalig sein dürfte“: die TOPOS AG für Regionalentwicklung. Das Unternehmen wurde von Mitarbeitern einer Arbeitsförderungsgesellschaft, der Stegau (Südthüringische Entwicklungsgesellschaft mbH Arbeit

58 Vgl. dazu Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, (1994) 11, S. 7–9.

59 Interview mit Volker Wasmuth (Anm. 46); vgl. außerdem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg, Entwicklungskonzeption Industrielle Schwerpunktstandorte, 13. April 1994, Potsdam 1994.

60 Vgl. Dirk Nolte (Anm. 2), S. 25f.

61 Vgl. Handelsblatt vom 17. März 1994, S. 18. Den Unternehmen mit Liquiditätsproblemen greifen die anderen Länder bislang mit einmaligen Finanzhilfen unter die Arme. Vgl. bspw. die Auseinandersetzung um die Sanierung der Märkischen Faser AG im Tagesspiegel vom 16. August 1994, S. 6.

62 Staatsbeteiligungen des Landes Thüringen: Jenoptik GmbH (100 Prozent, diese ist zu 49 Prozent an der Carl Zeiss Jena GmbH beteiligt) (Handelsblatt vom 17. März 1994, S. 18) und Mikroelektronik Erfurt. Außerdem ist das Land Sachsen an dem Dresdner Mikroelektronik Unternehmen beteiligt; beide Länder halten über verschiedene Banken je 80,2 Prozent der Unternehmen (vgl. Tagesspiegel vom 6. August 1992, S. 7).

55 Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 30. April 1992.

56 Vgl. Horst Kern/Charles F. Sabel, Die Treuhandanstalt: Experimentierfeld zur Entwicklung neuer Unternehmensformen, in: W. Fischer u.a. (Hrsg.) (Anm. 3), S. 481–504, S. 486. Die strukturpolitische Wirksamkeit von ATLAS ist umstritten. Die SPD-Opposition kritisiert das Modell als „Feigenblatt“ der Treuhandanstalt (Handelsblatt vom 23. September 1993, S. 9). Zur kritischen Bewertung vgl. auch Dirk Nolte (Anm. 32).

57 Beispielsweise weist das Handelsblatt (vom 17. Februar 1993, S. 21) darauf hin, daß sich Brandenburg bei Fördermitteln „übernommen“ habe. „Die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe sind bereits weitgehend verplant. Für Treuhandbetriebe bleibt da nichts mehr übrig.“ Vgl. auch Heinz Padberg, Finanzpolitische Probleme und Perspektiven des Landes Brandenburg, in: Ingo Balderjahn/Klaus Gloede (Hrsg.), Der Wirtschaftsraum Brandenburg: Eine Wirtschaftsregion im Umbruch, Berlin 1994, S. 21–28.

und Umwelt), mit dem Ziel entwickelt, Treuhandunternehmen zu kaufen und zu sanieren, um so Arbeitsplätze in der Region zu erhalten<sup>63</sup>.

Die neuen Länder reagierten also auf die Politik der Treuhandanstalt zum einen mit der Entwicklung strukturpolitischer Konzeptionen, mit deren Hilfe regional bedeutsame Unternehmen im Treuhandbesitz ohne direkte oder indirekte Beteiligung durch das Land vor der Liquidation bewahrt werden sollten. Zum anderen standen in allen Ländern die schließlich nur in Thüringen realisierten Formen der Landesbeteiligung zur Diskussion.

---

### VIII. Die neuen Länder: Laboratorium für neue strukturpolitische Instrumente

---

Aufgrund des politischen Drucks, der – von der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt und der strukturpolitischen Zurückhaltung des Bundes ausgehend – auf den Regierungen der neuen Länder lastete, entwickelten diese im „trial and error“-Verfahren eigene, auf die regionalen Probleme ausgerichtete und stark kooperationsorientierte strukturpolitische Konzepte. Es sind also in den einzelnen Ländern Lernprozesse zu beobachten, in deren Verlauf bei „Ausschöpfung dezentraler Flexibilitätsreserven“<sup>64</sup> unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen den

63 Vgl. Handelsblatt vom 19. April 1993, S. 15.

64 Roland Czada, Schleichweg in die „Dritte Republik“. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 35 (1994) 2, S. 245–270, S. 256.

ökonomischen Problemlagen angepaßte Förderinstrumente<sup>65</sup> entstanden sind.

Die Kosten dieser Form der Politikentwicklung lassen sich derzeit kaum abschätzen. Erkennbar ist allerdings beispielsweise, daß die Großprojekte, die anfangs im Mittelpunkt der Brandenburger Strukturpolitik standen, maßgeblich dazu beitragen, daß dem Land vom gesamten Baransatz der Gemeinschaftsaufgabe im Jahre 1994 (einschließlich der EFRE-Mittel) nur 20 Prozent tatsächlich als Fördermittel zur Verfügung stehen. Der Rest ist aufgrund der in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen verplant<sup>66</sup>. Und die fast, ausschließliche Orientierung der thüringischen Strukturpolitik an Klein- und mittelständischen Unternehmen in der Anfangsphase – „Industriebetriebe wurden faktisch diskriminiert“<sup>67</sup> – hat vermutlich dazu beigetragen, daß heute in Thüringen die höchsten regionalen Arbeitsplatzdefizite bestehen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Treuhandanstalt – direkt oder indirekt – auf drei Ebenen regionale Wirkungen entfaltet hat: *Erstens* hat sie als Bundesbehörde strukturpolitisch im Sinne der Bundesregierung agiert; *zweitens* hatten ihre Privatisierungspolitik und ihre Organisationsform unmittelbar regionalstrukturelle Wirkungen und *drittens* haben die neuen Bundesländer als Reaktion auf die Politik der Treuhandanstalt eigene strukturpolitische Konzepte entwickelt. Die Treuhandanstalt hatte somit die Funktion eines Katalysators bei der Entwicklung einer eigenständigen Strukturpolitik durch die neuen Länder im föderalstaatlichen Laboratorium der improvisierten Vereinigung<sup>68</sup>.

65 Die Wirksamkeit der Instrumente bedarf jedoch eigener Untersuchungen.

66 23. Rahmenplan (Anm. 50), S. 11.

67 Dirk Nolte/Ralf Sitte/Alexandra Wagner, Strukturpolitik in Thüringen – das Konzept „Entwicklung industrieller Zentren“, in: WSI Mitteilungen, (1993) 6, S. 402–404, S. 402.

68 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, in: Leviathan, 18 (1990) 4, S. 462–486.

## **Wolfgang Seibel: Das zentralistische Erbe. Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 3-13

Entgegen zahlreichen skeptischen Prognosen hat die Treuhandanstalt ihr Privatisierungsgeschäft mit Ablauf des Jahres 1994 weitgehend abgeschlossen. Zum 1. Januar 1995 wird sie in mehrere verselbständigte Verwaltungsträger, nach wie vor in der Regie des Bundes, überführt. Von einer „Auflösung“ der Treuhandanstalt im materiellen Sinne kann daher redlicherweise keine Rede sein.

Die meisten der verbleibenden Treuhandaufgaben – die Überwachung der Vertragserfüllung aus dem Privatisierungsgeschäft („Vertragsmanagement“), die Verwaltung und Verwertung von Grund und Boden (nach wie vor mehr als ein Drittel des früheren DDR-Territoriums) und die Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen bei der Vermögenszuordnung – sind aber nicht nur längerfristiger Natur, sie würden vor allem nach dem Buchstaben und Geist des Grundgesetzes den ostdeutschen Ländern und nicht dem Bund zustehen. Daß die Länder auf die Übertragung der Trägerschaft für die Treuhandnachfolge verzichtet haben, hat ausschließlich wohlwogene Praktikabilitätsgründe. Dies ändert nichts daran, daß sich durch die Fortschreibung der Treuhandaufgaben in Trägerschaft des Bundes ein Verwaltungszentralismus etabliert, der unmittelbar auf den Wirtschaftszentralismus der DDR zurückgeht und der föderativen Ordnung der alten Bundesrepublik dem Wesen nach fremd ist. Der vorliegende Beitrag rekonstruiert den Entwicklungsprozeß dieses denkwürdigen Effekts der Wiedervereinigung, und er soll verdeutlichen, daß der Spielraum für alternative Entwicklungen denkbar gering war.

## **Birgit Breuel: Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 14-20

Im Sommer 1990 wurde die Treuhandanstalt in Berlin durch Beschluß der ersten frei gewählten Volkskammer der damals noch existierenden DDR vorübergehend zum gewaltigsten Unternehmen der Welt. Vier Jahre später ist der größte Teil des übernommenen ehemals volkseigenen Vermögens entstaatlicht, umstrukturiert und privatisiert.

Bundestag und Bundesrat haben inzwischen die Auflösung und die Nachfolge der Treuhandanstalt beschlossen. Durch die zügige Privatisierung wurden die Weichen für den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, für einen erfolgreichen Aufholprozeß, für zukunftsorientierte Standorte und Beschäftigungsmöglichkeiten in Ostdeutschland gestellt. Die von der Treuhand getätigten Restrukturierungshilfen werden sich langfristig amortisieren. Bereits heute tragen sie zum sozialen Frieden bei.

## **Jan Priewe: Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt. Eine vorläufige Schlußbilanz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 21-30

Die Treuhandanstalt (THA) Berlin hat innerhalb von vier Jahren nahezu das gesamte ehemalige volkseigene Vermögen der DDR, mit Ausnahme von Grund und Boden, privatisiert. Sie folgte damit der ordnungspolitischen Devise der schnellstmöglichen Privatisierung, setzte auf Tempo und quantitative Erfolge. Die Sanierung der ihr anvertrauten Unternehmen sollte im Kern von den privaten Investoren vorgenommen werden, die THA wollte sich nur auf ein Minimum an „Ansanierung“ und „Sanierungsbegleitung“ beschränken. Indessen konnte sich die Anstalt infolge des aufgelaufenen Problemdrucks einem stärkeren Sanierungsengagement, auch vor der Privatisierung, nicht entziehen, sie tat es jedoch zögerlich und ohne strukturpolitische Konzeption. Im Zuge der Privatisierung gingen über 70 Prozent der Arbeitsplätze im ursprünglichen Treuhandsektor verloren, eine weitgehende Deindustrialisierung war die Folge. Zugleich wurde die Tätigkeit der THA immer teurer, da sie mit „negativen Kaufpreisen“ den Investoren versteckte Subventionen gewährte und/oder Unternehmen unter Wert veräußerte. Zwar waren die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Treuhand äußerst schwierig, gleichwohl läßt sich feststellen, daß die Treuhand selbst wie auch die Treuhandpolitik der Bundesregierung es versäumten, die Handlungsmöglichkeiten zum Um- und Aufbau des ostdeutschen Unternehmenssektors voll auszuschöpfen. Die Folgen der Treuhandaktivitäten für die Beschäftigung, das regionale Entwicklungspotential und die öffentlichen Finanzen sind prekär.

## **Roland Czada: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 31-42

Die Treuhandanstalt (THA) war nicht nur Teil der Regierung, sondern auch der Wirtschaft. Sie sollte nach ökonomischen Kriterien entscheiden und politische Erwägungen, wie sie der Planwirtschaft zugrunde lagen, ausdrücklich zurückstellen. Daraus resultierte eine eigentümliche Stellung im Regierungs- und Verwaltungsaufbau. Die THA hatte erhebliche Spielräume gegenüber der Bundesregierung und allen übrigen Beteiligten am Aufbau-Ost. Zugleich war sie von deren Kooperation abhängig.

Im Vereinigungsmanagement von Bundesregierung, THA und Landesregierungen blieb die parlamentarische Mitwirkung schwach ausgeprägt. Die THA gab im Widerstreit von Schnelligkeit, Gründlichkeit und Überprüfbarkeit ihres Handelns eindeutig der Schnelligkeit den Vorrang. Dies beeinträchtigte die Chancen demokratischer Kontrolle. Gleichwohl hat sich der anfängliche „Fremdkörper“ nach und nach dem politischen System der Bundesrepublik angepaßt. Zwischen dem Bund und den neuen Ländern fungierte die THA als eine „Dritte Ebene“ der Kooperation im Bundesstaat. Die nur lose Koppelung an die Regierung erlaubte es, auch Oppositionspolitiker und Gewerkschaftsvertreter an prominenter Stelle einzubinden. Insofern hat die Existenz der THA den Parteienwettbewerb eher gemäßigt. Ohne sie wäre das Ausmaß der Kooperation im Aufbau-Ost geringer ausgefallen.

## **Frank Nägele: Strukturpolitik wider Willen? Die regionalpolitischen Dimensionen der Treuhandpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 43-52

Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, wie die Treuhandanstalt die regionale Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland beeinflußt hat. Ausgehend von der Analyse der regionalen Wirtschaftsstruktur in der DDR und deren Veränderung seit der Vereinigung wird die Rolle der Treuhandanstalt in diesem Prozeß untersucht. Deutlich wird dabei, daß die Treuhandanstalt zwar einen sehr weit gefaßten Auftrag hatte, der letztendlich auch strukturpolitische Aufgaben zugelassen hätte. Sie hat aber – zumindest gegenüber den ostdeutschen Ländern – nie offen Strukturpolitik betrieben. Durch ihre strukturpolitische Zurückhaltung hat die Treuhandanstalt vielmehr die Länder gezwungen, eigene Instrumente zu entwickeln, um den Folgen der Treuhandpolitik entgegensteuern zu können.

Dennoch zeigt sich, daß in einigen Fällen – offenkundig bundespolitisch motiviert – strukturpolitische Überlegungen in die Entscheidungen der Treuhandanstalt eingeflossen sind. Zudem hatten die Privatisierungstätigkeit und die dezentrale Organisationsform der Treuhandanstalt ganz erhebliche, von den zu erwartenden regionalen Entwicklungen abweichende Wirkungen auf die regionale Struktur in Ostdeutschland.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis, Sach-  
und Personenregister



**25,- DM**

zuzügl. Versandkosten

**neu**  
Jahrgang 1993

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

**Jahrgang: 1992**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62 - 65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04-153

Aus Politik  
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis  
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre  
**Aus Politik  
und Zeitgeschichte**

**Gesamtverzeichnis  
1953-1992**

Chronologisches Register,  
Autorenregister,  
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

**Preis: 15,- DM**  
zuzügl. Versandkosten