

Die Erfahrungen aus dem Transformationsprozess im wiedervereinigten Deutschland

Alexander von Aretin

A Einleitung

Noch vor wenigen Jahren war es für mich ein fast abwegiger Gedanke, mir vorzustellen, in der Parteihochschule der kommunistischen Partei Chinas einen Vortrag zum Thema „Transformation der Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft“ halten zu können. Zu unterschiedlich erschienen die ideologischen Ansätze und die geschichtlichen Hintergründe.

Umso dankbarer bin ich Ihnen für die Gelegenheit, meine Erfahrungen mitteilen zu dürfen, die ich als Jurist und Anwalt anlässlich der Wiedervereinigung Deutschlands in den neuen Bundesländern, d. h. der ehemaligen DDR, bei der Überführung einer sehr rigiden zentralistischen Planwirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung machen konnte. Ich hoffe, dass sich im Verlauf dieses Symposiums die Gelegenheit ergibt, auch Vergleiche zu der aktuellen Situation in China anzustellen, auch wenn mir bewusst ist, dass die Situation hier allein deswegen eine andere ist, als es hier nicht wie in Deutschland um die rechtliche und wirtschaftliche Zusammenführung zweier Staaten geht, sondern die Volksrepublik China, wie es sich für mich darstellt, offensichtlich sehr kontinuierlich und organisch wachsend Veränderungen zu marktwirtschaftlicheren Strukturen im sozialen bzw. sozialistischen Kontext vornehmen möchte.

In meiner eigenen beruflichen Laufbahn zunächst als Assistent am Institut für

Politik und öffentliches Recht der Universität München, dann als Leiter der Abteilung Recht und Reprivatisierung bei der Treuhandanstalt, Geschäftsstelle Berlin, und später als Rechtsanwalt im Bereich Investitions- und Vermögensrecht in den neuen Bundesländern war ich überwiegend direkt oder indirekt mit Fragestellungen beschäftigt, die sich um die Transformation einer Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft drehten.

Dies gilt sowohl für meine Beschäftigung im Rahmen der Privatisierung ehemals volkseigener Unternehmen und Grundstücke als auch im Zusammenhang mit der Reprivatisierung diverser Vermögensgegenstände an Alteigentümer als auch der Kommunalisierung von Unternehmen und Grundstücken an Gemeinden und Städte. Insoweit hoffe ich, dass mein Vortrag Ihnen einen gewissen Einblick in den „Ostdeutschen Privatisierungsfall“ geben kann.

B Der „Ostdeutsche Privatisierungsfall“

I. Volkswirtschaftliche Aspekte des Transformationsprozesses

1. Das Scheitern des planwirtschaftlichen Systems in der DDR

Das sozialistische Gesellschaftssystem in der ehemaligen DDR ist vor allem an seinem Wirtschaftssystem gescheitert. So war die DDR im Jahre 1989 nicht mehr zahlungsfähig. Die zentral geleitete

Planwirtschaft hatte sich insoweit als nicht wettbewerbsfähig erwiesen, als die Fünfjahrespläne wohl nicht genügend Anreiz geboten haben, die Erneuerungen in den Unternehmen vorzunehmen, die notwendig gewesen wären, um Produkte und Produktionsverfahren der Nachfrage anzupassen. Die Unternehmen hatten daher keine Chance, ihre Innovationsfähigkeit in Markterfolge umzusetzen, da die Bürokratie bis in die Plankommission hinein systematische Änderungen der Pläne blockierte, weil sie naturgemäß selbst nicht in den Genuss zusätzlicher Gewinne infolge der Innovationen kommen konnte. So konnte letztlich immer nur mit großem Aufwand und auch nur punktuell der technologische Stand Westeuropas und insbesondere der alten Bundesrepublik Deutschland erreicht werden, niemals aber systematisch und in der ganzen Breite der Wirtschaft.¹

2. Der Übergang zur Marktwirtschaft

In welcher Form der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft erfolgen sollte, war in fast allen osteuropäischen Ländern nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ unklar. Insbesondere die Geschwindigkeit des Überganges war umstritten und es zeigte sich, dass gerade in diesem Punkt deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und den anderen osteuropäischen Ländern bestanden. Denn die ehemalige DDR vollzog diesen Übergang in einem Schritt, also schockartig, während die meisten anderen Länder mit Ausnahme von Polen das gleiche in kleinen Schritten, also gradualistisch, vollzogen. Es herrschte in diesen Ländern die Auffassung, eine schrittweise Vorgehensweise wäre politisch leichter durchsetzbar und benötige weniger Anpassungszwänge.

Diese Länder unterschätzten möglicherweise die Komplexität der wirtschaftlichen Faktoren in einer dynamisch-marktwirtschaftlichen Entwicklung, d. h. bildlich ausgedrückt: Mit dem Starten eines Zahnrades läuft noch nicht die gesamte Maschine, man muss die ganze Maschine ins Rollen bringen, was bei einer zögerlichen Transformation, beispielsweise der Beibehaltung dirigistischer planwirtschaftlicher Elemente, die Bemühungen im Keim ersticken kann. Beispiel für das Versagen des Gradualismus war möglicherweise die ehemalige Sowjetunion, die in ihren Reformbemühungen starke planwirtschaftliche Elemente aufrechterhielt.

Andererseits war auch bei „schnellen“ Ländern die wirtschaftliche Situation insoweit schwierig, als sich zunächst bei einem entschlossenen Übergang zur Marktwirtschaft vor allem eine wirtschaftliche Konsequenz einstellt: Die Preise steigen! Die Freigabe der Preise machte das Phänomen der „zurückgestauten Inflation“ sichtbar, d. h. die in Planwirtschaften vorrangige Situation, dass zuviel Geld zuwenig Gütern gegenübersteht. Eine Inflation tritt nicht auf, so dass Planwirtschaften ihre Güter absetzen können, indem den ausgezahlten Löhnen kein entsprechendes Güterangebot gegenübersteht, dass die Haushalte nachfragen würden, wenn sie Wahlmöglichkeiten hätten. Der Übergang zur Marktwirtschaft bedeutet aber nun, dass durch Flexibilität und unternehmerisches Engagement die Kosten gesenkt würden, wodurch die Preise sinken könnten und Reallöhne wieder höher würden. Es stünde dann mehr Kaufkraft zur Verfügung und die Nachfrage nach Gütern könnte steigen, die Wirtschaft insgesamt wachsen.

Alle Länder Osteuropas standen somit vor dem folgenden Dilemma:

Wählen sie einen niedrigen Wechselkurs, verschaffen sie dem eigenen Unternehmen

die Möglichkeit, auf den Weltmärkten zu konkurrieren, verschärfen allerdings so die Inflation wegen steigender Importpreise. Wählen sie einen hohen Wechselkurs, verkaufen sie ihre Produkte im Ausland schwieriger und die Gefahr hoher Arbeitslosigkeit wächst.

3. Die deutsche Wirtschafts- und Währungsunion

In der ehemaligen DDR wurde am 1. Juli 1990 die DM alleiniges Zahlungsmittel. Löhne, Gehälter und Renten bis zu DM 4.000,00 wurden zu einem Umtauschkurs von 1:1, über DM 4000,00 von 1:2 umgestellt. Die Folgen hiervon waren katastrophal. Der Wechselkurs zwischen DM und M der DDR lag 1989 noch bei 1:4 oder 1:5, was ungefähr einer realistischen Marktbewertung entsprochen hat. Durch den Wechselkurs 1:1 bzw. 2:1 wurde demzufolge die Mark um 400 – 500 % aufgewertet und die Produkte verteuerten sich um diesen Satz im Ausland. Der Umtauschkurs führte insoweit zu einem hohen Realeinkommen, wodurch allerdings die Produkte keinen Markt mehr fanden und die Arbeitslosigkeit kräftig anstieg. So lag die Arbeitslosenquote im Februar 1992 bei knapp 20 %, wohingegen die Industrieproduktion um 60 % sank.

Insoweit war das „Geschenk“ der Währungsunion zu dem Kurs von 1:1 bzw. 1:2 wohl ein Fehler, da die ostdeutschen Produkte vom Preis her nicht konkurrenzfähig sein konnten. Die Bundesregierung hätte daher entweder einen „realistischen“ Wechselkurs festsetzen müssen, der den Unternehmen Zeit gelassen hätte, ihre Kosten und Produktivitätsunterschiede an das Weltmarktniveau anzupassen oder sie hätte

diese Unterschiede in irgendeiner Form ausgleichen müssen. Doch keines von beiden ist geschehen.

Trotzdem ist die Währungsunion nicht als solche ein Fehler gewesen, da sie immerhin mit der DM den ostdeutschen Unternehmen eine internationale konvertible Währung zur Verfügung stellte, was eine wichtige Voraussetzung für das Bestehen im Markt war und damit den Industrie- und Investitionsstandort Ostdeutschland in die Weltwirtschaft einordnen konnte. Darüber hinaus hat die Einführung der DM sicherlich den schädlichen Abwanderungsdruck nach Westen teilweise stoppen können.ⁱⁱ

Es war jedoch ein Denkfehler zu glauben, die bloße Einführung der Geld- und Marktwirtschaft würde von allein die marode Wirtschaft der ehemaligen DDR ins Rollen bringen.

4. Das Problem der Betriebsschulden

Ein weiterer Fehler war die Übernahme von Altschulden der DDR-Betriebe in DM. Betriebsschulden hatten im sozialistischen System der DDR nichts mit der Kreditfinanzierung von Investitionen zu tun. Tatsächlich handelte es sich überwiegend um kreditfinanzierte Zahlungen an das System. Denn Steuern wurden in der DDR, wie wohl auch in den meisten anderen sozialistischen Ländern Osteuropas, in Form von Betriebsabgaben auf Produkte und Produktionen erhoben. Gewinne wurden vollständig abgeschöpft auch wenn sie für Investitionen benötigt wurden. Für neue Investitionen mussten Kredite aufgenommen werden, ohne dass bei der Kreditvergabe eine eigene Bonitätsprüfung stattfand. Setzte der Betrieb nicht mehr genügend ab oder steckte er aus anderen Gründen in roten Zahlen, musste er trotzdem zahlen, denn

das System war auf seine Eingänge angewiesen. Diese Steuerschulden finanzierte das Staatsbanksystem der DDR durch Kredite vor: durch Kreditschöpfung und Notendruck.ⁱⁱⁱ Diese „Kredite“, die sich das System selbst gewährte, beliefen sich ab der Währungsumstellung auf DM 398 Milliarden Mark der DDR. Unter weitgehender Zugrundelegung des für Unternehmen geltenden Umtauschsatzes von 2:1 wurden sie daraufhin auf rund 181 Milliarden DM umgestellt.

Aus wirtschaftlicher Sicht hätte es sich angeboten, diese Kredite „ersatzlos“ zu streichen, doch dies wurde nicht getan. Diese Schulden mussten in DM verzinst werden. Allein die Verzinsung belastete die Unternehmen bzw. die Treuhandanstalt, die Schulden und Verzinsungen der entsprechenden Unternehmen weitgehend übernahm, im Jahr 1991 mit ca. 12 Milliarden DM. Durch diese Betriebsschulden, die durch die Währungsunion unsinnigerweise zementiert wurden, wurde Unternehmen der Übergang in die Marktwirtschaft äußerst erschwert.

II. Die Entstehungsgeschichte der Treuhandanstalt

1. Die Zeit vor dem Treuhandgesetz

Bereits kurz nach dem Mauerfall am 9. November 1989 setzte eine verstärkte Abwanderungsbewegung der Bevölkerung aus der damals noch bestehenden DDR in den Westen ein. Zunächst war über mehrere Monate hinweg unklar, welche Wirtschaftsordnung sich die DDR geben sollte. Insbesondere war im Hinblick auf das Privateigentum lange unklar, was mit dem Volkseigentum geschehen sollte⁴.

Nach dem ersten maßgeblichen Gesetz, dem Unternehmensgesetz vom 7. März

1990, auch Modrow-Gesetz⁵ genannt, sollten ehemals private Betriebe, die während der DDR-Zeit in Volkseigentum überführt worden waren, in private Betriebe umgewandelt und an die Alteigentümer zurückübertragen werden. Ehemals volkseigene Kombinate und Betriebe konnten in Kapitalgesellschaften nach westdeutschem Recht umgewandelt werden⁶. Ebenfalls im März 1990 wurde die Treuhandanstalt durch einen Ministerratsbeschluss der DDR gegründet⁷, wobei die rechtliche Ausgestaltung erst im Juni 1990 erfolgte. Die Aufgabenstellung war klar: Die Treuhandanstalt sollte die ehemals volkseigenen Betriebe als Kapitalgesellschaften organisieren, damit sie unter marktwirtschaftlichen Bedingungen tätig werden konnten.

Problematisch war hierbei, dass den unter diesen Voraussetzungen umgewandelten Betrieben kein Privateigentum übergeben wurde. Statt dessen behielt sich die Treuhandanstalt das volkseigene Vermögen, das sich in sog. Fondsinhaberschaft der Betriebe befand, vor und wies auch die betriebsnotwendigen Grundstücke den Betrieben nicht als Eigentum zu. Diese erste Phase der Treuhandanstalt war somit durch eine Aufrechterhaltung des staatlichen Eigentums gekennzeichnet, nicht durch Bildung von Privateigentum. Die Betriebe bekamen lediglich eine privatrechtliche Form, ohne dass damit ein wirklicher Transformationsprozess zu einer Marktwirtschaft in Gang gesetzt wurde.

2. Die Entwicklung zum Treuhandgesetz

Am 18. März 1990 fanden in der noch bestehenden DDR die ersten freien Wahlen statt. Hierdurch wurde eine neue weitergehende Wirtschaftspolitik in Richtung Privateigentum möglich. Konsens bestand nun darin, dass konsequent privatisiert werden sollte,

wofür allerdings noch keine Rechtsgrundlage existierte. Daher kam es zur Verabschiedung des Treuhandgesetzes am 17. Juni 1990 durch die damalige Volkskammer der DDR. Im Rahmen dieses Gesetzes kam es zu Entscheidungen, die als Eckpfeiler der Transformation betrachtet werden können, über:

- die Verwendung des volkseigenen Vermögens;
- eine neue Rechtstechnik der gesellschaftsrechtlichen Umwandlung;
- die Ausstattung der Betriebe mit eigenen Vermögensgegenständen;
- die organisatorische Form der Treuhandanstalt und ihre Stellung im politischen System.

a) Die Verwendung des volkseigenen Vermögens

Während die Frage der Notwendigkeit der Privatisierung unumstritten war, gab es doch Diskussionen dahingehend, die Bevölkerung in irgendeiner Form an dem ehemaligen Volkseigentum zu beteiligen. Entsprechende Vorschläge kamen auch von westdeutscher Seite, die z.B. eine Ausgabe von Volksaktien für denkbar hielt⁸. Aufgenommen wurde allerdings nur eine Zielsetzung in die Präambel des Treuhandgesetzes, nach der Sparer ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden sollte. Diese Maßgabe war allerdings nachrangig gegenüber einer Nutzung des Vermögens zur Strukturanpassung der Wirtschaft und der Sanierung des Staatshaushaltes, wie sich bereits aus dem Staatsvertrag vom 8. Mai 1990 ergab. Hierin wird deutlich, dass eine Beteiligung der Bevölkerung für sekundär gegenüber der wichtigeren Privatisierung gehalten wurde. Diese Klausel im Treuhandgesetz wurde

dementsprechend auch relativ bald wieder gestrichen.

Diese Verweigerung einer generellen Beteiligung der Bevölkerung am volkseigenen Vermögen stellte eine deutsche Besonderheit dar, da in den meisten übrigen osteuropäischen Ländern eine Beteiligung der Belegschaft oder der Bevölkerung entweder ernsthaft diskutiert oder auch praktiziert wurde. Wenn man dem Begriff des volkseigenen Vermögens eine Bedeutung beimessen will, so liegt diese Beteiligung auch nahe. Wenn diese in der damaligen DDR nicht geschehen ist, dann liegt es wohl auch daran, dass ein durchsetzungsfähiger politischer Wille hierzu sowohl in der ehemaligen DDR als auch insbesondere in der alten Bundesrepublik Deutschland gefehlt hat.

Gründe hierfür sind einerseits wohl darin zu sehen, dass in Deutschland im Gegensatz beispielsweise zum anglo-amerikanischen Bereich eine breite Schicht von Aktionären keine Tradition hat⁹. Darüber hinaus bestand das klare Interesse von finanzkräftigen westdeutschen Unternehmen, die ostdeutsche Konkurrenz der gleichen Branche schnellstmöglich aufzukaufen, ohne sich mit einer Vielzahl von Kleinaktionären auseinandersetzen zu müssen. Hierfür mussten zwar auch erhebliche Investitionen in Kauf genommen werden, aber die westdeutschen Unternehmen haben dadurch die Gefahr von innerdeutscher Konkurrenz vermieden.

Darüber hinaus wurde noch 1990 der Wert des DDR-Wirtschaftsvermögens vollkommen falsch eingeschätzt. Die Einschätzung des damaligen Treuhandpräsidenten Detlef Rohwedder, das zu privatisierende Vermögen beläufte sich auf etwa DM 600 Milliarden, dokumentiert die Diskrepanz zwischen Einschätzung und Realität¹⁰. Erst in der Folgezeit relativierte sich diese optimistische Einschätzung im Zusammenhang mit den ersten groß

angelegten finanziellen Unterstützungsmaßnahmen. Am Ende ihrer Tätigkeit hinterließ die Treuhandanstalt einen Schuldenberg von DM 270 Milliarden. Spätestens hieran wird deutlich, dass an eine unentgeltliche Beteiligung der DDR-Bevölkerung nicht zu denken war. Letztlich hätte man allerdings sicherlich darüber nachdenken können, die DDR-Bevölkerung in irgendeiner Form entgeltlich an dem Volkseigentum zu beteiligen, wodurch zumindest in psychologischer Hinsicht die deutsche Wiedervereinigung harmonischer verlaufen wäre.

b) Die neue Rechtstechnik der Umwandlung

Die Umwandlung der ehemals volkseigenen Betriebe in Kapitalgesellschaften setzte zunächst die Eigeninitiative der Betriebsdirektoren voraus, welche die notwendigen Anträge zu stellen hatten. Ein Phänomen des Transformationsprozesses war es, dass diese Umwandlung in eine privatrechtliche Form, die eine Partizipation der Betriebe erforderte, nur sehr zögerlich vorgenommen wurde. Offensichtlich sah die Unternehmensführung keinen Vorteil darin, ihren Betrieb umzuwandeln. Zwar mag nachvollziehbar sein, dass die Betriebsdirektoren fürchteten, in einem anderen System ihren Arbeitsplatz zu verlieren, andererseits hätten sie durch eine gesellschaftsrechtliche Umwandlung einen Handlungsfreiraum gewonnen, der sie unabhängig von der bisher allmächtigen Planbehörde machte. Weiterhin kam es durch dieses zögerliche Verhalten zu einem Nebeneinander von einerseits umgewandelten Kapitalgesellschaften und andererseits noch volkseigenen Betrieben mit planwirtschaftlichen Strukturen. Da dieser Zustand, innerhalb eines wirtschaftlichen Rahmens zwei konträre Systeme koexistieren zu lassen,

volkswirtschaftlich untragbar war, wurde diese Form der Umwandlung schnell geändert und über das Treuhandgesetz zu einem Stichtag (01.07.1990) eine gesetzliche Umwandlung der ehemals volkseigenen Betriebe und Kombinate in Kapitalgesellschaften beschlossen. Somit wurden aus rechtlicher Sicht marktwirtschaftliche Bedingungen geschaffen, in dem einzelne, eigenverantwortliche Unternehmen gebildet wurden, die ihren Freiraum nutzen konnten, sich allerdings auch an Gewinn- und Verlustrechnungen messen lassen mussten.

c) Die Ausstattung der Betriebe mit Vermögen

Bei der Überlegung, wie die neu umgewandelten Kapitalgesellschaften mit Vermögen ausgestattet werden konnten, gab es grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Entweder man verteilte das volkseigene Vermögen neu auf die einzelnen juristischen Personen, d. h. Kapitalgesellschaften, Kommunen oder Staat oder man beließ ihnen, was sie schon besaßen. Nach dem Treuhandgesetz wurde der zweite Weg gewählt. Danach bekamen die Betriebe zu Eigentum, was sie vorher in sog. Fondsinhaberschaft bzw. Rechtsträgerschaft an Grund und Boden besessen hatten. Die „Fondsinhaberschaft“ wurde als ein eigentümerähnliches Recht verstanden, das dem operativen Verwalter des Betriebsvermögens zugewiesen war. Unter „Rechtsträgerschaft“ wurde ein Nutzungs- und Verfügungsrecht auf der Grundlage einer Rechtsverordnung verstanden. Sowohl Fondsinhaberschaft als auch Rechtsträgerschaft waren rechtliche Figuren, die es ermöglichten, innerhalb des Volkseigentums unterschiedliche Zuordnungssubjekte zu schaffen.

Dieser Übergang von reinen Fonds- oder Nutzungsrechten zu Privateigentum war

einerseits für die wirtschaftliche Gesundung der Betriebe wichtig, da sie nunmehr Grund und Boden besichern und damit Investitionen in die Wege leiten konnten. Grund und Boden war vielfach der einzige wirkliche Wert, den die Betriebe hatten. Andererseits kam es zu Ungerechtigkeiten, da die Verteilung von Grundstücken zu DDR-Zeiten aufgrund der relativen Wertlosigkeit von Grund und Boden nicht nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, sondern teilweise nach dem Zufallsprinzip erfolgte. So hatten nach der Übertragung manche Betriebe übertrieben viel Grund und Boden, manche sehr wenig, ohne dass es dafür einen nachvollziehbaren Grund gab.

d) Die organisatorische Ausgestaltung der Treuhandanstalt (THA)

Bei der Frage, wie die Treuhandanstalt organisatorisch aussehen sollte, ging es um eine privatrechtliche Ausgestaltung, die das Bundeskanzleramt und das Bundeswirtschaftsministerium befürworteten oder eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung, wie sie Rechtswissenschaftler und Vertreter der Wirtschaft bevorzugten. Letztlich setzte sich die zweite Auffassung durch und diese größte Privatisierungsagentur, die es in Europa jemals gab, wurde als Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet. Durch diese gewählte Form konnte vor allem das Problem der Mitbestimmung der Arbeitnehmer umgangen werden, von der angenommen wurde, sie verzögere und kompliziere Entscheidungen. Darüber hinaus konnte eine stärkere Anbindung an das politische System und damit die Aufsichtsbefugnis der Regierung sichergestellt werden. Seit dem 3. Oktober 1990 wurde die Fach- und Rechtsaufsicht über die Treuhandanstalt durch den Bundesfinanzminister ausgeübt. Die parlamentarische Kontrolle über die

Tätigkeit der Treuhandanstalt erfolgte seit Oktober 1990 über einen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages.

III. Die Aufgaben der Treuhandanstalt

1. Die gesetzlichen Grundlagen

Auskunft über die Aufgaben der Treuhandanstalt gibt das Treuhandgesetz. Hiernach sollte die Treuhandanstalt die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung zurückführen, die Wettbewerbsfähigkeit herstellen, Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitstellen, nicht sanierungsfähige Unternehmen stilllegen und verwerten, sowie Arbeitsplätze sichern. Darüber hinaus sollte sie volkseigenes Vermögen, das kommunalen Aufgaben und kommunalen Dienstleistungen dient, den Gemeinden und Städten zurückübertragen bzw. Unternehmen und Grundstücke an ehemalige Eigentümer reprivatisieren. Sieht man von den zuletzt erwähnten Spezialaufgaben ab, so kristallisieren sich folgende drei Hauptaufgaben der Treuhandanstalt heraus: die Privatisierung, Sanierung und Abwicklung der neu entstandenen Kapitalgesellschaften.

2. Rangverhältnis der Aufgaben

Keine andere Debatte hat die Aufgabenerledigung der Treuhandanstalt derart stark begleitet wie die Frage nach dem Vorrang von Sanierung oder Privatisierung. Die eigene Arbeit der Treuhandanstalt wurde durch folgenden Grundsatz bestimmt: „*Schnelle Privatisierung – entschlossene Sanierung – behutsame Stilllegung*“.

Diese Grundaussage zog sich wie ein roter Faden durch die Sprache und das Tun der

Treuhandanstalt¹¹. Hierbei sah man den eigenen Auftrag als erfüllt an, wenn die Wirtschaft in den neuen ostdeutschen Bundesländern, d. h. der ehemaligen DDR, eine ausreichende Eigendynamik erreicht, d. h. wenn die Marktwirtschaft anfängt, sich selbst zu tragen¹². Fraglich war, wie dieser Auftrag im Tagesgeschäft umgesetzt werden sollte und welches Instrument aus dem „operativen Dreiklang“ (Privatisierung, Sanierung, Stilllegung) tatsächlich den Vorrang haben sollte.

Blickt man auf die gesetzlichen Grundlagen, so wurde vielfach eingewandt, diese bildeten ein unsystematisches und verworrenes Knäuel von im Grunde richtigen Einzelaufträgen, über welche allerdings die Frage des Verhältnisses und der Gewichtung der verschiedenen Funktionen zueinander offen geblieben sei¹³. Allerdings lässt sich der Vorrang der Privatisierung bereits aus dem Staatsvertrag vom 18.05.1990 ablesen, wenn es heißt: „Die soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung wird insbesondere bestimmt durch Privateigentum.“ In dem gemeinsamen Protokoll zum Staatsvertrag finden sich folgende Vorgaben:

„1) Wirtschaftliche Leistungen sollen vorrangig privatwirtschaftlich und im Wettbewerb erbracht werden. ... 2) Unternehmen im Staatseigentum werden nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit geführt. Diese sind so rasch wie möglich wettbewerblich zu strukturieren und soweit wie möglich in Privateigentum zu überführen. ...“

Auch das Treuhandgesetz sagt in seinem ersten Paragraphen: „Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren.“ (§ 1 Abs. 1 Treuhandgesetz).

Daraus lässt sich ein eindeutiger Vorrang privatwirtschaftlicher Betätigung ableiten, der nur gewährleistet ist, wenn die

bisherigen volkseigenen Betriebe in Privateigentum überführt werden. Dies entspricht auch dem Konzept der Bundesregierung, welche die Aufgabe der Treuhandanstalt insbesondere darin sah, die Privatisierung vorrangig zu betreiben¹⁴. Dies schloss die Sanierung von sanierungsfähigen Betrieben nicht aus, sondern deutet nur das Endziel solcher Maßnahmen an: die Privatisierung. Es entsprach nicht dem Interesse des Staates, über den Umweg der Sanierung „dauerhafte Subventionierungstatbestände“ zu schaffen.

3. Auswirkungen auf das Tagesgeschäft

Auch wenn nun der Treuhandanstalt relativ präzise Aufgaben zu ihrem Auftrag gestellt wurden, blieb doch ihr Beurteilungsspielraum hinsichtlich der zu leistenden Privatisierung, Sanierung und Abwicklung groß. Dies lag insbesondere daran, dass nicht genau feststellbar war, wann ein Betrieb noch sanierungsfähig war und welche finanziellen Mittel man in den Betrieb investieren musste, um ihn wettbewerbsfähig zu machen. Die Treuhandanstalt entwickelte hieraus eine Politik, die nicht die Frage nach der Sanierung oder Privatisierung stellte, sondern nach Privatisierung oder Liquidation. Gemeinsam war das Ziel der Umstrukturierung der Wirtschaft, also letztlich des Strukturwandels. Offensichtlich war auch die Notwendigkeit, Arbeitsplätze abzubauen.

Bei den ca. 8.000 zu privatisierenden Unternehmen, deren Probleme zumeist in einer zu geringen Kapitaldecke, verdeckter Arbeitslosigkeit sowie ineffizienten Strukturen und weggebrochenen Märkten lag, gab es kein überlebenssicheres Erfolgsrezept. Eine Sanierung durch die Treuhandanstalt hätte allenfalls zu einer Stabilisierung auf niedrigerem Niveau

geführt. Eine Umstrukturierung wäre somit ökonomisch gesehen falsch gewesen. Die Schlussfolgerung für die Treuhandanstalt war, dass eine schnelle Privatisierung für den Kernbereich des Unternehmensbestandes als der effizientere, schnellere und sichere Weg zum Erfolg angesehen wurde (Stichwort: „Privatisierung ist die wirksamste Sanierung.“).

In der täglichen Arbeit musste der Vorstand der Treuhandanstalt versuchen, die per se inkompatibel erscheinenden Strategievarianten (Privatisierung, Sanierung, Liquidation) miteinander in Einklang zu bringen, was durch die Formulierung von Richtlinien und Organisationsanweisungen versucht wurde, an welchen sich die Mitarbeiter im Einzelfall orientieren konnten. Da die Treuhandanstalt sehr konsequent das Dezentralisierungsprinzip und eine weitgehende Autonomisierung der operativen Mitarbeiter verfolgte, wurde hierdurch einerseits genügend Spielraum gelassen, andererseits auch ein ausreichender Leitfaden für eine Einheitlichkeit der Entscheidungen geschaffen. Das Fehlen konkreter Erfahrungen bei der Aufgabenerfüllung führte zu einer experimentellen Dynamik, die höchstwahrscheinlich durch ein zu strenges Regelwerk erstickt worden wäre. Letztlich war die relativ große Eigenverantwortlichkeit der operativ tätigen Mitarbeiter ausschlaggebend dafür, dass es gelungen ist, die Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt bis Ende 1994 weitgehend zu beenden. Dies gelang dadurch, dass die Treuhandanstalt ihren weitgefassten Auftrag auf die unternehmerische Perspektive verringerte und so das grundsätzliche Steuerungsproblem (zwischen Staat und Markt) in die Nähe des Wettbewerbs rückte.

Die Sanierungsbegleitung hat sich im Laufe der Jahre zwar intensiviert und verfeinert, tatsächlich saniert hat die Treuhandanstalt aber nie. Eindeutige Priorität war die Privatisierung. Wenn eine solche nicht möglich war, musste aufgeteilt werden: zunächst Aufspaltung des Unternehmens durch Entflechtung, später Privatisierung oder Stilllegung der Teilbetriebe. Aus der Liquidation heraus bot sich für schwierigere Fälle die Möglichkeit einer zweckentfremdeten Entwertung der Reste (z.B. Verkauf von Grundstücken oder Betriebsteilen). Die Sanierungsaufgabe der Treuhandanstalt verengte sich somit auf die vorbereitende Begleitung der Unternehmen auf dem Weg zur endgültigen Privatisierung oder Stilllegung.

4. Die Erfüllung der Aufgaben zwischen öffentlichem und privatem Recht

Fraglich war, unter welches Rechtsregime die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt fiel. Einerseits hatte sie einen öffentlich-rechtlichen Auftrag nach dem Treuhandgesetz und dem Einigungsvertrag zur Privatisierung, Sanierung und Liquidation. Andererseits wurde sie Inhaberin der Anteile der umgewandelten Kapitalgesellschaften und war somit in einer Gesellschafterstellung gegenüber ihren Unternehmen. Während einige Gerichte annahmen, dass Streitigkeiten über den Verkauf von Gesellschaftsanteilen durch den öffentlich-rechtlichen Charakter des Treuhandauftrages geprägt seien und somit der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei, gingen das Oberverwaltungsgericht Berlin sowie das Kammergericht davon aus, dass das Handeln der Treuhandanstalt zivilrechtlicher Natur sei. Letztlich dürfte die sogenannte „Zweistufenlehre“ das Problem am elegantesten lösen, wonach das „ob“ der Privatisierung den öffentlich -

rechtlichen Vorgaben, insbesondere dem Gleichheitssatz aus Artikel 3 Grundgesetz unterliegt, wohingegen das „wie“, d.h. die Durchführung der Privatisierung, zivilrechtlich erfolgte.

5. Verfassungsrechtliche Probleme bei der Aufgabenerfüllung durch die Treuhandanstalt

Die Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt war nicht nur durch die Entscheidung über den Vorrang der Strategievarianten zwischen Privatisierung, Sanierung und Liquidation höchst kompliziert, sondern es stellten sich auch verfassungsrechtliche Probleme:

a) Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Das Grundgesetz gestaltete die Eigentumsgarantie sozialpflichtig aus (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG). In einer Grundentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) wurde allerdings festgestellt, dass Vermögenswerte, die zu DDR-Zeiten enteignet worden waren, grundsätzlich zurückzugeben sind (Rückgabe vor Entschädigung)¹⁵. Das subjektive Recht des früheren Eigentümers wurde damit über das allgemeine wirtschaftliche Gebot schneller Investitionen und die Notwendigkeit der Verbesserung der Lebensverhältnisse bzw. auch die Rechte von langjährigen Nutzern gestellt. Den Vorgaben des Grundgesetzes, d.h. dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wurde damit möglicherweise nicht entsprochen, weil diese Regelung zu Lasten der Nutzer und Investoren ging.

Da sich in der praktischen Arbeit der Treuhandanstalt allerdings sehr schnell herausstellte, dass die Rückgabeverfahren sehr viel mehr Zeit in Anspruch nahmen

als dies ursprünglich gedacht war (ein Verwaltungsverfahren mit anschließendem Prozess über zwei Instanzen vor den zuständigen Verwaltungsgerichten dauert in der Regel mindestens fünf Jahre) und damit dringend notwendige Investitionen erschwert oder gar verhindert wurden bzw. das betroffene Unternehmen nicht privatisiert werden konnte, schuf der deutsche Gesetzgeber schnell Abhilfe. Es wurde bereits 1992 das sogenannte Investitionsvorranggesetz (InVorG) erlassen, das das Veräußerungsverbot bei restitutionsbelasteten Vermögenswerten außer Kraft setzte, wenn durch die verfügbare Treuhandanstalt oder Kommune ein Unternehmen oder Grundstück veräußert wurde und durch einen Investitionsvorrangbescheid festgestellt wurde, dass diese Veräußerung einem besonderen Investitionszweck dient. Als besonderer Investitionszweck bei Unternehmen wurde angesehen, wenn dieses verwendet werden sollte,

1. um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern oder die Wettbewerbsfähigkeit verbessernde Investitionen zu ermöglichen oder
2. weil der Alteigentümer keine Gewähr dafür bietet, dass er das Unternehmen fortführen oder sanieren wird oder
3. um die Stilllegung oder Gesamtvollstreckung des Unternehmens bei nach kaufmännischer Beurteilung sonst auf Dauer nicht zu vermeidender Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung zu verhindern.

Bei Grundstücken oder Gebäuden lag ein solcher besonderer Investitionszweck vor, wenn sie verwendet werden sollten zur

1. Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere durch Errichtung oder Erhaltung einer

REFERATE

gewerblichen Betriebsstätte oder eines Dienstleistungsunternehmens,

2. a) Schaffung neuen Wohnraums, b) Wiederherstellung abgegangenen Wohnraums oder c) Durchführung baulicher Maßnahmen, die den Gebrauchswert bestehenden Wohnraums nachhaltig erhöhen und die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern sollten, ...,

3. Schaffung der für die Investition erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen.

Durch ein Verwaltungsverfahren, in welchem der Alteigentümer das Recht eingeräumt bekam, ein eigenes gleichwertiges Konzept dem Vorhaben des Investitionsträgers entgegenzustellen und durch eigene investive Maßnahmen den Vermögenswert zu erhalten, wurde eine schnelle Entscheidung über die Zukunft des Vermögenswertes getroffen. Dieses Verfahren hat sich in erstaunlichem Maße in der täglichen Arbeit der Treuhandanstalt bewährt und führte dazu, dass in einer unzähligen Anzahl von Fällen der drohende Stopp von Privatisierungsmaßnahmen und damit von dringend erforderlichen Investitionen verhindert werden konnte. Dem Recht des Alteigentümers wurde durch seine Beteiligungsmöglichkeit an diesem Investitionsvorrangverfahren genauso Rechnung getragen, wie dem verfassungsrechtlichen Gebot der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Artikel 14 GG.

Auch den Rechten langjähriger Nutzer von Grundstücken wurde durch das Einfügen einer Klausel in das sogenannte Vermögensgesetz vom 23. September 1990 (VermG) Rechnung getragen. So wurde die Rückübertragung von Vermögenswerten dann ausgeschlossen, wenn

natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Stiftungen nach dem 8. Mai 1945, dem Ende des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland, in redlicher Weise an dem Vermögenswert Eigentum oder dingliche Nutzungsrechte erworben haben. Diese Klausel hatte im Zuge der Treuhandprivatisierung erhebliche praktische Relevanz, da beispielsweise alle DDR-Bürger, die im Vertrauen auf den Bestand des Rechtsgeschäfts vor dem offensichtlichen Ende der DDR-Regierung ein Grundstück erworben und wert erhöhende oder substanzerhaltende Investitionen vorgenommen haben, geschützt wurden. Als unredlich wurde nur angesehen, wenn der Erwerb dieses Vermögenswertes

a) nicht im Einklang mit dem zur Zeit des Erwerbes geltenden allgemeinen Rechtsvorschriften stand und der Erwerber dies hätte wissen müssen oder

b) darauf beruhte, dass der Erwerber durch Korruption oder Ausnutzung einer persönlichen Machtstellung auf den Erwerb eingewirkt hat oder

c) davon beeinflusst war, dass sich der Erwerber eine von ihm selbst oder von dritter Seite herbeigeführte Zwangslage oder Täuschung des ehemaligen Eigentümers zu Nutze gemacht hatte.

Der grundsätzlich rückgabeberechtigte Alteigentümer ist in Fällen eines solchen redlichen Erwerbs und damit Bevorzugung des Nutzers auf eine Entschädigungszahlung verwiesen. Diese wird allerdings durch Verwaltungsakt erst ab dem Jahr 2004, d.h. 14 Jahre nach Ende der DDR, ausgezahlt. Hier muss festgestellt werden, dass diese Form von Benachteiligung der Alteigentümer durch den Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des

Eigentums nicht mehr gefordert gewesen wäre.

b) Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den deutschen Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Artikel 28 Abs. 2 GG ist die Zentralnorm für die rechtliche Bewertung jeder kommunalen Tätigkeit und stellte dementsprechend auch den Maßstab dafür dar, ob die Vermögenszuordnung bzw. Rückgabe der den Kommunen zustehenden Vermögenswerte in der ehemaligen DDR seinen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Dieses Recht der kommunalen Selbstverwaltung wurde im Rahmen der Transformation der DDR-Planwirtschaft in die Marktwirtschaft in einer Vielzahl von Fällen verletzt und mehr oder weniger mit pragmatischen Notwendigkeiten begründet. So ist beispielsweise die Energieversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge klassische Aufgabe der Kommunen¹⁶. Durch den Erlass eines eigenen Gesetzes (§ 4 Abs. 2 S. 2 Kommunalvermögensgesetz) hat der bundesdeutsche Gesetzgeber auf erheblichen Druck der großen westdeutschen Energiekonzerne allerdings die Kommunen in den neuen Bundesländern bei der Gründung eigener Stadtwerke auf einen Minderheitsanteil von maximal 49 % beschränkt und dies damit begründet, dass aufgrund der offensichtlich fehlenden Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Gemeinden die Energieversorgung in Ostdeutschland nicht gewährleistet werden könnte. Dies sollte über die Beteiligung der westdeutschen Stromkonzerne erreicht werden, da den Kommunen die

Übernahme der Elektrizitätsversorgung aus personellen und vor allem wirtschaftlichen Gründen nicht zugetraut wurde. Der damalige Bundesinnenminister Schäuble hat dies relativ deutlich zum Ausdruck gebracht:

„Wir konnten es drehen und wenden, wie wir wollen, ohne die Konzerne würde es im nächsten Winter ziemlich kalt werden in den neuen Ländern.“¹⁷

C Struktur und Würdigung des deutschen Privatisierungskonzeptes

I. Allgemeine Strukturen

Sicherlich ist es unmöglich, einen objektiven Maßstab für ein Privatisierungskonzept zu entwickeln. Betrachtet werden können jedoch allgemeine Strukturen der Privatisierung. Auch wenn es eine Marktwirtschaft nach einem genauen Fahrplan nicht geben kann, so muss sie doch von der Regierung konzipiert und entwickelt werden. Das gleiche gilt für die Privatisierung. Diese ist ein politischer Prozess, weil er von den politischen Akteuren initiiert wird, obwohl das Ziel gerade die Loslösung der Wirtschaft von der politischen Sphäre und dem Staat insgesamt ist. Hier eine Dynamik zu entwickeln und durchzuhalten, ist eine der Hauptschwierigkeiten der Privatisierung, bietet aber sicherlich auch einen Hinweis auf die Ernsthaftigkeit, mit der Reformen durchgeführt werden. Außerdem ist die Privatisierung ein echter Transformationsprozess. Dies heißt, dass ein politischer Wille und wohl auch eine politische Notwendigkeit besteht, die staatlichen Betriebe zu transformieren, d.h. in die Marktwirtschaft mit der Existenz von Privateigentum zu überführen.

Betrachtet man die hohen Transformationskosten, die durch die Privatisierung in Deutschland entstanden sind (Defizit der Treuhandanstalt nach Beendigung der Privatisierungstätigkeit ca. 270 Mrd. DM), könnte man davon ausgehen, dass es sich hierbei um eine gigantische Verschwendung öffentlicher Mittel handelte. Andererseits ist ein wesentliches Motiv der Transformation, dass diese sozialverträglich gestaltet werden sollte. Da die Betriebe nicht von heute auf Morgen privatisiert werden können, muss die Durchsetzung eine gewisse politische Dauer und Stabilität erfahren. Denn Privatisierungskonzepte sind auch abwählbar!

Die Transformation der Betriebe darf auch nicht zeitlich grenzenlos sein. Bei einem Betrieb der dauerhaft im staatlichen Besitz bleibt, ist die Transformation gescheitert. Eine Transformation ist ein befristeter Prozess. Er überführt den einen Zustand in einen anderen. Keine Transformation liegt vor, wenn eine Privatisierung zwar gewollt, aber nicht mehr möglich ist. Dieser Punkt ist von großer praktischer Bedeutung, weil viele Betriebe nicht privatisierbar sind und im staatlichen Besitz verbleiben müssen. Hier stellt sich die Frage, was mit diesen Betrieben geschieht und welche Konsequenz dies für das Wirtschaftssystem hat, in dem private und eine große Anzahl von staatlichen Unternehmen tätig sind.

Als Maßstab eines gelungenen Privatisierungskonzeptes können wahrscheinlich die marktwirtschaftlichen Zielvorgaben herangezogen werden. Dazu gehören unabdingbar folgende Kriterien:

- a) Änderung der Eigentumsordnung, insbesondere Privateigentum an Produktionsmitteln,
- b) Wegfall der staatlichen zentralen

Wirtschaftsplanung und Herauslösung der Betriebe aus dem Planungssystem,

- c) Kapitalversorgung über den Markt und nicht über den Staatshaushalt,
- d) freie Preisbildung.

II. Makroökonomische Folgen des Transformationsprozesses

Die typischen Erscheinungen einer Transformation von einer Plan- in eine Marktwirtschaft sind die folgenden:

- a) Einbruch der Industrieproduktion,
- b) Anstieg der Inflationsrate,
- c) Anstieg der Arbeitslosenzahlen.

Für die Transformation in eine Marktwirtschaft lassen sich zwei Vorgehensweisen empfehlen, die sich hinsichtlich ihrer Geschwindigkeit unterscheiden:

- die Schocktherapie, die den sofortigen Übergang zu sämtlichen Bedingungen der freien Marktwirtschaft will,
- der Gradualismus, der die Einführung der Marktwirtschaft erst nach und nach geschehen lässt.

Welche dieser beiden Vorgehensweisen letztlich die bessere ist, lässt sich nicht objektiv entscheiden. Beide Modelle haben allerdings Auswirkungen auf die Privatisierungskonzepte. Wenn bei der sogenannten Schocktherapie mehr auf Schnelligkeit geachtet wird, liegen Massenprivatisierungsverfahren nahe, so dass die Betriebe relativ schnell in private Hände kommen. Diese Beispiele wurden z.B. in Polen und der Tschechoslowakei praktiziert. Russland hatte dagegen mit

seinem Gradualismus wahrscheinlich wenig Erfolg, da sich alte Strukturen zu lange gehalten haben und die eingeführte Marktwirtschaft auf der anderen Seite nicht in ein soziales System eingebunden werden konnte. Ungarn, das ebenfalls graduell vorgeht, hatte bei seinen Bemühungen sehr viel mehr Erfolg.

III. Notwendige Strukturen eines erfolgreichen Privatisierungskonzeptes

1. Organisationsrechtliche Ausgestaltung der Privatisierungsbehörde

Die Selbständigkeit der Privatisierungsbehörde, eine Lösung, wie sie Deutschland und auch Ungarn gewählt haben, scheint ein notwendiger Grundstein für eine erfolgreiche Privatisierung zu sein. Eine Agentur oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts bietet einen größeren Abstand zur Politik und Regierung, kann für diese Aufgabe speziell konzipiert werden, muss keine bürokratischen Strukturen übernehmen, sondern kann gezielt und an der Sache orientiert einen Apparat aufbauen. Privatisierung ist von ihrem Ziel her auch ein Stück Entpolitisierung, da letztlich nur wirtschaftliche Erwägungen im Vordergrund stehen. Um den marktwirtschaftlichen Prozess soweit wie möglich in Gang zu setzen, sind schnelle Privatisierungen notwendig. Dies setzt eine Organisation voraus, die dies ermöglicht.

2. Ausgestaltung der Eigentümerposition des Staates

Das Konzept der Treuhandanstalt sah die Zusammenlegung der Privatisierungsaufgabe von Betrieben sowie der Eigentumsverwaltung vor. Andere Länder des ehemaligen Ostblocks haben Verwaltungs- und Privatisierungsaufgaben

getrennt¹⁸. Die entstehende Kompetenzkonzentration, wie dies in Deutschland durch die Treuhandanstalt der Fall war, die neben den Eigentums-, Verwaltungs- und Privatisierungsaufgaben auch ein Ineinandergreifen von privatrechtlichen Aufgaben, wie insbesondere der Privatisierungstätigkeit und hoheitlichen Aufgaben vorsah, wie z.B. der Erteilung von Investitionsvorrang- bzw. Vermögenszuordnungsbescheiden, mag zwar grundsätzlich problematisch sein, ist jedoch der effizientere Weg, eine schnelle Privatisierung zu erreichen. Eine Trennung der beiden Aufgabenbereiche hätte nicht nur doppelte Kosten durch die Einrichtung zweier Behörden zur Folge, sondern würde durch die entstehenden langen Verwaltungswege, jede Privatisierung verzögern.

3. Umwandlung der Staatsbetriebe in Kapitalgesellschaften

Die Umwandlung der zu privatisierenden Betriebe in Kapitalgesellschaften ist ein notwendiger Schritt zur Privatisierung, der gesetzlich festgelegt werden sollte, wie es in Deutschland nach den schlechten Erfahrungen mit der eigenverantwortlichen Umwandlung durch Betriebsdirektoren erfolgt ist. Die schnelle Umwandlung dient dazu, dass sich privatrechtliche Organisationsformen einspielen, was für eine neu entstehende Rechtskultur von großer Bedeutung ist.

4. Übereignung des Anlagevermögens und des Grund und Bodens an die Betriebe

Die Vermögensausstattung der Betriebe mit dem Anlagevermögen und dem Grund und Boden ist eine notwendige Voraussetzung der Privatisierung, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann¹⁹. Sie ist Voraussetzung dafür, dass die Betriebe in einer Marktwirtschaft

überhaupt wirtschaftlich frei agieren können. Aufgrund dieses Grundvermögens, welches in einem Übergangssystem zur Marktwirtschaft oftmals die einzige sichere Finanzierungsgrundlage darstellt, können sie Kredite aufnehmen, den Boden sichern und notwendige Investitionen vornehmen.

5. Art und Form der Privatisierung

Grundsätzlich können bei einer Privatisierung die Geschäftsanteile der Kapitalgesellschaft oder das Unternehmensvermögen bzw. Teile hiervon verkauft werden. Hier gibt es sicherlich keine Pauschallösung, sondern in der Regel werden Sachzwänge bzw. der Einzelfall die Antwort vorgeben. Bei dem nur partiellen Verkauf von Unternehmensvermögen wird sich immer die Frage stellen, ob man lebende Wirtschaftseinheiten auseinanderreißen soll. Teilweise ist dies notwendig, um überhaupt große Kombinate verkaufen zu können.

6. Stellung der Mitarbeiter

Abschließend sollte man sich die Frage stellen, ob die Belegschaft eines Betriebes an der Privatisierung evt. auch in der Form eines „management buy out“ beteiligt werden sollte. Dies mag eine Detailfrage sein, ist aber für die Akzeptanz und letztendlich auch den Erfolg einer Privatisierung durchaus wichtig und kann den Verlauf und die Chancen der Privatisierung eines Betriebes erheblich beeinflussen.

D. Ausblick

Ich hoffe, dieses Referat gab einen kleinen Einblick in die Erfahrungen bei der Transformation einer Planwirtschaft in die

soziale Marktwirtschaft in Deutschland in den Jahren seit der deutschen Wiedervereinigung. Deutlich geworden ist hoffentlich, dass es ein Rezept für eine erfolgreiche Privatisierung und demzufolge den Übergang in die Marktwirtschaft nicht gibt. Das Modell „Treuhandanstalt“ war für das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten und den Übergang in eine Marktwirtschaft wahrscheinlich der richtige Weg, wobei es für Deutschland sicherlich ein wichtiger Lernerfolg war, dass die erforderte Geschwindigkeit für die schnelle und erfolgreiche Privatisierung keine Perfektion erwarten lassen konnte.

„... Der Grundwiderspruch der Treuhandanstalt ist, dass sie etwas tun muss, was eigentlich gar nicht geht – und das mit einer hohen Anforderung an Rationalität, gleichzeitig mit einer hohen Anforderung an Pragmatismus. Und das in Deutschland, wo wir keine Tradition im rationalen Pragmatismus haben.“²⁰

Eine wichtige Erfahrung war zweifellos, dass ideologische Ansätze bei der Privatisierung aufgrund der praktischen Erfordernisse und geforderten Schnelligkeit, in der Regel zurückstehen mussten, um überhaupt eine erfolgreiche Privatisierung ermöglichen zu können. Die langjährige Präsidentin der Treuhandanstalt, Birgit Breuel, fasste dies in folgender Aussage zusammen:

„... Privatisierung ist für uns kein ordnungspolitisches Glaubensbekenntnis. Für uns ist sie der Kampf um Investoren, die die Fähigkeit und das Kapital einbringen, ein Unternehmen im Markt erfolgreich zu etablieren.“²¹

Anmerkungen

- 1 Burchardt, Wirtschaftsdynamik im Realsozialismus, Gründe seines Scheiterns. Osteuropa 2 – 1995, Seite 103 ff.
- 2 Dieses Motiv findet sich in der Denkschrift zum Staatsvertrag, BT-DR 11/7171, S. 98
- 3 Wild, Die Treuhandanstalt ein Jahr nach Inkrafttreten des Treuhandgesetzes – eine aktuelle Zwischenbilanz, in Hommelhoff, Treuhandunternehmen im Umbruch, 1991, S. 5
- 4 hierzu: Fischer/Schröter, „Die Entstehung der THA, in Treuhandanstalt – das Unmögliche wagen“, S. 18 ff.
- 5 nach dem damals amtierenden Ministerpräsidenten der DDR Hans Modrow benannt
- 6 sog. Umwandlungsverordnung vom 1. Mai 1990, GBl. I, Nr. 14, S. 107
- 7 Beschluss zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt), GBl. I, Nr. 14, S. 107
- 8 s. Waigel, in, „Auf dem Weg zur Deutschen Einheit: deutschlandpolitische Debatten im Deutschen Bundestag“, Bonn 1990, S. 468 oder Matuschka, Albrecht, „10 Schritte zu einer attraktiven DDR“, in: Forbes - Essay, Nr. 3, 1990
- 9 So sind in Großbritannien 21 % der Bevölkerung Aktionäre, in Deutschland aber nur 7 %.
- 10 Die Berliner Zeitung vom 20. Oktober 1990 zitiert Detlef Rohwedder: „Der ganze Salat ist etwa DM 600 Milliarden wert.“
- 11 vgl. insbesondere Birgit Breuel, Brief an die Mitarbeiter vom 8. August 1991
- 12 Birgit Breuel, a. a. O., S. 5
- 13 vgl. Schmidt, Aufgaben und Struktur der Treuhandanstalt, in Hommelhoff, Treuhandunternehmen im Umbruch, S. 25
- 14 vgl. u. a. Möschel, Treuhandanstalt und Neuordnung der früheren DDR-Wirtschaft, ZGR 1991, S. 175 ff.
- 15 BVerfGE vom 19.04.1991
- 16 BVerfG, NJW 1990, S. 1783
- 17 Wolfgang Schäuble, Der Vertrag, DVA, 1991, S. 224
- 18 so beispielsweise Ungarn, wo jedoch dann wieder eine Zusammenlegung durch die Behörden erfolgte
- 19 In den letzten Jahren ist dies auch in Russland durch eine Verordnung von Staatspräsident Jelzin geschehen.
- 20 Rundfunkinterview mit Wolfgang Schöne, Pressesprecher der Treuhandanstalt, 1992
- 21 Birgit Breuel, 1993, Treuhandanstalt – Aufgaben und Ergebnisse, Vortrag an der Humboldt Universität am 27.01.1994