

Helmut Schlesinger

Die Treuhandanstalt 1990 bis 1994.

*Birgit Breuell/Michael
C. Burda (Hg.): Ohne
historisches Vorbild. Die
Treuhandanstalt 1990 bis
1994, Bostelmann und
Siebenhaar, Berlin 2004,
200 Seiten, 17,80 Euro.*

Seit dem formellen Ende der Treuhandanstalt sind gut zehn Jahre vergangen, und sie selbst hat aktiv sozusagen nur fünf Jahre gelebt. Bei der Kurzlebigkeit unserer Zeit ist es höchst wertvoll, dass die einmaligen Aufgaben der Treuhandanstalt – der der größte Teil des Volksvermögens der EX-DDR zur alsbaldigen Privatisierung in die Hand gegeben wurde – von Hauptbeteiligten und Kritikern in dem Buch *Die Treuhandanstalt 1990 bis 1994* dargestellt werden.

Das Umschlagbild des Buches enthält das Schlagwort *Ohne historisches Vorbild* und zeigt jenes Titelblatt des Gesetzblattes der DDR, in dem der Text des Treuhandgesetzes enthalten ist, denn die Treuhandanstalt (THA) ist ein

Geschöpf der DDR, der letzten nichtdemokratischen und der ersten demokratischen Regierung der DDR. Das Gesetz über die THA wurde am 17. Juni 1990 von der Volkskammer erlassen, also vierzehn Tage vor dem Inkraft-Treten der deutsch-deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (W.-W.-S.-Union) und gut drei Monate vor der politischen Wiedervereinigung West- und Ostdeutschlands. Die Errichtung einer Treuhandanstalt war von westdeutscher Seite nicht zur Bedingung gemacht worden, wohl aber die Privatisierung staatlicher Unternehmen ein Ziel der Union. So war im Vertrag über die W.-W.-S.-Union niedergelegt, dass „Unternehmen im unmittelbaren und mittelbaren Staatseigentum ... so rasch wie möglich wettbewerblich zu strukturieren und so weit wie möglich in Privateigentum zu überführen sind“ (Generelle Leitsätze, II. 7). Es war die demokratisch gewählte Regierung der DDR unter de Mai-

zière, die mit der Schaffung der Treuhand vor allem beabsichtigte, „die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen, Wettbewerbsfähigkeit ... herzustellen ... Arbeitsplätze zu sichern, neue zu schaffen“. Gleichzeitig sollte einer verteilungspolitisch wichtigen Zielsetzung Rechnung getragen werden, indem zu einem späteren Zeitpunkt den Bürgern der DDR zum Ausgleich für die Verluste bei der Währungsumstellung aus den Überschüssen der Privatisierung „verbriefte Anteilsrechte am volkseigenen Vermögen einzuräumen seien“, insoweit war an eine Art „Voucher“ nach Vorbild der CSR und anderer ehemaliger Ostblockstaaten gedacht.

Der Auftrag

Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war die THA als Treuhandanstalt vor einen Auftrag gestellt, wie ihn in diesem Umfang nie zuvor eine

einzelne Institution vom Gesetzgeber erhalten hat – wie Frau Breuel in ihrem Einführungskapitel schreibt. Es ging um nicht weniger, als eine ganze Volkswirtschaft zu privatisieren, zu sanieren und notfalls auch Betriebe stillzulegen. Die Treuhandanstalt als Institution musste fast aus dem Nichts geschaffen werden. Es gab die institutionelle Basis aufgrund der noch von der Modrow-Regierung geschaffenen Einrichtung, die freilich mit einer wirklichen Privatisierung der Staatsunternehmen, zumindest zunächst, nicht viel im Sinn hatte. AGs und GmbHs sollten geschaffen werden, deren Anteile zunächst aber im Besitz der Treuhand, also einer Staatsholding, bleiben sollten und nur allmählich zu privatisieren wären, etwa so, wie das zum Beispiel später mit der Telekom, der Post AG und anderen geschieht. Für die nun marktwirtschaftliche Lösung einer Privatisierung des Treuhandvermögens mussten in der Konkurrenzwirtschaft groß gewordene Führungspersonlichkeiten gewonnen werden. Birgit Breuel, die Präsidentin der THA ab 1991, stellt in ihrem Beitrag dar, dass die Rekrutierung der Mitarbeiter nicht auf herkömmliche Weise zu schaffen gewesen wäre. Neue

Wege mussten beschritten werden, besonders ging es darum, fachlich geeignete Führungspersonlichkeiten für die einzelnen Treuhandunternehmen zu finden, und dies auf befristeter Basis. Es herrschte aber Aufbruchstimmung vor. Vergleichbare Erfahrungen machte man mit der Übernahme der Zentralbankfunktionen durch die Bundesbank auf dem Gebiete der DDR am 1. Juli 1990: Mitarbeiter, die mit Leitungsfunktionen im Filialnetz der früheren Nationalbank der DDR betraut wurden, waren ungemein motiviert und engagiert.

Privatisieren, sanieren, stilllegen

Die Zielsetzung der THA war, die Staatswirtschaft zu privatisieren, die Unternehmen zu sanieren, also wettbewerbsfähig zu machen, notfalls aber stillzulegen. Es war zunächst nicht klar, wo im Konfliktfall die Priorität liegen sollte: sanieren und dann privatisieren oder umgekehrt. Kann man nichtsanierte Unternehmen überhaupt privatisieren, insbesondere wenn es sich nicht um Rückgabe, also Restitution handelt, sondern um den Verkauf der Unternehmen? Wenn im Westen ein Unternehmen in Staatshand privatisiert werden soll, dann wird es zunächst etwas herausge-

putzt, Schulden werden reduziert, und die Gewinnschwelle muss überschritten sein, man denke zum Beispiel an die Deutsche Bahn AG, die aus diesem Grund für den Gang an die Börse noch nicht reif ist. Aber im Falle der Ex-DDR, wo es um die ganze Volkswirtschaft ging, war das etwas anderes. In verschiedenen Stellen des Buches wird deutlich, wie wichtig die Leitlinie war, die Herr Rohwedder, der erste Präsident, kurz vor seiner Ermordung am 1. April 1991 gab, nämlich „schnell privatisieren, entschlossen sanieren und – wenn keine andere Möglichkeit besteht – behutsam stilllegen“.

Das Buch lässt in klaren Worten und in nackten Zahlen – ohne jede dramatische Überhöhung – ahnen, worum es sich handelte. Als die THA das Resultat ihrer fünfjährigen Tätigkeit überblickte, waren rund 15 000 Privatisierungen vorgenommen, 4300 Unternehmen durch Rückgabe an alte Eigentümer reprivatisiert, 310 Unternehmen kommunalisiert und zahlreiche Betriebe teilprivatisiert und stillgelegt. Außerdem waren zigtausend kleine Betriebe, Gaststätten, Apotheken in privates Eigentum gegeben, ganz zu schweigen von Immobilien, auch in der Landwirt-

schaft, die freilich zum Teil Nachfolgeorganisationen zur Regelung der Eigentumsfrage und Privatisierung überlassen werden mussten.

Einengende Bedingungen

Man muss sich nochmals in jene Zeit zurückversetzen, um zu begreifen, was zu bewältigen war. Ein „natürliches Experiment“ nennt Michael Burda in seinem Beitrag die Privatisierung bei gleichzeitiger Umwandlung einer staatsgelenkten Wirtschaft in eine der Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausgesetzte Marktwirtschaft. Und dies unter den Bedingungen, die durch die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ab 1. Juli 1990 und das Rechtssystem der alten Bundesrepublik ab 3. Oktober 1990 gegeben waren. Es dürfte sich lohnen, auf die erwähnten Grundbedingungen näher einzugehen.

Erste Bedingung: Währungsunion. Sie legte fest, dass finanzielle Forderungen und Verbindlichkeiten in der DDR im Verhältnis 2:1 auf D-Mark umzustellen waren, ausgenommen begrenzte Beträge für Bankeinlagen von Privatpersonen (1:1) und Auslandsposten (3:1). Das bedeutete, dass die Schulden von Unternehmen, von Wohnungsbauten und so weiter gegen-

über Banken nominell halbiert wurden, dann aber nach Marktsätzen zu verzinsen waren.

Gemessen an den Verschuldungsgrößen in Westdeutschland, waren diese Schulden im Einzelfall nicht besonders hoch, zum Beispiel je Wohnungseinheit etwa 8000 bis 10 000 DM, aber die Zinsen dafür mussten erwirtschaftet werden. Diese Zinsen stellten für die Banken die Einnahmen dar, mit denen sie selbst die auf die D-Mark umgestellten Einlagen marktmäßig zu verzinsen hatten. Die Bundesrepublik hatte sowieso Zinslasten für die den Banken zugeordneten Ausgleichsforderungen zu übernehmen. Es ist vielleicht nicht ganz unfair zu sagen, dass dieser Zusammenhang von Schuldverhältnissen, die zwei Seiten haben – die Gläubiger der Einlagen einerseits und die Kredite der Schuldner andererseits –, von den Schuldnern und Politikern aus verschiedenen Gründen nicht immer eingesehen wurde. Denn das bedeutete unter anderem für die Schuldner, dass Miet- und Preiserhöhungen gegenüber den Kunden, den Mietern durchzusetzen waren und damit auch gegenüber den Wählern. Im weiteren Verlauf ist es insbesondere den Kommunen gelungen, diese

neuen Belastungen, die mit dem ihnen übertragenen Wohnungsvermögen verbunden waren, an den Zentralstaat zu überwältigen und damit zu Lasten aller Steuerzahler. Hier jedenfalls bleibt festzuhalten, dass die Treuhand für ihre Unternehmen die so genannten Altschulden zu übernehmen hatte und potenziellen Käufern dadurch entgegenkommen musste, dass sie diese Schulden selbst behielt, sodass sie letzten Endes doch beim Bund landeten.

Im Gegensatz zur Umstellung der Schuldenverhältnisse wurde in der Währungsunion die Umstellung der laufenden Transaktionen – insbesondere der Löhne und Gehälter – im Verhältnis 1:1 festgelegt. Die Bundesbank hatte vorgeschlagen, nach einer gewissen Anhebung der Löhne und Gehälter in der Zeit bis zur Währungsumstellung im Verhältnis 2:1 umzustellen. Tatsächlich sind die Löhne und Gehälter in dieser kurzen Zeit vor dem 1. Juli 1990, wie Michael Burda schreibt, etwa um dreißig Prozent erhöht worden, der Umstellungssatz aber wurde von Regierungen und Parlamenten mit 1:1 festgesetzt. Tatsache ist aber auch, dass die Lohnerhöhungen, die nach der Umstellung auf D-Mark erfolgten, wohl noch mehr zu der hohen

Diskrepanz zwischen Arbeitskosten einerseits und Arbeitsproduktivität andererseits in den Unternehmen Ostdeutschlands beitrugen als die Umstellungsregelung selbst. Dieser Anstieg der Arbeitskosten je Produkteinheit und die Unmöglichkeit, die Produkte dann gleichwohl zu kostendeckenden Preisen zu verkaufen, belasteten die Treuhand, denn sie reduzierten den Marktwert ihrer zu veräußernden Unternehmen im Extremfall in Richtung null und minus null, das heißt, es mussten Zuschüsse gewährt werden, um gleichzeitig Investitions- und Beschäftigungsaufgaben bei Erwerbem einzuhandeln.

Zweite Bedingung: Rechtsunion. Mit dem In-Kraft-Treten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 war die DDR der Bundesrepublik beigegeben und damit auch deren Rechtssystem. Jetzt galt im Prinzip das ganze Rechtssystem und damit auch das Eigentumsrecht nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), wie aber war der Zustand der Grundbücher in der DDR, wie war der Nachweis wegen früherer Enteignungen zu führen, jener durch das DDR-Regime nach dem Krieg, aber auch die Enteignung jüdischen Eigentums vor dem Krieg? Alle diese Prob-

leme mussten für Unternehmen von oder für die Treuhand gelöst werden (einige verblieben, wie erwähnt, für ihre Nachfolgeorganisationen beziehungsweise den Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen).

Dritte Bedingung: Übergang zur Wettbewerbswirtschaft. Er stellte naturgemäß die größten materiellen und personellen Probleme dar. Materiell sollte Wettbewerbsfähigkeit geschaffen werden. Die instruktiven Einzelberichte in dem Buch über die Treuhandanstalt erlauben einen Einblick in diese Aufgabe. Zum einen war die Industriestruktur der DDR infolge der Arbeitsteilung im COMECON ziemlich einseitig. Insbesondere nach dem alsbaldigen Wegfall dieses geregelten Marktes wurde klar, dass einzelne Branchen im freien Wettbewerb kaum Chancen hatten. Manche Branchen waren, im Weltmaßstab gesehen, solche eines Niedriglohlandes, wie zum Beispiel die allgemeine Textilindustrie, aber Ostdeutschland war nun ein Hochlohnland. Hier blieb der THA oft nur die Stilllegung beziehungsweise Stilllegung von Teilen oder die Veräußerung von Teilen der alle möglichen Betriebe umfassenden Kominate.

Hinzu kam das personelle Problem. Das rein kaufmännische Denken, oder anders ausgedrückt, das im Westen geläufige betriebliche Rechnungswesen und die hier geltenden Ein- und Verkaufsstrategien waren nach vierzig Jahren staatlicher Planwirtschaft logischerweise im alten Leitungspersonal nur rudimentär vorhanden (einzelwirtschaftliche Ökonomie – rationales Handeln mit knappen Mitteln – ist zwar jedem eingeboren, aber das Handeln im Koordinatensystem eines letztlich renditegesteuerten Unternehmens war in planwirtschaftlich gesteuerten Betrieben nicht zu lernen). Hieraus resultierte der Zwang für die THA zur Rekrutierung von Führungspersonal im Westen, wobei manch erstaunlich guter Griff gelang, aber natürlich nicht nur solche. Eine dieser Persönlichkeiten, Lothar Späth, berichtet in einem eigenen Kapitel über den Glücksfall „Jenoptik“.

Vielfalt der Probleme

Wenn man die Einzelbeiträge des Buches auf sich wirken lässt – jeder beleuchtet einen besonderen Aspekt aus der Sicht der Hauptbeteiligten, zum Beispiel hinsichtlich der Instrumente der THA, hinsichtlich der Privatisierung des Verkaufnetzes

der alten HO, der Neugründung des Mittelstandes und der Auseinandersetzung mit Kommunen und Ländern und so weiter –, so wird die Vielfalt der Probleme, der Entscheidungen, des *learning by doing* deutlich. Das Buch berichtet aber nicht nur über das Erreichte, sondern auch über die Kosten des Prozesses. Nicht nur über die Konsequenzen der Stilllegung für die unmittelbar Betroffenen, sondern auch über die verbliebenen finanziellen Kosten. Der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel rechnet in seinem Beitrag vor: Ausgaben der THA 320 Milliarden DM, Privatisierungserlös 67 Milliarden DM, also ein Ausgabenüberschuss von 250 Milliarden DM. Er spricht von verbliebenen Schulden der THA von rund 204 Milliarden DM, eine Summe, in der auch die übernommenen Altschulden enthalten sind. Wägt man den Wert dieser Nettoverschuldung gegenüber vielen anderen laufenden verbliebenen Kosten der Wiedervereinigung ab, so ist festzustellen, dass es sich dabei im weiteren Sinn um investive Ausgaben handelte, da sie die Voraussetzung für Investitionen in den privatisierten Unternehmen schufen. Vertragsgemäß mussten neue Eigentümer damit modernisie-

ren. So konnten leistungsfähige Unternehmen entstehen, die sich schließlich durchsetzten und nach dem ersten Rückgang der Industrieproduktion (1991) zu einem kräftigen Aufschwung in der Industrie beitrugen. Auch Verbesserungen im Dienstleistungssektor wurden erbracht, auch wenn er im Vergleich zum Westen noch etwas nachhinkt.

Mögliche Alternativen

Im Hintergrund der Erörterung über die Treuhandanstalt steht immer wieder die Frage, ob die Privatisierung nicht durch ein anderes, besseres, auch kostengünstigeres Konzept zu erreichen gewesen wäre. Ganz abgesehen davon, dass eine andere Entscheidung nicht von der THA, sondern nur von Regierung und Parlament hätte getroffen werden können, zeigt ein Vergleich mit Privatisierungslösungen anderer osteuropäischer Länder, dass die für die Ex-DDR nicht praktikabel gewesen wären. In der Tschechoslowakei handelte es sich um Privatisierungsvorgänge im Rahmen einer gesamten Volkswirtschaft, nicht um die in einem Teil wie im Fall der neuen Bundesländer als Teil von nun Gesamtdeutschland. Aus politischen Gründen wurde zu Recht jede Lösung mit einer neuen

innerdeutschen Grenze, etwa im Steuerrecht, im Handelsverkehr et cetera, ausgeschlossen, obgleich es dafür Vorschläge gab.

Natürlich ist die Zielsetzung, alle Bürger an der Privatisierung ihres eigenen Volksvermögens – des „volkseigenen Vermögens“ – zu beteiligen, attraktiv, wie sie der Voucher-Lösung zu Grunde liegt, so wie es auch im ersten Auftrag der THA stand. Dass aus verteilbaren Überschüssen der THA nichts wurde, ist gewiss ein Punkt, der nicht unerwähnt bleiben darf, wenn Belastungen aus dem Einigungsprozess auch für die Bevölkerung der neuen Bundesländer diskutiert werden. Nicht nur hat der Westen zu zahlen, auch dem Osten sind viele Belastungen und Enttäuschungen entstanden.

Die Autoren Norbert Walter und Jörg Quitzan behandeln im Buch die Alternativen zur Strategie der THA, als da sind: reine Marktlösungen, wie Asset-Stripping und Auktionsverfahren, Manager-Buy-Outs (wovon die THA auch Gebrauch machte), Voucher-Privatisierung, Beteiligungsmodell und andere mehr. Aber die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die THA mit der Mischung aus marktwirtschaftlichen und wirt-

schaftspolitischen Instrumenten (sprich Schuldenübernahme, Zuschüsse, aber auch Auflagen für die Neuerwerber betreffend Neuinvestitionen und Beschäftigung) gute Arbeit leistete. Auch Michael Burda geht der Frage der Alternativen nach und kommt schließlich zu dem Schluss: „Es wäre nicht anders zu machen gewesen. Man hätte schon die Mauer wieder aufbauen müssen, um die Wiedervereinigung anders zu gestalten, als sie stattgefunden hat.“

Nachhaltige Erfolge

Für die Weiterentwicklung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist durch die Arbeit der Treuhandanstalt nachhaltig viel erreicht worden. Im Jahre 1995/96 war zwar der Beschäftigungsstand besonders in der Industrie, dem Hauptgebiet der Arbeit der THA, stark abgebaut, die Produktivität aber gewaltig erhöht worden. Wurde die Produktivität im Jahr des Umbruchs (1991) auf 24 Pro-

zent jener des alten Bundesgebietes geschätzt, so 1997 auf 65 Prozent und 2003 auf achtzig Prozent (vergleiche Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004/2005, Seite 306).

Andere Wirtschaftsbereiche haben sich ebenfalls nach oben entwickelt, doch nicht annähernd in diesem Maße. Im verarbeitenden Gewerbe (Industrie und Handwerk ohne Bau) hat der Produktivitätsanstieg inzwischen den der Löhne kompensiert. Die Lohnkosten je Produktionseinheit liegen nun in den neuen Bundesländern um zehn Prozent unter jenen in den alten Bundesländern, im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft, wie der Sachverständigenrat ausführt (am angegebenen Ort, Seite 318). Damit ist in der Industrie, dem für die Dynamik der gesamten Wirtschaft so wichtigen Bereich, im Durchschnitt Konkurrenzfähigkeit erreicht, wenn auch sicher

bei erheblichen Unterschieden im Einzelnen. Für andere Bereiche gilt das noch nicht. Immerhin gibt es Lichtblicke, insbesondere wenn sich die Wetterlage für die gesamte deutsche Wirtschaft wieder durchgreifend bessert.

Anzumerken ist schließlich noch: Die von der Treuhandanstalt betreuten, umstrukturierten Betriebe sind, so bekannt, trotz mancher schwieriger Probleme nicht in die Hände des Staates zurückgefallen, auch wenn zum Teil Abstriche von den Vertragszusagen der Investoren gemacht werden müssen. Das ist in den osteuropäischen Ländern nicht so eindeutig der Fall.

Das Buch über die Treuhandanstalt geht hierauf ein; vor allem aber beleuchtet es die extrem schwierigen Bedingungen des Umstellungsprozesses, die mit aller Energie der an diesem historischen einmaligen Vorgang Beteiligten zu bewältigen waren.

Die **Märzausgabe der Politischen Meinung** wird sich in ihrem Schwerpunkt einer ersten Bilanz der neuen Bundesregierung, den Leistungen ihrer Kanzlerin sowie der Arbeit der großen Koalition widmen. Auch historische Rückblicke auf die erste große Koalition vor vierzig Jahren bilden den Hintergrund für die Einschätzung der gegenwärtigen Lage.