

Universität Konstanz
Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Institutionentransfer oder institutionelle Interpenetration?

Persistenz und Anpassung staatlicher Strukturen der DDR an die westdeutsche Institutionenordnung am Beispiel der Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgeorganisationen.

Diplomarbeit
im Studiengang Verwaltungswissenschaft

Schwerpunkte Innenpolitik und Politik/Verwaltung

eingereicht bei

Erstgutachter: Professor Dr. Wolfgang Seibel
Zweitgutachter: Professor Dr. Gerhard Lehbruch

von

Arndt Oschmann
Gottfried-Keller-Straße 12
78467 Konstanz
Matrikelnummer 346781

Konstanz, Juni 1999

Danksagung

Ich danke folgenden Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre fachlichen Hinweise und hilfreichen Einschätzungen sowie die generell gewährte überaus freundliche Unterstützung meiner Recherchen:

* Frau Döge

Referat „Grundsatzangelegenheiten Naturschutz“, Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg;

* Frau Dr. Ziebell

Bereichsleiterin Verwertung, Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH, Berlin;

* Herrn Ehl

Bereichsleiter Berichtswesen/Controlling, Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH, Berlin;

* Herrn Eichler

Referat „Agrarökonomie“, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Dresden;

* Herrn Hampel

Mitglied des Deutschen Bundestages, Bonn;

* Herrn Dr. Hecker

Bereichsleiter Koordination/Grundsatzfragen, Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH, Berlin;

* Herrn Heilemann

Leiter des Ministerbüros, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg;

* Herrn Dr. de Maizière

Koordinator MPK-Ost, Sächsische Staatskanzlei, Dresden;

* Herrn Manthey

Referat „Industrie I, Grundsatzfragen der Industriepolitik, THA-Nachfolge, task force“, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg;

* Herrn Dr. Mönch

Referat „Agrarökonomie“, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Dresden;

- * Herrn Ortner
Referat „Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik“, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden;
- * Herrn Rehda
Referatsleiter „Freistellung“, Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg;
- * Herrn Dr. Schucht
Minister a. D., Berlin;
- * Herrn Senft
Wirtschaftsvorstand der IG-Metall, Berlin;
- * Herrn Dr. Thalheim
Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn;
- * Herrn Türk
Mitglied des Deutschen Bundestages, Bonn;
- * Herrn Dr. Walter
Referatsleiter „Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik“, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden;

sowie ausdrücklich auch den Gesprächspartnern bei der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und im Bundeskanzleramt, die im einzelnen nicht namentlich genannt werden wollten.

Inhalt

1	EINLEITUNG	9
2	KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN, HYPOTHESENGENERIERUNG UND METHODIK.....	10
3	„BÜROKRATISCHE ZELLTEILUNG“ ODER: „DAS MAMMUT IST TOT, DIE ELEFANTEN LAUFEN FRÖHLICH WEITER“ - DIE TREUHANDANSTALT UND IHR FORMALES ENDE	18
4	DIE NACHFOLGEORGANISATIONEN DER TREUHANDANSTALT – AUFGABEN UND ENTWICKLUNGEN.....	23
4.1	BUNDESANSTALT FÜR VEREINIGUNGSBEDINGTE SONDERAUFGABEN (BVS)	23
4.1.1	<i>Aufgaben.....</i>	25
4.1.2	<i>Aufgabenentwicklung seit 1995 in einzelnen Arbeitsbereichen.....</i>	27
4.1.2.1	<i>Vertragsmanagement.....</i>	27
4.1.2.2	<i>Vertragsmanagement und „konzertierte Aktionen“</i>	30
4.1.2.3	<i>Abwicklungen/Liquidationen</i>	33
4.1.2.4	<i>Reprivatisierungen</i>	35
4.1.2.5	<i>Hobeitliche und sonstige Aufgaben</i>	38
4.1.2.6	<i>Altlasten.....</i>	41
4.1.3	<i>Organisatorische Veränderungen und Personalentwicklung seit 1995</i>	47
4.1.4	<i>Zukunftsplanungen für die BvS.....</i>	50
4.1.5	<i>Zwischenbetrachtung I.....</i>	53
4.2	BODENVERWERTUNGS- UND -VERWALTUNGSGESELLSCHAFT MBH (BVVG)	54
4.2.1	<i>Aufgaben.....</i>	55
4.2.2	<i>Entwicklung seit 1995.....</i>	57
4.2.3	<i>Zwischenbetrachtung II</i>	63
4.3	TREUHAND LIEGENSCHAFTSGESELLSCHAFT MBH (TLG)	63
4.3.1	<i>Aufgaben.....</i>	64
4.3.2	<i>Entwicklung seit 1995.....</i>	66
4.3.3	<i>Ursachen dieser Entwicklungen</i>	69
4.3.4	<i>Neue Geschäftsstrategie.....</i>	71
4.3.5	<i>Zwischenbetrachtung III.....</i>	73
4.4	BETEILIGUNGS-MANAGEMENT-GESELLSCHAFT BERLIN MBH (BMGB).....	73
5	INTERAKTIONEN DER THA-NACHFOLGEORGANISATIONEN.....	76
5.1	DIE „BINNENBEZIEHUNGEN“ DER TREUHAND-NACHFOLGEORGANISATIONEN	76
5.2	DIE „AUßENBEZIEHUNGEN“: KONSENS UND KONFLIKT ZWISCHEN BVS, BVVG, TLG UND DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN.....	80
5.2.1	<i>Konfliktpunkt Altlasten.....</i>	82
5.2.1.1	<i>Zwischenbetrachtung IV</i>	87
5.2.2	<i>„Konzertierte Aktionen“ - oder: wie interpretiert man den Treuhandauftrag?</i>	87
5.2.2.1	<i>Zwischenbetrachtung V</i>	92
5.2.3	<i>Die BVVG und die Auswirkungen ihrer Arbeit auf die Agrar- und Naturschutzpolitik.....</i>	93

5.2.4	<i>Die Zusammenarbeit der Länder mit der TLG - oder: Liegenschaften aus dem Treuhandauftrag entlassen?</i>	99
5.2.5	<i>Zwischenbetrachtung VI</i>	101
6	INSTITUTIONENTRANSFER, INSTITUTIONELLE INTERPENETRATION ODER EIGENREZEPTION? DIE ROLLE DER NACHFOLGEORGANISATIONEN DER TREUHANDANSTALT IM INSTITUTIONELLEN SYSTEM DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	102
6.1	ZWISCHENBETRACHTUNG VII.....	108
6.2	SONDERROLLE UND EIGENREZEPTION	108
6.3	TRANSFORMATIVE RÜCKWIRKUNGEN	110
6.4	ZWISCHENBETRACHTUNG VIII	111
6.5	UNABHÄNGIGE VARIABLEN IM PROZEß DER ETABLIERUNG DER THA-NACHFOLGE	111
6.6	FAZIT	118
7	LITERATURVERZEICHNIS	119

Verzeichnis der Abbildungen

ABBILDUNG 1: AKTIVE UND BEENDETE VERTRÄGE DER BVS 1995-1999.....	28
ABBILDUNG 2: REPRIVATISIERUNGEN DER BVS 1995-1999.....	36
ABBILDUNG 3: VERTRÄGE DER BVS ZUR ALTLASTENSANIERUNG 1995-1999	45
ABBILDUNG 4: PERSONALENTWICKLUNG DER BVS VON 1995-1999	49
ABBILDUNG 5: VERWERTUNGEN VON LANDWIRTSCHAFTSFLÄCHEN BIS ENDE 1998	58
ABBILDUNG 6: VERWERTUNG VON FORSTFLÄCHEN BIS ENDE 1998.....	59
ABBILDUNG 7: SONSTIGE VERWERTUNGEN DURCH DIE BVVG BIS ENDE 1998.....	61
ABBILDUNG 8: PERSONALENTWICKLUNG DER BVVG BIS 1998.....	62
ABBILDUNG 9: GESCHÄTZTE BESTANDSENTWICKLUNG DER TLG	66
ABBILDUNG 10: TATSÄCHLICHE BESTANDSENTWICKLUNG DER TLG BIS ENDE 1998	67
ABBILDUNG 11: GESCHÄTZTE PERSONALENTWICKLUNG DER TLG	68
ABBILDUNG 12: REALE PERSONALENTWICKLUNG DER TLG BIS 1999.....	69

Verzeichnis der Abkürzungen

ACS:	Altlasten Controlling- und Servicegesellschaft mbH
BMELF:	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF:	Bundesministerium der Finanzen
BMGB:	Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH
BMU:	Bundesministerium für Umweltschutz und Reaktorsicherheit
BMWi:	Bundesministerium für Wirtschaft
BUND:	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BvS:	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BVVG:	Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH
EALG:	Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz
EU:	Europäische Kommission
EWN:	Energiewerke Nord GmbH
FlErwV:	Flächenerwerbsverordnung
GA:	Gemeinschaftsaufgabe
GmbH:	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVV:	Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben mbH
ha:	Hektar
KfW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LMBV:	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
LPG:	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LwAnpG:	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
MKG:	Management-Kommanditgesellschaft
MOE:	Mittel- und Osteuropa
NABU:	Naturschutzbund Deutschland

NSG:	Naturschutzgebiet
SachenRberG:	Sachenrechtsbereinigungsgesetz
THA:	Treuhandanstalt
THAG:	Treuhandgesetz
TLG:	Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH
VEG:	Volkseigenes Gut, Volkseigene Güter
VermG:	Vermögensgesetz
VM:	Vertragsmanagement
VZO:	Vermögenszuordnung
VZOG:	Vermögenszuordnungsgesetz

1 Einleitung

Annähernd zehn Jahre nach der politischen Wende in der DDR und anderen mittel- und osteuropäischen Staaten und der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten als einem der bedeutendsten Ereignisse in der jüngeren Geschichte lohnt es noch immer, den (wissenschaftlichen) Blick auf die damit einhergehenden Veränderungsprozesse und hieraus resultierende Ergebnisse zu richten. Der Transformationsprozeß in der DDR ist von der Politik- und Verwaltungswissenschaft ausführlich begleitet worden. Mit dieser Arbeit soll an Aspekte dieser Forschung angeknüpft, von ihr generierte Ergebnisse überprüft und fortgeschrieben werden. Ins Blickfeld rückt damit auch die Relevanz, die sich aus diesbezüglichen Forschungsergebnissen für heute beobachtbare politische Prozesse noch ableiten läßt.

Die Transformationsforschung hat als einen Grundzug im Vereinigungsprozeß der deutschen Staaten und der vorherigen und anschließenden Entwicklung in der ehemaligen DDR einen umfassenden Institutionentransfer von West nach Ost aufgezeigt. Gleichzeitig hat sie jedoch auch autochthone, endogene Entwicklungen des Ostens in der Umbruchphase beobachtet. Hieraus wurde auch die Persistenz-These, daß strukturelle Elemente von DDR-Staatlichkeit sich nach dem 3. Oktober 1990 keinesfalls durch den Einigungsvertrag erledigt hatten, sondern im nunmehr vereinten Deutschland fortexistieren, entwickelt.

Diese Arbeit verfolgt die Fragestellung, ob, warum und wenn ja mit welchen Konsequenzen sich tatsächlich institutionelle Strukturen der DDR in der gesamtdeutschen Republik erhalten haben.

Die dabei zur Analyse herangezogenen Institutionen sind die drei hauptsächlichen Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt (THA). Diese Institutionen sind für die Untersuchung lohnenswert, war doch schon die THA aufgrund ihres Auftrages, ihrer Funktions- und Arbeitsweise und den daraus resultierenden Auswirkungen für die Situation in den ostdeutschen Ländern ein gleichermaßen faszinierendes wie umstrittenes einmaliges Objekt. Auch nach ihrer formellen - gleichwohl nicht vollzogenen - Auflösung zum 31.12.1994 wurde ihr Auftrag fortgeführt von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), sowie der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft (BVVG) und der Treuhand Liegenschaftsgesellschaft (TLG). Ob diese Organisationen in den Jahren seit 1995 noch eine ähnlich zentrale Stellung für den Transformationsprozeß einnahmen wie ihre Vorgängerin, ist ebenfalls eine der zentralen Leitfragen dieser Diplomarbeit.

Die Struktur dieser Arbeit zeigt zunächst die konzeptionellen Grundlagen und Begriffe, aus denen die forschungsleitenden Hypothesen und Fragestellungen entwickelt werden, auf. Im Anschluß wird kursorisch auf den Komplex der THA sowie die zur Etablierung der Nachfolgelösung ausschlaggebenden Prozesse eingegangen.

Dem folgt ein ausführlicher empirischer Teil, der die Ergebnisse der für diese Arbeit durchgeführten Untersuchungen bei den drei wesentlichen Nachfolgeorganisationen zur Entwicklung ihrer Aufgabenstellung und -erledigung sowie struktureller Veränderungen seit dem Jahr 1995 aufzeigt.

Einen nächsten Schwerpunkt bilden die Darstellung und Analyse der Zusammenarbeit dieser Organisationen untereinander und mit dem Bund, sowie Konflikt- und Konsensmuster in der Zusammenarbeit zwischen BvS, BVVG und TLG und den neuen Bundesländern.

Die Arbeit schließt mit einer Analyse der THA-Nachfolgeorganisationen und ihrer aktuellen Rolle im Hinblick auf die in dieser Arbeit aufgestellte Hypothese sowie einer Interpretation der Handlungsorientierungen der politisch entscheidenden Akteure im Prozeß des Zustandekommens der Nachfolgelösungen sowie in der Begleitung der Funktions- und Arbeitsweise dieser Organisationen bis zum Jahr 1999.

2 Konzeptionelle Grundlagen, Hypothesengenerierung und Methodik

In der deutschen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Transformationsforschung, die sich im Zuge der Umbrüche in Mittel- und Osteuropa Ende der 80er Jahre etablierte, wurde der Fokus auf die Transformation in der DDR, später den neuen Bundesländern, gelegt. Ein Interessenschwerpunkt dieser Forschungsrichtung ist die Analyse des staatlichen Institutionenaufbaus, der in den neuen Ländern vollzogen wurde. Für die Charakterisierung dieses Prozesses hat Gerhard Lehmbuch (1993a, 1993b) den Begriff des „Institutionentransfers“ - gemeint ist damit die Übertragung der politischen Institutionen der alten Bundesrepublik auf die ehemalige DDR - geprägt. Lehmbuch unterscheidet bei der Anwendung jedoch weiter nach den politischen Institutionen im engeren Sinn (Parteienparlamentarismus, Föderalismus), den administrativen Institutionen, jenen des Wohlfahrtsstaates, denen der marktwirtschaftlichen Ordnung sowie letztlich den Institutionen der Interessenvermittlung (Lehmbuch 1993a: 41 f.).

Lehmbuch (1996b: 63) gibt zu bedenken, daß bei der Verwendung dieses Begriffs trennscharf die Eigenarten *a*) institutioneller Rekonstruktion (also der erneuten Anknüpfung an au-

tochthone institutionelle Muster) und *b)* eben des Institutionentransfers in politischen Teilsystemen als Folie einer Differenzierung des Transformationsprozesses in den osteuropäischen Staaten von jenem in der DDR beachtet werden müssen. Der in den MOE-Staaten beobachtbare Prozeß der institutionellen Rekonstruktion, der in der DDR für die Anfangszeit der Umbruchphase (also vom Herbst 1989 bis zum Herbst 1990) ebenfalls partiell einsetzte (z. B. bei der Wiedereinführung der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung), unterscheidet sich markant von dem Prozeß, den Lehmbuch als Institutionentransfer bezeichnet und der für die DDR charakteristisch wurde. Letzterer bezieht sich auf den radikalen Bruch im Bereich der administrativen und der ökonomischen Institutionen durch Übernahme des institutionellen Gefüges der Bundesrepublik und damit einhergehender ordnungspolitischer Basiselemente im Zuge der Vereinigung beider deutscher Staaten nach Art. 23 GG a.F. Als „Institutionentransfer“, wie Lehmbuch ihn im engeren und eigentlichen Sinn verwenden möchte, und der dieser Arbeit als Begriff zugrunde gelegt werden soll, ist mithin die Übertragung der westdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung durch den ersten Staatsvertrag und dann die weitgehende Übertragung der spezifischen sektoralen Institutionen im Einigungsvertrag gemeint (Lehmbuch 1996b).

Die Reichweite dieses Institutionentransfers war gleichwohl nie ganz fest umrissen. So weist Lehmbuch (1996b: 75) bereits einschränkend darauf hin, daß es in diesem Prozeß durchaus einige autonome Weichenstellungen in der Endphase der DDR gegeben habe, die dem Transfer an Institutionen vorangingen und denen das vereinte Deutschland ein begrenztes, aber doch bemerkbares Maß an - vorwiegend sektorenspezifischer - institutioneller Heterogenität verdanke. Auch Wollmann (1996) konzidiert dem Begriff zwar analytische Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die externe Bestimmungskraft der „Integrationslogik“ in Ostdeutschland. Jedoch gibt auch er zu bedenken, daß dem Begriff gewisse analytische und heuristische Schwächen anhaften, da er beispielsweise Elemente der Übergangsphase vor dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik außer acht lasse. Diese sei eine eigenständige Phase des Institutionenauf- und -umbaus gewesen und wies auch bestimmte Anzeichen einer „endogenen“ Entwicklungslogik auf, die von eingesessenen ostdeutschen Akteuren und Eliten gesteuert wurde.

An diese Gedanken zu einer eigenständigen ostdeutschen Institutionenentwicklung knüpft die These an, der Institutionentransfer qua Einigungsvertrag sei so total nicht gewesen, wie gemeinhin die politischen Akteure des vereinten Deutschland glauben machen wollten oder auch selber meinen. Ganz im Gegenteil habe es Anknüpfungen an institutionelle Elemente der DDR-Staatlichkeit und des politischen Systems der DDR gegeben, die sich auch nach der

Vereinigung der beiden deutschen Staaten stabil erhalten hätten. In diesem Sinne könne nicht von einer Totalrezeption des westdeutschen politischen Systems in Ostdeutschland gesprochen werden.¹

Auf ein in dieser Hinsicht aussagekräftiges Beispiel hat mehrfach u. a. Wolfgang Seibel hingewiesen.² Es handelt sich hierbei um die Treuhandanstalt (THA), die von 1990 bis 1994 als die zentrale Institution für die Transformation der wirtschaftlichen Strukturen der DDR nach dem Muster der marktwirtschaftlichen Verhältnisse Westdeutschlands und ihrer privaten Eigentumsordnung zuständig war. Sie sei, so Glaebner (1999: 583), die „sowohl interessanteste, als auch in gewisser Weise problematischste Institutionengründung in Ostdeutschland“. Was mit Sicherheit auch daran lag, daß die THA den „Rahmen der bisherigen Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Anstalten in quantitativer und qualitativer Hinsicht“ sprengte (Papier 1998). Auch die Strategie der THA paßt einerseits in die erwähnten exogenen ordnungspolitischen Transformationsstrategien seit 1990.

Seibel bezeichnet (andererseits) die THA als ein „institutionelles Erbe“ der DDR (1997: 170). Als Indiz hierfür sieht er sowohl die formelle Tatsache, daß die THA noch von der letzten kommunistischen Regierung der DDR unter Ministerpräsident Modrow gegründet wurde, als auch die organisatorisch bedingte Tatsache, daß die THA nichts anderes als die Fortsetzung der zentralen Wirtschaftsverwaltungsstruktur der DDR gewesen sei. Diese organisatorischen Elemente seien sowohl in der Binnenstruktur der THA, die den diversen für wirtschaftliche Belange zuständigen, nach Branchen gegliederten Industrieministerien entsprächen, als auch in ihrem äußeren Aufbau zu finden, der mit den 15 Niederlassungen in den ehemaligen DDR-Bezirken (14 plus Ostberlin) nichts anderes als ein Fortleben der fünfzehn Bezirkswirtschaftsräte bei gleichzeitigen zentralen Durchgriffsmöglichkeiten der Berliner Zentrale auf die einzelnen Betriebe - Volkseigene Betriebe (VEB) und Kombinate - darstelle. Der THA sei lediglich eine andere Aufgabenstellung als der DDR-Wirtschaftsverwaltung zu eigen gewesen, nichtsdestotrotz stelle sie - wie die Präsidentin der THA, Breuel, es einmal benannte - ein „Sonderregime“ dar, das die Persistenz von staatlichen Elementen der DDR belege.

¹ Eine - aus heutiger Sicht - in Grenzen vergleichbare Situation und die damit verbundenen Schwierigkeiten hat schon Fehrenbach (1973) mit einem sehr interessanten historischen Beispiel - der Einführung des Code Napoléon in den Rheinbundstaaten - aufgezeigt. Sie hebt dabei hervor, daß es durch Entwicklungsdynamiken zu der nicht intendierten Folge gekommen sei, daß paradoxerweise gerade die alten Verhältnisse bei der Erneuerung stabilisiert wurden. Insofern sei hier der Transformationsprozeß als „Modifikations-Retorte“ (1973: 41) zu charakterisieren.

² Vgl. Seibel (1993a, 1993b, 1993c, 1994, 1997).

Auch der direkten Nachfolgeorganisation der THA, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), konstatiert Seibel (1999: 6) ihre Identität als institutionelle Nachfolge des DDR-Wirtschaftsverwaltungscentralismus. Die BvS - und auch die anderen Nachfolgeeinheiten BVVG und TLG - repräsentierten hierüber einen Bundescentralismus, der die Regierungs- und Verwaltungswirklichkeit in den ostdeutschen Bundesländern vom westdeutschen Standard erheblich abweichen lasse.

Aus diesen bis hier angeführten Gedanken zum Institutionenbildungsprozeß im Zuge der deutschen Vereinigung läßt sich die folgende, leitende Hypothese dieser Arbeit generieren.

Es wird davon ausgegangen, daß Aufbau, Funktionsweise und Auswirkungen der Arbeit der THA-Nachfolgeorganisationen die Annahme nahelegen, daß der Prozeß des Institutionenaufbaus im Zuge der Vereinigung beider deutscher Staaten nicht nur durch einen umfassenden Institutionentransfer westdeutscher Systemelemente gekennzeichnet ist, sondern aufgrund der Persistenz von Elementen der DDR-Staatlichkeit Hybridinstitutionen, die Charakteristika politischer und staatlicher Institutionen beider Systeme integrieren, hervorgebracht hat.

DDR-Staatlichkeit wird definiert durch organisationale und institutionelle Strukturen des staatlichen Steuerungsapparates der ehemaligen DDR.

Zusätzlich zur Überprüfung dieser Hypothese sollen jedoch - wie folgt - auch weitere Aspekte untersucht werden. In den Untersuchungen zur THA wurde wiederholt auf den Aspekt hingewiesen, daß sowohl den Führungsspitzen der THA als auch den Akteuren der Bundesregierung durchaus bewußt gewesen ist, daß die THA einen Fremdkörper im politischen System der Bundesrepublik darstellte. Seibels Meinung nach ist dieses auch der entscheidende Grund gewesen, warum die Verantwortlichen von Anfang an darauf bedacht waren, die THA nur als Organisation auf Zeit zu gestalten, und die Beendigung ihrer Arbeit (zusammen mit der angestrebten Beendigung ihres Privatisierungsauftrages) wie geplant zum Jahresende 1994 wirksam werden zu lassen (1997: 199 f.). Wie bekannt, ist es zur Auflösung der THA jedoch nicht gekommen, sie vollzog lediglich unter neuem Signum der BvS ab dem 1.1.1995 quasi übergangslos die Erledigung der verbliebenen Aufgaben.

Warum es nicht zur Auflösung der THA kam, dafür hat Seibel in den genannten Schriften ebenfalls Erklärungen bzw. Interpretationen aufgezeigt. Die Diskussion soll an dieser Stelle nicht in aller Ausführlichkeit erneut dargestellt werden.³ Jedoch sei aufgrund der weiteren

³ Zu einigen - für das Verständnis dieser Arbeit notwendigen - Aspekten der geplanten Nachfolgestrukturen siehe aber Abschnitt 3.

Fragestellung auf das Hauptmotiv verwiesen, das nach Seibel ursächlich für das Scheitern der Auflösungspläne und der intendierten Nachfolgelösungen gewesen ist. Seiner Meinung nach war das o. g. verfassungspolitische Motiv (nämlich daß die THA ein verfassungspolitischer Fremdkörper sei, der eine Fortführung der DDR-Staatlichkeit bedeute) gegenüber der Öffentlichkeit und ebenso gegenüber den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die letztlich über die gesetzlichen Vorlagen der Bundesregierung zur Regelung der Nachfolgelösungen zu entscheiden hatten, nicht darstellbar. Dies habe dazu geführt, daß die entscheidenden Akteure nicht die Vorteile der von ihnen intendierten Nachfolgelösungen hätten vermitteln können, es deswegen zunächst zur Entwicklung eines zweitbesten Auflösungszenarios kam, das ebenfalls scheiterte und in der Folge zu den heute empirisch beobachtbaren institutionellen Lösungen führte, die eine direkte Fortsetzung der THA-Strukturen und damit der zentralen Wirtschaftsverwaltung bedeuteten.

Ob dieses dargestellte Hauptmotiv tatsächlich ursächlich und dominant die Auflösungspläne für die THA bestimmt hat und ob sich die entscheidenden Akteure der normativen Relevanz und verfassungspolitischen Bedenklichkeit der von ihnen letztlich beschlossenen Lösungen bewußt waren - diese Argumentation mithin wirklich eine Rolle gespielt hat, soll in dieser Arbeit ebenfalls untersucht werden.

Anhand dieser Frage und der oben formulierten Hypothese lassen sich weitere, nachgeordnete Fragestellungen ableiten, die im Laufe der Untersuchungen dieser Arbeit beantwortet werden sollen und dazu dienen, letztlich eine Aussage über den Gehalt der Hypothese zu treffen:

- a) *Wie sind BvS, BVVG und TLG aufgebaut, was sind ihre Aufgaben, wie haben sich diese Aufgaben seit 1995 entwickelt? Welche Kompetenzabgrenzungen ergeben sich für diese Institutionen intern und extern?*
- b) *Welche Auswirkungen hat die Arbeit von BvS, BVVG und TLG für die Politik der neuen Bundesländer? Gibt es Interessenkonflikte zwischen den neuen Bundesländern und diesen Organisationen; wenn ja, in welchen Politikfeldern und in welchem Ausmaß?*
- c) *Was sind die Handlungsstrategien der Beteiligten in diesen Konflikten? Wie gut gelingt es den neuen Bundesländern, mit ihrer Politik in das Handeln der THA-Nachfolgeorganisationen zu intervenieren?*
- d) *Gibt es die Hypothese stützende Anzeichen für das Überleben von institutionellen und organisationalen Relikten der DDR in den THA-Nachfolgeeinheiten?*
- e) *Welche Kausaltheorien haben aus Sicht der beteiligten Akteure zur tatsächlichen Nachfolgestruktur der Treuhandanstalt geführt? Warum wurden die Nachfolgeregelungen für die THA so getroffen, wie sie ge-*

troffen wurden? Ist den beteiligten Akteuren die verfassungspolitische und normative Relevanz dieser Regelungen präsent gewesen und wenn ja, wie ist sie verarbeitet worden?

f) Welche Kausaltheorien, die für die Regelung der Nachfolgestrukturen der THA bestimmend waren, haben sich aus Sicht der Akteure im Jahr 1999 als triftig erwiesen?

Bei der Verfolgung dieser Fragen und der Intention, die handlungsleitenden Motive der entscheidenden Akteure nachvollziehen zu wollen, kommt man nicht umhin, nach den jenen Motiven zugrunde liegenden Wahrnehmungsmustern, Kognitionen und auch Ideen zu forschen. Hiermit lehnt sich diese Arbeit an den Rahmen neuerer Stränge der Politikwissenschaft, die im wesentlichen als *interpretative Ansätze* der handlungstheoretischen und handlungsorientierten Forschung bekanntgeworden sind, an. Gleichzeitig wird in dieser Arbeit ein Prozeß der Institutionenbildung bzw. institutioneller Stabilität und Entwicklung analysiert, was das Thema unweigerlich auch in das Koordinatensystem der *Institutionenforschung* (Neo-Institutionalismus, akteurszentrierter Institutionalismus) in der Politikwissenschaft stellt.

Beide Bezugspunkte - Institutionen und Ideen - haben in der jüngeren Politikwissenschaft an Bedeutung gewonnen; ohne daß von einem konsistenten Institutionen- oder Ideenbegriff ausgegangen werden könnte. Oftmals zeigen beide Konzepte sogar fließende Übergänge zueinander.

Ohne die Rezeption beider Konzepte *en détail* darzustellen, sei dennoch kurz auf die wesentlichen Annahmen, die als Folie der Analyse und den Interpretationen dieser Arbeit zugrunde liegen, verwiesen.

In der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung wird das politisch-administrative System als Konfiguration von (kollektiven und korporativen) Akteuren, die über eigene Handlungsressourcen, Ziele, Interessen und eben auch Kognitionen verfügen, gesehen. Zum politisch-administrativen System zählen in dieser Perspektive jedoch nicht nur dessen institutioneller (legislativer und exekutiver) Kern, sondern auch die Institutionen angrenzender gesellschaftlicher Teilsysteme mit allen damit zusammenhängenden formellen und informellen Strukturen. Diese Konfiguration hat sich in kontinuierlichen Prozessen verfestigt; ebenso werden die Interaktionen und Interaktionsorientierungen dieser Akteure untereinander als gegebene Größe wahr- und hingenommen, ohne hinterfragt zu werden. Institutionalisiert sind ferner die symbolischen Deutungen der Wirklichkeit durch die Akteure, die Kriterien, die sie an politische Prozesse und Probleme herantragen sowie ihre Vorstellung über eigene Handlungsspielräume innerhalb dieser wahrgenommenen Wirklichkeit. Entwicklungen können in

dieser Sicht zwar hochgradig pfadabhängig (im Sinne einer Orientierung an in der Vergangenheit ausgebildeten Strukturen, überlieferten Situationsdeutungen und bewährten strategischen Mustern) sein, ohne jedoch einem zwingenden Determinismus zu unterliegen. Innerhalb dieser Entwicklungen handeln Akteure in der Regel rational, jedoch unter der einschränkenden Bedingung, daß auch ihre rationalen Ressourcen begrenzt sind. Hieraus ergibt sich für die Politikwissenschaft, daß politische Institutionenbildungsprozesse immer auch der Tatsache unterliegen, daß politische Akteure auf charakteristische Problemdeutungen und Problemlösungsmuster zugreifen (verwiesen sei auch auf die Begriffe der „*policy paradigms*“ [Hall, zitiert in Braun 1997: 59] und der „*Abstraktionsheuristik*“ [Vowe 1994: 424]), in deren Lichte sie handelnd in diese Prozesse eingreifen.⁴ Dies kann mithin zu Entscheidungen führen, die keinesfalls an rein eigennützigen Interessen orientiert sind bzw. mitnichten ausschließlich rationale oder intendierte Ergebnisse zeitigen.

An diesen Mustern und Deutungen setzen auch der Ideenbegriff und die interpretativen Konzepte an. Ideen rücken Muster der Entscheidungsorientierung der jeweiligen Entscheidungsträger und damit deren kognitiv-normative Vorstellungen in den Vordergrund.⁵ Im Rahmen der interpretativen Ansätze wird davon ausgegangen, daß Ideen in politischen Prozessen sowohl in kognitiver als auch pragmatischer Form auftreten. Kognitionen und ihre Wirkung äußern sich in Situationsdeutungen, die pragmatische Wirkung in der Auswahl und Legitimation von konkreten Handlungsoptionen. Kognitionen (mit ihrem Charakteristikum der Generalisierung) implizieren, daß - wie bereits erwähnt - systemische Strukturen, z. B. Institutionen, als emergente Handlungszusammenhänge gesehen werden, dabei Handeln nicht determinieren, sondern es durch Handlungsorientierungen der Akteure beeinflussen und damit Entscheidungsspielräume geben sind. Die handlungsleitenden Orientierungen der Akteure sind nicht allein auf Motive, Interessen und Normen zu reduzieren, sondern auch die Wahrnehmungen und Deutungen bilden einen „konstitutiven Bestandteil der Handlungsorientierungen“ (Vowe 1994: 424). Aus den interpretativen Ansätzen ergibt sich damit Verständnis und „Offenheit für unterschiedliche Handlungslogiken“ (Braun 1997: 64). Handlungen werden in diesem Verständnis ohne eindeutige Kausalität wahrgenommen, Entscheidungsergebnisse formieren sich fortwährend durch Interaktion von Akteuren, die nahezu zwangsläufig aufgrund unterschiedlicher Wahrnehmungen auch unterschiedliche Handlungspräferenzen ausbilden können, die verhandelt werden müssen. Die handlungstheoretischen

⁴ Zur grundlegenden Rezeption dieses Konzeptes vgl. z. B. Immergut 1997, Lehbruch 1996a; Mayntz/Scharpf 1995, Nullmeier 1997, Seibel 1997a.

⁵ Benz 1985: 94.

Grundlagen des interpretativen Paradigmas ermöglichen damit die - für die Fragen dieser Arbeit notwendige - Erfassung von Verhandlungen und Interaktionen zwischen politischen Akteuren.

Die Zugrundelegung des interpretativen Verfahrens in dieser Arbeit versucht, der ihrer Verwendung vorgeworfenen „Unfähigkeit, sich exakt auszudrücken und repräsentative, valide und reliable Ergebnisse zu liefern“ (Vowe 1997: 147) zu begegnen und ihr auszuweichen. Auch der von Vowe aufgezeigte - jedoch nicht geteilte - Einwand gegen interpretative Verfahren, hierbei handele es sich um den unzulässigen und unzureichenden Versuch, „die komplexe Welt der Deutungen und der forschenden Deutung von Deutungsmustern in ein arg kurz geratendes Methodenbett zu zwingen und gleichsam die handelnden [...] Subjekte so lange zu quälen, bis sie die vorgelegten Beschuldigungen, sprich: die vorab formulierten Hypothesen bestätigen“ (ebd.) soll im Rahmen dieser Untersuchungen entkräftet werden.

In diesem Sinne ist es für die Vorgehensweise und als Ziel dieser Arbeit implizit selbstverständlich, die o. g. Hypothese nicht lediglich zu bestätigen, sondern sie zu prüfen und ggf. zu verwerfen oder zu differenzieren.

Dies lenkt den Blick auf die für die Arbeit genutzte Methodik. Um die Entwicklung der Treuhandanstalt und ihre vielen Charakteristika und Auswirkungen nachzuvollziehen, konnte noch auf einen reichen Literaturfundus zurückgegriffen werden. Was die Untersuchung der Nachfolgeorganisationen angeht, so gestaltete sich dies weitaus schwieriger, sind diese Organisationen doch weithin dem öffentlichen und forschenden Interesse entzogen geblieben und befinden sich in diesem Sinne mithin „im Windschatten“ der Aufmerksamkeit, was auf eine dürftige bis gegen Null tendierende Literaturlage verweist. Um diesen Mangel auszugleichen, wurden insgesamt 24 Befragungen von Experten in diesen Organisationen und im Umfeld dieser Organisationen durchgeführt. Dieselbe Vorgehensweise mußte gewählt werden, um die Auswirkungen der Arbeit der THA-Nachfolgeorganisationen auf die neuen Bundesländer zu erheben und zu evaluieren, und um letztendlich auch eine Überprüfung der handlungsleitenden Orientierungen der politischen Akteure vornehmen zu können. Hierbei mußte notwendig eine quantitative und qualitative Auswahl der Gesprächspartner erfolgen, mit denen informations- und evaluationsorientierte, teils offene, teils leitfadengesteuerte Interviews geführt wurden. Die Länderauswahl der Untersuchungen dieser Arbeit wurde aus forschungspragmatischen Gründen auf zwei der fünf neuen Länder beschränkt. Dies waren der Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt. Diese Auswahl wurde getroffen, um evtl. auf die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung (SN: CDU-regiert; ST: SPD-regiert) zurück-

zuführende Schwankungen in der Bewertung der THA-Nachfolgeaktivitäten zu erfassen. Auch waren und sind diese Länder strukturell unterschiedlich von den THA-Aufgaben betroffen, was Vergleiche ebenfalls angezeigt erscheinen ließ.

Die in den Abschnitten 4 und 5 dargestellten empirischen Ergebnisse sind daher einzig den im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews entnommen. Sie stellen den Gesamteindruck aller Befragungen und teilweise Informationen der von den Befragten zur Verfügung gestellten Dokumente dar. Daß die befragten Personen und auch die untersuchten Akteure kollektive und korporative Akteure repräsentieren, mithin nur Teilmeinungen abbilden, sollte einem bewußt sein. Auf die entsprechenden Probleme und dennoch möglichen Aussagen, die Handlungen kollektiver und korporativer Akteure betreffend, die in den Überlegungen bei Jansen (1997) reflektiert werden, sei verwiesen.

3 „Bürokratische Zellteilung“ oder: „Das Mammut ist tot, die Elefanten laufen fröhlich weiter“ - Die Treuhandanstalt und ihr formales Ende

So salopp kommentierten die zwei größten *seriösen* deutschen überregionalen Tageszeitungen das Ende jener Institution⁶, die für den Transformationsprozeß eine der wichtigsten Rollen übernahm und in der Grundstruktur der Aufbaupolitik in den neuen Bundesländern „eine der sechs tragenden Säulen“ mit der Aufgabe der Umwandlung des ehemaligen volkseigenen Vermögens in der DDR war.⁷ Welche Rolle kam der Treuhandanstalt zu und wie gestaltete sich der Übergang zu den in dieser Arbeit hauptsächlich untersuchten Nachfolgeorganisationen?

Neben der bereits im letzten Abschnitt dargestellten institutionellen Rolle der THA als eine der wenigen zu Zeiten der DDR gegründeten staatlichen Institutionen, die die Vereinigung beider deutscher Staaten auch über den 3.10.1990 hinaus überstanden, sollen ihre Funktion und Arbeit hier nur insoweit wiedergegeben werden, wie für das Verständnis der Aufgaben ihrer Nachfolgerinnen unbedingt notwendig ist. Darüber hinaus soll im wesentlichen der Übergang zu den Nachfolgeeinheiten dargestellt werden, da dieser für deren heutige Rolle und die Einschätzungen der relevanten politischen Akteure zu dieser Rolle aus der Sicht des Jahres 1999 nicht unerheblich ist, zumal sich ein Teil der in dieser Arbeit verfolgten Fragestellung darauf bezieht, ob sich die im Jahr 1994 gefundenen Lösungen aus heutiger Sicht bewährt und die Kausaltheorien der Akteure, die zu dieser Struktur führten, als triftig erwiesen haben.

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.7.97; Süddeutsche Zeitung, 31.12.94.

⁷ Lichtblau 1995: 49.

Um die mehr als vier Jahre währende Arbeit der THA nachvollziehen zu können, kann man die zahlreichen Untersuchungen, Dokumentationen und Würdigungen der unterschiedlichsten Zielrichtung und Intention zu Rate ziehen, die die THA oftmals aus wissenschaftlichem, teils aber auch aus journalistischem oder gar populistischem Interesse begleitet haben.⁸ Die Texte zeigen in jedem Fall die zentrale und nicht selten überaus umstrittene Funktion der Bundesanstalt auf.

Der Treuhandanstalt wurde im Sommer 1990⁹ unter der ersten demokratisch gewählten Regierung der DDR auf Beschluß der Volkskammer nahezu das gesamte verstaatlichte industrielle Vermögen der damaligen DDR zur Verwaltung und Verwertung übertragen. Dabei handelte es sich nicht nur um die Kombinate und volkseigenen Betriebe (VEB), sondern auch um Grundstücke (Industriegrundstücke, Land- und Forstwirtschaftsflächen) und Sondervermögen der Partei- und Massenorganisationen (PMO). Dies bedeutete, daß der THA rd. 8.500 Staatsbetriebe mit etwa 4 Mio. Arbeitnehmern anvertraut wurden, um sie privatwirtschaftlich zu restrukturieren, also erstmals in Privateigentum zu überführen oder in die Hände der alten Eigentümer (privater wie öffentlich-rechtlicher) zurückzugeben.¹⁰

Mit Art. 25 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wurde die THA als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts in das institutionelle Instrumentarium der Bundesrepublik übernommen. Aufgrund der mit ihrem Auftrag verbundenen dominierenden staatlichen Steuerung des Wirtschaftslebens oftmals als Fremdkörper in den verfassungsrechtlichen Strukturen Deutschlands eingeschätzt, wurde ihr andererseits auch attestiert, daß sie als besonders charakteristische Ausprägung des bundesdeutschen „halbsouveränen“ Staates verstanden werden konnte, insofern als staatliche Aufgaben auf sie als *para-public institution* - also einer Institution, die zwar öffentlichen Status hat, vom Staatsapparat a-

⁸ Siehe dazu z. B. die bereits erwähnten Arbeiten von Seibel (FN 2), aber auch Breuel 1993, Breuel 1994, Fischer/Hax 1993, Freese 1995, Hickel/Priewe 1994, Kampe 1993, Kemmler 1994, Liedtke 1993, Luft 1992, nicht zuletzt Treuhandanstalt 1994.

⁹ Außer acht gelassen ist hier die sogenannte Ur-Treuhandanstalt, die noch vor dem Inkrafttreten des Treuhandgesetzes existierte. Das Treuhandgesetz (THAG) vom 17.6.1990 trat mit Wirkung vom 1.7.1990, dem Tag der Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion beider deutscher Staaten, in Kraft.

¹⁰ Der wesentliche Inhalt der Präambel des Treuhandgesetzes, der als Auftrag bis heute fortgilt, lautet: „Getragen von der Absicht, die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen, die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen, Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitzustellen [...]“. Ein weiterer, letzter Aspekt, den die Präambel anspricht, nämlich entsprechend der Ertragsfähigkeit des volkseigenen Vermögens dieses anteilig an die ostdeutsche Bevölkerung auszukehren, wurde im Laufe der Zeit verworfen, nachdem erkannt wurde, daß mit der Privatisierung keine Überschüsse zu erzielen sein würden. Kemmler (1994: 352) weist im übrigen darauf hin, daß man im Sommer 1990 in der Privatisierung des Volkseigentums durch Verkauf sowohl in Bonn als auch in Ostberlin die wesentliche, wenn nicht gar alleinige Quelle sah, aus der die Finanzierung aller Lasten bestritten werden sollte, die in der DDR durch den Anpassungsprozeß an marktwirtschaftliche Verhältnisse zu erwarten standen.

ber partiell abgekoppelt ist - ausgelagert wurden.¹¹ Auf diesen Aspekt wird später erneut einzugehen sein.

Dem ursprünglich im Treuhandgesetz festgehaltenen Gedanken, den Unternehmensbestand der THA in einzelnen Aktiengesellschaften zu bündeln, wurde vom zweiten Präsidenten der THA, Rohwedder, nicht entsprochen. Er faßte wesentliche Aufgaben in der Berliner Zentrale branchenorientiert zusammen, darüber hinaus bearbeiteten die 15 Niederlassungen in den ehemaligen DDR-Bezirken die kleineren Privatisierungsfälle. Zeit ihres Bestehens wandelte die THA parallel zu der Erledigung ihrer Aufgaben immer wieder ihre organisationalen Strukturen gründlich um. So wurden die absehbar langfristig zu bearbeitenden Verwertungen von Liegenschaften sowie land- und forstwirtschaftlicher Flächen bereits in den Jahren 1991 und 1992 an Tochtergesellschaften (BVVG, TLG) ausgegliedert, die geschäftsbesorgend für die THA tätig wurden.

Mit Blick auf die einmalige Stellung der THA und ihren Auftrag wurde es ihr auch ermöglicht, außerhalb des Bundeshaushalts ihre Finanzen selbst über die Geldbeschaffung am freien Kapitalmarkt zu regulieren und damit ihrem Auftrag weitestgehend unabhängig nachzukommen. Mit der (eben auch in der Präambel des THAG geäußerten) Vermutung, daß das volkseigene Vermögen bei der Privatisierung Überschuß abwerfen würde, wurde in Art. 25 IV des Einigungsvertrages diese Kreditaufnahmemöglichkeit auf 25 Mrd. DM begrenzt, nach späteren - nichtsdestotrotz immer noch unrealistischen - Einschätzungen der tatsächlichen Ertragsfähigkeit¹² wurde dieser Rahmen mit dem Treuhandkreditaufnahmegesetz auf 30 Mrd. DM plus weitere 8 Mrd. DM mit besonderer Genehmigung des BMF aufgestockt. Das Treuhandkreditaufnahmegesetz war bis Ende 1994 befristet, die Kredite sollten bis Ende 1995 zurückgeführt sein. Für Verbindlichkeiten der THA haftete der Bund aufgrund ihrer organisatorischen Ausgestaltung direkt. Dieser finanzielle Aspekt spielte im Laufe der Zeit eine immer wesentlichere Rolle und bestimmte in nicht unerheblichem Ausmaß die weiteren Strategien hinsichtlich des weiteren Prozesses der wirtschaftlichen Transformation.

Die THA war von Beginn an als eine endliche Organisation angesehen worden, die Führungsspitze der THA selbst hatte sich zur Aufgabe gemacht, die Organisation so schnell wie möglich überflüssig zu machen. Dies bestimmte stets ihre Strategie bei der Ausgestaltung ihres Arbeitsablaufes. Die Privatisierung wurde als beste Sanierung angesehen, dementsprechend gestaltete sich der zügige Abverkauf des Portfolios des Treuhandvermögens. In zu-

¹¹ Lehnbruch 1996a: 120 f.

¹² Vgl. auch Kemmler 1994: 349.

nehmendem Maße war jedoch genau diese Taktik - auch aufgrund damit einhergehender immenser Arbeitsplatzverluste - umstritten, weswegen die THA sich auch in immer größerem Ausmaß Sanierungsmaßnahmen nicht verschloß. Unter politischem Druck hat die THA ihre Strategie von der reinen Privatisierung über die sogenannte Ansanierung (Durchführung von investorneutralen Investitionen, die keinen Vorgriff auf die strategische Ausrichtung des Unternehmens nach der Privatisierung darstellen sollten) bis hin zur aktiven Sanierungspolitik geändert. Damit betrieb die THA „nicht im Ziel, aber im Ergebnis“ Strukturpolitik (Lichtblau 1995: 60). Ungeachtet der zahlreichen Friktionen und Widrigkeiten bei der Umsetzung ihres Auftrages gelang es ihr jedoch, bis zum Jahresende 1994, das als Datum mittlerweile in Übereinstimmung mit dem Auslaufen des Treuhandkreditaufnahmegesetzes für das Ende der operativen Arbeit der THA ins Auge gefaßt war, rd. 98% der ursprünglichen Unternehmen zu verwerten. Das gesamtwirtschaftliche Gewicht der THA war mit Blick auf das noch vorhandene Portfolio schon zu diesem Zeitpunkt beträchtlich gesunken und beschäftigungspolitisch nahezu bedeutungslos geworden.

Nichtsdestotrotz war bereits im Jahr 1993 absehbar, daß bis zum geplanten Enddatum nicht alle Aufgaben erledigt sein würden. Daher begann die THA-Führungsspitze in Zusammenarbeit mit dem BMF in mehreren Stufen ein Übergangs- und Nachfolgeszenario für die Zeit ab 1.1.1995 zu entwickeln¹³, immer jedoch mit dem festen Willen aller Beteiligten, die THA zum 31.12.1994 aufzulösen.¹⁴

Die Aspekte, die nach 1995 noch zu bearbeiten waren, wurden in die „unternehmensbezogenen“ und „hoheitlichen“ Aufgaben unterteilt. Im übrigen galt es noch eine geringe Zahl an Restprivatisierungen durchzuführen, ebenso wie die weitere Verwertung von Grund und Boden. Der letzte Aspekt war aufgrund der abzusehenden notwendigen Langfristperspektive bereits zu Zeiten der THA an die BVVG und die TLG ausgegliedert worden; diese beiden Gesellschaften standen bereits frühzeitig als Nachfolgeorganisationen der THA fest, ihnen sollte nunmehr jedoch auch das Eigentum an den von ihnen verwerteten Flächen und Liegenschaften übertragen werden.

Die - hier nur *in den wichtigsten Zügen* nachvollzogene - Intention der THA-Spitze war es, die

¹³ Diese Planungen sind ausführlich wiedergegeben und nachvollziehbar in Band 15 der Dokumentation der THA (1994).

¹⁴ Vgl. auch Maaßen 1996, insbesondere seine Zusammenfassung der strategischen Leitlinien des Auflösungsprozesses (318), aber auch seinen Hinweis auf die bereits antizipierbaren Probleme, etwa hinsichtlich der Mengengerüste (310, 321 f.) u. ä.

beiden o. g. wesentlichen Aufgabenfelder zu trennen und die unternehmensbezogenen Aufgaben an mehrere private Einrichtungen (vorzugsweise Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) zu übertragen¹⁵, auch um das unternehmerische Element dieser Aufgaben weiterhin zu betonen. Die hoheitlichen Aufgaben sollten als einziger Aufgabenbereich für eine Übergangszeit in einer unmittelbaren staatlichen Nachfolgeorganisation aufgefangen werden, bevor sie an die eigentlich zuständigen Bundesländer zu übertragen wären. Bereits in diesem Stadium wurde ebenfalls daran gedacht, auch Teile des Vertragsmanagements und regional wirksame Liquidationen an die Länderverwaltungen zu übertragen, damit also den Fremdkörper THA an den Normalzustand föderativer, subsidiärer Aufgabenwahrnehmung in der Bundesrepublik anzupassen. Die restlichen Privatisierungen sollten von einer eigenständigen Gesellschaft (angedacht war der Name PMG für Portfoliomanagementgesellschaft) übernommen und zu Ende geführt werden.¹⁶

Diese Pläne wurden von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das Konzept aufgrund der Verquickung mit der Regelung der finanziellen Angelegenheiten nach Auslaufen des Treuhandkreditaufnahmegesetzes im Haushaltsausschuß federführend zu beraten hatten, im März 1994 gründlich durchkreuzt. Über die Motive wurde ausführlich spekuliert, sie liegen dennoch nach wie vor nicht offen auf der Hand. Zum einen wurde von den Abgeordneten offenbar befürchtet, eine privatwirtschaftliche Lösung könne erneut wie die THA einer Budgetkontrolle des Parlaments entzogen sein und damit auch wieder wesentlich teurer werden als geplant. Ein Gutachten des Bundesrechnungshofes und einer Unternehmensberatung schienen diese Überlegungen zu stützen. Seibel (1997) verweist wie erwähnt jedoch zusätzlich auf eminente Kommunikationsschwierigkeiten, die in diesem Prozeß wirksam geworden seien, da die Verantwortlichen in THA und BMF nicht hätten vermitteln können, daß es sich bei der THA um ein „Erbe“ der DDR handelte, das so schnell wie möglich in eine verfassungsrechtlich wünschenswerte Regelung - nämlich die der föderalen Normalordnung der Bundesrepublik - zu überführen sei. Dieses Hauptargument konnte nicht ins Feld geführt werden, um das Konzept von THA und BMF, eine hochgradig diversifizierte Nachfolgeregelung zu schaffen und den Staat weitestgehend aus den Restaufgaben zurückzunehmen, gegenüber dem Parlament anzuführen. Hinzu sei gekommen, daß die Abgeordneten - aufgrund des ohnehin schlechten Images der THA in der Öffentlichkeit und der Tatsache, daß diese stets ihrer Kontrolle weitgehend entzogen war - unzufrieden damit gewesen seien, daß sie das

¹⁵ Diese wurden in der Planungsphase VRA-GmbH genannt, wobei VRA für die Aufgabenfelder *Vertragsmanagement, Reprivatisierung, Abwicklung* standen.

¹⁶ Treuhandanstalt 1994, Bd. 15: 189 ff.

Konzept von THA und BMF quasi akklamatorisch hätten passieren lassen sollen. Diese Gründe und die Vermengung unterschiedlichster Wahrnehmungen hätten dazu geführt, daß das ursprüngliche Nachfolgekonzept dann von den parlamentarischen Gremien abgelehnt worden sei. In der Folge sollte von der THA ein den Vorgaben des Haushaltsausschusses folgendes Konzept erarbeitet werden. Auch dieses Konzept, das - nun zwar unter staatlicher Regie - immer noch eine Trennung der unternehmensbezogenen und der hoheitlichen Aufgaben vorsah, wurde von der Bundesregierung dann für die THA überraschend ebenfalls verworfen. Die Bundesregierung setzte schließlich durch, daß entgegen der angestrebten diversifizierten Lösung doch eine zentrale Behörde die Restaufgaben als direkte Nachfolgeorganisation der THA übernehmen sollte. Hiermit kam es zur offenbar nicht intendierten Folge, daß entgegen dem allgemein erklärten Willen aller Verantwortlichen die THA zum Jahresende 1994 zwar offiziell aufgelöst wurde, sie faktisch jedoch bestehen blieb.¹⁷ Mit dem „Gesetz zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt“ und einigen weiteren Verordnungen wurde letztlich die Nachfolgestruktur aus BvS, B VVG, TLG und BMGB geschaffen.

4 Die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt – Aufgaben und Entwicklungen

Die folgenden Ausführungen zu den Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt fußen aufgrund der bereits eingangs erwähnten Forschungslücken, die hinsichtlich dieser Organisationen bestehen und eine gegen Null tendierende Literaturlage zur Folge haben, nahezu ausschließlich auf den Informationen, die sich aus den Aussagen der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Gespräche mit Vertretern dieser Organisationen ergeben haben. Der Gesamteindruck und -überblick hinsichtlich der Entwicklungen dieser Organisationen, wie er hier dargestellt wird, greift außer auf die direkten Gesprächsinhalte jedoch auch auf schriftliche Dokumente zurück, die von den Gesprächspartnern zur Verfügung gestellt werden konnten. Im übrigen fließen in die folgenden Darstellungen ebenfalls Informationen ein, die von weiteren Experten, die die Arbeit der THA-Nachfolgeorganisationen bewerten können, in Gesprächen gegenüber dem Verfasser vermittelt wurden.

4.1 Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) nahm als direkte Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt ihre Arbeit am 1.1.1995 auf. Organisatorisch und instituti-

¹⁷ Für weitere Erläuterungen vgl. auch Seibel 1997.

onell mit der THA identisch und nur per Treuhandanstaltumbenennungsverordnung (TreuhandUmbenV) vom 20.12.1994 mit Gültigkeit ab 1.1.1995 zu ihrem neuen Namen gekommen, übernahm sie die nach der nahezu kompletten operativen Privatisierung der Treuhandbetriebe verbliebenen wichtigsten Arbeitsfelder der „unternehmensbezogenen Aufgaben“ und der „hoheitlichen Aufgaben“. Auch noch verbliebene, bislang nicht privatisierte Betriebe (die wichtigsten waren die Deutsche Waggonbau AG und Betriebe der Großchemie) wurden der BvS direkt übergeben.¹⁸ Weitere noch zu privatisierende Betriebe aus dem Treuhandvermögen wurden im Geschäftsbereich der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH (BMGB; siehe hierzu auch Abschnitt 4.4) angesiedelt.

Aufgrund der organisatorischen Identität mit der THA ist auch die BvS eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Fach- und Rechtsaufsicht über die BvS liegt beim Bundesministerium der Finanzen, das diese Aufgabe im Einvernehmen mit anderen, durch die Tätigkeit der BvS tangierten Ressorts (das sind BMWi, BMELF und BMU) ausübt.

Wichtigstes innerorganisatorisches Entscheidungsgremium der BvS ist der Verwaltungsrat, der mit Vertretern der Bundesregierung, der ostdeutschen Landesregierungen, Gewerkschaften und Kammern sowie Vertretern der freien Wirtschaft besetzt ist. Verwaltungsratsvorsitzender der BvS ist seit 1.1.1999 Manfred Schüler, Vorstandsmitglied der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), sein Vorgänger war Staatssekretär a. D. Joachim Grünwald. Auf die derzeitige, seit 1.1.1999 neu geregelte Besetzung des Verwaltungsrats soll später noch eingegangen werden.

Präsident der BvS ist seit 1997 Günter Himstedt, der seit 1999 auch Alleinvorstand ist, nachdem das zweite Vorstandsmitglied der BvS, Rudolf Bohn, zum Jahresende 1998 ausgeschieden ist. Die BvS hatte ihre Arbeit mit zunächst drei Vorstandsmitgliedern entsprechend der Organisation in drei Vorstandsbereichen aufgenommen. Im Zuge des sukzessiven Aufgabenabbaus sind auch hier Änderungen der Organisation vorgenommen worden.

Die BvS begann ihre Arbeit am 1.1.1995 mit den noch vorhandenen Mitarbeitern der alten Treuhandanstalt, dies waren 2.342. Zum 1.1.1999 betrug die Mitarbeiterzahl der BvS noch 426.¹⁹ Neben der Zentrale mit Sitz in Berlin begann die BvS ihre Arbeit mit weiteren 15 Geschäftsstellen in den ehemaligen DDR-Bezirken, die bereits seit 1996 sukzessive zusammengelegt und bis Ende 1998 endgültig geschlossen wurden. Restaufgaben der Geschäftsstellen

¹⁸ BvS 1996, Breuel 1994.

¹⁹ Sogenannter Headcount-BvS. Diese Zahl, die die Gesamtmitarbeiterzahl der BvS umfaßt, splittete sich bis 1998 auf in Mitarbeiter der Zentrale und jene der Geschäftsstellen.

wurden per 1.1.1999 der Zentrale eingegliedert, die selbst seit 1995 diverse organisatorische Veränderungen (nicht nur im Vorstandsbereich) durchlaufen hat. Hierauf soll zu einem späteren Zeitpunkt zurückgekommen werden. Bei der BvS angesiedelte zusätzliche organisatorische Einrichtungen, welche die Zusammenarbeit mit den Ländern betreffen, werden im entsprechenden Abschnitt 5.2 näher beleuchtet.

4.1.1 Aufgaben

Die „unternehmensbezogenen Aufgaben“ und die „hoheitlichen Aufgaben“ der BvS lassen sich weiter differenzieren nach einem Spektrum, das sich durch die Arbeitsbereiche ergibt, die sich für die BvS aus dem Gesetz zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt vom 9.8.1994 (und dem damit fortgeltenden Treuhandauftrag) ableiten und solchen Aufgaben, die schon der THA zusätzlich zu ihrem unternehmerischen Auftrag der Privatisierung übertragen worden waren und die ebenfalls für die BvS fortgelten.²⁰

Zum ersten Bereich zählen folgende Aufgaben:

- die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten aus Verträgen über die Privatisierung von Unternehmen und Unternehmensteilen und aus sonstigen Verträgen (Vertragsmanagement),
- die Abwicklung von Unternehmen oder Unternehmensteilen und deren Beendigung,
- die Bearbeitung von Restitutionsansprüchen im Rahmen des Vermögensgesetzes (Reprivatisierung),
- die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit Altlastenvereinbarungen und Vereinbarungen im Rahmen des § 249h AFG.

Aufgaben, die nicht oder nur bedingt dem unternehmerischen Kernauftrag der THA zuzurechnen waren, sind:

- die Verwaltung und Privatisierung ehemaliger volkseigener land- und forstwirtschaftlicher Flächen und Betriebe (geschäftsbesorgend durch die BVVG; s. a. Abschnitt 4.2),
- die Verwaltung und Verwertung von Finanzvermögen des Bundes,

²⁰ BvS 1999.

- die treuhänderische Verwaltung und Verwertung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehem. DDR sowie verschiedener Sondervermögen (z. B. Abwicklung der Außenhandelsbetriebe/KoKo),
- hoheitliche Aufgaben (Kommunalisierung und Vermögenszuordnung), die dem Präsidenten der BvS als Behörde - also nicht der BvS selbst - für das THA/BvS-Vermögen zugeordnet wurden,
- Durchführung von Investitionsvorrangverfahren.

Schon zu Beginn der Arbeit der BvS galt für diese die Regelung der derzeit geltenden Fassung des Treuhandgesetzes (§ 23), daß es sich um auslaufende und abzuschließende Aufgaben handelt und der BvS keine neuen Aufgaben zu übertragen sind. Die BvS trug damit - ebenso wie die THA - von Anfang an den Charakter einer zeitlich begrenzten und endlichen Organisation.

In den Planungen zur Nachfolge der THA war aufgrund dieser Zielsetzung und der Einschätzungen zu den Mengengerüsten der verbleibenden Aufgaben ein Arbeitsende der BvS zum Jahresende 1998 ins Auge gefaßt worden, für Teile der hoheitlichen Aufgaben (Kommunalisierungen) bedingt durch Antragsfristen bereits ein Arbeitsende zum 31.12.1996.²¹

Bereits relativ schnell nach dem Arbeitsbeginn wurde 1995 aber offensichtlich, daß in einigen Arbeitsbereichen erheblich mehr Restaufgaben zu bearbeiten waren als noch 1994 angenommen oder zugegeben; daß jedoch auch gänzlich unvorhergesehene Probleme und Aspekte die Arbeit der BvS in den Folgejahren tangieren würden, die Aufgaben mithin vielfältiger wurden als erwartet. Das Arbeitsende 1998 wurde daher schon bald nach Gründung der BvS wiederholt in Frage gestellt und durch ständig neue Szenarien, die Aufgabenerledigung und zeitliche Perspektive der BvS betreffend, variiert. Nichtsdestotrotz wurde am Ziel eines Endes der operativen Arbeit der BvS in dieser Organisation zum Jahresende 1998 lange Zeit festgehalten.²² Es lohnt daher, auf die einzelnen Arbeits- und Aufgabenbereiche der BvS in ihrer Entwicklung seit 1995 gesondert einzugehen und die eingetretenen Probleme und Verzögerungen ausführlicher zu beleuchten. Denn aufgrund der aufgetretenen Probleme entstanden im Laufe der Jahre auch mehrfach und anhaltend Debatten, die Existenz, Aufgabe und Struktur der BvS grundsätzlich diskutierten.

²¹ Zu den genauen Einschätzungen, die im Hinblick auf nach 1994 abzuarbeitende Mengengerüste der THA-Nachfolge getroffen wurden, siehe Band 15 der Treuhand-Dokumentation (1994).

²² Siehe hierzu z. B. BvS-Report 1/1996.

4.1.2 Aufgabenentwicklung seit 1995 in einzelnen Arbeitsbereichen

4.1.2.1 Vertragsmanagement

Das Vertragsmanagement (VM) ist Kern des Aufgabenspektrums der BvS. Ziel des VM der BvS ist es, die Erfüllung der (von der THA übernommenen und der selbst abgeschlossenen) Privatisierungsverträge²³ seitens der BvS sicherzustellen. Dies umfaßt im wesentlichen die Überwachung der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der Investoren, hauptsächlich im Bereich der Zusagen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und der Zusagen zur Tätigkeit von Investitionen. Über die Hälfte der von der BvS zu kontrollierenden Verträge wurde bereits in den Jahren 1991/92 abgeschlossen, aufgrund einer durchschnittlichen Vertragsdauer (Vertragslaufzeit) von etwas über vier Jahren wurden diese zur Kontrolle jedoch erst nach Beginn der Arbeit der BvS voll arbeitswirksam. Waren per 1.1.1995, also zum Beginn der Arbeit der BvS, erst 32.780 Verträge bei der BvS registriert, so lag ihre Anzahl gegenüber ursprünglichen Annahmen ein Jahr später bei rund 37.000 und betrug per 31.12.1998 absolut 39.626 Verträge. Von diesen Verträgen machen weniger als ein Drittel (11.187) den eigentlichen Verkauf von Unternehmen und Betriebsteilen, mithin den Kern der Unternehmensprivatisierungen, aus. Gemessen an der kumulativen Bestandsentwicklung der von der BvS zu bearbeitenden Verträge wurden rd. 11% erst nach dem 1.1.1995 abgeschlossen, der Rest aus THA-Zeiten übernommen.²⁴

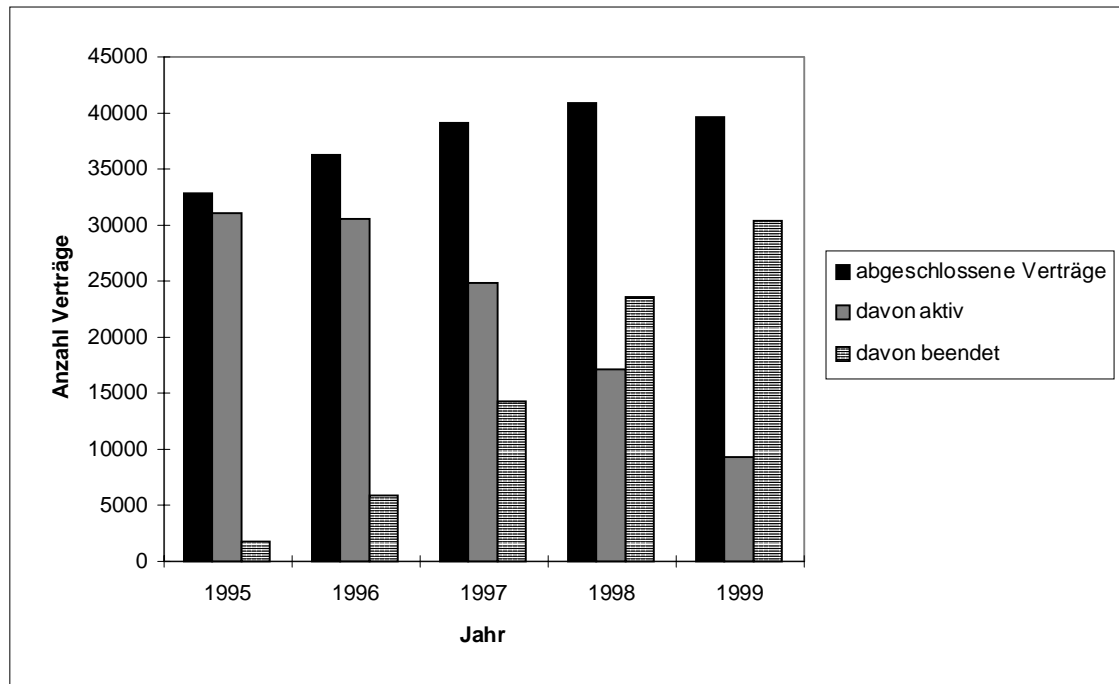
Als die BvS ihre Arbeit aufnahm, waren nur gut 5,3% (1.747) der registrierten Verträge bereits beendet; die *Erledigungsquote* hat sich bis zum 31.12.1998 auf 76,7% oder 30.412 Verträge erhöht. Ein Vertrag gilt als beendet, wenn alle Verpflichtungen der Investoren bzw. der BvS erfüllt wurden. Ein Vertrag gilt jedoch auch dann als beendet, wenn die Vertragsparteien vom Vertrag zurücktreten oder aber die Bearbeitung aufgrund der Insolvenz des Unternehmens oder des Investors nicht weiter fortgesetzt wird.²⁵ Die BvS hatte nach diesen Zahlen am 1.1.1999 noch 9.214 Privatisierungsverträge abschließend zu kontrollieren.

²³ Dies beinhaltet Verträge zu Anteilsverkäufen (share deals) und zu Verkäufen von Unternehmens- und Betriebsteilen, die den Kern der Unternehmensprivatisierungen darstellen. Enthalten sind hier aber auch Verkäufe von Vermögensgegenständen (Grundstücke, Betriebs- und Geschäftsausstattungen).

²⁴ BvS 1999, BvS 1999a.

²⁵ Zur Handhabung und zu den Implikationen dieser Definition und den verschiedenen Ansichten hierüber siehe auch Abschnitt 5.2.2.

Abbildung 1: Aktive und beendete Verträge der BvS 1995-1999



Was die Inhalte der Verträge betrifft, so resultierten daraus am Jahresende 1998 noch Kaufpreisforderungen von insgesamt rd. 1,9 Mrd. DM (brutto), davon war die BvS Forderungsinhaberin von rd. 768 Mio. DM. Sonstige Forderungen²⁶ für die BvS beliefen sich auf weitere rd. 1,8 Mrd. DM.

Weitere Vertragsinhalte betreffen Beschäftigungs- und Investitionszusagen. Hinsichtlich der *Arbeitsplatzzusagen* hatte die BvS Ende 1998 insgesamt 15.600 Verträge mit rd. 863.000 Arbeitsplatzzusagen zu kontrollieren, davon war für 763.965 Arbeitsplatzzusagen (aus 14.739 Verträgen) der Zusagenzeitraum bereits abgelaufen, d. h. eine Kontrolle durch die BvS fällig. Die Prüfung dieser Zusagen per 31.12.1998 ergab, daß 773.100 Arbeitsplätze, d. h. rd. 7% mehr als zugesagt, nachgewiesen wurden. Für weitere 861 Verträge mit noch rd. 99.000 Arbeitsplatzzusagen ist der Zusagenzeitraum noch nicht abgelaufen.

Hinsichtlich der *Investitionszusagen* in den Verträgen befanden sich im BvS-Vertragsbestand rd. 15.800 Verträge mit einem Gesamtumfang an Investitionszusagen von etwa 138 Mrd. DM. Davon waren für rd. 82 Mrd. DM die Realisierungsfristen, zu denen die Investitionen getätigt sein mußten, Ende 1998 abgelaufen. Dies betrifft rd. 60% des Zusagevolumens oder rd. 96%

²⁶ Diese werden in mehr als 40 Arten unterteilt. Hauptsächlich bestehen sie jedoch aus Pönaleforderungen, Forderungen aus Nachbewertungen, Mehrerlösen, Rückstellungsaufösungen und Zinsforderungen.

der Verträge. Für die ausstehenden ca. 56 Mrd. DM Investitionszusagen wurden nach Auskunft der BvS bis zum Jahresende 1998 bereits 22 Mrd. DM noch vor Ablauf der Realisierungsfrist getätigt. Im Vertragsbestand der BvS, der Investitionszusagen beinhaltet, befinden sich auch noch einzelne Großverträge mit sehr hohem Investitionsvolumen (z. B. aus dem Strombereich), deren Zusageverpflichtungen erst nach dem Jahr 2000 enden.

In den Bereich des VM fallen auch *Nachverhandlungen* mit einzelnen Investoren und Gesellschaften. Als Nachverhandlung bezeichnet die BvS alle Aktivitäten, die mit den betroffenen Personen oder Gesellschaften in der Einschätzung geführt werden, daß es zu einer Änderung oder Präzisierung des Vertrages, der Nichterfüllung von Leistungen oder sonstigen strittigen Auseinandersetzungen kommen könnte. Bis Ende 1998 sind von der BvS insgesamt rd. 7.000 Nachverhandlungen geführt worden, davon waren im Dezember 1998 noch 1.236 als laufend zu betrachten. Das finanzielle Risiko bei laufenden Nachverhandlungen bewegt sich für die BvS in einem Volumen von etwa 3,5 Mrd. DM. Nach Angaben der BvS konnte gut die Hälfte der Nachverhandlungen ohne substantielle Vertragsänderungen beendet werden. Gegenüber der Anfangszeit 1995/96 sind die Ende 1998 pro Monat neu aufgenommenen Nachverhandlungen um etwa 90% zurückgegangen. Dies muß nicht unbedingt auf eine höhere Zuverlässigkeit der Vertragseinhaltung seitens der Investoren und deren Zufriedenheit mit den eingegangenen Vertragsbedingungen deuten, sondern kann sicher auch dadurch erklärt werden, daß im Zeitraum bis Ende 1998 die Zahl der beendeten Verträge immens gestiegen ist, somit nur noch bedingt ein Vertragspotential vorhanden ist, das überhaupt nachverhandelt werden kann.

Betrachtet man jedoch den Umfang der Nachverhandlungen insgesamt, so wird deutlich, daß er immerhin fast 20% der gesamten durch die BvS zu kontrollierenden Verträge betrifft. Dies bedeutet innerhalb des VM einen Arbeitsaufwand, der die Aufgabenerledigung empfindlich tangiert und in diesem Ausmaß in den Planungen im Jahr 1994 nicht antizipiert wurde. Die Nachverhandlungen erweisen sich jedoch nicht nur ihrem Umfang nach als Potential, das Arbeitskraft der BvS absorbiert, sondern sie stellen auch aufgrund ihrer häufig gegebenen sehr komplexen Sachverhalte einen Umstand dar, der sich für die BvS zu einem erheblichen Problem in der Aufgabenerledigung entwickelt hat, zumal das Zusammenwirken mit den Betroffenen sich für die Bundesanstalt nicht immer einfach gestaltet.

Im Rahmen des VM werden von der BvS auch *Insolvenzen* der von der THA oder von der BvS privatisierten Unternehmen beobachtet und erfaßt, soweit diese sich noch in der aktiven Ve r-

tragszeit in einem Rechtsverhältnis mit der BvS befinden.²⁷ Hier wurde - bezogen auf den Zeitraum bereits seit 1991 bis Ende 1998 - von insgesamt 1.237 privatisierten Unternehmen (10,8% der Unternehmensprivatisierungen) der Antrag auf Gesamtvollstreckung gestellt. Die BvS war hier insofern betroffen, als zeitversetzt um ca. 3-4 Jahre zum Höhepunkt der Privatisierungswelle des Jahres 1991/92 die meisten Insolvenzen in den Jahren 1995/96 registriert wurden.

Die im Rahmen des VM die BvS immer wieder tangierenden Probleme privatisierter Firmen - die nachfolgend auch hinsichtlich der konzertierten Aktionen aufgezeigt werden - sind oftmals darauf zurückzuführen, daß bei den Schätzungen der Mengengerüste für die Restaufgaben nach 1994 vielfach nicht die konjunkturellen Entwicklungen antizipiert werden konnten. Die empirischen Untersuchungen und Interviews, die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurden, verweisen alle deutlich darauf, daß die wirtschaftliche Gesamtentwicklung wenn überhaupt, dann nur unzureichend als Prozeßvariable bedacht worden ist. Entscheidend für viele Firmen sei in diesem Zusammenhang auch die Konzentration ihrer Geschäftsbemühungen auf osteuropäische Märkte, wo die wirtschaftlichen Rahmendaten in den letzten Jahren oftmals noch schlechtere Werte aufgewiesen hätten als in Westeuropa. Die durchaus oftmals nicht zu leugnende - im Normalfall positive - Kompetenz ostdeutscher Firmen in osteuropäischen Märkten sei hier vielfach zum Verhängnis für eine gesunde und stabile Entwicklung von Unternehmen geworden.

4.1.2.2 Vertragsmanagement und „konzertierte Aktionen“

Sowohl die skizzierte Problematik der Nachverhandlungen als auch die erwähnte Tatsache, daß der dauerhafte wirtschaftliche Erfolg von privatisierten Unternehmen nur in bedingten Maßen bekannt ist und statistisch erfaßt wird, weisen auf einen Aspekt hin, der von der BvS ebenfalls im Rahmen des VM bearbeitet wird, jedoch eine ganz eigene Dynamik und Relevanz besitzt, so daß ihm separate Aufmerksamkeit zukommen sollte.

Es handelt sich hierbei um gescheiterte Erstprivatisierungen, für die die BvS erneut in Verantwortung tritt (bzw. hierzu angehalten wird), um doch noch einen Privatisierungserfolg zu ermöglichen. Bezeichnet werden diese Verfahren im allgemeinen - vor allem von Gewerkschaften und Ländern - als Zweit- bzw. auch bereits Drittprivatisierungen, während die BvS

²⁷ Das heißt, daß zu Insolvenzen, die nach der Vertragsbeendigung eintreten, der BvS grundsätzlich keine Angaben vorliegen. Allein aus den erfaßten Angaben der BvS kann daher noch nicht die Annahme eines dauerhaften wirtschaftlichen Erfolges der privatisierten Unternehmen abgeleitet werden.

hier eine genauere und sensible Begriffsdefinition vornimmt.²⁸ Die bedeutsamen und hier relevanten Zweitprivatisierungen, die als „konzertierte Aktionen“ inszeniert werden, bezeichnet die BvS selbst als „Investorentausch“. Weitere Möglichkeiten, nach denen Zweitprivatisierungen vorgenommen werden können, sind die Fälle, in denen die erste Privatisierung aufgrund von kriminellen Machenschaften gescheitert ist, solche durch Weiterverkauf²⁹ oder aber jene aus der Gesamtvollstreckung eines Betriebes heraus. Die durch Investorentausch vorgenommenen erneuten Privatisierungen setzen eine Bestandsgefährdung des betroffenen Unternehmens bei noch aktivem Vertragsverhältnis zur BvS voraus. Streng formal werden in diesen Fällen also Nachverhandlungen aufgrund der existentiellen Bedrohung des Unternehmens notwendig. Die Fälle, die in diesem Zusammenhang in der Öffentlichkeit am bekanntesten geworden sind, dürften der Konkurs der Bremer Vulkan AG, die mehrere Werftenstandorte an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns übernommen hatte, und jener der LINTRA-Beteiligungsholding gewesen sein.

Dieser letztgenannte Fall war der erste überhaupt, bei dem es im Hinblick auf eine weitere Sanierung bzw. Rettung zumindest von Teilen des Unternehmens im Jahr 1996 zu einer „konzertierten Aktion“ von BvS, Ländern und weiteren Beteiligten kam, d. h. es war dies der erste Fall, bei dem die BvS nicht mehr in alleiniger Verantwortung und Leistung ein ehemaliges Treuhandunternehmen retten wollte. Die letztlich gefundene Lösung sah in diesem Fall vor, daß sich das Land Sachsen-Anhalt an der weiteren Finanzierung mit 50% beteiligte. Für den damals verantwortlichen Wirtschaftsminister Klaus Schucht war damit ein Dambruch eingetreten, der für die Zukunft weiterer Sanierungs- und Rettungsfälle in den neuen Ländern entscheidend sein sollte. Eine Lösung, die aus Sicht des Bundes auch plausibel, für die Länder jedoch problembehaftet gewesen sei.³⁰

Aufgrund der überaus großen Bedeutung dieser konzertierten Aktionen im Verhältnis von BvS (bzw. dem Bund) und den ostdeutschen Ländern soll im diesbezüglichen Abschnitt (5.2.2) hierauf noch genauer eingegangen werden, und hier vorerst nur der formale Ablauf und die Entwicklung dieser Aktionen nachgezeichnet werden.

²⁸ Dies geschieht allein schon aus dem Grund, um dem Eindruck vorzubeugen, daß alle Zweitprivatisierungen auf eventuelle Fehler bei der Erstprivatisierung - auch von Seiten der BvS - zurückzuführen seien. Angesichts des öffentlichen Drucks, dem sich die BvS hinsichtlich der Zweitprivatisierungen mitunter ausgesetzt sieht, erscheint diese Haltung nicht ganz unverständlich.

²⁹ Dieser Fall wird von der BvS allerdings nicht erfaßt.

³⁰ Interview Schucht, 5.5.99.

Voraussetzung für eine erneute Mitwirkung der BvS bei einer Zweitprivatisierung sind mehrere Punkte:

- Erreichung der Privatisierungsziele (unter evtl. Hinnahme von gewissen Abstrichen),
- Sanierungsfähigkeit des betreffenden Unternehmens muß grundsätzlich gegeben sein, ein tragfähiges Fortführungskonzept muß vorgelegt werden und zustande kommen (geprüft wird dies durch den Leitungsausschuß, einem unabhängigen Beratergremium beim BMF),
- neben dem Eigenbetrag des Investors/Eigentümers sind die Beteiligung von Banken (Kredite) und Land (Mittel der Wirtschaftsförderung), ggf. auch der Mitarbeiter (Lohnverzicht etc.) an der Problemlösung erforderlich,
- und beim Sanierungsbeitrag der BvS soll es sich möglichst um einen abschließenden Beitrag unter Beachtung des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung handeln.³¹

Seit 1996 wurden insgesamt 156 konzertierte Aktionen geprüft und positiv beschieden. Bei 27 Fällen im Jahr 1998 leistete die BvS hierbei finanzielle Beiträge in Höhe von 269 Mio. DM, ihr Anteil am finanziellen Gesamtengagement betrug damit etwa 35%.

Für die Länder ist die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit der BvS angeschlagene Unternehmen noch ein weiteres Mal „außerplanmäßig“ zu unterstützen und zu sanieren, deshalb oftmals der einzig gangbare Weg, da den Ländern selbst nur Möglichkeiten einer Unterstützung im Rahmen von durch die EU genehmigten Förderprogrammen zur Verfügung stehen. In den meisten Fällen sehen diese Programme jedoch nicht die Art von Förderung und Sanierungsbeihilfen vor, die bei gescheiterten Erstprivatisierungen vonnöten sind.

Die BvS hat mit der EU jedoch in der Vergangenheit Abmachungen treffen können, die es der BvS bislang ermöglicht haben, entgegen des bei der EU in beihilferechtlichen Fragen geltenden Grundsatzes „one time is last time“ (d. h. daß Beihilfen nur ein einziges Mal vergeben werden dürfen) bei Sanierungsfällen in Ostdeutschland auch ein zweites oder drittes Mal Unterstützungsleistungen zu zahlen. Der Treuhand war und der BvS ist es damit möglich, im Gegensatz zu den Bundesländern Hilfen für Umstrukturierungsleistungen einfach aus Haushaltsmitteln zu vergeben.

Diese Praxis wird jedoch zunehmend schwieriger, da die EU diese Verfahren zunehmend restriktiver handhabt und ein Auslaufen dieser Förderung zum Jahr 2000 anstrebt. Konzertierte

³¹ BvS 1999.

Aktionen wären dann nicht mehr möglich.³² Derzeit seien in Brüssel 37 Fälle von Notifizierungen anhängig. Im Rahmen des VM sind in der Vergangenheit auch immer wieder Schwierigkeiten bei Verträgen aufgetreten, weil die BvS offenbar längere Zeit versäumte, zu Verträgen die endgültige Zustimmung der EU einzuholen bzw. die EU diese Zustimmungsverfahren zeitweise verzögert bearbeitete. Auf diese Weise seien einige Unternehmen in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.³³ Nach Auskunft der BvS werden im ohnehin noch arbeitsaufwendigsten Aufgabenbereich des VM derzeit bereits 50% der Arbeitskapazität der BvS durch die komplizierten Verfahren mit der EU absorbiert. Nach Meinung der BvS bestätigen die aktuellen Probleme mit der EU, daß die früher von der THA und später auch von der BvS vertretene Praxis einer vorrangigen Privatisierung von Betrieben richtig gewesen sei. Hätte man, was vielfach ja ein Streitpunkt gewesen sei, verstärkt Forderungen nach vorrangiger Sanierung stattgegeben, säße die BvS heute noch auf einem größeren Bestand an nicht privatisierten Betrieben, denen sie nach Auffassung der EU jedoch auch keine Beihilfen für Umstrukturierungen mehr zahlen dürfte. Dies hätte sich für den gesamten Transformationsprozeß als verheerend herausgestellt. So aber habe man durch zügige Privatisierung den BvS-eigenen Bestand an Firmen und die Verantwortung für diese rasch abgebaut. Die derzeit bei der EU anhängigen Notifizierungsverfahren seien ausreichend problematisch, als daß man noch einen größeren Bestand an zu sanierenden Betrieben im Portfolio haben möge.

4.1.2.3 Abwicklungen/Liquidationen

Ein weiterer Aufgabenbereich der BvS ist die Abwicklung von Unternehmen aus Treuhandbeständen, wobei es verschiedene Arten von Abwicklungsverfahren gibt. Es werden in diesem Bereich Gesamtvollstreckungsverfahren von Liquidationsverfahren unterschieden. Die BvS hatte per 1.1.1995 insgesamt 3.590 Abwicklungsverfahren zu betreuen, davon waren 440 Gesamtvollstreckungsverfahren und 3.150 Liquidationsverfahren. Per 31.12.1998 summierten sich die Abwicklungsverfahren auf zusammen 3.183 Fälle, davon 453 Gesamtvollstreckungsverfahren und 2.730 Liquidationsverfahren. Von den Gesamtvollstreckungsverfahren waren Ende 1998 36 beendet, von den Liquidationsverfahren waren es 740, bei denen die Löschung im Handelsregister vollzogen war. Weitere gut 1.400 Liquidationen sind weitestgehend beendet, das heißt nach Sprachgebrauch der BvS, daß die von Wirtschaftsprüfern attestierte Liquidationsschlußrechnung durch die BvS geprüft und als genehmigungsfähig anerkannt wurde.

³² Siehe dazu auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.5.99, S. 15 („EU-Beihilferegime macht der BvS beim Aufbau Ost zu schaffen“).

³³ Interview Schucht, 5.5.99.

Endgültig beendet sind die Liquidationen erst, wenn der Liquidator entlastet und die Honorarvereinbarung abschließend erledigt ist sowie die Gesellschaft aus dem Handelsregister ausgetragen ist.³⁴

Auch im Bereich Abwicklungen hat sich die Aufgabenerledigung nach Angaben der BvS stark verzögert gegenüber den Annahmen, die man zum Arbeitsbeginn 1995 traf. Ursächlich hierfür war im wesentlichen, daß nicht die Anzahl der Verfahren falsch geschätzt worden wäre, sondern daß sich die Abwicklungsverfahren wesentlich länger hinzogen als angenommen. So betrug die durchschnittliche Zeit bis zur endgültigen Beendigung von Liquidationen etwa 4 Jahre und damit gut doppelt so lange wie ursprünglich antizipiert. Nach Angaben mehrerer der im Rahmen der Arbeit befragten Gesprächspartner spielten hierfür wesentlich auch Eigeninteressen der von der BvS beauftragten externen Liquidatoren eine Rolle. Hier sei es zum Beispiel zu Verzögerungen gekommen, da Liquidatoren Teilungsvorhaben - also u. a. das Abtreten von Grundstücken aus Liquidationen an die TLG - behinderten. Der Grund hierfür ist, daß Liquidatoren von der BvS massenabhängig honoriert werden und daher jede Möglichkeit nutzen, die von ihnen zu liquidierenden Bestände im Wertvolumen so hoch wie möglich zu erhalten. Ein weiterer Aspekt sei, daß bis zu 80% des Honorars in der Zeit zwischen 18 und 24 Monaten der Liquidationsdauer fällig würden, die Liquidatoren also auch deshalb kein Interesse hätten, Verfahren übermäßig schnell zu beenden.³⁵ Die eigentlichen Liquidationsverfahren dauerten dennoch in etwa nur zwei Jahre, während der Rest der Zeit bis zur Beendigung von Liquidationen, also in Anlehnung an die o. g. Zahl, daher rühre, daß die BvS hier auch von Dritten (meistens anderen Behörden) und deren Entscheidungen abhängig sei. Dem Problem der verzögerten Abarbeitung von Abwicklungen aufgrund der Liquidatoren will man bei der BvS derzeit damit begegnen, daß die Abwicklungsfälle in länderbezogene Vermögensverwertungsgesellschaften bzw. Liquidationsgesellschaften zusammengeführt werden sollen und auf diese Weise die Beschäftigung von externen Liquidatoren überflüssig werden soll. Auf diese organisatorische Planung soll aber im weiteren Verlauf im Rahmen der Schilderung der weiteren Zukunft der BvS noch zurückgekommen werden.

Ein weiterer Aspekt, den die Aufgabenerledigung im Bereich Abwicklung umfaßt, ist die Liquidation der ehemaligen Außenhandelsbetriebe (AHB) der DDR. Am 1. Januar 1999 waren dies noch 45 Stück, deren Liquidation sich nach Ansicht der BvS bis weit nach dem Jahr 2000 hinziehen wird. Probleme der Aufgabenerledigung in diesem Bereich hätten sich hauptsäch-

³⁴ Siehe hierzu auch BvS 1999b.

³⁵ Interview Senft, 5.5.99.

lich deshalb ergeben, da sich der Abbau der Auslandsforderungen, deren Eintreiben sich zunehmend schwieriger gestalten, sehr schleppend hinziehe. Auch hier sei man von der Arbeit Dritter (in diesem Falle auch von ausländischen Behörden) stark abhängig.

4.1.2.4 Reprivatisierungen

Die Bearbeitung von Restitutionsansprüchen im Rahmen des Vermögensgesetzes (Reprivatisierungen) als dritter großer Aufgabenbereich erstreckt sich zum einen auf Unternehmensrestitutionsen, zum anderen auf Grundstücksrestitutionsen oder aber auf die Erlösauskehr.

Die *Unternehmensrestitution* umfaßt die Rückgabe von aktiven Unternehmen oder von Unternehmensteilen, die Rückgabe von Vermögensgegenständen aus stillgelegten Unternehmen (Naturalrestitution) und die Erlösauskehr, wenn die Rückgabe aus diversen Gründen nicht mehr möglich sein sollte. Bei der BvS waren am 1.1.1995 insgesamt 15.284 Anträge auf Unternehmensrestitution registriert, am 31.12.1998 waren es 18.187. Von diesen Anträgen waren Ende 1998 15.689 erledigt. Die Rückgabe noch aktiver Unternehmen war bereits zum Arbeitsbeginn der BvS weitgehend abgeschlossen, die in den Jahren 1995-1998 bearbeiteten Anträge waren hauptsächlich solche, die eine Erlösauskehr oder in einigen Fällen auch noch eine Naturalrestitution beinhalteten.

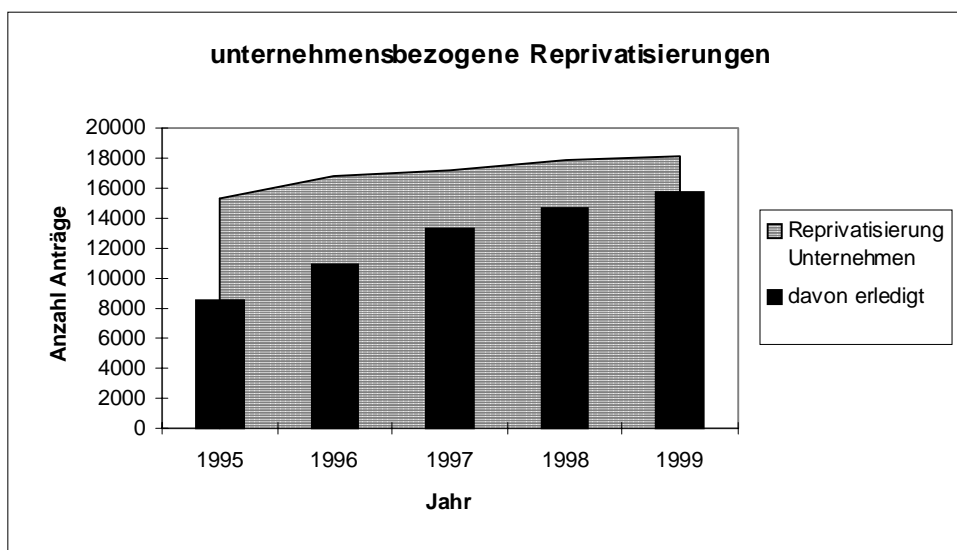
Bei den *Grundstücksrestitutionsen* ist naturgemäß lediglich eine Naturalrestitution oder aber eine Erlösauskehr möglich. Registriert waren hier am Jahresende 1998 9.437 Anträge gegenüber 5.297 Anträgen zum Jahresbeginn 1995. Die Erledigungsquote bei diesen Verfahren lag zum 31.12.1998 mit 83,2% aller registrierten Anträge nur knapp unter jener für Unternehmensrestitutionsen (86,3%) und umfaßte 7.849 erledigte Anträge.

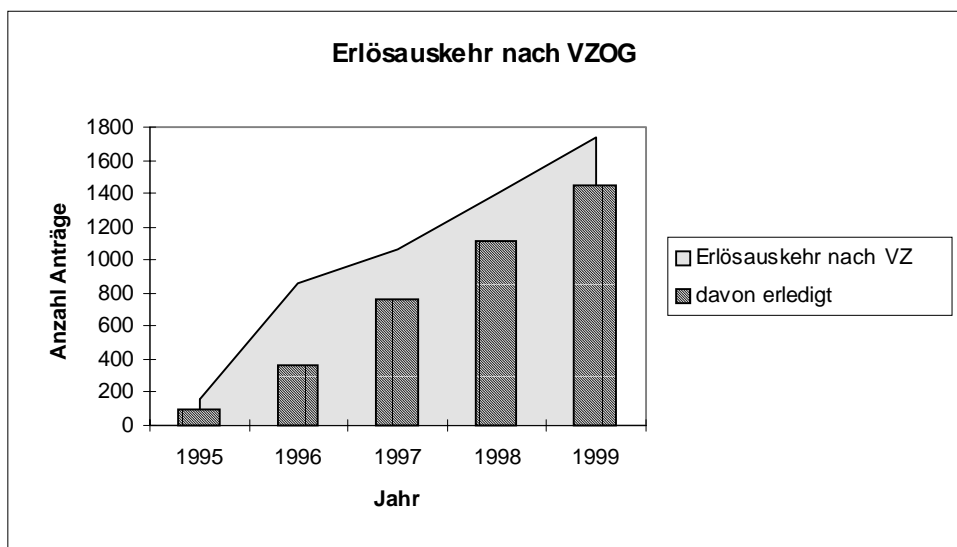
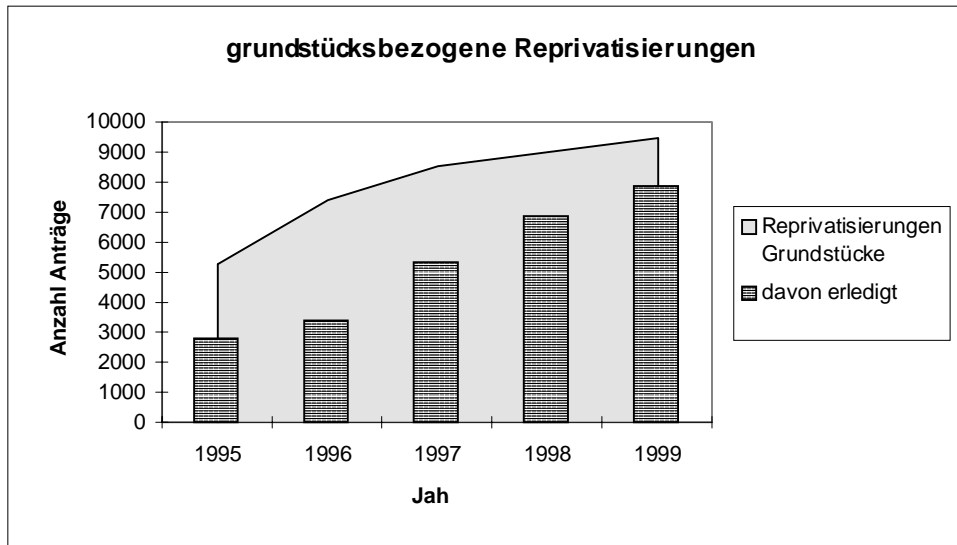
Die dritte Verfahrensart, die im Bereich Reprivatisierung von der BvS bearbeitet wird, ist jene der *Erlösauskehr* nach dem Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG). Im Rahmen dieses Verfahrens können öffentliche Körperschaften, insbesondere Kommunen, den Erlös, der bei einer Veräußerung von Vermögen, auf das nach den Regelungen des Einigungsvertrages Anspruch besteht, erzielt wurde, einfordern. Für diese Verfahren waren zum Arbeitsbeginn der BvS erst 155 Anträge gestellt, deren Zahl sich bis zum 31.12.1998 auf 1.735 erhöhte. Hiervon waren am 1.1.1999 nur noch 284 zu erledigen.

Für den gesamten Bereich der Reprivatisierung gilt, daß sich insbesondere die Verfahren der Erlösauskehr als teilweise sehr schwierig und zäh zu bearbeitend herausstellten. Der Tatsache, daß bei den Reprivatisierungen eine nicht unwesentlich höhere Erledigungsquote im Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern der BvS zu verzeichnen ist, steht entgegen, daß hier stän-

dig noch neue Anträge eingehen können und in den letzten Jahren auch ein regelmäßiger Neuzugang zu verzeichnen war. Dies war einmal bedingt durch die Verlängerung von gesetzlichen Fristen zur Inanspruchnahme von Restitutionsmöglichkeiten, andererseits ist ein Zuwachs auch immer noch möglich durch den Abgleich der Verfahren, die bei den für die Bescheidung der Ansprüche zuständigen Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen erledigt werden sowie weiterhin, wenn Gerichtsurteile - die bei diesen vermögensrechtlichen Wiedergutmachungsfragen nicht selten sind - kassiert werden. Eine weitere Unwägbarkeit der Abarbeitung des Aufgabenfeldes ergibt sich im übrigen daraus, daß im Bereich der Grundstücksrestitution die BvS nur in seltenen Fällen der Eigentümer des zu restituierenden Grundstückes ist und hier insofern eine Aussage über die Vollständigkeit der Erfassung dieser Fälle durch die BvS nicht möglich ist. Auch hier stehen in geringem Quantum noch neue Fälle in der Zukunft aus.

Abbildung 2: Reprivatisierungen der BvS 1995-1999





Generell ist das Aufgabengebiet der Reprivatisierung jedoch das am weitesten abgearbeitete Feld der BvS, das sich im großen und ganzen auch als relativ unproblematisch durchführbar erwiesen hat. Ein großer Teil der noch abzuarbeitenden Fälle ist von der BvS jedoch nicht steuerbar, da hier auf die Zuarbeit der Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen gewartet werden muß. Da bei diesen - wie erwähnt - in den letzten Jahren bereits massiv Personal abgebaut wurde, werden die nach Angaben der BvS häufig komplexen Fälle der BvS bei diesen Ämtern oftmals zurückgestellt und nur sehr zögernd bearbeitet. Der Abbau dieser Fallzahlen ist von der BvS daher nur bedingt beeinflussbar.³⁶

³⁶ Czada (1993: 166) führt in diesem Zusammenhang noch - durch das Investitionsvorranggesetz bedingte - Divergenzen zwischen THA und Landesämtern bezüglich der Abarbeitung von Restitutionsanträgen an. Daß diese Divergenzen heute noch zwischen BvS und Ländern bestehen, läßt sich nicht belegen. Sie fallen daher als Konfliktpotential (s. a. Abschnitt 5.2) aus.

4.1.2.5 Hoheitliche und sonstige Aufgaben

Die bis hierher angeführten Aufgabenfelder der BvS sind weithin immer noch aus dem unternehmerischen Kernauftrag der ehemaligen Treuhandanstalt, nämlich die Herstellung privater Eigentumsverhältnisse zum Aufbau einer sozialen und funktionsfähigen Marktordnung in den neuen Bundesländern, ableitbar. Zur Unterstützung dieses Kernauftrages ist die BvS auch mit einigen hoheitlichen Aufgaben betraut. Im wesentlichen sind der THA und der BvS diese hoheitlichen Aufgaben jedoch zusätzlich zu ihrem Kernauftrag übertragen worden. Letztere stehen - wie auch die Aufgabe der Reprivatisierung - im Zusammenhang mit der Wiedergutmachung von durch das nationalsozialistische Regime veranlaßten Enteignungen, vor allem aber mit der Wiedergutmachung von Enteignungen, die durch das sozialistische Regime der DDR bis zur letzten großen Enteignungswelle von mittelständischen Betrieben im Jahr 1972 durchgeführt wurden. Dies betrifft allerdings nicht nur die Vermögenswerte privater Personen, sondern auch diejenigen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (hier insbesondere von Kommunen und Ländern), die aufgrund der zentralistischen Steuerung und des Volkseigentums um angestammte Vermögenswerte der Vorkriegszeit gekommen sind. Während der Bereich Reprivatisierung vor allem für das Vermögen von Privatpersonen zuständig ist, fallen unter die als hoheitliche Aufgaben bezeichneten Arbeiten der Vermögenszuordnung (VZO) und der Kommunalisierung die Angelegenheiten vor allem der öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

Gesetzliche Regelungen für die Wiedergutmachung im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands sind zum einen bereits grundsätzlich im Einigungsvertrag (Kapitel VI „Öffentliches Vermögen und Schulden“) geregelt worden, im einzelnen jedoch im Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) und im Vermögensgesetz (VermG). Im hier zu erläuternden Arbeitsfeld der hoheitlichen Aufgaben der BvS spielt vor allem das VZOG die tragende Rolle. Das VZOG hat Regelungen geschaffen, welche die eindeutige Festlegung der Zuordnung des früheren volkseigenen Vermögens im Rahmen eines Verfahrens erlauben, das von der BvS für die der Treuhandanstalt übertragenen Vermögenswerte durchgeführt wird (ansonsten von den Oberfinanzdirektionen). Verfahrensträger ist der Präsident der BvS als eigenständige Bundesbehörde, also nicht die BvS als solche. Sinn des Verfahrens ist es, eine in etwa dem Zustand in den alten Bundesländern gleichende Eigentumslage herzustellen. Die Vermögenszuordnung erfolgt durch einen Verwaltungsakt. Durch die VZO werden weitere Verfahren der Restitution an Private nicht ausgeschlossen oder tangiert. Die Vermögenszuordnung durch die THA und die BvS konnte und kann erfolgen an die Träger der öffentlichen Verwal-

tung, an THA-Betriebe oder deren Rechtsnachfolger bzw. an die THA/BvS oder deren Rechtsnachfolger (z. B. die TLG).

Kommunalisierungen/Vermögenszuordnung

Ebenfalls nach dem VZOG werden die als Kommunalisierungen bezeichneten Anträge auf Rückübertragung kommunalen Alteigentums, auf Übertragung der Objekte kommunalen Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie kommunalen Wohneigentums, auf Übertragung kommunaler Anteile an Kapitalgesellschaften (z. B. an Stadtwerken) und letztlich auch die Anträge auf Erlösauskehr für bereits veräußertes Vermögen bearbeitet.

Auch in diesem Arbeitsfeld hat sich für die BvS die Bearbeitung als langwieriger herausgestellt, als man Anfang 1995 annahm. Dies war zum einen auch dadurch begründet, daß auch hier die gesetzlichen Antragsfristen verlängert wurden und deshalb auch über einen längeren Zeitraum neue Anträge bei der BvS eingingen. Am 1.1.1995 waren bei der BvS 411.803 Anträge auf Vermögenszuordnung registriert, bis zum 31.12.1998 erhöhte sich diese Zahl auf knapp mehr als 1 Mio. Anträge. Davon waren zum Jahresende 1998 bereits rd. 735.000 abgearbeitet (= 73,3%).

Bei den Anträgen auf Kommunalisierungen lagen der BvS Anfang 1995 bereits 158.366 Gesuche vor, Ende 1998 waren es 240.842, die insgesamt registriert waren, davon wurden bis 31.12.1998 rd. 81% erledigt.

Hinsichtlich der Anträge, die bei der BvS im Zusammenhang mit Kommunalisierungen gestellt werden, ist anzumerken, daß davon gerade die Anträge auf Erlösauskehr oftmals durch eine falsche bzw. irrtümliche Privatisierungspraxis der THA/BvS hervorgerufen wurden. Hier wurde nach übereilt vorgenommenen Veräußerungen von Vermögenswerten an Private oftmals im nachhinein noch festgestellt, daß ein Restitutionsanspruch öffentlich-rechtlicher Körperschaften vorlag. Ursächlich für die irrtümliche Veräußerung kann auch eine falsche Handhabung im Rahmen der VZO sein, die nachträglich erst bei den Verfahren zur Kommunalisierung aufgedeckt wurde. Ein guter Teil des Arbeitsaufwandes und der verzögerten Abarbeitung kann also durchaus als durch die THA/BvS hausgemacht gelten.³⁷

Im Arbeitsfeld der VZO und Kommunalisierung wurde zum 1.1.1999 eine organisatorische Änderung in der BvS vorgenommen, dieser Aspekt soll im entsprechenden Abschnitt (4.1.3) noch ausführlicher dargestellt werden.

Investitionsvorrang/Grundstücksverkehrsgenehmigungen

Wie bereits erwähnt, werden zum Bereich der hoheitlichen Aufgaben auch die Privatisierung und Reprivatisierung unterstützende hoheitliche Tätigkeiten von der BvS durchgeführt, dies betrifft im wesentlichen die Anträge nach dem Investitionsvorranggesetz (InVorG) und Anträge auf Grundstücksverkehrsgenehmigungen (GVO). Die Anträge werden hier wiederum von der BvS bearbeitet, soweit sie sich auf ehemaliges Treuhandvermögen beziehen. Teilweise werden diese Anträge auch von BVVG und TLG vorbereitend bearbeitet. Die Investitionsvorrangregelung wurde eingerichtet, nachdem sich im Zuge des Privatisierungsprozesses zunehmend herausstellte, daß eventuell gegebene Restitutionsansprüche bzw. generell unklare Vermögensverhältnisse zügige Privatisierungen und den Aufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern verzögern und sogar verhindern konnten. Im Rahmen der Anträge nach dem InVorG ist es möglich, eine Restitution zu versagen, wenn alternativ ein Investor ein nach Meinung der zuständigen Behörde überzeugendes Investitionskonzept für das zu reprivatisierende Objekt vorlegen kann. Dem Restituar ist es möglich, dieses Konzept durch ein eigenes zu „überbieten“ bzw. ein ähnliches Investitionskonzept vorzulegen. Nach Auskunft der BvS wurde dem Investitionsvorrangantrag alternativer Investoren jedoch in nahezu allen Fällen stattgegeben.

Bis zum 31.3.1999 waren bei der BvS 9.682 Anträge auf Investitionsvorrang gestellt, davon waren bis zum selben Zeitpunkt 9.272 endgültig bearbeitet (BvS 1999b). Trotzdem die gesetzliche Frist für diese Anträge, die ursprünglich bis Ende Dezember 1998 galt, bis 31.12.2000 verlängert wurde, sind hier kaum noch neue Verfahren zu erwarten.³⁸

Auch im Bereich der Grundstücksverkehrsgenehmigungen hat die BvS ihren Arbeitsbestand nahezu komplett abgearbeitet und per 31.3.1999 von ursprünglich 123.750 Anträgen nur mehr knapp 2.000 zu bearbeiten. Grundstücksverkehrsgenehmigungen sind für bestimmte Grundstücksgeschäfte in den neuen Bundesländern nötig und beinhalten im wesentlichen eine Negativbescheinigung Restitutionsansprüche betreffend, will sagen, daß eine Grundstücksverkehrsgenehmigung (z. B. bei Weiterverkäufen) durch die BvS erteilt wird, wenn die zu-

³⁷ Siehe dazu auch Handelsblatt, 2.10.98, S. 6.

³⁸ Die Frist war auf Druck des Deutschen Städtetages und der ostdeutschen Justizminister schon zum zweiten Mal verlängert worden, da sich das Verfahren nach InVorG für viele Kommunen in den neuen Ländern als wirksam zur Durchführung von Investitionsvorhaben gerade für Infrastrukturprojekte erwiesen hat, die andernfalls durch Restitutionsansprüche verzögert oder verunmöglicht worden wären. Der ehemalige Bundesjustizminister Schmidt-Jortzig (FDP) hatte eine Verlängerung der Regelung wegen Bedenken hinsichtlich des Eingriffs in Eigentumsrechte der Alteigentümer abgelehnt und den Sinn der für die Übergangszeit angemessenen Regelung des InVorG für die Zukunft bezweifelt. Von der seit Oktober 1998 amtierenden neuen Bundesregierung wurden diese Bedenken nicht geteilt und die Antragsfrist nunmehr verlängert (s. a. Handelsblatt vom 2.10.98, S. 6 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12.98, S. 17).

ständigen Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen bestätigt haben, daß für die jeweiligen Flurstücke keine Restitutionsansprüche bestehen.

Weitere sonstige Aufgaben der BvS, die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht ausführlicher dargestellt werden, zumal von seiten der BvS hierzu auch nur knappe Angaben gemacht werden, fallen für die BvS mit der Verwertung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (BvS-internes Kürzel: PMO) der alten DDR und sonstigen Finanzvermögens an. Das Vermögen der PMO wird von der BvS teilweise dezentral in verschiedenen Direktoraten, teilweise zentral in einem eigenen Direktorat bearbeitet. Die anfallenden Aufgaben umfassen hier ebenfalls die Verwertung und Liquidation hauptsächlich von Immobilien und Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen. Zum Jahresende betraf dies noch 452 Immobilien und 162 Unternehmensbeteiligungen. Die Abarbeitung dieser Fälle ist für die BvS insofern schwierig, als viele der Immobilien hochgradig altlastenbehaftet sind bzw. ein großer Teil der gesamt in diesem Aufgabengebiet zu bearbeitenden Fälle klagebehaftet ist (derzeit allein in diesem Bereich über 800 zivil- und verwaltungsrechtliche Verfahren).

Weitere sonstige Aufgaben fallen für die BvS in ihren Querschnittsbereichen (hier vor allem durch die Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten) an.

4.1.2.6 Altlasten

Zum Abschluß der Darstellung der Aufgabenentwicklung der BvS seit 1995 sei wiederum ein Aufgabengebiet dargestellt, das neben dem VM für die BvS bislang ebenfalls mit am aufwendigsten verlief und eine noch auf Jahre andauernde Nachsorge erfordern wird.

Es handelt sich um die Beseitigung ökologischer Altlasten, überwiegend auf alten Industriebrachen im Gebiet der neuen Bundesländer. Die BvS hat mit der Entsorgung und Bereinigung dieser Umweltschäden insofern zu tun, als in den von der THA und von der BvS abgeschlossenen Privatisierungsverträgen oftmals gegenüber dem Investor die Verpflichtung eingegangen wurde, für die Beseitigung ökologischer Altlasten bzw. der Kosten hierfür aufzukommen. Andernfalls hätten sich die vorhandenen Altlasten und die gesetzlichen Regelungen zu ihrer Beseitigung als übergroßes Investitions- und Privatisierungshemmnis ausgewirkt. Um dieser Gefahr vorzubeugen, sind vom Bund bereits kurz nach der staatlichen Vereinigung Deutschlands Initiativen lanciert worden, die auch heute noch die Arbeit der THA-Nachfolgeorganisationen, insbesondere aber der BvS bestimmen. Die von der BvS auf diesem Gebiet wahrzunehmenden Aufgaben, ihr Umfang sowie die diesbezüglichen Abstimmungen mit anderen Entscheidungsträgern sollen im folgenden aufgezeigt werden.

Als „Altlasten“ definiert werden Belastungen des Bodens oder des Grundwassers, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Diese Definition ist zwar in keinem Gesetzestext festgehalten, jedoch die übliche Formulierung im diesbezüglichen Umgang.³⁹

Zur Sanierung von ökologischen Schäden aus den Hinterlassenschaften der DDR-Wirtschaft hatte der Bund nach 1990 für 10 Jahre insgesamt 10 Mrd. DM, also durchschnittlich 1 Mrd. DM pro Jahr zur Verfügung gestellt. Diese Gelder wurden und werden wesentlich für durch die THA und die BvS eingegangenen Verpflichtungen eingesetzt.

Die für die BvS und die sonstigen Beteiligten relevanten Verfahrensabläufe ergeben sich einmal aus dem Umweltrahmengesetz (URG), zum anderen aus dem Hemmnisbeseitigungsgesetz („Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen“). Weitergehende Regelungen wurden im Verwaltungsabkommen zwischen Bund und neuen Ländern über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten in der ab 1.1.1995 geltenden Fassung getroffen. Das URG (Art. 1 § 4 Abs. 3) regelte schon für die alten Länder, daß Erwerber von Anlagen, die gewerblichen oder wirtschaftlichen Zwecken dienen, für die durch den Betrieb der Anlage vor dem 1.7.1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich sind, soweit sie von den zuständigen Behörden von der Verantwortung freigestellt werden. In den alten Bundesländern war diese Regelung mit einer Antragsfrist bis zum 31.12.1991 verbunden. Mit dem Hemmnisbeseitigungsgesetz ist diese Regelung für die neuen Länder zunächst mit neuer Fristsetzung bis Ende März 1992 übernommen worden, die Antragsfrist wurde seitdem jedoch erneut verlängert.

Aus diesen o. g. Regelungen ergeben sich nunmehr die Aufgaben des „Freistellungsmanagements“, die bei der BvS an sich Fragen des VM betreffen, da sie normale Privatisierungsverträge betreffen, die jedoch spezifische Klauseln zu Altlastenfragen enthalten. Aufgrund des Arbeitsumfanges werden diese Aufgaben jedoch nicht in den VM-Direktoraten bei der BvS bearbeitet, sondern (so auch schon bei der THA) in einem eigenen Direktorat Umwelt/Altlasten.

In den von der THA oder der BvS abgeschlossenen Privatisierungsverträgen wurden ggf. Klauseln eingefügt, in denen sich die THA/BvS zur Übernahme von Sanierungskosten bei Beseitigung von Altlastenschäden verpflichtet hat. Diese Verpflichtung ging einher mit der Verpflichtung des Investors, sich im Gegenzug von der Verantwortung bzw. Kostenüber-

³⁹ Welche Interpretationsfreiräume mit welchen Folgen dies eröffnet, soll in Abschnitt 5.2.1 dargestellt werden.

nahme durch das Land freistellen zu lassen. Das übliche *Procedere* sieht vor, daß sich der Investor an die zuständigen Landesbehörden⁴⁰ wendet, um sich in dem Umfang, den der Privatisierungsvertrag festlegt, freistellen zu lassen. Hierbei gibt es die Möglichkeiten der Freistellung von der Verantwortung (für die Schäden und deren Sanierung) oder aber auch die Freistellung von der Kostenlast. Die erste Möglichkeit bedeutet, daß der Investor/Antragsteller außer der Antragstellung keinerlei Verpflichtung mehr hat, er also auch keine Kosten tragen muß (abgesehen von einer in der Regel erhobenen Eigenbeteiligung in Höhe von 10%). Der zweite Fall bedeutet, daß der Investor zwar die Sanierungsmaßnahmen beauftragen und durchführen lassen muß, diese hernach aber dem jeweiligen Bundesland in Rechnung stellen kann.

Für die BvS bedeuten diese Regelungen für ihren konkreten Arbeitsaufwand, daß sie einerseits zu überwachen hat, ob der Investor die im Zusammenhang mit der Altlastensanierung im Privatisierungsvertrag festgehaltenen Verpflichtungen eingelöst hat, andererseits bzw. vertiefend, ob die damit verbundenen Risiken für die BvS vollständig entfallen sind.

Dies hat folgenden Hintergrund: im Verwaltungsabkommen zwischen Bund und neuen Ländern über die Regelung der Finanzierung der Beseitigung ökologischer Altlasten wurde eine Kostenteilung festgelegt, die für „normale“ Altlastenprojekte bei 60% für den Bund und 40% für das jeweilige Land liegt. Für Altlastengroßprojekte gilt eine Aufteilung von 75 : 25 (Bund : Land). Als Großprojekt wird in der Regel anerkannt, wenn eine Sanierungsmaßnahme einen Kostengesamtumfang von 100 Mio. DM oder mehr erreicht, wobei die jeweilige Festlegung in der Vergangenheit jedoch oftmals Verhandlungssache war. So sind auch Sanierungsmaßnahmen als Großprojekte anerkannt worden, die lediglich 20 Mio. DM kosteten.⁴¹

Diese Kostenteilung wird jedoch nur wirksam für Altlastenprojekte, für die eine Freistellung vorliegt. Sollte dies nicht der Fall sein oder die Freistellung nicht in vollem Umfang den Regelungen des Privatisierungsvertrages entsprechen, so trägt die BvS ein Restrisiko. Ziel der Arbeit der BvS für diese teilfinanzierten Projekte ist es also, diese Risiken durch Kontrolle und Prüfung der jeweiligen Freistellungsbescheide auszuschalten und sicherzustellen, daß auch die Länder ihren Finanzierungsteil durch entsprechende Freistellung übernehmen. Da die

⁴⁰ Dies sind je nach Bundesland unterschiedliche Behörden teils auf kommunaler, teils auf staatlicher Ebene (Regierungspräsidien oder auch Sonderbehörden). Die landesspezifischen Freistellungsbehörden haben aber in jedem Fall das Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden, in der Regel also den Umweltministerien, herzustellen.

⁴¹ Interview Rehda, 23.3.99.

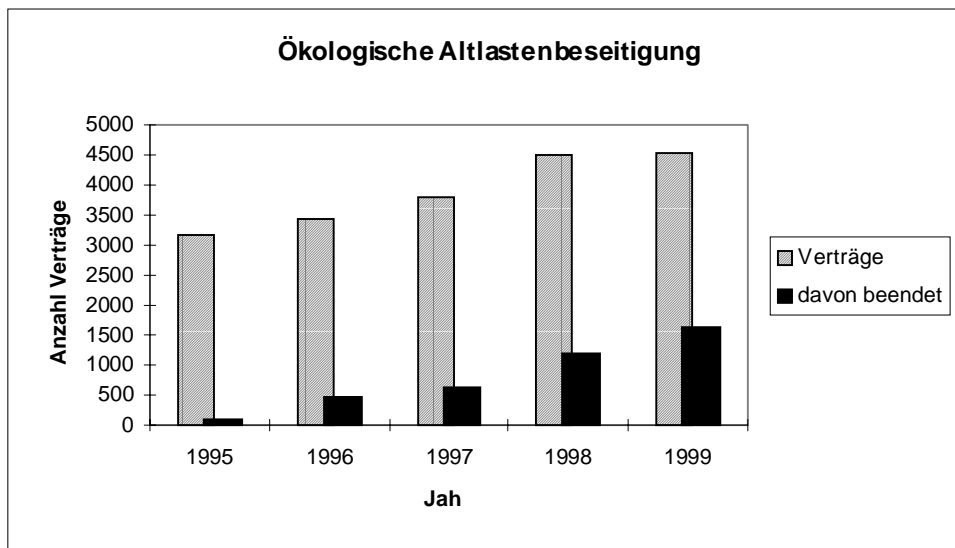
Länder in der Regel (also bei der Freistellung von der Verantwortung) auch die Sanierungsmaßnahmen planen und durchführen, übernimmt die BvS hier teilweise Controlling-Aufgaben für diese Projekte. Im übrigen sind normale Verwaltungstätigkeiten im Rahmen der Refinanzierung vorzunehmen. Die Hauptaufgabe des Direktorates Umwelt/Altlasten liegt in diesen geschilderten Fällen mithin in der Wahrnehmung der vereinbarten BvS-Mitsprache-, Stimm- und Kontrollrechte.

Unabhängig von den durch die BvS formal zu prüfenden Tatbeständen ergibt sich durch die Tatsache, daß diese Sanierungsmaßnahmen im Rahmen jeweils eines Projektmanagements durchgeführt werden, daß die BvS auch fachtechnische Aufgaben innerhalb des Projektmanagements bei Vorbereitung, Durchführung und Controlling der Sanierungen wahrnimmt. Dies gilt insbesondere bei der Umsetzung der Sanierungen in den Großprojekten. Hier werden die Sanierungskonzepte ausschließlich in Zusammenarbeit mit den Ländern erarbeitet und umgesetzt, während es sich im Bereich, der der 60 : 40-Regelung unterliegt, teilweise nur um Stichproben handelt, die inhaltliche Gestaltung jedoch formal Sache der Länder ist.

Das Direktorat Altlasten dient auch als fachtechnische Unterstützungseinheit anderer BvS-Abteilungen bzw. auch der anderen THA-Nachfolgeorganisationen BVVG und TLG, mitunter auch der Länder. Da im Bereich der Altlastensanierung von der BvS auch noch die einzigen direkten arbeitsmarktpolitischen Flankierungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (bisher § 249h AFG, neuerdings § 272s AFG), also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, ergeben sich zusätzlich Aufgaben im Finanz- und Projektcontrolling beim Einsatz der Arbeitskräfte.

Am Ende des ersten Quartals 1999 hatte die BvS insgesamt 4.543 Verträge mit vertraglichen Verpflichtungen zur Beteiligung an den Kosten der Altlastensanierung registriert (gegenüber 3.176 Verträgen am 1.1.1995). Am 31.3.1999 waren von diesen Verträgen 1.630 abgeschlossen, das entspricht einer Erledigungsquote von 35,9%. Von den restlichen 2.913 noch offenen Verträgen befanden sich jedoch zu diesem Zeitpunkt nur gut 1.560 in aktiver Bearbeitung. Allein an diesen Zahlen läßt sich offensichtlich ermessen, daß das Aufgabengebiet Altlasten dasjenige der BvS darstellt, in dem die Erledigung am wenigsten vorangeschritten ist und dementsprechend noch langwierige Zeiträume für die Abarbeitung veranschlagt werden müssen.

Abbildung 3: Verträge der BvS zur Altlastensanierung 1995-1999



Zusätzlich zu den o. g. Verträgen befinden sich noch insgesamt 21 Großprojekte im Managementportfolio der BvS, allein 8 davon in Sachsen-Anhalt. Nicht bearbeitet werden im Bereich Umwelt/Altlasten bei der BvS die Sanierungen der stillgelegten Braunkohletagebauegebiete, die in einem eigenen Projektmanagement direkt beim Bund bzw. geschäftsbesorgend von der LMBV (s. a. Abschnitt 4.4) bearbeitet und abgewickelt werden.

Die Schwierigkeiten, die bei der Altlastensanierung bei der Erledigung in den letzten Jahren aufgetreten sind, weisen vielschichtige Ursachen auf. Die Tatsache, daß Schwierigkeiten eingetreten sind, läßt sich jedoch allein schon an dem Aspekt messen, daß von den o. g. ursprünglich für die Jahre bis 2000 zur Verfügung gestellten 10 Mrd. DM bis heute, also nach knapp 90% der Laufzeit gerade einmal gut 2-3 Mrd. DM verbraucht bzw. abgerufen worden sind, das wenigste davon wiederum für echte Sanierungsmaßnahmen. Dies war auch u. a. ein Grund, warum die neuen Bundesländer dringend darauf bedacht waren, die Laufzeit dieser Mittel über das Jahr 2000 hinaus zu verlängern.

Schon der Aspekt des realen Mittelabflusses im Vergleich zum bereitgestellten Ansatz des Jahres 1990 verweist darauf, daß hinsichtlich der Altlastenproblematik auf dem Gebiet der ehemaligen DDR kurz nach der Vereinigung wesentliche Fehleinschätzungen vorgenommen worden sind. Der Umfang von Altlastenkontaminationen und die von ihnen ausgehende Gefahr wurden wesentlich größer und dramatischer eingeschätzt, als es sich in den Untersuchungen der letzten Jahre tatsächlich herausgestellt hat. Die erste Schwierigkeit bestand also schon einmal darin, den wahren Umfang der erfaßbaren Schäden zu ermitteln, was teilweise

bis heute noch nicht geschehen bzw. möglich ist. Dies ist schon den umfangreichen notwendigen technischen Messungen zu schulden, die im Vorgriff einer Einschätzung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen.

Eine weitere Verzögerung in der aktiven Erledigung von Altlastensanierungen - die von den Beteiligten auch rege „genutzt“ wurde - ergab und ergibt sich immer wieder aus der im Anschluß an die Feststellung der Schäden notwendigen Einschätzung, inwieweit ein Schaden als solcher gravierend ist bzw. welche notwendigen konkreten Sanierungsmaßnahmen hieraus folgen. Dieser Bewertungskonflikt soll im Abschnitt 5.2.1, der die Zusammenarbeit von Ländern und THA-Nachfolgeorganisationen beleuchtet, ausführlicher dargestellt und hier nur andeutungsweise vorgestellt werden. Um jedoch die diesbezüglichen Auswirkungen auf die Abarbeitung der Sanierungsmaßnahmen abzurunden, sei erneut auf die Tatsache verwiesen, daß die bereitgestellten Mittel bislang am wenigsten für echte Sanierungsarbeiten ausgegeben wurden und statt dessen oftmals ein (zu bezahlendes) Schadensgutachten das nächste bedingt, eine Folgenabschätzung die entsprechende Gegenabschätzung provoziert. Hier kommt auch erschwerend bzw. verzögernd hinzu, daß es nicht am Willen der Beteiligten liegt, eine Einigung herbeizuführen, sondern oftmals auch ein rein technischer Streit von hinzugezogenen Experten ist, verursacht durch bestimmte fachliche Ansichten und Meinungen.

Ein letzter Aspekt, der für die Verzögerungen bzw. schleppende Erledigungsquote der BvS im Altlastenbereich als ursächlich identifiziert werden kann, sind die Probleme, die aus der Natur der Sache herrühren. Oftmals sind die Schäden derart umfassend, daß ihre Behebung mit heute zur Verfügung stehenden technischen Mitteln teilweise Jahre, manchmal Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Solange diese Fälle nicht endgültig behoben sind, werden sie von der BvS naturgemäß nur als laufende Verträge oder Projekte betrachtet werden können.

Dieser Umstand hat dazu geführt, daß der Bereich Altlasten hinsichtlich der weiteren Zukunftsplanung für die BvS bereits weitgehend ausgeklammert wurde, da sich die Projekte als sehr langfristig laufend herausgestellt haben und bei den weiteren Organisationsentscheidungen für die BvS wohl keine Rolle mehr spielen werden. Erste organisatorische Änderungen wurden in diesem Aufgabenfeld insofern schon vorgenommen, als zum Anfang des Jahres 1999 zwischen dem Bund und dem Freistaat Thüringen ein Generalvertrag zur Finanzierung der Beseitigung ökologischer Altlasten geschlossen wurde. Inhalt des Vertrages ist, daß das Land Thüringen gegen letztmalige bzw. einmalige Zahlung einer Summe von rd. 900 Mio. DM durch den Bund/die BvS die vollständige Verantwortung für die auf seinem Gebiet bestehenden Altlastenverträge (einschließlich der Großprojekte) der BvS und deren restliche

Bearbeitung, Kontrolle und Beendigung übernimmt. Weitere sogenannte Pauschalisierungslösungen wurden bereits in Sachsen-Anhalt für ein Großprojekt vereinbart. Die BvS ist aufgrund dieser Vereinbarungen in diesem Bereich bereits vollständig von ihren Verantwortlichkeiten entbunden.

Über diesen letzten Aspekt soll die Darstellung der Aufgabenentwicklung der BvS seit 1995 abgeschlossen werden und auf einen weiteren Punkt verwiesen, der zur Abrundung der Diskussion des organisatorischen und institutionellen Phänomens „BvS“ nicht außer acht gelassen werden sollte.

4.1.3 Organisatorische Veränderungen und Personalentwicklung seit 1995

Als quasi logische und immanente Vorstufe der Planungen zur endgültigen Schließung der BvS zum Jahresende 1998, wie sie im Jahr 1994 im Zuge der Nachfolgediskussionen getroffen wurden, war parallel zur antizipierten fortschreitenden Aufgabenerledigung eine systematische Straffung der BvS-Organisation mit einhergehendem Personalabbau ins Auge gefaßt worden. Dies war bei der BvS ebenso vorgesehen wie schon bei der THA, wo man durch solche Vorgaben auch dem selbstgesteckten Anspruch, sich „so schnell wie möglich überflüssig machen“ (Treuhandanstalt 1994, Bd. 15: 282) zu wollen, möglichst handfest und unumstößlich gerecht werden wollte.

Die Straffung der BvS-Organisation ist seit ihrer „Gründung“ zum Jahresbeginn 1995 in der Tat auch mehrfach und gründlich erfolgt. Die Zahl der einzelnen, selbst einschneidenden Organisationsänderungen im Zeitraum der letzten fünf Jahre läßt sich allerdings (auch durch die BvS selbst) nicht mehr genau beziffern. Die wesentlichen Schritte des organisatorischen Ab- und Umbaus lassen sich dennoch nachvollziehen und sollen an dieser Stelle kurz nachgezeichnet werden.

Am 1.1.1995 war die BvS in ihrer Zentrale in Berlin mit drei Vorstandsbereichen, vier Direktoraten für das VM, zwei Regionaldirektoraten, sowie einzelnen Direktoraten für die Bereiche Reprivatisierung, VZO/Kommunalisierung, Altlasten, Abwicklung, Sondervermögen PMO, land- und forstwirtschaftliches Vermögen gestartet. Dazu kamen noch Direktorate im Zentralbereich (Personal, Finanzen, Controlling) sowie ein zusätzliches für die Restprivatisierungen in der Großchemie. Außerhalb der Zentrale arbeitete die BvS im operativen Geschäft mit 15 Geschäftsstellen in den neuen Ländern.

Zum Jahresbeginn 1998, also dem ursprünglich geplanten letzten Arbeitsjahr der BvS, waren die Vorstandsbereiche bereits auf zwei reduziert, es gab nur noch zwei der VM-Direktorate,

ein Regionaldirektorat, drei Direktorate im Zentralbereich, dazu noch jeweils eines für Altlasten und Reprivatisierung. Der Bereich Abwicklung war bereits zu lediglich einer Arbeitsgruppe herabgestuft. Im Jahr 1998 arbeitete die BvS mit noch 5 Geschäftsstellen.

Nach der nunmehr eingetretenen Verlängerung des Arbeitsauftrages⁴² der BvS ergab sich zum Jahresbeginn 1999 erneut ein anderes Bild. Der Vorstandsbereich wurde auf nur noch einen einzigen (Allein-)Vorstand reduziert, den der Präsident der BvS, Günter Himstedt, innehat. Als wesentlichste Änderung hat sich jedoch ergeben, daß das Direktorat VZO/Kommunalisierung aus der BvS ausgegliedert wurde und seitdem als VK Service Gesellschaft für Vermögenszuordnung und Kommunalisierung GmbH (kurz: VK GmbH) geschäftsbesorgend für die BvS tätig ist. Die VK GmbH ist der Oberfinanzdirektion (OFD) Berlin unterstellt, das Personal der VK GmbH wurde weitgehend komplett ebenfalls aus der BvS übernommen. Intention dieser Ausgliederung war, die Aufgaben der Vermögenszuordnung und Kommunalisierung, für die bislang sowohl die OFD in den neuen Ländern als auch die BvS zuständig waren, langfristig im Sinne einer geschlossenen und einheitlichen Aufgabenwahrnehmung endgültig zusammenzuführen.

Weitere organisatorische Änderungen sollen im Verlauf des Jahres 1999 wirksam werden, so die Zusammenlegung der noch verbliebenen VM-Direktorate zu einem einzigen, unter Ein-schluß des derzeit noch vorhandenen Regionaldirektorates, das zum Jahresbeginn 1999 im übrigen die Restaufgaben der geschlossenen Geschäftsstellen übernommen hatte. Der mit der Schließung der Geschäftsstellen in den Ländern eingetretene Zentralisierungseffekt ist nach Ansicht der BvS nicht als „zentralistische“ Tendenz zu werten, sondern eher als Zusammenführung von Aufgaben aufgrund der nunmehr unterkritischen Masse in manchen Arbeitsbereichen.⁴³ Die Zentralisierung sei hier eher eine Anlehnung an den (schon bei der THA favorisierten) Gedanken der Divisionalisierung, da bei gleichzeitiger Zusammenführung von Aufgaben in der Zentrale durch die Auslagerung bestimmter Bereiche wie eben z. B. der VZO/Kommunalisierung eine Dezentralisierung stattfindet.

Für den Bereich Umwelt/Altlasten, der wie bereits erwähnt noch sehr langfristig zu bearbeiten sein wird, sind derzeit mehrere alternative Zukunftsmodelle im Gespräch. Eine der Lösungen sieht vor, wie im Falle Thüringens auch mit den anderen neuen Bundesländern Generalverträge abzuschließen und hiermit die Verantwortung für die Altlastensanierung komplett

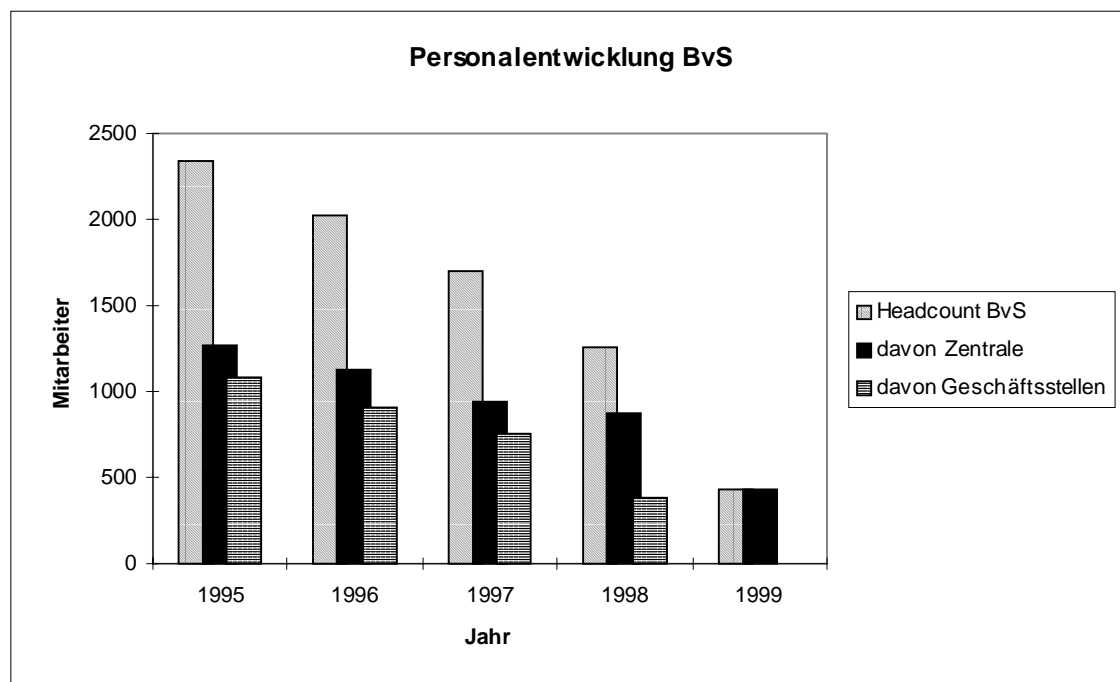
⁴² Auf die - bereits kursorisch benannten - Gründe hierfür soll später noch ausführlich eingegangen werden (s. Abschnitt 5.2.2).

⁴³ Vgl. dagegen Maaßen (1998: 387).

auf die Länder zu übertragen. Dieser Lösung wird ein Modell zur Seite gestellt, das vorsieht, die derzeit in stiller Liquidation befindliche BMGB (s. Abschnitt 4.4) zu einer ACS GmbH (Altlasten Controlling- und Servicegesellschaft mbH) umzufirmieren und in diese die Aufgaben dieses Bereiches der BvS auszugliedern. Hierüber ist jedoch noch nicht entschieden.

Der organisatorische Wandel der BvS war nur zum Teil durch einen tatsächlichen Aufgabenabbau in den jeweiligen Arbeitsbereichen bedingt. Vielmehr haben bei den Änderungen auch die Vorgaben des BMF für die jeweiligen Wirtschafts- und Finanzpläne im Personalbereich eine Rolle gespielt. Von den am 1.1.1995 insgesamt 2.342 Beschäftigten der BvS (davon mehr als die Hälfte in der Zentrale) sollten bis zum Jahresende 1998 jährlich durchschnittlich rd. 12% abgebaut werden, davon überproportional viele in den operativen Hauptfunktionen, also vorwiegend dem VM. Die Personalplanung am Anfang des Jahres 1996 sah für das Jahresende 1998 noch einen Personalbestand von 655 Mitarbeitern vor.⁴⁴ Tatsächlich sind diese Planungen weitgehend eingehalten worden, der Plan ist hier zum Jahresbeginn 1999 (am 1.1.1999 waren noch 426 Mitarbeiter beschäftigt) sogar deutlich unterschritten worden, was jedoch nur teilweise auf rigidere Einsparungen zurückzuführen ist, sondern auch dadurch bedingt, daß der gesamte Personalbestand des Direktorates VZO/Kommunalisierung in die VK GmbH ausgegliedert wurde.

Abbildung 4: Personalentwicklung der BvS von 1995-1999



⁴⁴ BvS-Report 1/1996.

Die Aufgabenerledigung der BvS konnte mit den Personalplanungen nur bedingt Schritt halten. Gerade diese Tatsache hat in der Vergangenheit wiederholt dafür gesorgt, daß das intendierte Arbeitsende der BvS zum Jahresende 1998 in Frage gestellt und von verschiedensten Seiten diskutiert wurde. Diese Diskussion und die durch sie eingetretene Zielverschiebung, die ganz entscheidend auch die Rolle der BvS im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere in den neuen Ländern widerspiegelt, soll im folgenden kurz, in den Abschnitten 5.2.2 und 6 noch ausführlicher dargelegt werden.

4.1.4 Zukunftsplanungen für die BvS

Die BvS war wie die THA als Organisation auf Zeit geplant; sie sollte ihren Aufgabenbestand weitgehend bis Ende 1998 abgearbeitet haben, dieses Datum stand damit seit ihrer Gründung als Ziellinie ihrer eigenen Abwicklung im Raum. Dieses Datum sei nach Meinung der BvS leidet als „politische“ Aussage aufgefaßt worden, obwohl es lediglich als pragmatisches Steuerungsmittel für eine zügige Aufgabenerledigung habe dienen sollen. Insbesondere die Medien hätten die Aussage des Enddatums 1998 aber als bare Münze begriffen, dementsprechend sei die dann nötige Verlängerung auch immer übermäßig beleuchtet und hochgespielt worden.

Verfolgt man die entsprechenden Pressemeldungen seit 1995, so wird man bemerken, daß bereits im Jahr 1996 das erste Mal in Frage gestellt wurde, ob der Endtermin 1998 eingehalten werden könnte, da gerade die Verträge im (sozusagen frisch privatisierten) Chemiebereich bis weit nach der Jahrtausendwende Gültigkeit haben würden und zu kontrollieren seien. Schon Ende 1996 gab es Planungen der Ost-Wirtschaftsministerkonferenz, eine Arbeitsgruppe zur Planung der Aufgabenfortführung nach 1998 einzurichten (Berliner Zeitung, 17.12.96), die Vorschläge hierfür sollten bis Mitte 1997 vorgestellt werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt standen auch polarisierend in den Medien Meinungen einander gegenüber, deren eine Seite betonte, die BvS solle keine Dauerbehörde werden (Berliner Zeitung, 11.7.97, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.7.97), und die noch immer die wesentliche Aufgabenerfüllung bis Ende 1998/99 gewährleistet sah, während deren anderer Pol eine Bestandsgarantie bis mindestens 2005 forderte (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.7.98) bzw. feststehen sah, daß die „BvS solange existieren (werde), bis sie ihre Aufgaben umfassend erfüllt hat“ (Süddeutsche Zeitung, 14.7.97). Auch standen seit 1996 verschiedene Szenarien im politischen Raum, in welcher Organisationsform die Aufgaben fortgeführt werden sollten, falls sie bis Ende 1998 wirklich nicht abgearbeitet seien. Der damalige Wirtschaftsminister von Sachsen-Anhalt, Schucht, hatte den Vorschlag gemacht, die BvS Ende 1997 aufzulösen und die Aufgaben auf die Länder zu verlagern. Mit dieser Option konnte auch der damalige Bundeswirtschaftsminister Rexrodt

offenbar sympathisieren (Berliner Zeitung, 13.1.97), während die anderen neuen Bundesländer schon bald die Übernahme der Aufgaben ablehnten, da sie hiermit überfordert seien (Berliner Zeitung, 18.1.97).

Zur Jahresmitte 1997 waren die Pläne, die Aufgaben auf die Länder zu verteilen, vom Tisch; bei der Bundesregierung begann sich die Bereitschaft abzuzeichnen, die BvS auch über das Jahr 1998 hinaus fortzuführen, wenn auch in deutlich verschlankter Form. Ein weiteres Szenario, das für die Zukunft auch noch nicht endgültig unrealistisch erscheint, nämlich die Aufgaben der BvS auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu verlagern, war zum Jahresbeginn 1999 wieder etwas in den Hintergrund getreten. Die BvS selbst hatte im Juli 1997 in einer Verwaltungsratssitzung zunächst Beschleunigungsmaßnahmen beschlossen, um den Restaufgabenbestand bis Ende 1998 auf unter 10% zu drücken (BvS-Pressemitteilung, 10.7.97). Dabei wurde gleichzeitig ein Appell an die Bundesregierung gerichtet, die Arbeitsfähigkeit der BvS auch über 1998 hinaus in organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht zu sichern, der Auftrag des Treuhandgesetzes müsse die Arbeit der BvS weiterhin bestimmen.⁴⁵ Die Bundesregierung sicherte seitdem im Gegenzug offenbar zu, in der Frage der BvS wolle man „pragmatisch“ (Rexrodt, Die Welt, 22.1.98) vorgehen.

Jedoch war bis kurz vor dem anvisierten Arbeitsende am 31.12.1998 dennoch weiterhin weitestgehend unklar, wie lange und in welcher Organisationsform die Aufgaben der BvS fortgeführt werden sollten. Daß die BvS das Jahr 1999 erleben würde, war die mittlerweile einzig gesicherte Tatsache, die Ost-Ministerpräsidenten forderten noch im November 1998 eine Fortführung über das Jahresende 1999 hinaus (Berliner Zeitung, 20.11.98). Ebenso gesichert war der erneut starke Personalabbau von noch 917 Mitarbeitern per 1.12.1998 auf nur mehr 426 per 1.1.1999.

Teilweise waren - wie die Ausgliederung des Bereiches VZO/Kommunalisierung in die VK GmbH - zum Jahresende 1998 konkrete Aufgabenverlagerungen in andere Institutionen erreicht worden oder bereits in Aussicht genommen, wie z. B. die allerdings noch nicht endgültig entschiedene Verlagerung der Aufgaben im Altlastenbereich auf die Länder per Generalvertrag (Thüringen) oder in die neu zu gründende ACS GmbH.

Hiermit sollte einerseits einer Aufgabenzusammenführung mit den identischen Aufgaben, die jedoch von anderen Bundesbehörden zu erledigen sind, der Weg geebnet werden, zum ande-

⁴⁵ Zur Interpretation des Auftrages aus dem Treuhandgesetz siehe Abschnitt 5.2.2.

ren waren Planungen getroffen für die Bereiche, die ersichtlich noch Jahre bzw. Jahrzehnte bis zu ihrer Erledigung in Anspruch nehmen könnten und auch werden.

Die wesentlichen Unsicherheiten im Hinblick auf ein fixes Abwicklungsdatum der BvS betreffen jedoch stets den Bereich des Vertragsmanagements. Nur sehr langsam hat sich hier die Einsicht durchsetzen können, daß dieser Bereich deutlich länger der Fürsorge und Obacht bedürfe, als ursprünglich eingeplant und lange Zeit eingestanden worden sei. Hier seien - so die einhellige Meinung aller befragten Gesprächspartner - von allen Seiten deutliche Fehleinschätzungen vorgenommen worden. Das wesentliche Problem bei der Zukunftsdiskussion der BvS sei jedoch auch, daß zu lange an diesem einmal genannten Datum Ende 1998 festgehalten und dafür die eigentliche Aufgabenorientierung vernachlässigt worden sei.⁴⁶ Der damalige Verwaltungsratsvorsitzende der BvS, Grünewald, forderte bereits Anfang 1997, daß die Diskussion um die Aufgabenerfüllung der BvS sich allein an der Sache orientieren sollte (BvS-Pressemitteilung, 14.1.97).

Dies hat sich offensichtlich in der Zeit seit dem Jahresbeginn 1999 nunmehr geändert, nachdem es Ende 1998 in der neuen Bundesregierung erneut heftigen Streit um die Zukunft der BvS, vor allem aber intensives Kompetenzgerangel um die Zuständigkeit für die BvS gegeben hat (Die Welt, 18.11.98 und 5.12.98). Das Bundesministerium der Finanzen hat auf Wunsch des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für die Angelegenheiten der neuen Länder einen Bericht erstellt (Az.: VIII B 1 - FB 5020 - 24/99), der eine Abschätzung der noch zu erledigenden Aufgaben - mittlerweile ist hierfür der Ausdruck „Restworkload“ eingeführt - in Verbindung mit der zukünftigen Organisationsstruktur und der Personalplanung der BvS vornimmt. Das BMF geht davon aus, daß keines der Aufgabengebiete der BvS bis Ende 2000 abgearbeitet sein wird. So seien z. B. die Restaufgaben aus den nicht beendeten Verträgen im Bereich des Vertragsmanagements am 1.1.1999 noch doppelt so hoch wie bisher angenommen. Die Problemfälle nähmen dabei anteilig zu.

Das endgültige Schicksal der BvS soll in der ersten Jahreshälfte 1999 entschieden werden. Im Hinblick auf die offenbar neu erlangte und erlernte Aufgabenorientierung wird derzeit davon ausgegangen, daß die BvS noch etwa bis zum Jahr 2001 oder 2003 existieren könnte. Bis dahin werde der sachliche Grund ihres Bestehens sicherlich abgearbeitet sein.

Unabhängig von den Problemen, die auch bisher zu Verzögerungen in der Aufgabenerledigung geführt haben und ungeachtet der schon erfolgten Verlagerungen auf andere Institutio-

⁴⁶ Hier seien die Zwischenschritte der Restaufgabenerfassung und der daraus folgenden Aussage zu einem Arbeitsende in der Vergangenheit auch immer viel zu lang gewesen. Interview Senft, 5.5.99.

nen kommt neuerdings hinsichtlich der Aufgaben, welche die BvS noch zu bewältigen hat, der Aspekt hinzu, daß sie mit ihrer derzeitigen Personalausstattung ihre Aufgaben kaum noch sachgerecht und kompetent bewältigen kann. Nach Meinung vieler Betroffener kommt deswegen zusätzlich zur Entscheidung, die BvS generell bestehen zu lassen, auch einem weiteren Punkt größte politische Wichtigkeit zu. Dies sei die Frage, wie die BvS bis zu ihrem Ende ausgestattet werde. Der derzeitige Personalstand sei das absolute Minimum, nahe der „kritischen Größe“ (Grünewald, Süddeutsche Zeitung, 7.12.98). Es müsse in jedem Fall erreicht werden, die BvS handlungs- und vor allem auch kommunikationsfähig zu erhalten. In dieser Hinsicht zeigten sich derzeit schon ähnliche Probleme, wie sie schon die alte THA aufgewiesen habe. Denn aufgrund der unklaren Zukunft der Organisation sei auch die BvS in den letzten Jahren der besten und kompetentesten Mitarbeiter verlustig gegangen. Und gerade im Bereich des Vertragsmanagements müsse man Wissensträger im Haus halten, da oftmals alte, längst abgehackte Fälle erneut rekonstruiert werden müßten, um erneut Vorlagen für Entscheidungen zu liefern. Dies werde zunehmend schwierig; bei erneuten Beeinträchtigungen sei die BvS „kaum noch als geeignetes Instrument für den Aufbau Ost“ zu betrachten (Grünewald, ebd.).

Ein weiterer Grund, der in der Diskussion um die Zukunft der BvS stets eine Rolle gespielt hat, sind ihre Finanzen. Bis einschließlich des Jahres 1998 hat die BvS einen Überschuß erwirtschaften können (in 1998 rd. 1,4 Mrd. DM) und war so - trotz der Tatsache, daß sie sich im Gegensatz zur THA nicht frei am Markt finanzieren kann, sondern Zuwendungsempfängerin des Bundeshaushalts ist - bislang nicht auf Gelder aus der Bonner Kasse angewiesen. Nach einhelligen Schätzungen dürfte sich dies ab dem Jahr 1999 gründlich ändern und die BvS jetzt erstmalig auf Zuschüsse angewiesen sein.

Weitere Gründe, die in der oftmals diffusen Diskussion um die Zukunft der BvS eine Rolle gespielt haben und die wie erwähnt auch auf die Interpretationen ihrer Rolle im gesamtpolitischen System der Bundesrepublik hinweisen, sollen zu späterem Zeitpunkt näher ausgeführt werden, um zu erklären, wie sich u. a. die „verzögerte Grablegung“ (Die Welt, 22.1.98) der BvS erklären läßt.

4.1.5 Zwischenbetrachtung I

Zum Jahresanfang 1999 waren die von der BvS übernommenen Aufgaben in einem Volumen von durchschnittlich ca. 80% abgearbeitet. Die Aufgabenerledigung vollzog sich damit in Teilen wesentlich langsamer, als zum Arbeitsbeginn der BvS Anfang 1995 geschätzt wurde. Verzögerungen waren im wesentlichen der Tatsache geschuldet, daß bestimmte - die Erledigung tangierende - äußere Restriktionen nicht antizipiert werden konnten; sie ergeben sich in be-

stimmten Arbeitsbereichen - so der Altlastenbeseitigung und den Liquidationen - aber auch aus der komplexen Natur der Materie. Die BvS selbst kann nur in begrenztem Maß auf diese Entwicklungen Einfluß nehmen, wiewohl zu konstatieren ist, daß bestimmte Verzögerungen auch ihrem Handeln zugeschrieben werden können. Bis Ende des Jahres 2000 wird keines der Aufgabengebiete der BvS komplett abgearbeitet sein. Die weitere Aufgabenerledigung wird gefährdet durch einen - gemessen am Rückgang der Aufgaben - überproportional starken Personalabbau. Die BvS steht mit ihrer Tätigkeit jedoch auch zwischen den Forderungen von Bundesländern, Bundesregierung und EU. In Zukunft werden diverse Aufgabengebiete aus der BvS ausgegliedert werden. Dennoch wird sie aufgrund der immensen Bedeutung des Arbeitsgebietes Vertragsmanagement und der hier mit den Ländern initiierten konzertierten Aktionen ihre hier wahrgenommene Verantwortung bis voraussichtlich zum Jahr 2003 bzw. einer kompletten Aufgabenerledigung weiterführen.

4.2 Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH (BVVG)

Die BVVG als eine der Nachfolgeorganisationen der THA wurde - ebenso wie die TLG (s. dazu Abschnitt 4.3) - bereits am 1.7.1992 als Funktionaltochter der Treuhandanstalt gegründet. Mit dem Ende der operativen Arbeit der THA zum 31.12.1994 gingen die Rechte der THA auf die BvS über, die seit Jahresanfang 1996 alleinige Gesellschafterin der BVVG ist, nachdem zuvor noch drei öffentliche Banken (Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank, Landwirtschaftliche Rentenbank, Landeskreditbank Baden-Württemberg) Anteilseigner der BVVG waren.⁴⁷ Die BVVG ist eine Gesellschaft des privaten Rechts, handelt als zivilrechtliche Eigentümerin im eigenen Namen, jedoch auf Rechnung der BvS, die wirtschaftliche Eigentümerin der von der BVVG zu verwaltenden und zu verwertenden Flächen ist. Das Stammkapital der BVVG beträgt 1 Mio. DM.

Neben der Zentrale in Berlin, die sich im wesentlichen mit grundsätzlichen Fragen der Verwertungstätigkeit befaßt, arbeitet die BVVG mit zwölf Niederlassungen in den fünf neuen Bundesländern, die im wesentlichen auch das operative Geschäft übernehmen. Die BVVG besitzt noch eine Tochtergesellschaft, die TGG Erste Treuhand Güterbewirtschaftungsgesellschaft mbH, ebenfalls mit Sitz in Berlin und zuständig für Bewirtschaftung, Privatisierung bzw. auch Abwicklung der ehemaligen volkseigenen Güter (VEG).

⁴⁷ Von der privatwirtschaftlichen Konstruktion einer Teilhaberschaft durch Banken wurde deshalb abgesehen, da die BvS bzw. der Bund auch für die BVVG das Modell der Eigentumsgesellschaft (wie bei der TLG) favorisierte und man nicht wenige große Private zu Eigentümern mit Durchgriffsmöglichkeiten auf die Flächen der BVVG machen wollte, sondern die Verwertung der als sensibel angesehenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen weiterhin als Staatsaufgabe ansah (Interview Hecker, 12.4.99).

Zum Arbeitsbeginn 1992 waren der BVVG etwa 0,77 Mio. Hektar Wald und 1,5 Mio. Hektar Landwirtschaftsflächen aus ehemals volkseigenem Vermögen in den neuen Bundesländern zur Verwertung und Verwaltung übergeben worden, das entsprach etwa einem Drittel der land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Fläche der ehemaligen DDR (Lehmbruch/Mayer 1998).

4.2.1 Aufgaben

Den Inhalten des Treuhandgesetzes entsprechend ist auch die BVVG an dessen Kernauftrag gebunden, der die Überführung der ostdeutschen Wirtschaft in private Hände vorsieht. Ebenso wie die TLG ist die BVVG für die Bereitstellung von Grund und Boden für private Zwecke zuständig. In Abgrenzung zur TLG ist die BVVG jedoch ausschließlich für land- und forstwirtschaftliche Flächen aus ehemals volkseigenem Vermögen verantwortlich.

Der Arbeitsauftrag der BVVG gestaltete sich schon von Anbeginn diffiziler und differenzierter als beispielsweise die Verwertung von sonstigen Liegenschaften durch die TLG oder von Unternehmen durch die THA, da bei der Überführung von Land- und Forstwirtschaftsflächen in privates Eigentum nicht nur Enteignungen, die durch die DDR im Zuge der Bodenreform vorgenommen wurden, rückgängig gemacht werden sollten, sondern hier ausdrücklich auch durch das nationalsozialistische Regime und später auch auf besatzungsrechtlicher Grundlage durchgeführte Enteignungen wiedergutmacht werden sollten.⁴⁸

Als gesetzliche Grundlage dienten in diesem Bereich daher nicht nur das Treuhandgesetz samt Durchführungsverordnungen, die den Kernauftrag formulierten, sondern es wurde erst im Jahr 1994 mit dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) und 1995 mit der Flächenerwerbsverordnung (FlErwV) eine - derzeit wieder in Frage stehende - Regelung gefunden, wie bei der Privatisierung dieser sensiblen Flächen vorzugehen sei.

Anzuführen ist hier, daß von der Arbeit der BVVG nur diejenigen land- und forstwirtschaftlichen Flächen der ehemaligen DDR betroffen sind, die auch im Eigentum der THA waren, also nur gut ein Drittel der insgesamt land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen in den neuen Ländern. Die übrigen 70% waren durch die Regelungen zu den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) bereits vor der staatlichen Vereinigung Deutschlands

⁴⁸ Dies betrifft nach den Regelungen des VermG prinzipiell auch andere Bereiche, jedoch überproportional Aufgabenbereiche der BVVG.

wieder in privaten Besitz übergegangen bzw. überhaupt nur bedingt in genossenschaftliches Eigentum übergegangen.⁴⁹

Aufgrund der erst 1994 und 1995 getroffenen gesetzlichen Regelungen war die BVVG seit ihrer Gründung im wesentlichen nur damit beschäftigt, die von ihr verwalteten Flächen an private Personen bzw. juristische Personen (also die Nachfolgeorganisationen der ehem. LPG) zu verpachten. Erst ab dem Jahr 1996 wurde aufgrund des EALG und der FlErwV in größerem Umfang damit begonnen, landwirtschaftliche Flächen auch zu veräußern. Der Verkauf von Flächen zu vergünstigten Preisen, aber auch zum Verkehrswert bildet seitdem die wesentliche Aufgabe der BVVG. Eingeschlossen ist hier auch die Privatisierung der ehemals volkseigenen Güter (VEG). In dieser Eigenschaft ist die BVVG die vom Bund beauftragte Privatisierungsstelle für die praktische Durchführung der Verkäufe, während die rechtlichen Ansprüche nach EALG und FlErwV von den Ämtern und Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen geklärt und beschieden werden.

Bis zum Beginn der Verkaufs von Flächen zu vergünstigten Preisen war die BVVG im wesentlichen mit Verpachtungen und Verkäufen zum Verkehrswert beschäftigt. Diese Tätigkeiten wurden und werden im wesentlichen über das Verfahren der Ausschreibung erledigt. Dieses Verfahren bedingt die intensive Prüfung der land-/forstwirtschaftlichen Betriebskonzepte potentieller Erwerber durch die BVVG. Verpachtet und veräußert wurde und wird nach abschließender interner Begutachtung durch den Vergabeausschuß der BVVG; die zuständigen Landesbehörden können hierzu gehört werden, ihre Empfehlungen müssen von der BVVG jedoch nicht beachtet werden.

Neben der Veräußerungstätigkeit von Flächen ist die BVVG ebenfalls für die Reprivatisierungsfragen bzw. Restitutionsen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich zuständig. Dies betrifft sowohl die Restitutionsen nach VermG an Privatpersonen als auch an Kommunen und sonstige Gebietskörperschaften.

Weitere Aufgabenbereiche der BVVG sind das Vertragsmanagement der von ihr abgeschlossenen Pacht- und Kaufverträge, was im wesentlichen die Überwachung von Pacht- und Kaufpreiszahlungen, der Einhaltung von Betriebskonzepten und auch der für Flächen der BVVG auf 20 Jahre geltenden Weiterveräußerungssperre bedeutet. Darüber hinaus werden

⁴⁹ Konkrete Ausführungen zu den gesetzlichen Regelungen des LwAnpG und des SachenRberG sowie generell zur Geschichte der landwirtschaftlichen Enteignungen und der Bodenreform auf dem Gebiet der DDR und der Transformation des Agrarsektors finden sich bei Hagedorn (1991, 1993), Clasen/John (1996) und Lehmbruch/Mayer (1998).

von der BVVG auch Flächen im Bereich Bauboden verwertet. Das sind Flächen, die nach einer Umwidmung nicht mehr für land- und forstwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung stehen, sondern als Bauerwartungsland gelten. Solange diese Flächen kleiner als 5.000 m² sind, werden sie direkt von der BVVG verkauft, falls sie größer sind, gehen sie an die TLG über, die sie anschließend verwertet. Die BVVG ist ebenfalls für den Abschluß von Gestattungsverträgen für die von ihr verwalteten Flächen, z. B. für das Verlegen von Gas- und Stromleitungen, zuständig.

Zusätzlich arbeitet die BVVG entsprechend ihrer organisatorischen Gliederung noch im Arbeitsfeld Vermögenssicherung, das heißt, sie vertritt sich selbst in Verfahren nach VZOG. Diese Aufgabe beinhaltet jedoch auch, bislang unerkannte Liegenschaften zu entdecken und für die BVVG zu sichern. Auch werden von der BVVG Liegenschaftsdienste wahrgenommen, soweit dies Liegenschaften betrifft, die nicht an die TLG übereignet werden müssen. Neue Aufgabenbereiche sind auf die BVVG als Dienstleisterin für die BvS mit der Übernahme und Verwertung von Bergwerkseigentumen, des Vermögens der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) sowie Teilen des Vertragsmanagements und des Berichtswesens der BvS übergegangen.

Im Bereich ihrer Tochterfirma TGG betreibt die BVVG die Verschmelzung und Abwicklung von noch 255 Gütern und Fischereibetrieben.

4.2.2 Entwicklung seit 1995

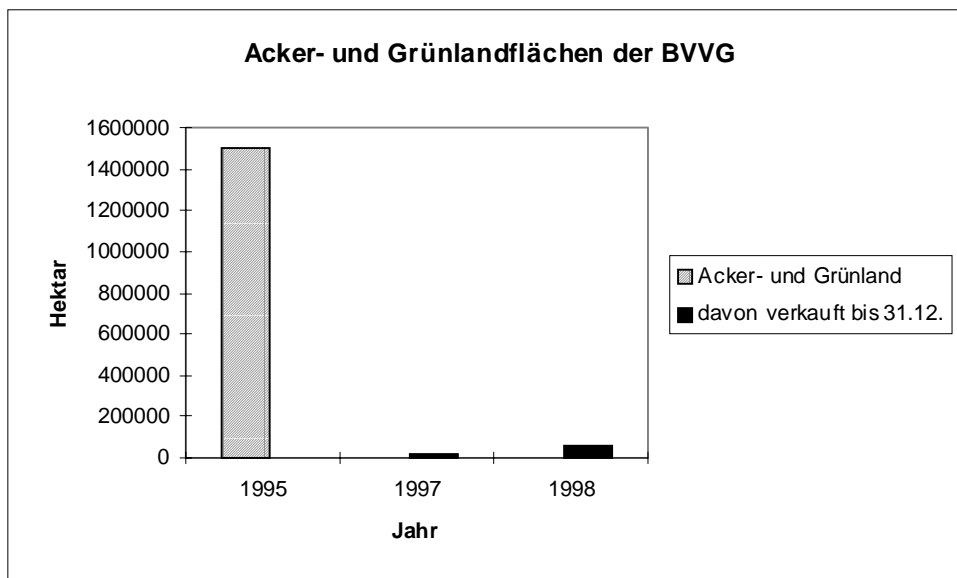
Entsprechend der erst im Laufe der Arbeitszeit der BVVG sich entwickelnden Rechtslage für ihr Arbeitsfeld gestaltete sich die Aufgabenentwicklung und -bearbeitung der BVVG seit 1995 in sehr unterschiedlichen Phasen. Durch immer wieder geänderte rechtliche Grundlagen für die Verkäufe von land- und forstwirtschaftlichem Grund und Boden - besonders für Veräußerung zu vergünstigten Preisen - war die BVVG gezwungen, flexibel bestimmte Arbeitsbereiche zu Schwerpunkten zu gestalten, während zeitweise bestimmte Aufgaben völlig ruhten. Wie bereits erwähnt war bis 1995 der Verpachtungstätigkeit oberste Priorität zugekommen, hier wurden von 1992 bis Juni 1998 etwa 1,1 Mio. ha Flächen (ausschließlich landwirtschaftliche Flächen) verpachtet, davon rd. 95% langfristig, d. h. für 12 Jahre.

Mit dem Inkrafttreten des EALG Ende 1994 und der FlErwV Ende 1995 waren die Weichen für einen größeren Umfang der Verkaufstätigkeit gestellt.

Die BVVG hat im *Bereich Landwirtschaft* vom 1.7.1992 bis 31.12.1998 insgesamt 56.225 ha Acker- und Grünland verkauft, davon allein 37.914 ha (= 67,4%) im Jahr 1998, wovon wieder-

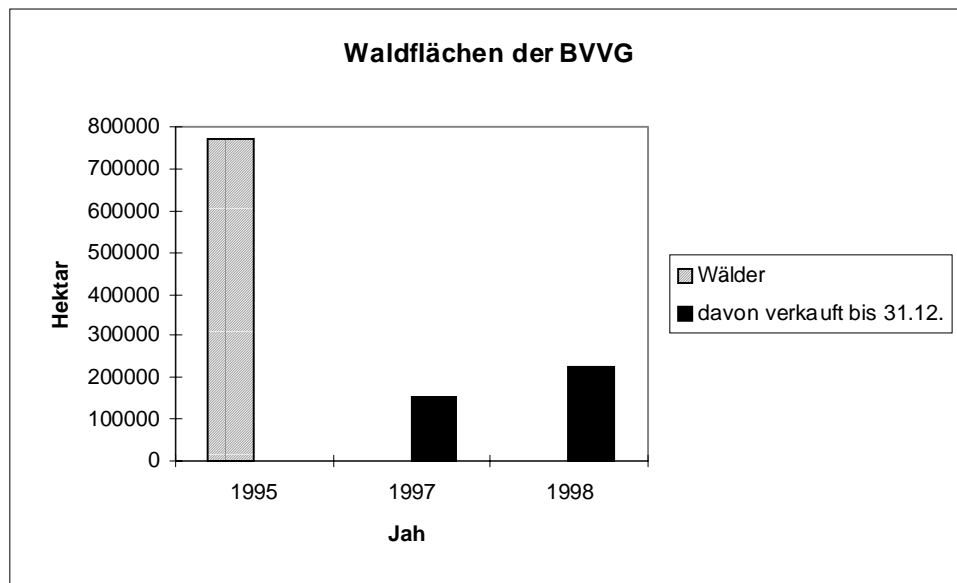
um 31.500 ha vergünstigt nach EALG veräußert wurden. Der Anteil der verschiedenen Bundesländer an diesen Flächen ist dabei sehr unterschiedlich und schwankt zwischen rd. 20.000 ha in Mecklenburg-Vorpommern und nur rd. 3.000 ha in Thüringen. Zurückzuführen ist diese Schwankungsbreite einerseits auf seit jeher gegebene und tradierte regionale Unterschiede in der Agrar- und Industriestruktur im Osten Deutschlands, andererseits auch auf die unterschiedlichen Auswirkungen und Konsequenzen der Bodenreform zu Zeiten der DDR. Die durchschnittlich durch die Veräußerung von Acker- und Grünland erzielten Preise lagen bei rd. 14.500 DM/ha für nach Verkehrswert verkaufte Flächen und 3.460 DM/ha für nach EALG veräußerte Flächen.

Abbildung 5: Verwertungen von Landwirtschaftsflächen bis Ende 1998



Im Bereich Forsten wurden vom 1.7.1992 bis 31.12.1998 insgesamt 224.888 ha Wald verkauft, davon 73.229 ha (= 32,6%) im Jahr 1998, hiervon allein 69.080 ha nach EALG. Die Unterschiede im Anteil der verschiedenen Bundesländer an den verkauften Forsten waren hier nicht so gravierend wie im Landwirtschaftsbereich, schwankten dennoch zwischen rd. 84.000 ha in Brandenburg und rd. 27.000 ha in Thüringen. Die erzielten Preise im Forstbereich lagen durchschnittlich bei rd. 4.300 DM/ha für außerhalb EALG verkaufte und bei rd. 1.700 DM/ha für nach EALG verkaufte Flächen.

Abbildung 6: Verwertung von Forstflächen bis Ende 1998



Allein an den unterschiedlichen Verkaufszahlen für den Landwirtschaftsbereich und den Bereich Forsten lassen sich die unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkte der BVVG ablesen, die nicht erst seit der Zeit der THA-Nachfolge ab 1995, sondern kontinuierlich seit Gründung der BVVG 1992 betrachtet werden sollten, weil die gesetzlichen Regelungen, die für den Verkauf der land- und forstwirtschaftlichen Flächen maßgeblich sind, auch nicht in direktem Zusammenhang mit der Regelung der THA-Nachfolgetätigkeiten standen. Die Arbeit der BVVG ist daher nicht wie bei BvS oder TLG durch einen ähnlich markanten Bruch zum Jahresbeginn 1995 gekennzeichnet.

Da Wälder im Gegensatz zu Acker- und Grünland niemals verpachtet wurden, konnte hier die Verkaufstätigkeit bereits frühzeitig aufgenommen werden, viele Forstflächen wurden zum Verkehrswert veräußert, so daß hier auch kein Bedarf bestand, auf die Regelungen des EALG zu warten und in dieser Erwartung Veräußerungen aufzuschieben. Im Jahr 1998 ergab sich daher, daß bereits etwa die Hälfte der ursprünglichen Wälder der BVVG veräußert waren und „nur noch“ rd. 400.000 ha in diesem Bereich zur Verfügung standen. Im Kontrast hierzu wurden die Flächen des Acker- und Grünlandes bis zu einer endgültigen Regelung der Veräußerungsverfahren durch EALG und FlErwV erst einmal verpachtet. Erst im Jahr 1996 konnte mit den neuen gesetzlichen Regelungen der Verkauf von Landwirtschaftsflächen aufgenommen werden. Viele Verzögerungen in den Veräußerungsverfahren nach EALG in den Jahren seit 1996 waren auch der Tatsache geschuldet, daß die BVVG vor Veräußerung auf die Ausgleichsbescheide der zuständigen Landesbehörden angewiesen ist. Verzögerungen resul-

tierten hier anfangs aus dem unsicheren Umgang mit der neuen Rechtsmaterie, in späteren Zeiträumen durch einen Personalabbau auf Seiten der Landesbehörden.

Weitere Änderungen der Arbeitsschwerpunkte in diesem Bereich ergaben sich aufgrund von zahlreichen Rechtsstreitigkeiten, die im wesentlichen von Alteigentümern angestrengt wurden. Vor dem Hintergrund dieser Prozesse erließ das Bundesfinanzministerium Anfang 1998 einen Verkaufsstopp für Flächen, die zum Verkehrswert verkauft werden sollten, Vorrang hatte seitdem die Verwertung nach EALG. Jedoch bereits im März 1998 eröffnete die EU-Kommission ein beihilferechtliches Hauptprüfungsverfahren zum EALG und zur FlErwV, in dessen Mittelpunkt die Erwerbsberechtigung von Neueinrichtern und von juristischen Personen standen. Veräußerungen nach EALG wurden seit diesem Zeitpunkt nur noch unter bestimmten Vertragsklauseln und Einschränkungen getätigt. Nach der endgültigen Entscheidung der EU, daß der vergünstigte Flächenverkauf teilweise gegen EU-Recht verstoße⁵⁰, verhängte das BMF Ende 1998 einen absoluten Verkaufsstopp für Veräußerungen nach EALG. Die gesetzlichen Regelungen werden derzeit durch die Bundesregierung in Abstimmung mit der EU überprüft und wohl noch im Jahr 1999 an die neue Lage angepaßt werden. Gleichzeitig mit dem Verkaufsstopp für Verkäufe nach EALG wurde jener für Veräußerungen außerhalb EALG aufgehoben, so daß die BVVG seit Jahresbeginn vermehrt wieder Flächen zum Verkehrswert veräußern kann. Gleichzeitig wurde von der Bundesregierung als erste Reaktion eine Verlängerung bestehender langfristiger Pachtverträge auf 18 Jahre angekündigt. Derzeit werden die entsprechenden Verträge bei der BVVG bereits in Bearbeitung genommen und bilden somit einen neuen Schwerpunkt der Aufgabenerledigung der BVVG in 1999. Da sich für die Novellierung des Flächenerwerbsprogrammes bereits bestimmte, dem Monitum der EU gerecht werdende, Lösungen abzeichnen (s. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.4.99), wird eine baldige Aufhebung des Verkaufsstops noch vor einer Novellierung des Gesetzes in Erwägung gezogen.

Neben dem neuen Aufgabenschwerpunkt der Verlängerung von Pachtverträgen strebte die BVVG zu Jahresbeginn 1999 auch eine Ausweitung des Verkaufes von Bauland an.⁵¹ Die in diesem Bereich anfallenden Flächen übertreffen in ihrem Ausmaß bei Gründung der BVVG

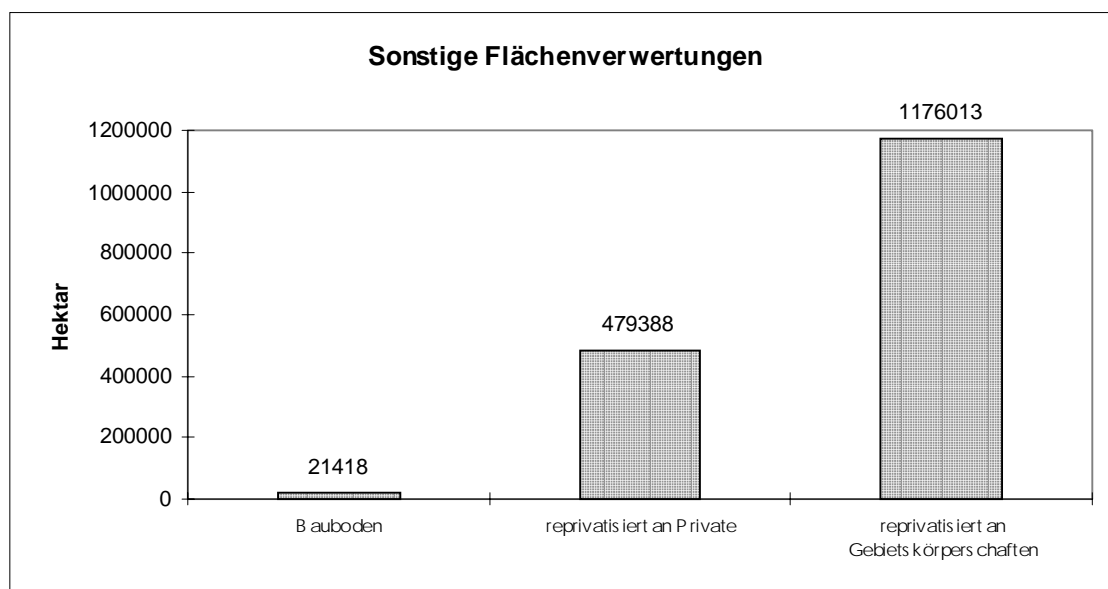
⁵⁰ Beanstandet wird von der EU hauptsächlich, daß der verbilligte Erwerb von Flächen nicht nur für Alteigentümer gelte, sondern auch für ortsansässige Neueinrichter und juristische Personen, also die LPG-Nachfolgebetriebe. Dies bedeute gleichzeitig jedoch auch eine Diskriminierung anderer Erwerbergruppen. Kritisiert wird weiterhin der zu niedrige Verkaufspreis innerhalb des Flächenerwerbsprogramms, der in der Regel weniger als die Hälfte des Verkehrswertes ausmache. Das Programm umfasse damit ein Subventionsvolumen von mehr als 3 Mrd. DM, und sei eines der größten Beihilfeverfahren, das die EU je geprüft habe (s. a. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.12.98, S. 13 und Frankfurter Rundschau vom 13.1.99, S. 13).

⁵¹ BVVG-Pressemitteilung vom 26.3.99.

und Regelung der THA-Nachfolge angestellte Erwartungen und Abschätzungen bei weitem, sowohl absolut als auch in den Bereichen, die an die TLG abgegeben werden müssen.⁵² Seit Beginn der Geschäftstätigkeit der BVVG bis Ende 1998 wurden insgesamt 21.418 Hektar Bauland verkauft, davon 3.221 ha (= 15%) in 1998. Der Verkauf dieser Flächen erfolgte in der Geschäftszeit der BVVG relativ gleichmäßig. Darüber hinaus wurden insgesamt rd. 5.300 ha Flächen für Naturschutzzwecke verkauft.

Die Bilanz im Bereich Reprivatisierung und Restitution von land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen seit 1990 (und damit nur bedingt durch die BVVG abgefertigt) umfaßt insgesamt 479.388 ha Flächen, die an private Personen zurückgegeben und 1.176.013 ha Flächen, die an Gebietskörperschaften restituiert wurden.

Abbildung 7: Sonstige Verwertungen durch die BVVG bis Ende 1998



Im Bereich Vertragsmanagement betreute die BVVG zum Beginn dieses Jahres 23.684 Verträge.

Eine zusätzliche Aufgabe der Flächenverwertung ist von der BVVG durch den Kompromiß zwischen Bund und Ländern zum ehemaligen „Preußenvermögen“ in jüngster Zeit übernommen worden.⁵³ Der Kompromiß beinhaltet, daß Waldflächen, die aufgrund der seit 1945 geltenden Rechtsnachfolge des Bundes für das aufgelöste Preußen dem Bund in den neuen

⁵² Interview Ehl, 12.4.99.

⁵³ Die Grundzüge dieser Diskussion und Auseinandersetzung werden detailliert nachvollzogen in Berlit (1994).

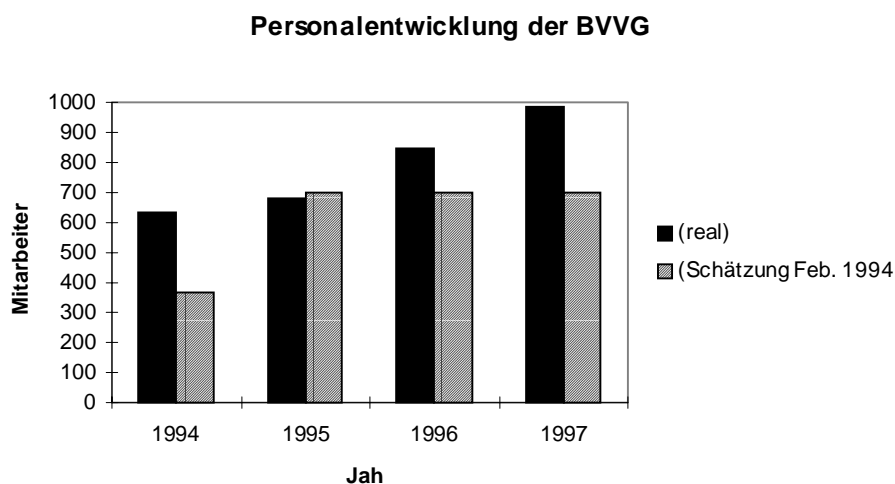
Ländern nach der Vereinigung zugefallen waren, nun doch an betroffene Länder zurückgegeben werden. Im Zuge dieser Regelung sind zusätzliche Flächen von ca. 500.000 ha an die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt durch die BVVG zu übertragen.

Bilanziert man die von der BVVG seit 1992 in allen Arbeitsbereichen „bewegten“ Flächen, so umfaßten diese zur Jahresmitte 1998 rd. 2,9 Mio. ha, also eine Fläche, die in etwa der Größe des Bundeslandes Brandenburg entsprechen.⁵⁴

Die BVVG konnte aus ihren Geschäftsgewinnen seit 1992 etwa 2,2 Mrd. DM über die BvS an den Bund abführen. In den von ihr abgeschlossenen Verträgen wurden Investitionen im Umfang von rd. 10,4 Mrd. DM und 30.900 Arbeitsplätze zugesagt.

Wie auch bei BvS und TLG zeigt sich bei der BVVG eine Personalentwicklung, die den vorausgesagten Bedarf, wie er im Jahr 1994 von THA und BMF geschätzt wurde, übertrifft. Wurden noch im Februar 1994 für die Jahre ab 1995 Personalbedarfszahlen von 700 Mitarbeitern für die BVVG angegeben, so entwickelte sich der tatsächliche Bestand von 636 Mitarbeitern per 31.12.1994 auf 984 Mitarbeiter per 31.12.1997, und auch derzeit beschäftigt die BVVG noch rd. 1.000 Mitarbeiter. Angefügt werden muß hier allerdings, daß die Erhöhung des Personalbestandes teilweise identisch mit einem gleichzeitigen Personalabbau bei der BvS war, da Mitarbeiter der BvS mit der Übergabe von Aufgaben an die BVVG ebenfalls an die BVVG ausgeliebert wurden. Der nach wie vor hohe, nicht antizipierte Personalstand ist also nur zum Teil auf nicht vorhergesehene Aufgabenentwicklungen nach 1995 zurückzuführen.

Abbildung 8: Personalentwicklung der BVVG bis 1998



⁵⁴ Presseinformation der BVVG, 14.7.98.

4.2.3 Zwischenbetrachtung II

Die unstete Aufgabenentwicklung und die für die Arbeit der BVVG essentielle immer wieder in Frage gestellte Rechtsgrundlage haben bei der BVVG das höchste Mengengerüst an Aufgaben im Vergleich zu den anderen THA-Nachfolgeeinrichtungen hinterlassen. So wird die Verwertung gerade der landwirtschaftlichen Flächen sich noch bis weit in das nächste Jahrzehnt erstrecken. Unter Berücksichtigung des Vertragsmanagements, dem auch die Kontrolle des 20-jährigen Weiterveräußerungsverbots unterliegt, ergeben sich hier noch wesentlich längere Fristen bis zu einer absehbaren Aufgabenerledigung und damit Abwicklung der BVVG. Die BVVG ist aufgrund dieser Tatsache auch von jeglichen Spekulationen hinsichtlich ihrer Zukunftsperspektiven, die sich gerade um die Beendigung der BvS in den letzten Jahren entwickelt haben, ausgenommen geblieben.

4.3 Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH (TLG)

Die dritte der wichtigsten Nachfolgeorganisationen der THA ist die Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH (TLG), die bereits Anfang 1991 als Tochtergesellschaft der THA gegründet wurde. Bis zum 31.12.1994 war die TLG lediglich als Managementgesellschaft geschäftsbesorgend im Auftrag und auf Rechnung der THA tätig und wurde im Zuge der Nachfolgeregelungen ab dem 1.1.1995 eine 100%ige Immobiliengesellschaft der Bundesrepublik Deutschland in eigener kaufmännischer Verantwortung. Die von ihr verwalteten Immobilien hat sie zu diesem Zeitpunkt in ihr unmittelbares Eigentum übernommen. Im Gegensatz zur BVVG ist die TLG keine Tochter der BvS, sondern direkt dem Bundesfinanzministerium unterstellt. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 100 Mio. DM. Vorsitzender Geschäftsführer der TLG ist seit 1997 Staatssekretär a. D. Dr. Thilo Sarrazin.

Neben der Zentrale in Berlin besitzt die TLG fünf Niederlassungen in den jeweiligen neuen Bundesländern und weitere 10 Geschäftsstellen in den alten Bezirkshauptstädten der DDR. Ihre dezentrale Organisation lehnt sich damit an die ehemaligen Bezirksstrukturen der DDR an.

Seit ihrer Gründung bis zum 31.12.1994 verkaufte die TLG insgesamt 29.500 Liegenschaften in der Größenordnung von 17.500 ha und erzielte Erlöse von rd. 16,3 Mrd. DM, was etwa ein Drittel aus den Gesamterlösen der THA aus Unternehmensprivatisierungen darstellte (Sarrazin 1998: 8).

4.3.1 Aufgaben

Hauptaufgabe der TLG ist die „Erfüllung der auf das Bundesministerium der Finanzen übertragenen liegenschaftsbezogenen Aufgaben der Treuhandanstalt“ (BMF 1998: 80). Gemeint sind hiermit die Privatisierung, Verwertung und Verwaltung sowie die Entwicklung von Immobilien und Liegenschaften aus ehemaligem Volkseigentum mit flächendeckender Präsenz in den neuen Ländern. Kerngedanke der Arbeit ist die Bereitstellung von Grund und Boden in den neuen Ländern nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Die Bestände der TLG rekrutieren sich hauptsächlich aus nicht betriebsnotwendigen Flächen und Gebäuden der von der THA privatisierten Unternehmen. Diese Wohn- und Gewerbeimmobilien wurden bei Privatisierungen von Unternehmen aus diesen herausgelöst und der TLG zur Verwertung übertragen. Weiteren Zuwachs für ihre Bestände erhielt und erhält die TLG aus Abwicklungen von Unternehmen, bedeutendster Einzelposten waren hier die Immobilien der ehemaligen DDR-Handelsorganisation (HO).

Die Realisierung der Privatisierung findet über verschiedene Verfahren statt. In den Anfangsjahren der TLG gab es Verwertungen nach dem „TLG -Modell“, aufgrund seiner Anwendung in extenso nur für das Land Berlin auch „Berliner Modell“ genannt.⁵⁵ Im Rahmen dieses Modells wurden Angebote für ausgeschriebene Objekte in Vergabeausschüssen, denen Vertreter der TLG, aber auch solche der Kommune und von Kammern angehörten, bewertet und danach in gemeinsamer Entscheidungsfindung veräußert. Nach Abschaffung des Modells ist der übliche Veräußerungsweg für Immobilien der TLG die Ausschreibung mit sich anschließender TLG-interner Bewertung und abschließender Vergabe. In Ausnahmefällen werden Objekte, die mehrfach erfolglos ausgeschrieben wurden, durch Auktionen veräußert. Die TLG erzielte damit im Jahr 1998 etwa 8% ihres Erlöses.

Der Immobilienbestand der TLG ist als äußerst heterogen zu bezeichnen, ihre Objektvielfalt reicht von kleinsten Einfamilienhäusern, Parzellen und Bürogebäuden bis hin zu ganzen Wohnsiedlungen und über 50.000 m² großen Industriebrachen. Neben diesen Liegenschaften betreut die TLG ebenfalls für die Land- und Forstwirtschaft nicht mehr notwendige bebaute kleinere Flächen und Objekte aus dem Sondervermögen Land- und Forstwirtschaft, die nicht eindeutig der BVVG zugeordnet werden können und darüber hinaus auch Umwidmungsflächen, also Flächen, die nach Flächennutzungsplanung der Kommunen nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden sollen und zu Bauerwartungsland werden. Diese Flächen werden der BVVG nach ihrer Umwidmung von der TLG abgekauft und vermarktet.

⁵⁵ Vgl. auch Breuel (1993: 209 ff.).

Die Verwertung der Immobilien durch die TLG beinhaltet nicht alleine ihre Privatisierung, also den Verkauf an private Investoren, sondern in vielen Fällen auch die Vermietung. Zum weiteren Aufgabenkreis gehören damit auch diverse Verwaltungsleistungen für diese Liegenschaften wie Identifizierung und Sicherung des Eigentums, Bewirtschaftung und Instandhaltung, Datenerfassung in erheblichem Ausmaß und mehr.

Darüber hinaus verwertet die TLG ebenfalls kommissarisch Immobilien der BvS sowie der sonstigen Bundesvermögensverwaltung.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Verwertung bzw. Privatisierung von Liegenschaften aus ehemaligen THA-Beständen nimmt die TLG auch hoheitliche Aufgaben wahr (geschäftsbesorgend für die BvS), die im Zusammenhang mit liegenschaftsbezogenen Verwertungen stehen, also Restitutions- und Kommunalisierungen sowie bestimmte Vorarbeiten im Bereich der Vermögenszuordnung (VZO). Die abschließenden Entscheidungen der VZO werden nach Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) für den Bereich des Eigentums der THA jedoch vom Präsidenten der BvS als eigenständiger Bundesbehörde (also nicht von der BvS als Organisation; s. hierzu auch Abschnitt 4.1.2.5) bzw. für das sonstige Vermögen von den Oberfinanzdirektionen (OFD) vorgenommen.

Ein weiterer wesentlicher Aufgabenkreis der TLG umfaßt das gesamte Vertragsmanagement (VM) der von ihr abgeschlossenen Privatisierungsverträge, die hauptsächlich dann zu kontrollierende Verpflichtungen beinhalten, wenn Liegenschaften nach Regelungen des Investitionsvorranggesetzes (InVorG) verkauft wurden. Bei Privatisierungen nach dem InVorG kann eine Restitution versagt werden, falls alternativ ein anderer privater Investor Interesse an einer Liegenschaft anmeldet und sein Investitionskonzept nach Entscheidung der zuständigen Behörde Investitionen besser gewährleistet als das Konzept des Restituars. Im Fall dieser Verkäufe sind von der TLG im Rahmen des VM Arbeitsplatz- und Investitionszusagen zu kontrollieren. Das übrige VM der TLG umfaßt die Kontrolle von Kaufpreiszahlungen, die Überwachung von Mehrerlösklauseln u. a.

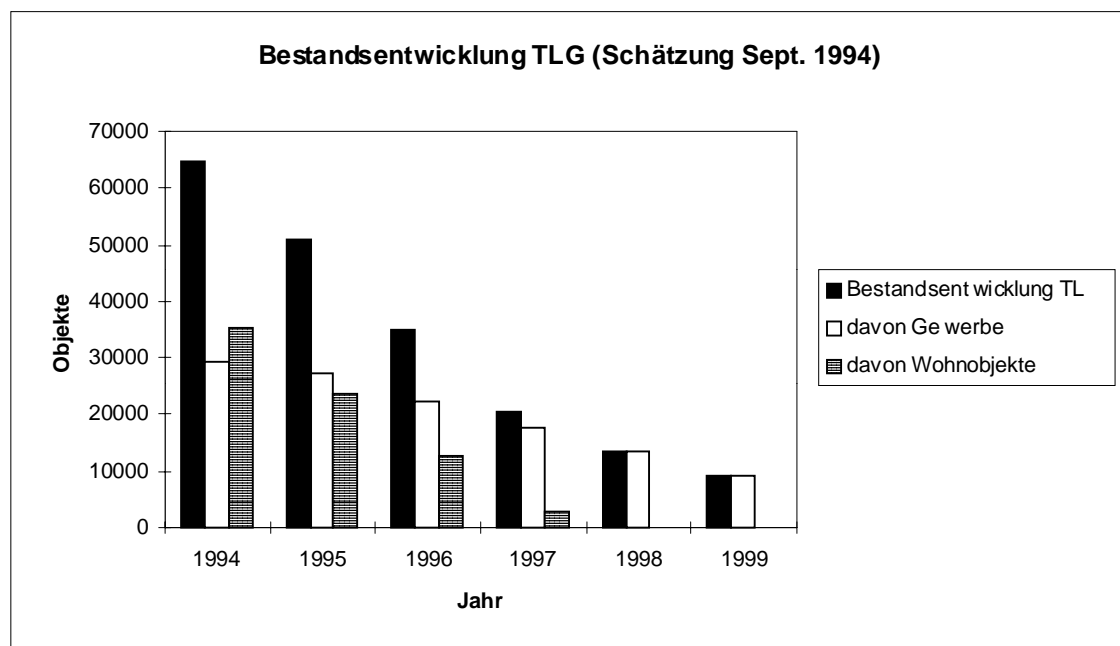
Das operative Geschäft der TLG wird der Hauptsache nach in den Niederlassungen und Geschäftsstellen abgewickelt, wobei wie in jedem Unternehmen der Privatwirtschaft bestimmte Zustimmungsregeln und -grenzen (je nach Objektwert) gelten, nach denen Fälle in höhere Hierarchiestufen des Unternehmens abgegeben werden. In der Berliner Zentrale werden operativ nur drei Großliegenschaften (u. a. der Berliner Alexanderplatz mit dem Hauptsitz der BvS) betreut. Über ihre eigenen Unterorganisationen hinaus war die TLG bis Ende 1997 noch an 27 externen Grundstücks- und Verwaltungsgesellschaften zu 100% beteiligt, Ende

1998 noch an 14. Die externe Verwaltung wurde zum Jahresbeginn 1999 komplett umgestellt. Die Verwaltung der Mieteinheiten wird seitdem von den Niederlassungen und zwei Tochterfirmen und nur noch vier externen Fremdverwaltern durchgeführt.

4.3.2 Entwicklung seit 1995

Die TLG bekam zum Stichtag 31.12.1994 etwa 40.500 Liegenschaften zum Eigentum übertragen, davon etwa die Hälfte Wohnobjekte (19.925). Schon zum damaligen Zeitpunkt war erwartet worden, daß aus zukünftigen Unternehmensliquidationen durch die BvS weitere Liegenschaften an die TLG fallen würden und zu vermarkten wären.⁵⁶ Weiterhin war angenommen worden, so Sarrazin (1998), daß die weitere Vermarktung sich zunehmend schwieriger gestalten würde, da einerseits die problembehafteten Liegenschaften proportional im Gesamtportfolio zunahmen (die „Filetstücke“ also weitgehend ausverkauft waren), andererseits aber auch viele Immobilien noch restitutionsbehaftet waren oder Unklarheit über die Vermögenszuordnung bestand. Nichtsdestotrotz war von den Verantwortlichen der THA und im BMF noch im September 1994 geschätzt worden (Treuhandanstalt 1994, Bd. 15: 575), daß die TLG ihren Bestand bis 1999 auf unter 10.000 Objekte zurückgeführt haben würde, darunter keine einzige Wohnimmobilie.

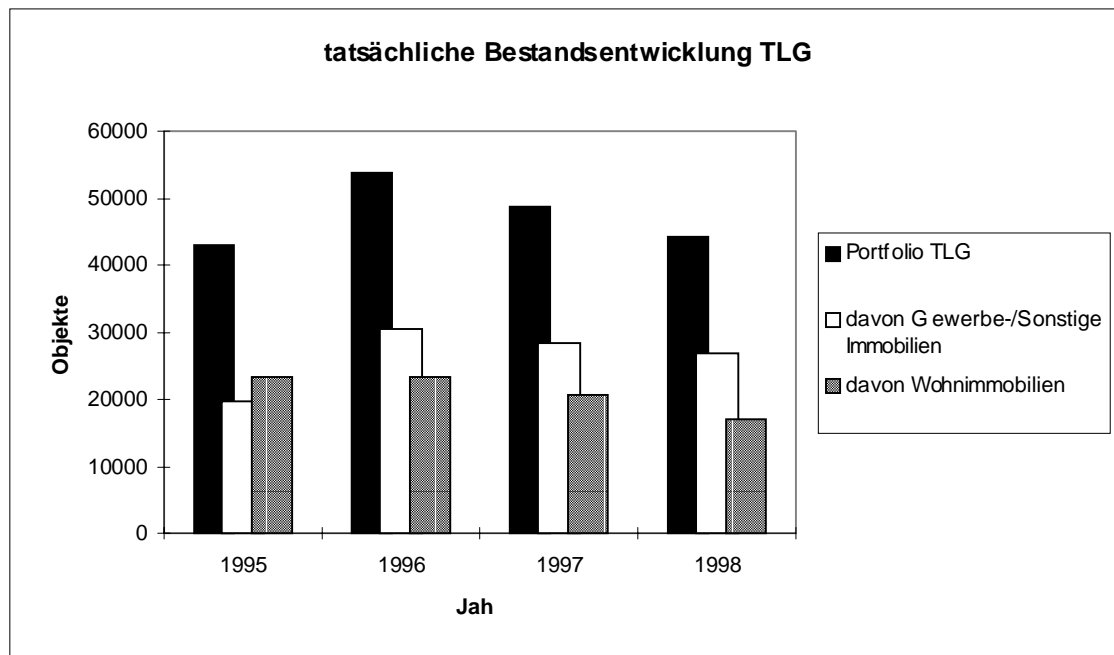
Abbildung 9: geschätzte Bestandsentwicklung der TLG



⁵⁶ Man rechnete damals mit etwa weiteren 10.000 Liegenschaften (Interview Ehl, 12.4.99).

Durch das Freiwerden von Liegenschaften aus Liquidationen bekam die TLG von 1995-1997 weitere 42.300 Objekte in ihren Bestand, verdoppelte ihr Portfolio damit. Durch die Verwertung von 34.800 Objekten im gleichen Zeitraum verfügte die TLG zum 31.12.1997 damit über einen Bestand von 48.000 Immobilien.

Abbildung 10: tatsächliche Bestandsentwicklung der TLG bis Ende 1998



Im Jahr 1998 wurden etwa 11.000 Immobilien veräußert oder restituiert, unter Beachtung der Neuzugänge kann die TLG am Jahresanfang 1999 damit ein Portfolio von 44.137 Immobilien vorweisen (TLG 1999). Davon waren 26.982 Gewerbe- und sonstige Immobilien (61%) und 17.155 Wohnimmobilien (39%). Sie ist damit nach eigenen Aussagen einer der größten Einzelanbieter von Büro- und Gewerbeimmobilien in Ostdeutschland. Die Verteilung der Liegenschaften auf die einzelnen neuen Länder ist sehr heterogen, ebenso wie der Bestandwert.

Zusätzlich verwertet die TLG in Kommission für die BvS und die Bundesvermögensverwaltung weitere 19.512 Objekte.

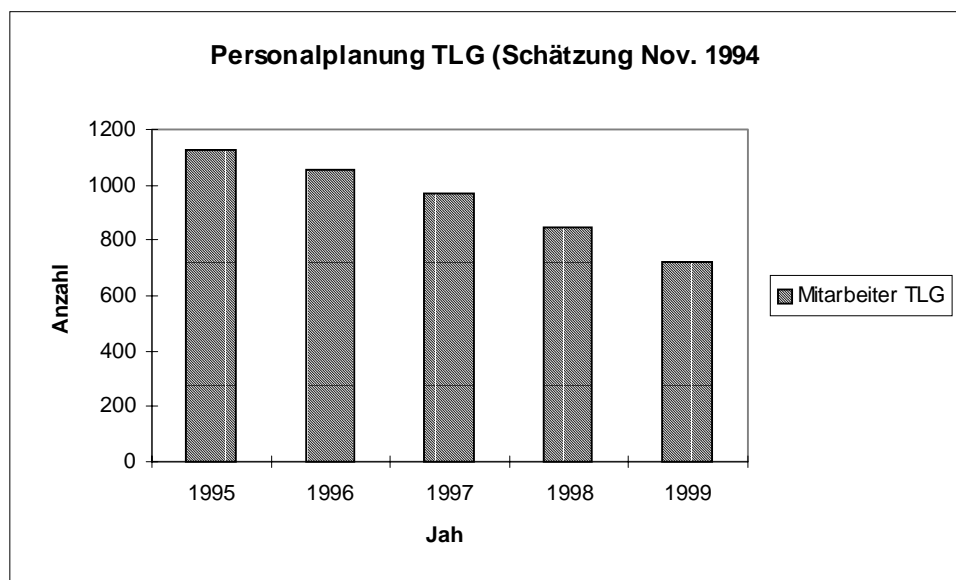
In der Verwaltung der TLG befanden sich per 31.12.1998 rund 148.700 Mieteinheiten (davon ein Drittel Wohnungen), zuzüglich eines Fremdbestandes von rd. 4.500 Mieteinheiten. Die Leerstandsquote betrug dabei rd. 54%.

Die Zahl der Liegenschaften umfaßt eine Grundstücksfläche von etwa 44.000 ha, der Eigentumsbestand wird mit einem Wert von gut 5,6 Mrd. DM bilanziert (Sarrazin 1998).

Von 1995 bis 1997 wurden durch Verkäufe rd. 2,8 Mrd. DM Erlöst (davon rd. 900 Mio. DM nach Investitionsvorrang); die wachsende Schwierigkeit der Vermarktung macht sich also schon allein an dieser Variable bemerkbar, wenn man die erzielten Erlöse aus den ersten Jahren der Geschäftstätigkeit von 1991-1994 (16,3 Mrd. DM) in Erwägung zieht und gegenüberstellt. Die bei der Verwertung der Liegenschaften erzielten Durchschnittserlöse sind ebenfalls zurückgegangen, sie lagen im Jahr 1997 bei rd. 78.000 DM je Immobilie in TLG-Eigentum.

Auch hinsichtlich der Schätzungen zur Entwicklung des Personalbestandes haben die Verantwortlichen in der THA und im BMF Ende 1994 Einschätzungen vorgenommen, die von der realen Entwicklung nicht bestätigt wurden. Der Personalbestand, der zur Jahresmitte 1994 etwa 1.100 Mitarbeiter betrug und sich zum Beginn der Neustrukturierung am Jahresbeginn 1995 nicht wesentlich verändert hatte, sollte bis zum Jahr 1999 noch etwa 750 Mitarbeiter umfassen.

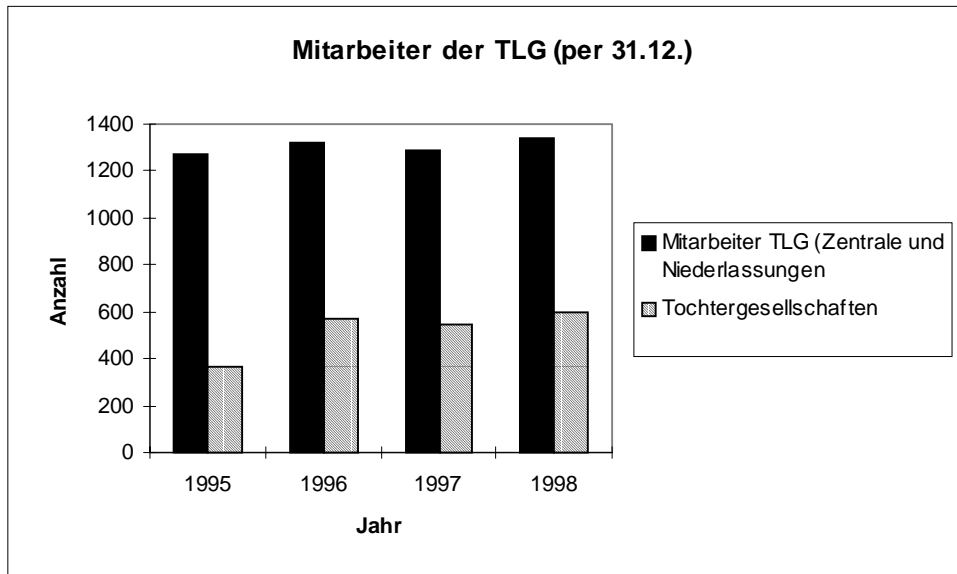
Abbildung 11: geschätzte Personalentwicklung der TLG



Die tatsächliche Entwicklung ging jedoch dahin, daß in den folgenden Jahren nach 1994 der Personalbestand teilweise noch aufgestockt werden mußte und zum Jahresbeginn 1999 bei noch 1.344 Mitarbeitern in der TLG-Zentrale und den Niederlassungen lag. In den Tochter-

gesellschaften, die vorrangig die Verwaltung von Immobilien betreiben, sind derzeit etwa weitere 600 Mitarbeiter beschäftigt.

Abbildung 12: reale Personalentwicklung der TLG bis 1999



4.3.3 Ursachen dieser Entwicklungen

Wie ist die Entwicklung des Arbeitsverlaufes der TLG zu erklären? Welche Gründe können hierfür als ursächlich benannt werden und welche Konsequenzen haben sich für die Entwicklung des Geschäfts der TLG hieraus ergeben?

Wie bereits vor Ausgestaltung der TLG als Eigentumsgesellschaft zum Jahresbeginn 1995 von den Hauptverantwortlichen in der THA richtig eingeschätzt wurde, waren nach dem Ende der THA und der fast kompletten Privatisierung von Unternehmen durch sie noch mehrere zehntausend Liegenschaften ebenfalls einer Verwertung zuzuführen. Bereits damals wurde erkannt, daß die Verwertung nur noch eingeschränkt über einen schnellen Abverkauf möglich sein würde; Immobilien zu einem gewissen Grad auch im Bestand gehalten und auch entwickelt werden müßten, um noch optimale Verwertungsergebnisse zu erzielen. Dies war auch einer der hauptsächlichen Gründe, warum die TLG als Eigentumsgesellschaft ausgestaltet wurde und ihr die von ihr bis dato nur verwalteten Immobilien als Eigentum überantwortet wurden (Sarrazin 1998). Die TLG konnte in dieser Form wesentlich freier und strategisch effektiver mit den Objekten umgehen, als wenn die ihr anvertrauten Immobilien lediglich geschäftsbesorgend verwertet worden wären.

Auch wurde richtig vermutet, daß aufgrund des zukünftigen von der BvS betreuten Liquidationsverlaufs von Unternehmen noch Liegenschaften an die BvS zurückfallen würden. Nicht hinreichend antizipiert wurde der tatsächliche Umfang, der sich im nachhinein für viele Beteiligte als wahre Überraschung herausstellte und im eingetretenen Ausmaß auch schlicht nicht vorhergesehen werden konnte.⁵⁷ So kam zum Portfolio der TLG in den ersten beiden Jahren ihrer Tätigkeit als Eigentumsgesellschaft nochmals ein Bestand an Immobilien hinzu, der in etwa dem entsprach, was sie bei der Neustrukturierung zum 1.1.1995 mit auf den Weg bekommen hatte. Trotz der Verwertungen wurde so allein die Masse an Liegenschaften zu einem Hindernis zügiger Verwertung.

Hinzu kam ein Aspekt, der sich im nachhinein für die TLG als „Trojanisches Pferd“ erweisen sollte. Bei der Neustrukturierung der TLG zum Jahresbeginn 1995 war darauf geachtet bzw. vertraglich festgelegt worden, daß frei werdende bzw. zurückfallende Immobilien von der BvS auch tatsächlich an die TLG abgegeben werden müssen. Hieraus entwickelte sich für die BvS ein Abgabezwang, der im umgekehrten Sinn für die TLG einen Abnahmезwang begründete. Dies führte in den Folgejahren dazu, daß man Immobilien übernehmen mußte, für die „kaum eine vernünftige Verwertungsmöglichkeit“⁵⁸ bestand. Hierbei handelte es sich teils um stark parzellierte Liegenschaften in Streubesitz und teilweise um ökologisch hochgradig belastete Grundstücke bzw. leerstehende Gebäude, die für eine weitere Nutzung im Grunde nicht in Frage kamen, für die sich keine Käufer interessierten und die sich offenbar nicht einmal verschenken bzw. zum symbolischen Preis von 1,- DM verkaufen ließen. Ganz abgesehen davon, daß letztere Möglichkeit schon im Hinblick auf die finanziellen Interessen des Gesellschafters nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurde. Mit dem Jahr 1997 kam die TLG damit zunehmend in die Lage, über Immobilien zu verfügen, für die sich keinerlei Nachfrage generieren ließ, wollte man auf dem tradierten Verfahren des schnellen Abverkaufs ohne weitergehende Sanierung beharren.

Neben der Anzahl der Immobilien und deren qualitativem Zustand erwies und erweist sich noch immer für die TLG als Verwertungshindernis, daß nur gut 20% ihrer Liegenschaften vollständig frei von vermögensrechtlichen Ansprüchen sind, d. h. weder ein Verlust nach VZOG noch durch Restitution zu befürchten ist. Für 80% der Liegenschaften ist entweder über die Vermögenszuordnung noch nicht entschieden bzw. sind Ansprüche von Alteigentümern angemeldet und noch nicht abschließend geklärt. Für die TLG ergibt sich daraus, daß

⁵⁷ Interviews Ziebell und Ehl, 12.4.99.

⁵⁸ Interview Ehl, 12.4.99.

sie überhaupt nur einen sehr geringen Teil ihrer Objekte aktiv verwerten kann, da für die mit vermögensrechtlichen Ansprüchen behafteten Objekte Veräußerungssperren bestehen und diese auch nicht langfristig vermietet werden. Das finanzielle Risiko, mit dem die TLG zu Beginn ihrer Tätigkeit aufgrund von Restitutionsbehauptungen gestartet ist, betrug rd. 3 Mrd. DM, derzeit seien in die Bilanz als Risikorückstellung für diese Fälle noch gut 900 Mio. DM eingestellt. Das Risiko stelle damit ein durchaus nicht zu vernachlässigendes, aber doch abgegrenztes Problem dar.

Ein weiterer Faktor, der Verwertungen in unterschiedlichem Maße erschwert, sind außer der Qualität auch die Art der Immobilien. Während Wohnimmobilien und unbebaute Grundstücke relativ gut verwertbar seien, erweisen sich bebaute Grundstücke zunehmend als schwerer verkäuflich. Dies liege zum einen daran, daß hierfür selten Privatpersonen als Erwerber in Frage kämen, die eher unbebaute Grundstücke bevorzugten, beispielsweise um Einfamilienhäuser für den Eigengebrauch zu bauen. Daher kämen für die bebauten Liegenschaften der TLG im Grunde nur gewerbliche Nachfragegruppen in Betracht. Doch auch dieser Kreis werde weiter eingeschränkt durch die Tatsache, daß z. B. Existenzgründer die oftmals in besten Innenstadtlagen befindlichen Immobilien der TLG sich zum einen nicht leisten könnten und für ihre Geschäfte auch völlig frei verfügbare Grundstücke in Stadtrandgebieten bevorzugten. Die oftmals durch nicht mehr nutzbare Industrie- und Bürogebäude, Lagerhallen oder sonstige Altlasten behafteten Grundstücke stellen daher ebenfalls ein Verwertungsproblem für die Treuhand-Nachfolgerin dar, zumal sie mit etwa 50% den weitaus größten Teil des Objektwertes der TLG ausmachen.

4.3.4 Neue Geschäftsstrategie

Aufgrund der geschilderten zunehmenden Probleme den qualitativen Zustand ihres Portfolios betreffend, das zu großen Teilen nur mehr aus „Restposten der Privatisierung einer Volkswirtschaft“ (TLG 1998: 8) bestand, leitete die TLG im Geschäftsjahr 1997 eine grundlegende strategische Neuausrichtung und Neuorganisation ihres Geschäfts ein, um der absehbaren Gefahr zu begegnen auf einen ‘Bodensatz’ an Immobilien zu stoßen, die gänzlich unverwertbar gewesen wären.

Dem vorausgegangen waren mehrere Studien des Leitungsausschusses beim BMF, einem unabhängigen Beratergremium. Als eine der Alternativen war hier u. a. im Gespräch, die Liegenschaftsverwertung und -verwaltung auf die neuen Bundesländer zu übertragen. Die Länder waren zu einer Übernahme jedoch nicht bereit, da der Bestand der TLG zwar einen respektablen Wertfaktor ausmachte, seine Erschließung, Sicherung und Verwaltung jedoch einen

Kostenfaktor darstellte, der den Ländern als unkalkulierbares Risiko bzw. zu hoher Einsatz erschien.

Die letztliche Entscheidung fiel dahingehend, daß der Bestand wie gehabt bei der TLG verblieb, und von der Gesellschaft eine neue Strategie ihres Geschäftes angestrebt werden mußte. Da man den grundsätzlichen Auftrag aus dem Treuhandgesetz - die Bereitstellung von Grund und Boden in den neuen Ländern für private Zwecke - durch die Arbeit in den vorausgegangenen Jahren für erfüllt hielt, setzte sich die TLG mit ihrer neuen Strategie bewußt aus der Treuhand-Nachfolge bzw. dem Erbe der THA ab. Vorrangiges Motiv der Geschäftsstrategie der TLG ist seitdem „die optimale Wertschöpfung für den Eigentümer Bund“.⁵⁹ Damit besitzt der Verkauf zwar weiter hohe Priorität, ins Auge gefaßt sind seitdem jedoch zunehmend auch die eigenständige Entwicklung von Immobilien und eine nachhaltige Steigerung der Mieterträge.

Die TLG hat ihren Bestand seit dieser neuen Ausrichtung dreigeteilt in *a)* Immobilien, die sich problemlos weiterhin schnell verkaufen lassen, *b)* einen Bestand, der mittelfristig durch Entwicklung verwertbar und verkehrsfähig gemacht wird und *c)* einen „Haltebestand“, der mit dem durch ihn erwirtschafteten Überschuß die laufenden Verwaltungskosten der TLG in den nächsten Jahren decken soll.

Inhalt der Entwicklung von Immobilien ist seit dem Geschäftsjahr 1997 u. a. die zunehmende Sanierung von Mietbeständen (gerade auch im Wohnbereich) oder aber auch die von der TLG selbst initiierte Bebauung von leerstehenden Grundstücken, die erst dann verkauft werden. Auf diese Weise ist die TLG in den neuen Bundesländern seitdem auch zu einem der größten Investoren im Bereich Bauen geworden.⁶⁰ Im Jahr 1998 wurden gut 900 Mio. DM in die Entwicklung von Immobilien investiert, dazu kamen weitere 200 Mio. für Abriß- und Sanierungsarbeiten sowie Arbeiten im Altlastenbereich. In diesem Segment beschäftigte die TLG auch über 4.000 Arbeitnehmer in Projekten nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und bezeichnet sich aufgrund dessen auch als einen der größten Arbeitgeber in den neuen Bundesländern (TLG 1999).

Die Perspektiven der neuen Geschäftsstrategie liegen für die TLG in einer zunehmenden Bestandsbereinigung und -optimierung mit dem Ziel des Aufbaus eines rentierlichen Anlagevermögens, bestehend aus sanierten und auf langfristige Vermietung ausgerichteten Wohnungs- und Gewerbeimmobilien. Bis zum Jahr 2003, so derzeitige Planungen, will man das

⁵⁹ TLG-Pressemitteilung, 26.8.98.

⁶⁰ Interview Ehl, 12.4.99.

Portfolio auf gut 13.000 Liegenschaften abgebaut haben, davon noch 1.200 im Wohnbereich. Der Objektbestand soll dann noch 82.000 Mieteinheiten umfassen (davon 21.000 im Wohnbereich). Die TLG plant, im Jahr 2003 noch etwa 900 Mitarbeiter (davon 200 in der Zentrale) zu beschäftigen. Mit der Entwicklung dieses Portfolios soll das Bewirtschaftungsergebnis - auch unter wesentlicher Steigerung der Mieteinnahmen - bis dahin deutlich positiv ausfallen. Eine darüber hinausgehende Zukunftsperspektive der TLG umfaßt Pläne, diese nach dem Jahr 2003 entweder zu privatisieren bzw. als Aktiengesellschaft an die Börse zu bringen.

4.3.5 Zwischenbetrachtung III

Die Immobilienverwertung durch die TLG ist gegenüber den Schätzungen am Jahresbeginn 1995 in den folgenden Jahren aufgrund ungeahnter Zuwächse im Immobilienbestand und damit einhergehender zunehmender quantitativer und qualitativer Probleme wesentlich schleppender verlaufen. Ähnlich wie bei der BvS haben auch ihr externe Restriktionen bei der Aufgabenerledigung Schwierigkeiten bereitet. Ihr Immobilienbestand umfaßt zum Jahresbeginn 1999 mehr Objekte als zu Beginn der unmittelbaren THA-Nachfolge im Jahr 1995. Aufgrund der genannten Schwierigkeiten hat die TLG seit 1997 eine neue Geschäftsstrategie der Immobilienentwicklung implementiert, mit der sie sich bewußt aus der Treuhand-Nachfolge absetzt, da aus ihrer Sicht der ihr zugewachsene Auftrag der Bereitstellung von Grund und Boden für private Zwecke erfüllt scheint und nunmehr die optimale Wertschöpfung für den Eigentümer Bund im Vordergrund steht. Mit dieser Geschäftsstrategie steht die TLG, wie die BvS auch, zwischen den Anforderungen des Bundes auf der einen Seite sowie Ländern und Kommunen auf der anderen Seite. Die TLG ist wie die BVVG auch von den die BvS betreffenden Spekulationen um die Zukunft und Fortführung des Treuhandauftrages auch aufgrund ihrer neuen Geschäftsstrategie weitgehend unberührt geblieben.

4.4 *Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH (BMGB)*

Als letztes sei hier auf die BMGB hingewiesen, die als kleinste Nachfolgeorganisation der Treuhandanstalt am 1.12.1994 gegründet wurde. Auf sie soll jedoch nur cursorisch eingegangen werden, da einerseits die Auswirkungen ihrer Arbeit deren begrenztem Umfang folgend von Anbeginn an relativ eingeschränkt waren, sie andererseits ihre Hauptaufgabe der Privatisierung von Unternehmen aus mittelbarem oder unmittelbarem Beteiligungsbesitz am 31.12.1997 erfolgreich beenden konnte. Seitdem ist die BMGB lediglich noch mit ihrer eige-

nen Abwicklung beschäftigt. Die Auswirkungen ihrer Arbeit konnten mithin in den empirischen Erhebungen im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr nachgezeichnet werden.⁶¹

Die BMGB wurde in der Rechtsform der GmbH gegründet, alleiniger Gesellschafter ist - wie bei der TLG - die Bundesrepublik Deutschland. Das Stammkapital beträgt 5 Mio. DM, darüber hinaus ist in die Gesellschaft eine Kapitalrücklage von rd. 1,4 Mrd. DM eingestellt worden.

Intendiertes Aufgabenfeld der BMGB bei ihrer Gründung war, die zum Abschluß der Arbeit der THA verbliebene Zahl von noch nicht privatisierten Unternehmen teilweise zu übernehmen und für diese private Investoren zu suchen. Darüber hinaus sollte die BMGB neben den Projektgesellschaften aus den Bereichen der Kernenergie und des Bergbaus noch einige direkte Unternehmensbeteiligungen übernehmen. Zu Beginn ihrer Tätigkeit verfügte die BMGB damit über ein Portfolio von vier Management-Kommanditgesellschaften (MKGen) mit 48 Beteiligungsunternehmen, zwei Unternehmen in unmittelbarer Beteiligung, drei Projektgesellschaften und vier Minderheitsbeteiligungen. In den Beteiligungsunternehmen waren rd. 14.000 Mitarbeiter tätig, in den Projektgesellschaften rd. 17.000 Mitarbeiter.

Die BMGB war zunächst als reine Finanzholding gedacht. Durch die Beendigung der noch zu Zeiten der THA gegründeten MKGen mußten die Arbeiten der BMGB jedoch relativ schnell geändert und weiterentwickelt werden. Auf die eigentliche Funktion der MKGen soll hier nicht mehr eingegangen werden, ihre Geschichte und ihr Aufbau kann in der Dokumentation der THA (Treuhandanstalt 1994, Bd. 7: 483 ff.) nachvollzogen werden. Die BMGB trat zum 1.1.1995 in die Rechte der Treuhandanstalt in den MKGen ein.

Bei Beendigung der MKGen war jedoch nur ein Teil der in ihnen geführten Unternehmen privatisiert, die operativen Aufgaben zur aktiven Privatisierung wurden daraufhin auf die BMGB übertragen und dort als direkte Beteiligungen weitergeführt. Die BMGB entwickelte sich damit zu einer operativen Holding mit umfangreichen Kontroll- und Leitungsaufgaben, ähnlich wie bei der THA war ihre Aufgabe der Sanierung und Privatisierung von einem deutlich unternehmerischen Aspekt (im Gegensatz zur Arbeit der BvS) geprägt.

Neben dem Privatisierungsauftrag für die verbliebenen Unternehmen lag der Schwerpunkt der BMGB auch auf der Beteiligungsführung und dem Controlling der Projektgesellschaften. Der Privatisierungsauftrag galt und gilt auch für diese, jedoch stand das Controlling der Projekte der Betriebsstillegung im Vordergrund.

⁶¹ Zu weiteren Einzelheiten siehe daher BMGB: Gesamtbericht 1995-1997.

Die drei Projektgesellschaften der BMGB sind die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV), die Energiewerke Nord GmbH (EWN) und die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben mbH (GVV).

Die LMBV ist in den Geschäftsfeldern Auslaufbergbau, Sanierungsbergbau und Verwertung tätig und mit rd. 95.000 ha Flächen nach der BVVG der größte Liegenschaftsbesitzer in der Nachfolge der THA. Ihr Profil orientiert sich auch zunehmend auf die Verwertung dieser Liegenschaften.

Die GVV beschäftigt sich mit der Verwaltung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe des Kali-, Erz- und des Spätbergbaus der ehemaligen DDR; die EWN ist zuständig für den Rückbau der stillgelegten Kernkraftwerke in Greifswald und in Rheinsberg, der Baustelle des AKW Stendal und das Endlager in Morsleben.

Am 31.12.1997 hatte die BMGB insgesamt 48 Unternehmen und neun Unternehmensteile privatisiert. Von den 14.145 Arbeitsplätzen in den Unternehmen konnten 11.630 erhalten werden, es wurden Investitionen in Höhe von ca. 1,5 Mrd. DM vertraglich festgelegt. Die verbliebenen Minderheitsbeteiligungen wurden auf die BvS übertragen, ebenso das Vertragsmanagement für die Privatisierungsverträge der BMGB. Die Grundstücksgesellschaften der BMGB wurden der TLG übereignet. Der Arbeitsanfall der drei Projektgesellschaften macht ein Engagement bis ins nächste Jahrzehnt notwendig, mit dem Ende der BMGB wurden sie direkt an das BMF angebunden. Ob die BMGB, die sich derzeit in stiller Liquidation befindet, endgültig abgewickelt wird oder aber eventuell in die neue ACS (siehe hierzu auch Abschnitt 4.1.3) umfirmiert wird und damit neue Aufgaben übernimmt, ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht entschieden. Mit der Privatisierung der letzten verbliebenen Unternehmen aus THA-Beständen hat die BMGB zum Jahresende 1997 jedoch die ihr vom Bund übertragene Hauptaufgabe als bisher einzige der THA-Nachfolgeorganisationen erfüllt.

5 Interaktionen der THA-Nachfolgeorganisationen

Die bisherigen Ausführungen stellen detailliert die Entwicklungsverläufe der einzelnen THA-Nachfolgeorganisationen seit dem Arbeitsende der Treuhandanstalt und der Übernahme dieser Aufgaben durch BvS, BMGB, BVVG und TLG anhand der Erhebungen und Befragungen, die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurden, dar. Diese im wesentlichen deskriptiven Angaben bilden die unabdingbare Grundlage, um die Arbeit dieser Organisationen im Lichte der eingangs formulierten Hypothese und der subsidiären Fragestellungen zu analysieren und zu bewerten. In einem weiteren, notwendigen Schritt sollen in den folgenden beiden Abschnitten die dargestellten Entwicklungen und die einzelnen Aufgabenbereiche der THA-Nachfolgeeinheiten unter Berücksichtigung des politischen Umfeldes und der Interaktionen dieser Organisationen untereinander und mit den neuen Bundesländern analysiert werden. Ziel ist es, die politischen Auswirkungen der Arbeit dieser Organisationen sowie die jeweiligen Interventions- und Steuerungspotentiale der Akteure aufzuzeigen und zu bewerten. Auch die Analyse dieser Aspekte läßt sich erstmalig⁶² durch Verwendung der Ergebnisse der empirischen Erhebungen, die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurden, leisten.

5.1 Die „Binnenbeziehungen“ der Treuhand-Nachfolgeorganisationen

Wiewohl für die eigentliche Fragestellung dieser Arbeit nicht vorrangig von Belang, sollen in einem kurzen Abriß die Beziehungen, Konflikte und Kooperation der drei wesentlichen THA-Nachfolgeorganisationen untereinander betrachtet werden.

Generell wird man anführen können, daß obwohl die BvS, die BVVG und die TLG aus der THA hervorgegangen sind, ihre jetzige Zusammenarbeit und Verbundenheit sich in relativ engen Grenzen abspielt, unabhängig davon, wie eng oder lose sie organisatorisch noch gekoppelt bzw. miteinander verbunden sind. So spielt es beispielsweise keine übermäßige Rolle, daß die BVVG eine Funktionaltochter der BvS ist, die TLG aber rechtlich völlig selbständig und direkt an das BMF angebunden. Die BVVG kann unbeschadet dieser Tatsache relativ frei agieren.

Eine andere Frage ist die Anbindung der drei Organisationen an das Bundesministerium der Finanzen; dieser Aspekt soll am Schluß dieses Abschnittes noch kurz angesprochen werden.

⁶² Auf die bestehenden Forschungslücken einer systematischen Erfassung der Arbeit der THA-Nachfolgeinstitutionen seit 1995 wurde bereits hingewiesen.

Aufgrund der gerade angeführten Tatsache, daß die Zusammenarbeit der drei THA-Nachfolgeorganisationen untereinander schon rein sachlich begründet sich auf einem relativ niedrigen Niveau bewegt, spielen auch etwaige Konflikte zwischen ihnen nur eine relativ marginale Rolle. Sie sind wenn überhaupt auf der Arbeitsebene anzutreffen, manchmal eher atmosphärischer Art als handfester Natur, die auf gegenseitige Einflußnahme oder Beeinträchtigung schließen ließe.

BvS/TLG

Zwischen der BvS und der TLG sind die Kontakte fachlich bedingt nur aufgrund der bereits erwähnten Abnahmeverpflichtung der TLG für Liegenschaften, die aus Betriebsliquidationen an die BvS zurückfallen und von ihr an die TLG weiterverkauft werden. In Umkehr begründet dies einen Abgabezwang für die BvS. Die Regelungen hierfür sind jedoch bereits im wesentlichen im Jahr 1994, als die organisatorischen Aspekte der THA-Nachfolge geklärt wurden, festgelegt worden. Sie bilden das Gerüst der Zusammenarbeit von BvS und TLG. Weiterhin ist die TLG als Dienstleisterin für Teile des VM für die BvS tätig, während diese umgekehrt aufgrund ihrer behördlichen Funktion Aufgaben erledigt (so z. B. bislang bei der Vermögenszuordnung), die selbstverständlich auch die TLG tangieren. Ebenfalls übernimmt die BvS viele vorbereitende Arbeiten im Zuge der Übertragung von Grundstücken auf die TLG. Hieraus und aufgrund von bereits aus THA-Zeiten stammenden Konflikten lassen sich auch heute noch feststellbare Konfliktlinien ableiten.

Die TLG sei noch „nie ein geliebtes Kind der Treuhand“⁶³ gewesen, was sich aus einer Summe von Einzelfällen und -konflikten ergeben habe. Noch zu THA-Zeiten, als es bereits Vereinbarungen über die Abgabe von Liegenschaften an die TLG gegeben habe, wenn auch nicht so strikt wie die heute geltenden, sei es vorgekommen, daß Treuhand-Unternehmen entgegen diesen Abmachungen Grundstücke auf eigene Rechnung verkauft hätten. Die TLG habe oftmals moniert, daß auf diese Weise Liegenschaften „verschleudert“ worden seien. Hierüber sei es auf Vorstandsebene immer wieder zu erbitterten Konflikten gekommen, die schon früh das Klima zwischen der THA und der Liegenschaftsverwaltung eingetrübt hätten, dies habe sich leider auf die BvS wie ein roter Faden übertragen. Die Mitarbeiter der BvS seien oftmals der Auffassung, daß sie die Arbeit für die TLG erledigten, während diese hinterher mit den Liegenschaften „absahne“. Auch werde der TLG oft der Vorwurf gemacht, eine zu kostspielige Organisation zu besitzen, obwohl sie die Liegenschaften von der THA/BvS quasi

⁶³ Interview Ehl, 12.4.99.

zum Freundschaftspreis bekomme. Dies alles bedinge einen gewissen „Neidkomplex“, der noch dadurch verstärkt werde, daß die BvS eine endliche Organisation sei, während die TLG über günstige und vor allem längerfristige Zukunftsperspektiven verfüge. Die atmosphärischen Störungen hätten sich in den letzten Jahren leider potenziert, ohne daß oftmals noch ein gerechtfertigter Grund hierfür vorhanden sei. Eigeninteressen von Mitarbeitern würden in dieser Beziehung oftmals der Sache vorgezogen.

Die BvS erkennt umgekehrt zur TLG nur ein Verhältnis, wie sie dies zu anderen Privaten auch pflege, aufgrund der Neuregelungen im Jahr 1994 sei zwischen der BvS und der TLG kein ähnlich „inniges“ Verhältnis mehr festzustellen wie beispielsweise zur BVVG, die ja eine Tochter der BvS sei.

BvS/BVVG

Das Verhältnis von BvS und BVVG läßt sich generell als unkompliziert darstellen. Die BVVG ist in ihrer Rolle als Funktionaltochter naturgemäß enger mit der BvS verbunden als die TLG. Auch die BVVG übernimmt in ihrer Funktion gewisse Dienstleistungen für die BvS, so Teile des Vertragsmanagements oder in jüngerer Zeit das Berichtswesen der BvS. Auch sind komplette Aufgabenbereiche, wie die Verwaltung und Verwertung des Vermögens der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) und von Bergwerkseigentumen an die BVVG übertragen worden, was selbstverständlich Abstimmungsprozesse erfordere. Ansonsten agiere die Funktionaltochter der BvS jedoch sehr eigenständig. Aus Sicht der BVVG gestaltet sich die aktuelle Zusammenarbeit mit der BvS jedoch immer schwieriger aufgrund des Personalabbaus bei der BvS. Man wisse aufgrund der derzeitigen Fluktuation teilweise nicht mehr, wer in der BvS für welche Funktionen als Ansprechpartner zuständig sei.⁶⁴ Dies werde aber sehr gut kompensiert, da sich die zuständigen Ministerien in Bonn dieser Tatsache natürlich auch bewußt seien. Demzufolge würden nunmehr sehr viele Sachen mit Bonn direkt geregelt und die BvS hierfür gar nicht mehr in Anspruch genommen. Man sei sich bei der BVVG auch relativ sicher, daß daher eines nicht allzu fernen Tages auch eine direkte Anbindung an das BMF erfolgen werde, wie dies bei der TLG schon der Fall sei.

BVVG/TLG

Zwischen den beiden kleineren THA-Nachfolgeeinheiten BVVG und TLG besteht anders als zwischen beiden und der BvS ein relativ intensiver und lebhafter Austausch. Generell könne dieser als sehr gut beschrieben werden.

⁶⁴ Interview Hecker, 12.4.99.

Aufgrund gesetzlicher Regelungen gibt es schon von der Sache her viele Berührungspunkte zwischen der BVVG und der TLG, etwa bei der Abgabe von Flächen oder potentiellen Verkaufsobjekten von der BVVG an die TLG. Dies sei in großem Stil z. B. der Fall bei den sogenannten Umwidmungsflächen, die als land- oder forstwirtschaftliche Flächen nicht mehr genutzt werden, nunmehr als Bauerwartungsland gelten und - sofern größer als 5.000 m² - an die TLG abgegeben werden müssen. Andererseits gebe es außerhalb der Zusammenarbeit bei den Umwidmungsflächen auch eine Schnittmenge an Flächen und Objekten, die nach der Treuhandliegenschaftsübertragungsverordnung (TreuHLÜV) weder eindeutig der BVVG noch der TLG zuzuschlagen seien. Diese Schnittmenge müsse gemeinsam gepflegt werden. In der Regel gestalte sich dies auch problemlos, da Konflikte in Ansätzen schon in gemeinsamen Arbeitsgruppen oder allein durch die Tatsache, daß die TLG-Geschäftsstellen und diejenigen der BVVG oftmals in ein- und demselben Gebäude untergebracht seien, durch direkte und unkomplizierte Kommunikation beigelegt würden.

Mitunter seien Probleme allerdings in der Materie der Arbeit begründet. Da sei ab und zu schon einmal „Sand im Getriebe“, der jedoch nicht von der grundsätzlichen Konstruktion der Arbeitsteilung zwischen beiden Gesellschaften herrühre. Probleme oder kleinere Bewertungskonflikte gebe es zum Beispiel bei der Größe von Umwidmungsflächen. Sobald diese eine Größe erreichten, die in etwa mit derjenigen übereinstimme, ab der Grundstücke von der BVVG an die TLG abgegeben werden müssen, würden oftmals diverse Tricks angewendet, denn es sei klar, daß beide Gesellschaften ein Interesse an der Verwertung hätten. Und nichts lasse sich eigentlich so gut verkaufen wie Bauerwartungsland. Man höre dann mitunter, daß Flurstücke noch schnell geteilt würden, um kleinere Flächen zu erhalten, die die BVVG nicht an die TLG abgeben müsse.⁶⁵ Auch gebe es immer wieder Abstimmungsprobleme hinsichtlich der von der TLG wahrzunehmenden *call option* für Umwidmungsflächen. Hier werde zuweilen um den Übergabezeitpunkt gefeilscht, z. B. wenn diese noch verpachtet seien. In diesen Fällen wolle verständlicherweise keine der beiden Gesellschaften die Kündigung des Pachtvertrages aussprechen. Doch seien diese kleinen Unwägbarkeiten und Geplänkel keinesfalls als nennenswert zu bezeichnen oder grundsätzlicher Art, sondern lediglich Probleme, die bei der praktischen Umsetzung von Regelungen fast notgedrungen auftauchten.

⁶⁵ Interview Ehl, 12.4.99.

Anbindung an die Bundesregierung

Die THA-Nachfolgeorganisationen ressortieren entsprechend der festgelegten Rechts- und Fachaufsicht beim Bundesministerium der Finanzen. Sie werden hier direkt vor allem von den Unterabteilungen VIII A („Privatisierungs- und Beteiligungspolitik“) und VIII B („Rechtsangelegenheiten, organisatorische und personelle Angelegenheiten, hoheitliche Aufgaben der BvS, Deutsche Kreditbank AG“) betreut. Jedoch nimmt auch die Haushaltsabteilung des BMF (Abteilung II) zumindest indirekten Einfluß auf die Geschäftsabläufe der BvS, der BVVG und vor allem auch der TLG. Nähere Einzelheiten über die Zusammenarbeit und die konkreten Abläufe zwischen dem BMF und den drei THA-Nachfolgeorganisationen konnten jedoch nicht in Erfahrung gebracht werden, da das BMF als einzige der um Unterstützung für diese Untersuchungen ersuchten Organisationen keine Aussagen zu diesem Themenkomplex machen wollte.

5.2 Die „Außenbeziehungen“: Konsens und Konflikt zwischen BvS, BVVG, TLG und den neuen Bundesländern

Eine der Hauptfragen, der zur Überprüfung der Hypothese im Rahmen dieser Arbeit nachgegangen werden muß, ist diejenige nach den Auswirkungen, welche die Arbeit der THA-Nachfolgeeinrichtungen auf die Politik der neuen Bundesländer hat. Nur in diesem Teil Deutschlands sind diese Organisationen tätig, zum Teil in Aufgabenfeldern, die in den alten Bundesländern einerseits überhaupt nicht anfallen, zum Teil aber auch in Aufgabenfeldern, die Ländersache sind oder sich mit Länderkompetenzen überschneiden, daher auch einen Vergleich mit der westdeutschen Praxis nahelegen. Unabweislich ist in jedem Fall, daß BvS, BVVG und TLG über ihre Arbeit und das dahinterstehende Potential die Politik der neuen Länder mit beeinflussen. Ob dieser Einfluß negativ oder positiv ist, sich als Restriktion oder aber willkommene Intervention für die Länder darstellt, soll im folgenden über die Darstellung der Zusammenarbeit dieser drei Organisationen mit den neuen Ländern in den einzelnen Aufgabenfeldern und der hiervon betroffenen Politikfelder näher untersucht werden. Die in Abschnitt 4.1.2 geschilderten Entwicklungen der einzelnen Restaufgaben der BvS sowie der im einzelnen eingetretenen Verzögerungen und deren Ursachen geben bereits erste Hinweise auf mögliche Konfliktlinien. Zusätzlich zur Intention, die Muster der Zusammenarbeit sowie Konsens resp. Dissens über einzelne Aufgabenfelder dieser Organisationen aufzuzeigen, soll ebenfalls versucht werden, die diesen Interaktionen zugrunde liegenden Motivationen erkennbar zu machen, um letztlich eine Bewertung im Hinblick auf die anfänglich formulierten Hypothesen und Fragen vornehmen zu können.

Dieser Abschnitt berührt eingangs die Aufgabenfelder der BvS, um danach die Auswirkungen der Arbeit von BVVG und TLG zu dokumentieren.

Die Zusammenarbeit der BvS mit den neuen Ländern ist auf verschiedene Weise institutionell geregelt. Die am hochrangigsten angesiedelte Kooperation findet sich in der Mitgliedschaft von Vertretern der Länder im Verwaltungsrat der BvS, dem höchsten Entscheidungsgremium innerhalb der Bundesanstalt. Hier haben die neuen Bundesländer jeweils einen Sitz inne.⁶⁶ Waren die Vertreter in diesem Gremium seit Gründung der BvS im Jahr 1995 vorwiegend die Ministerpräsidenten selbst, so sind seit der Bestellung eines neuen Verwaltungsrates zum 1.1.1999 nur noch Staatssekretäre oder Minister als Vertreter der Länder benannt.⁶⁷ Unterhalb der Ebene des Verwaltungsrates gibt es in den einzelnen neuen Bundesländern jeweils noch Länderbeiräte, in denen Angelegenheiten zwischen der BvS und dem jeweiligen Land geregelt werden. Diese tagen jedoch nicht regelmäßig, ganz im Gegensatz zu regulär stattfindenden Treffen zwischen Vertretern der Länder und der BvS, die bereits zu THA-Zeiten noch als Treuhand-Wirtschaftskabinette bekannt wurden, auch heute noch institutionalisiert sind und regelmäßige Abstimmungen vornehmen. Die Schließung der Geschäftsstellen zum Jahresende 1998 hat nach übereinstimmender Ansicht offenbar keine Einbußen in der Zusammenarbeit bewirkt.

Betrachtet man die Aufgaben der BvS, wird man hiervon ausgehend antizipieren können, daß auf Landesebene mehrere Politikfelder von der Arbeit der BvS betroffen sind. In herausragender Weise sind das die Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie in Ansätzen auch die Umweltpolitik.

Tatsächlich stellen der Bereich Altlasten/Umwelt sowie insbesondere das Vertragsmanagement die Aufgabenfelder dar, in denen aufgrund der Arbeitsintensität und Arbeitstiefe, aber auch aufgrund der Quantität und Qualität der Fälle die häufigsten und intensivsten Kontakte zwischen den zuständigen Landesbehörden und der Landespolitik auf der einen Seite sowie der BvS auf der anderen Seite zu verzeichnen sind.⁶⁸

⁶⁶ Sie verfügen damit insgesamt über 5 von 21 Sitzen.

⁶⁷ Auf den hieraus ableitbaren Bedeutungsverlust, den die Länder der BvS zumessen, soll im weiteren Verlauf noch näher eingegangen werden.

⁶⁸ Dies bedeutet nicht, daß es über andere Tätigkeitsbereiche der BvS, etwa im Bereich der hoheitlichen Aufgaben wie Vermögenszuordnung und Kommunalisierung, keine Auseinandersetzungen gäbe. In diesem Bereich ist es jedoch zum einen so, daß die Auseinandersetzungen quantitativ nachrangig sind, zum anderen sind hier von konkreten Entscheidungen betroffen, die im Zweifelsfall auch nur auf dem Rechtsweg angefochten werden können und nicht politisch verhandelbar sind. Im Bereich VZO/Kommunalisierung gibt es daher keine langanhaltenden, grundsätzlichen Bewertungskonflikte. Siehe hierzu auch Berlitz (1994).

5.2.1 Konfliktpunkt Altlasten

Im Bereich der Aufgaben Umwelt/Altlasten ergibt sich schon von Rechts wegen eine Notwendigkeit von umfangreichen Abstimmungen zwischen einer Trias aus BvS, Landesbehörden und dritten Privaten. Die Beziehungen zwischen diesen im Rahmen des Freistellungsmanagements seien hier noch einmal kurz in Erinnerung gerufen. In ihren Privatisierungsverträgen hat die THA/BvS gegebenenfalls privaten Investoren die Zusage gemacht, daß die Kosten für eventuell vorzunehmende Altlastensanierungsmaßnahmen nicht vom Investor zu tragen sind, sondern das Risiko hierfür von der BvS übernommen wird. Generell wurde in diesen Fällen die Zusage von Seiten der THA/BvS getroffen, daß dieses Risiko durch eine Freistellung (zum genauen Procedere und den gesetzlichen Grundlagen siehe Abschnitt 4.1.2.6) abgelöst werden würde. Der Investor hatte sich im Gegenzug zu verpflichten, sich bei den Freistellungsanträgen, die gegenüber dem Land gestellt werden müssen, entsprechend den Abmachungen mit der BvS zu verhalten. Hintergrund dieser Regelungen ist, wie bereits erwähnt, daß die BvS das von ihr zu tragende Risiko nur ablösen kann, wenn ein Freistellungsbescheid vorliegt, der wiederum gemäß dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und neuen Ländern die Grundlage dafür bildet, daß die Kosten einer Altlastensanierung zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60 : 40 (bzw. 75 : 25 bei Großprojekten) geteilt werden. Die BvS ist dementsprechend bestrebt, die im Privatisierungsvertrag enthaltenen Verpflichtungen durch die Freistellung komplett abgelöst zu bekommen.

Verfahrensstreitigkeiten

Zu verweisen ist darauf, daß die Erstellung des Freistellungsbescheides in die alleinige Kompetenz der zuständigen Landesbehörde fällt. Ihr Ermessen ist es, den Umfang der Freistellung zu bestimmen. Zu verweisen ist ebenfalls darauf, daß (so die Auskunft der Länder) diesen in der Regel bzw. generell die Inhalte des Privatisierungsvertrages (und damit der nach Meinung der BvS wünschenswerte Umfang der Freistellungsleistungen) nicht bekannt sind. In der Vergangenheit ist es daher oftmals dazu gekommen, daß die Landesbehörden aufgrund ihrer Einschätzung zu notwendigen Sanierungsmaßnahmen einen Privaten nicht in dem Umfang freigestellt haben, wie ihm dies von der BvS zugesichert worden war. Die Folge ist damit, daß die BvS ein höheres Restrisiko zu tragen hat, als sie ursprünglich zu tragen sich bereit erklärt hat. Umgekehrt kann es auch vorkommen, daß ein Land weitergehende Sanierungsmaßnahmen für wünschenswert hält und in den Freistellungsbescheid übernimmt, als es der Privatisierungsvertrag vorsieht.

Hierüber ist es zu umfangreichen und häufigen Konflikten zwischen der BvS und den Ländern gekommen. Es ist in der Vergangenheit daraufhin mehrfach der Fall gewesen, daß die BvS sich geweigert hat, gemäß der Vereinbarung über Kostenteilung eine Sanierungsmaßnahme zu refinanzieren, wenn der Freistellungsbescheid nicht dem entsprach, was die BvS im Privatisierungsvertrag zugesagt hatte. Die Folge hiervon war, daß die Länder die Kosten für die Sanierungsmaßnahmen alleine zu tragen hatten.⁶⁹

Die Länder haben die durch die BvS getroffenen Regelungen in den Privatisierungsverträgen als deutlichen Eingriff in bzw. Vorgriff auf ihre hoheitliche Kompetenz, Freistellungen nach ihrem Ermessen vorzunehmen und zu bescheiden, interpretiert.⁷⁰ Der Eingriff in die Interessen bzw. die Souveränität der Länder, im Bereich der Altlastensanierung über die Freistellungsbescheide eigene Prioritäten zu setzen, wird jedoch erst richtig wirksam in Verbindung mit den finanziellen Auswirkungen auf diesem Gebiet bzw. stellt sich der Druck im wesentlichen als finanzieller dar. Aufgrund dieses - angedrohten oder aber tatsächlich realisierten - Druckmittels, Refinanzierungen nicht zu leisten, haben sich die Länder dem Verlangen der BvS nach Mitsprache bei Erstellung des Freistellungsbescheides gebeugt.

Interpretationsstreitigkeiten

Die Praxis und Handhabung des Verfahrens hat sich daher so entwickelt, daß die zuständigen Landesbehörden vor der endgültigen Erteilung des Bescheides diesen mit der BvS abstimmen. Im Zuge dieses ersten Interventionsschrittes der BvS kommen weitere Meinungsverschiedenheiten zum Tragen, die im wesentlichen auch wieder durch - jedoch nur verdeckt geäußerte - Kostenargumente bedingt sind, jedoch offiziell auf fachliche Einschätzungen zurückgeführt werden. Das hier zum Vorschein kommende Problem ist die dauernd nötige Abstimmung über die Sinnhaftigkeit sowie den Umfang von Altlastensanierungsmaßnahmen. Den Bewertungsspielräumen - die sich aus der schon in Abschnitt 4.1.2.6 erwähnten relativ vagen Altlastendefinition, die nicht gesetzlich verbindlich geregelt ist, herleiten lassen - unterliegen dabei einmal die Frage, was überhaupt als Altlast anzusehen ist und eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeutet sowie zweitens die Frage bzw. Abschätzung, was zur Abwehr dieser Gefahr unbedingt notwendig ist und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

⁶⁹ Die verweigerte Refinanzierung durch die BvS führte dazu, daß beispielsweise der Freistaat Sachsen gegenüber der BvS zeitweise Forderungen in Höhe von ca. 13 Mio. DM erhob.

⁷⁰ Mit am gravierendsten wird hier von den Ländern noch immer empfunden, daß die BvS Unternehmen offenbar in den Verträgen verpflichtete, gegen nicht ausreichende Freistellungen der Länder gerichtlich vorzugehen (Interview Rehda, 23.3.99). Man habe hier als Land einige wenige Musterprozesse geführt, diese Praxis jedoch dann nicht weiter verfolgt, um die Altlastensanierung nicht auf Jahre hinaus durch diverse Rechtsstreitigkeiten zu blockieren.

Der Interpretationsfreiheit bieten sich hier also gleich zwei Schlachtfelder, auf denen Bund bzw. BvS auf der einen und die Länder auf der anderen Seite agieren.⁷¹ Nach Entscheidungen des Landes über bestimmte Maßnahmen habe dies im Extremfall manchmal dazu geführt, daß „die Länder daran gehindert wurden, ihre eigentliche Aufgabe der Gefahrenabwehranordnung oder -verfügung auszuüben, weil ständig die BvS dazwischengefunkt hat und gesagt, also das erkennen wir sowieso nicht an.“⁷²

Ein wesentlicher Punkt der Schwierigkeiten im Altlastenbereich ergebe sich bei diesen Interpretationsspielräumen daraus, daß viele der Fälle nicht exakt naturwissenschaftlich greifbar und technisch meßbar seien, sondern eben oftmals mit Abschätzungen gearbeitet werden müsse, gerade was auch die Kostenfrage betreffe. Hierüber gebe es unterschiedliche Meinungen von Experten, die von BvS und Land in der Angelegenheit hinzugezogen würden. Diese Problematik ergebe sich allerdings nicht nur, wenn Maßnahmen, die von Privaten veranlaßt würden, beurteilt werden müßten, sondern vor allem auch, wenn das Land den privaten Investor nicht nur von der Kostenübernahme, sondern von der Verantwortung freigestellt habe. Denn in diesem Fall sei es am Land, die Planung, Durchführung und Kontrolle von Sanierungsmaßnahmen federführend zu leiten. Und in diesen Fällen - erst recht bei den Altlastengroßprojekten - komme es aufgrund der Intervention der BvS zu Schwierigkeiten und allzu häufigen Verzögerungen.

„Lufthoheit“ der BvS

Die BvS habe von Anfang an in diesen Konflikten die „Lufthoheit“ innegehabt, da sie schon aufgrund ihrer besseren finanziellen Ausstattung stets die besseren Fachleute und Juristen habe beschäftigen und hinzuziehen können. Die Länder seien hierbei gerade in der Anfangsphase stark gehandicapt und - da mit dem Aufbau der eigenen funktionierenden Landesverwaltung in diesen Bereichen noch immer beschäftigt - schwach positioniert gewesen. Und dies sei in der Frage, was für Fachleute und Gutachter herangezogen werden konnten, oftmals entscheidend für das gewesen, was hinterher veranlaßt wurde bzw. von der BvS entsprechend der Gutachten mitfinanziert. Was die Projekte und Maßnahmen der Altlastensanierung ange-

⁷¹ Hier hat es als ein Paradebeispiel nach Auskunft der Länder in jüngster Zeit ein von der BvS in Auftrag gegebenes, sehr umstrittenes Gutachten gegeben, das sog. „Salzwedel-Gutachten“. Hier habe der von der BvS bestellte Gutachter festgestellt, daß Grundwasser solange nicht als Schutzgut bzw. kontaminiertes Grundwasser als Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu betrachten sei, wie es nicht als Trinkwasser genutzt werde. Dementsprechend seien hier auch keine Sanierungsmaßnahmen notwendig. Dieses Gutachten hat dann schließlich sogar die alten Bundesländer mit Protest auf den Plan gerufen, da auch sie befürchten mußten, mit so einer Meinung, vertreten durch den Bund, würden auch in den alten Ländern die Kofinanzierungen bei Umweltschutzprojekten zurückgefahren werden können.

⁷² Interview Rehda, 23.3.99.

he, so sei dieser Prozeß von Anfang an sehr von der BvS gesteuert gewesen, die Länder hätten im wesentlichen nur reagieren können. Mit der Zeit hätten sich die Länder zwar besser positioniert, doch sei aufgrund des Drohpotentials der BvS noch immer ihre Übermacht greifbar. Ihre Stärke habe sie in der Vergangenheit auch dazu befähigt, die Landesbehörden oder die Länder untereinander auszuspielen und vorzuführen, was für eine konsistente Landespolitik umso abträglicher gewesen sei. Die BvS war hier überdies im Vorteil, als es im Bereich der Altlastensanierung zwischen den einzelnen Ländern kaum eine Abstimmung zu den Verfahren gegenüber der BvS gab und noch immer gibt. Dies ist bemerkenswert insofern, als dies in anderen Politik- und Aufgabenfeldern nicht der Fall ist, in denen ganz im Gegenteil die Länder sogar immer sehr intensiv um eine gemeinsame Haltung gegenüber der BvS bemüht waren und sind.

Kostenfrage

Daß die Kostenfrage letztlich dominant gewesen sei, wenn um Sanierungsmaßnahmen gestritten wurde, ist nach Meinung der Länder auch daran ersichtlich, daß sich mit der Zeit das Bundesumweltministerium aus diesen Abstimmungsprozessen herausgehalten und die BvS letztlich nur noch das Bundesfinanzministerium vertreten habe.⁷³ Dies sei sogar von Experten innerhalb der BvS als nicht unproblematisch betrachtet worden.

Aufgrund der immer wieder durchscheinenden Kostenfrage sei die Sanierung von Altlasten bislang nur recht verzögert in Gang gekommen, oftmals dauerten die Begutachtungsphasen Jahre, was letztlich eben zu dem beobachtbaren Effekt geführt habe, daß die für die Altlastensanierung bereitgestellten 10 Mrd. DM erst zu einem guten Fünftel genutzt worden seien, und dies eben überwiegend nicht für echte Sanierungsmaßnahmen.

Generell merken die Länder jedoch auch an, daß wenn man sich einmal mit der BvS auf eine Maßnahme geeinigt habe, diese auch im Einvernehmen und in sehr guter Kooperation durchgeführt werde. Hier sei man über die Fachkenntnis des Direktorates Umwelt/Altlasten der BvS doch sehr froh, da sie das Controlling und die Durchführung von einzelnen Sanierungsschritten deutlich erleichtere. Auch habe die sehr restriktive Haltung der BvS in der Kostenfrage dazu geführt, daß in dieser Hinsicht bei den Ländern mehr Realitätsnähe eingekehrt sei, was in den Anfangsjahren nach der Wende nicht der Fall gewesen sei. Zu der Zeit war die vom Bund gefürchtete Tendenz, daß die Länder „Luxussanierungen“ auf Kosten des Bundes vornähmen, durchaus zu erkennen. Leider habe sich die restriktive Haltung der BvS

⁷³ Wiewohl das BMF nach dem Treuhandgesetz die Fach- und Rechtsaufsicht im Einvernehmen mit den zuständigen Fachressorts wahrzunehmen hat.

und des Bundes auch danach dauerhaft erhalten, obwohl diese Gefahr mittlerweile gebannt sei und die Länder, schon aufgrund der Tatsache, daß sie an den Kosten beteiligt sind, auch nur wirklich notwendige Maßnahmen veranlassen. Die restriktive Haltung der BvS erscheine manchmal auch umso unverständlicher, als von ihr bei manchen Investoren nicht nur sanierungsnotwendige Kosten, sondern großzügig auch darüber hinausgehende kontaminationsbedingte Folgekosten übernommen würden. Im gemeinsamen Interesse von BvS und Ländern, bedeutende Investoren anzusiedeln, werde ein solches Verhalten von den Ländern jedoch nicht weiter bemängelt. Es zeige nur, daß die BvS sehr großzügig handele, wenn sie eigenen Interessen damit diene, diese Großzügigkeit aber nur bedingt der Fall sei, wenn es Länderinteressen berühre.

Die Kostenfrage spielt in jüngster Zeit erneut eine Rolle bei den Verhandlungen zu etwaigen Pauschallösungen, wie sie etwa im Generalvertrag zwischen der BvS und dem Freistaat Thüringen bei der Übernahme der gesamten Verantwortung für im Land befindliche Altlastenprojekte in die Landeshoheit festgelegt wurden. Auch hier werde naturgemäß wieder hart über die Höhe der pauschalen Ablösesumme gerungen. Trotz der nach wie vor in der Übernahme liegenden Risiken seien die Länder teilweise froh, an dieser Stelle endlich den Bund und die dauernde Abstimmung abschütteln zu können.

Altlasten der TLG

Ein weiterer, bislang nicht angesprochener Problemfaktor liegt nach Meinung der Länder darin begründet, daß die BvS von den Ländern verlange, die TLG und ihre altlastenbehafteten Liegenschaften pauschal freizustellen, die TLG mithin wie einen jeden Privaten zu behandeln. Trotz des Verweises auf die private Rechtsform der TLG lehnen die Länder dies ab, da es nicht Aufgabe des Freistellungsmanagements und der daraus resultierenden Teilfinanzierung durch das Land sei, Bundesunternehmen zu entlasten. Hier müsse der Bund voll und ganz verantwortlich sein. Sein Versuch, quasi durch die Hintertür die Länder an der Finanzierung der Sanierung einer nicht unbedeutenden Zahl von Liegenschaften, die sich zunehmend bei der TLG sammeln, zu beteiligen, werde scharf zurückgewiesen. Dies gelte genauso für die Bergwerkseigentume der GVV, bei denen der Bund allein aus bergrechtlichen Verpflichtungen heraus handeln müsse und die Länder nicht freistellen wollten, da hier auch keine Investitionen mehr getätigt, sondern die Bergwerke nur noch abgewickelt werden müßten.

5.2.1.1 Zwischenbetrachtung IV

Alles in allem wird die Zusammenarbeit im Altlastenbereich von den Ländern teilweise so eingeschätzt, daß hier eine regelrechte Mischverwaltung entstanden sei, die sich „gegenseitig behindere und lahmlege“. Durch die Interventionen der BvS seien die Länder keinesfalls ermutigt worden, im Altlastenbereich eigene Initiativen zu ergreifen und ihre Interessen durchzusetzen. Man hätte vielmehr gewünscht, wenn die BvS sich, wie im Verwaltungsabkommen auch intendiert, eher als Controllinginstanz installiert hätte, anstatt sich in jeden Verfahrensschritt einzumischen.

Von der BvS wird in diesem Bereich und im Hinblick auf diese Vorwürfe darauf verwiesen, daß die Länder mit dem bei der Altlastensanierung üblichen Projektmanagement quantitativ und qualitativ vielfach schlicht überfordert seien, da es im gängigen Behördenablauf keinerlei Erfahrungen mit Projektmanagement und den daran hängenden Konsequenzen gebe. Was die Verzögerungen bei den Sanierungsmaßnahmen betreffe, so agierten die Länder hier vielfach nach Haushaltslage und würden Mittel, die eigentlich bereitstünden, nicht abrufen, da der vom Land zu finanzierende Teil nicht gesichert werden könne. Hier zeigten sich oftmals auch Probleme der Kameralistik, die den Anforderungen des Projektmanagements nicht gewachsen sei. Verzögerungen seien also keinesfalls aufgrund restriktiver Haltungen der BvS eingetreten. Generell müsse man einfach unprofessionelles Management auf Länderseite beklagen, wiewohl dies länderspezifisch sehr unterschiedlich sei. In Sachsen sei für diese Zwecke beispielsweise ein einziger Projektträger als Beliehener eingesetzt worden, der sich um das gesamte Management des Freistaates im Altlastenbereich kümmere, hier sei die Abstimmung relativ einfach und unproblematisch. Alles in allem sei aus Sicht der BvS im Altlastenbereich nicht die bewährte Arbeitsteilung gelungen, die sich für andere Aufgabenbereiche etabliert habe, nämlich, daß die BvS plane, durchführe und kontrolliere und die Länder informiert würden. Im Altlastenbereich hätten die Länder von Anfang an überaus stark in Arbeits- und Planungsabläufe intervenieren wollen.

5.2.2 „Konzertierte Aktionen“ - oder: wie interpretiert man den Treuhandauftrag?

Der Bereich, der am ehesten noch den Einfluß und die Rolle der BvS in den neuen Bundesländern widerspiegelt und somit auch zum Fokus der Zusammenarbeit zwischen BvS und Ländern geworden ist, ist das Vertragsmanagement. Hier haben die in Abschnitt 4.1.2.2 näher dargestellten Schwierigkeiten privatisierter Unternehmen und die daraus für die BvS erwachsenden Aufgaben u. a. zur Praxis der ebenfalls bereits erläuterten „konzertierten Aktionen“ geführt. Diese sind bei den Ländern anfangs jedoch nicht unbedingt auf Gegenliebe gestoßen

bzw. freiwillig eingegangen worden, sondern waren auf mehr oder weniger sanften Druck der BvS zustande gekommen. Wie erwähnt, schuf die Zusage des Ministerpräsidenten Höppner, sich an der zweiten Privatisierung der LINTRA-Beteiligungsholding als Land zur Hälfte finanziell zu beteiligen, einen Präzedenzfall, den die BvS ab 1997 fortan nutzte, die Länder generell an den Kosten bei weiteren Sanierungs- und erneuten Privatisierungsmaßnahmen pauschal mit 50% zu beteiligen.⁷⁴ Dieser Versuch wurde von den Ländern ebenso zurückgewiesen wie jener andere, im Gegenzug zu weiteren Sanierungsmaßnahmen die Länder an Liquidationskosten für abzuwickelnde Unternehmen aus dem Treuhandvermögen zu beteiligen.⁷⁵

Dieses Unterfangen konnte von den Ländern allerdings nur bedingt abgewehrt werden; seither ist es die Regel, daß wenn konzertierte Aktionen beschlossen werden, der finanzielle Anteil der BvS sich auf höchstens 35% beschränkt, der Rest von Ländern, Banken und Investoren getragen wird. Die Länder sind mit diesen Aktionen teilweise jedoch in gewisse Zwickmühlen geraten. Denn einerseits sind sie natürlich bestrebt, akut bedrohte Unternehmen in den jeweiligen Regionen zu retten. Andererseits halten sie es nur bedingt für ihre ureigene Aufgabe.

Hieraus ergibt sich ein Diskussionspunkt zwischen Ländern und BvS (resp. dem Bund), nämlich jener der Interpretation des ursprünglichen Auftrages aus dem Treuhandgesetz. Auf diesen grundsätzlichen Aspekt wird gleich noch einzugehen sein. Zunächst sollen im Zusammenhang mit den konzertierten Aktionen noch einzelne konkrete Punkte angesprochen werden, die wiederholt für Zündstoff in den Beziehungen zwischen Ländern und BvS gesorgt haben und recht deutlich auf die Auswirkungen der Arbeit der Treuhandnachfolgerin in den ostdeutschen Ländern hinweisen.

Beurteilungsmonopol des Leitungsausschusses

Ob im Falle einer gescheiterten Erstprivatisierung erneut eine Hilfestellung der BvS erfolgt - und hieraus ggf. eine konzertierte Aktion entsteht - entscheidet in erster Linie der Leitungsausschuß beim Bundesminister der Finanzen⁷⁶, der das erneute Sanierungs- und Investorenkonzept zu beurteilen hat. Er nimmt in dieser Rolle ein Monopol ein. Spricht der Leitungsausschuß dem Unternehmen die Sanierungswürdigkeit oder eine zweite Privatisierungschance ab, so hat sich die BvS in der Vergangenheit nach Auskunft der Länder auch stets an dieses

⁷⁴ Siehe auch Handelsblatt, 14.8.97, S. 7: „Länder lehnen eine Reparatur der Treuhand-Fehler ab“. Czada (1993: 154) weist aber darauf hin, daß die Länder bereits zu THA-Zeiten freiwillig Mittel aus ihren Wirtschaftsförderungsprogrammen für diese Zwecke zur Verfügung gestellt haben.

⁷⁵ Interview Manthey, 22.3.99.

⁷⁶ Zur Genese des Leitungsausschusses vgl. Czada (1993: 157).

Votum gehalten. Etwaige Gegengutachten der Länder seien in diesem Zusammenhang stets ignoriert worden, ebenso wie der Wunsch, zusammen mit dem Leitungsausschuß und der BvS bestimmte Nachbesserungen der Investorenkonzepte zu diskutieren. Dies sei eine „sehr einseitige Geschichte“. Hier sei trotz der formal gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der BvS über den Verwaltungsrat ein mangelnder Einfluß auf der operativen Ebene zu beklagen. Durch diese teilweise doch reduzierten Einwirkungsmöglichkeiten sei es dementsprechend schwierig, nach den Schwerpunkten landespolitischer Prioritäten bestimmten Dingen entgegenzusteuern.

Dies sei gerade vor dem Hintergrund, daß die BvS immer mehr versucht habe, die Länder finanziell einzubinden, sehr problematisch, denn wenn man sich als Land schon finanziell beteilige, wolle man auch inhaltliche Schwerpunkte setzen können.

Keine generelle Ablehnung von weiteren Sanierungsmaßnahmen

Man dürfe hieraus allerdings nicht verallgemeinern, daß die BvS sich generell weiteren Sanierungsmaßnahmen verschließe. Wenn das Investorenkonzept sinnvoll sei und ein erneuter Markterfolg in Aussicht stehe, habe die BvS sich nicht aus der Verantwortung gestohlen. Ihre Argumentation sei stets gewesen, daß erneute Privatisierungen und Sanierungen nicht am Geld scheitern würden. Die Frage sei eben nur in zunehmendem Maße gewesen, an wessen Geld dies nicht scheitern solle. Nichtsdestotrotz sei zu erkennen, daß die BvS in immer stärkerem Maße eine Verantwortung für von der THA privatisierte Unternehmen nicht mehr für sich erkennen könne. Man sei auf Seiten der BvS bestrebt, im Vertragsmanagement so schnell wie möglich die Verpflichtungen zu beenden. Dies sei auch daran erkenntlich, daß die BvS teilweise durch Vergleiche Vertragsbeziehungen vorzeitig beendet habe; so habe sie die Erledigungsquote massiv nach oben drücken können.⁷⁷

Perzeption der Länder

Nach Ansicht der Länder ist die Haltung der BvS - die im Grunde nur die Haltung des dahinterstehenden BMF spiegele - zunehmend eine Verantwortung für diese Unternehmen abzulehnen und die Länder mit in die Verantwortung zu ziehen, nicht akzeptabel. Für die Länder, die sich den konzertierten Aktionen zwar aus landespolitischem Interesse nicht verschließen wollten, sei es gleichwohl schwierig, sich daran zu beteiligen, denn schließlich könne man hierfür nur Mittel aus genehmigten Förderprogrammen bereitstellen. Alles andere würde zu

⁷⁷ Unter diesen Aspekt fällt auch die vorstehend erwähnte umstrittene Definition der als beendet zu betrachtenden Verträge.

unabweisbaren Problemen mit der EU-Kommission in Brüssel führen und habe dies bereits auch. Denn teilweise seien die von der BvS angedachten Beteiligungen der Länder an den konzertierten Aktionen weit über das hinausgegangen, was sich im Rahmen der Förderprogramme noch darstellen lasse. Hier hätten die Länder enorme haushaltsrechtliche Verrenkungen vornehmen müssen. Dazu komme noch, daß diese Mittel natürlich nicht mehr für andere Prioritäten genutzt werden könnten, etwa um Neuansiedlungen und Existenzgründer zu fördern. Die Länder zeigen hier auch geringe Neigung, Mittel beispielsweise aus der GA „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bereitzustellen. Nichtsdestotrotz sei zu konstatieren, daß diese teilweise sogar zur Reparatur von verfehlten BvS-Entscheidungen eingesetzt würden.⁷⁸

Aus Sicht der Länder könne es nicht angehen, daß der Bund sich über die konzertierten Aktionen und auch die Versuche, die BvS zu einem schnellen Ende zu führen, aus seiner Verantwortung für Ostdeutschland zurückziehe, denn der Auftrag des Treuhandgesetzes gelte nach wie vor. Der Bund habe sich den Aufbau Ost auf die Fahnen geschrieben, nun gelte es, diesen auch zu einem guten Ende zu bringen. Dazu benötige man auch ein Instrument, dieses sei die BvS und diese habe in bewährter Weise ihre Aufgaben alleinverantwortlich zu erfüllen.

Hier wird der besagte Konflikt über die Interpretation des Auftrages aus dem Treuhandgesetz deutlich sichtbar.

Interpretationskonflikt

Aus allen geführten Befragungen wird deutlich, daß Bund bzw. BvS und Länder in diesem Zusammenhang ihre Schwerpunkte auf zwei verschiedene Inhalte des THAG legen. Die ostdeutschen Bundesländer betonen einheitlich und geschlossen den sich für die BvS ergebenden Auftrag der Schaffung einer effizienten und gesunden Wirtschaftsstruktur, während die BvS und der Bund ihren Auftrag mit der Erledigung der Privatisierung im wesentlichen für erfüllt halten. Dies ist letztlich der grundsätzliche Interpretationsunterschied, der dementsprechend auch die Diskussionen um die Erledigung und Beendigung der Arbeit der BvS in den letzten Jahren geprägt hat und immer noch prägt.

Aus Sicht der BvS ist die Schaffung einer effizienten Wirtschaftsstruktur direkt an den Auftrag der Privatisierungen gebunden, jede darüber hinausgehende Interpretation der Länder halte man für relativ problematisch. Denn die BvS habe definitiv keinen strukturpolitischen Auftrag, auch wenn sie faktisch strukturpolitische Auswirkungen durch ihre Arbeit hervorru-

⁷⁸ Vgl. zu diesem Aspekt auch Gornig/Seidel et al. (1996) und Clemens/Icks (1996).

fe.⁷⁹ Aber die Forderungen der Länder in diesem Bereich grenzten an den Ruf nach Staatsinterventionismus, es sei aber nicht der Auftrag der BvS, derart massiv einzugreifen. Teilweise würden bereits die derzeitigen Maßnahmen an wettbewerbspolitische Verzerrungen grenzen, was allein ordnungspolitisch nicht einfach zu rechtfertigen sei.

In der Diskussion um den Treuhandauftrag spiegelt sich letztlich auch die unterschiedliche Einschätzung darüber, ob der staatliche und wirtschaftliche Transformationsprozeß, der durch die Umwälzungen im Osten eingetreten ist, mittlerweile schon beendet sei. Die Länder - und nicht nur diese - sind hier eindeutig der Meinung, daß dies nicht der Fall ist, dementsprechend knüpfen sie hieran auch noch die zentrale Rolle des Bundes (und damit der BvS) im Transformationsprozeß. Diese sei ja zwischen allen Beteiligten von Anfang an unbestritten gewesen. Es sei darum gegangen, auch durch die zentrale Rolle und Steuerung im Privatisierungsprozeß das durch die DDR geschehene Unrecht wiedergutzumachen. Aus Sicht der BvS sei aber die wirtschaftliche Transformation mit der Beendigung der Privatisierung nunmehr gelungen, alles andere - und so auch die heutigen Probleme privatisierter Unternehmen - dem Markt und seinen Kräften überantwortet und deren Ergebnis.

Aufgrund der Tatsache, daß die wirtschaftliche Entwicklung im Osten längst nicht so positiv verlaufen sei, wie vorhergesagt und Ostdeutschland von einem selbsttragenden Aufschwung weiter entfernt denn je, seien die Länder aber in einer komfortablen Position mit ihrer Interpretation. Es sei aus Sicht der BvS auch verständlich, daß die Länder natürlich in dieser Problematik die BvS als ersten Ansprechpartner und Verantwortlichen sehen würden. Andererseits seien oftmals Interessenegoismen der Länder überwiegend, zu oft würden Partikularwünsche geäußert und die BvS regelrecht als Geisel genommen. In Maßen sei auch dies verständlich, denn oftmals könne die BvS auch wirklich als einzige helfen. Doch dürfe dies nicht für alles und jedes und immerfort gelten. Die BvS hält es für sehr problematisch, daß der Transformationsprozeß und sein Erfolg so eng mit der Organisation und dem Fortbestehen der BvS verknüpft werden. Es sei widersinnig, daß die BvS immer wieder für gescheiterte Erstprivatisierungen verantwortlich gemacht werde.

Die Länder ihrerseits versuchen natürlich, bei den gescheiterten Privatisierungen doch noch eine Verbindung zur Privatisierung durch die Treuhand herzustellen, in der Regel gelinge dies auch. Doch es werde mit zunehmendem Abstand zum Privatisierungszeitpunkt naturgemäß schwieriger, der THA/BvS Privatisierungsfehler nachzusagen, wenn ein Unternehmen heute scheitere. Hier könne man sich der Argumentation der BvS leider auch nicht ganz verschlie-

⁷⁹ Siehe hierzu auch Nägele (1994).

ßen. Nichtsdestotrotz müßten die BvS und damit der Bund einsehen, daß die Zielverschiebung und Verzögerung bei der Aufgabenerledigung der BvS in den vergangenen Jahren eben auch auf Verschiebungen in der Anpassungsleistung der ostdeutschen an die westdeutsche Wirtschaftsstruktur bedingt seien. Die Dynamik wesentlicher Gesichtspunkte, wie sie hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung angenommen wurden, würde auch für die hiermit in enger Verbindung stehende Erfüllung des Treuhandauftrages gelten. Und hier berufen sich die Länder auf die Schaffung der effizienten Wirtschaftsstruktur. Es reiche nicht, daß die privatisierten Unternehmen isoliert in der Landschaft stünden, ohne in wirtschaftlich funktionierende regionale Netzwerke eingebunden zu sein. Ein „endogenes Entwicklungspotential“ (Gornig/Seidel et al. 1996: 41) sei in den neuen Ländern definitiv noch nicht vorhanden.

5.2.2.1 Zwischenbetrachtung V

Die hier geschilderten Probleme im Zusammenhang mit den sich noch aus dem Vertragsmanagement ergebenden Aufgaben der BvS sind also diejenigen, die am meisten Konfliktpotential zwischen BvS und Ländern bergen und deutlich machen, was die Auswirkungen der Arbeit der BvS auf die Situation in den neuen Ländern sind. Der Bund versucht, dahingehend zu argumentieren, daß die Transformationsaufgabe abgeschlossen ist und die Verantwortung für den Rest auf die Länder übergehen könne⁸⁰, die Länder versuchen genau dieses zu verhindern und die BvS sowie den Bund solange wie möglich in der Verantwortung zu halten.

Hieraus ergibt sich für beide Seiten in Teilen doch eine recht ambivalente Situation. Denn nur Teile der BvS und des Bundes würden diese geschilderte Argumentation so stringent vertreten. Hierüber gebe es auch in der BvS selbst immer wieder Auseinandersetzungen zwischen den „Fraktionen“, deren eine formal juristisch argumentiert und betont, die Aufgaben und die Verantwortung der BvS seien beendet, weiteres Engagement ordnungspolitisch nicht zu vertreten, und deren andere doch eher wirtschaftspolitisch eingesehen hat, daß eine gewisse Nachsorgepflicht der BvS nach wie vor nötig sei.⁸¹ Mittlerweile habe sich aufgrund des Drängens der Länder ja auch eine zufriedenstellende Lösung gefunden, wie die neue Aufgabenorientierung und die Bestätigung, daß die BvS bis zur vollständigen Erledigung der Restaufgaben bestehen bleibe, zeige. Auch sei durchaus zu konstatieren, daß die Lösungen, die die Länder zusammen mit der BvS gefunden hätten, ja durchaus gute gewesen seien. Nur sei die Erreichung dieses Ziels mit harten Verteilungskämpfen verbunden gewesen.

⁸⁰ Dies umso mehr, je mehr absehbar sei, daß die BvS in Zukunft keine Überschüsse mehr erwirtschaften werde.

⁸¹ Diesbezüglich gesteht die BvS auch hausinterne Differenzen und Ansichten ein.

Die Länder auf der anderen Seite werden im Zusammenhang mit der geschilderten Problematik insofern zu einer mitunter ambivalenten Haltung gezwungen bzw. legen sie sich diese zu, als sie zugeben müßten, daß der Preis dafür, daß man die BvS mit im Boot bei der Suche nach Lösungen (vor allem finanzieller Art) für gescheiterte Unternehmen halten wolle, natürlich sei, daß die BvS damit unumwunden auch strukturpolitische Eingriffe vornehmen müsse. Mithin auch Länderinteressen und -kompetenzen notwendig berühre. Insofern sei es eben oftmals der Fall, daß um der (ostdeutschen) Gesamtlösung willen auch gelegentlich Entscheidungen gegen die Interessen einzelner Länder getroffen werden müßten und die Länder dies im großen und ganzen auch akzeptierten. Ambivalent ist die Haltung der Länder aber mithin in ihrem Wunsch, die BvS in der Frage der Altlastensanierung herauszuhalten, sie aber gleichzeitig im Bereich des VM nach wie vor die Nachsorgepflicht der BvS betont sehen möchten.

Eminent sei, daß man den Bund habe überzeugen können, daß dieser über die BvS bei der Wahrnehmung der Restaufgaben seine Verantwortung weiterhin wahrnehme. Alles in allem habe man mit der BvS zusammen doch achtbare Erfolge erringen können; hätten sich die Nachteile der Länder trotz gemachter Fehler doch sehr in Grenzen gehalten.

5.2.3 Die BVVG und die Auswirkungen ihrer Arbeit auf die Agrar- und Naturschutzpolitik

Nicht nur die Arbeit der BvS hat Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der neuen Länder. Auch für die anderen THA-Nachfolgeeinheiten, so auch für die BvS-Tochter BVVG gilt dies in mehr oder weniger gravierendem Ausmaß.

Agrarpolitik

Als bemerkenswertes Resultat der Untersuchungen dieser Arbeit ergibt sich, daß die Auswirkungen auf landespolitische Gegebenheiten durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH im Vergleich mit den anderen THA-Nachfolgeeinheiten offenbar am geringsten sind bzw. am geringsten, wenn überhaupt, wahrgenommen werden. Und dies, obwohl ihr Aufgabenbestand noch der erkennbar größte aller THA-Nachfolgerinnen ist.

Die formal gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der BVVG sind im Grunde minimal. Im Gegensatz zur TLG sind die Länder bei der BVVG nicht im Aufsichtsrat vertreten. Direkte Zusammenarbeit in gemeinsamen Gremien habe es nur in der Anfangszeit der BVVG in den Pachttempfhlungskommissionen gegeben, die heute nur noch in Einzelfällen von Zeit zu Zeit tätig werden, da die Flächen der BVVG nahezu komplett, dazu langfristig, verpachtet sind. Weitere Einflußmöglichkeiten der Länder bestehen nur über den land- und

forstwirtschaftlichen Beirat der BVVG, in den die Länder Mitglieder entsenden und der in der Regel zwei- bis dreimal im Jahr tagt. Hier werden grundsätzliche Angelegenheiten, jedoch kaum operative Abläufe besprochen.

Weitere, über die Gremienarbeit im engeren Sinn hinausgehende Mitwirkungsmöglichkeiten haben für die Länder immer darin bestanden, daß sie Erwerberkonzepte nach Vorauswahl der BVVG kommentieren können. Hier habe das Votum der Länder jedoch immer nur beratenden, nicht aber verbindlichen oder gar entscheidenden Charakter für die BVVG.

In den Angelegenheiten, in denen die Länder sich zu Aktivitäten der BVVG äußern könnten, hat es nach übereinstimmender Auskunft von BVVG und den Landwirtschaftsministerien aber im wesentlichen nie ein größeres Konfliktpotential gegeben.

Der mehrfach in der Vergangenheit vorgebrachten Klage der Länder, sie würden Erwerberkonzepte (dies gilt vor allem für den von EALG-Verkäufen weitgehend nicht betroffenen Forstbereich) von der BVVG nur nach deren Vorauswahl beurteilen können und hätten daher keine echten alternativen Auswahlmöglichkeiten⁸², wurde nach Bekanntwerden dieses Monitums von der BVVG sofort abgeholfen. Seitdem würden diese - in der Regel bis zu fünf - Investorenkonzepte, die als Grundlage für den Zuschlag bei Verwertungen der BVVG dienen, nach gewisser Vorauswahl unter Nennung des präferierten Konzeptes von der BVVG an die zuständigen Landesministerien gegeben. Diese könnten sich dazu äußern und begründen, warum Alternativkonzepte von ihnen ggf. vorzuziehen wären oder welche Bedenken es bei dem von der BVVG präferierten Konzept aus landespolitischer Sicht gebe. Dies sei in der Vergangenheit bei Veräußerung der Flächen in nur marginalem Maß der Fall gewesen. Wenn es denn doch vorgekommen sei, so seien spätestens nach Anrufung des vermittelnden Beirats stets umfassende Kompromisse gefunden worden.

Auch eine weitere gegebene Möglichkeit der Mitwirkung in agrarpolitischen und agrarstrukturellen Entscheidungen sei von den Ländern intensiv genutzt worden. Dies sei der Fall gewesen bei der Neugliederung und Losbildung beim Verkauf der ehemaligen Volkseigenen Güter (VEG). Hier sei die Bildung der Flächen- und Betriebslose (diese beinhalteten u. a. auch Produktionsquoten) durch die Landwirtschaftsministerien der Länder vorgeschlagen worden, die BVVG habe sich in allen Fällen an diese Vorschläge gehalten. Mittlerweile sei dieser Punkt jedoch zu den Akten zu legen, da die Verwertung dieser Flächen komplett abgeschlossen sei.

⁸² Dies gilt auch für die Beurteilung der Erwerberkonzepte hinsichtlich ihrer Konformität mit den Vorstellungen und Bestimmungen der Länder im Naturschutz. Dieser Aspekt wird im folgenden noch angesprochen werden.

Erfolgreiche Sektortransformation

Alles in allem läßt sich feststellen, daß die Länder hinsichtlich der generellen Praxis der Verwertung von Land- und Forstwirtschaftsflächen durch die BVVG keinerlei oder nur die o. g. geringfügigen Beanstandungen haben. Hier hätten auch die gesetzlichen Regelungen dafür gesorgt, daß die Verwertungspraxis in diesem Bereich wenn nicht unumstritten, so doch frei von spekulativen Elementen vor sich gehe, was bei den Privatisierungen durch die THA oder die TLG absolut nicht der Fall gewesen sei. Das Geschäft der BVVG verlaufe sehr zufriedenstellend, man könne auch anmerken, daß man bei der Verwertung von forst- und landwirtschaftlichen Flächen den ostdeutschen Gegebenheiten sehr bevorzugt gerecht geworden sei.⁸³ Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, daß die Landwirtschaft in den neuen Ländern über eine relativ (im Vergleich zur sonstigen Wirtschaftskraft anderer Sektoren) starke Rolle verfüge, könne man konstatieren, daß der Transformationsprozeß in der Agrarstruktur und in der Agrarwirtschaft wesentlich besser verlaufen sei als in anderen Sektoren. Hier zeige sich eine durchaus zufriedenstellende Lage, die auch den ostdeutschen Ländern und ihrer Landwirtschaftspolitik nicht weiter Probleme bereite. Die Steuerung im Landwirtschaftssektor sei im übrigen auch kaum beeinflußt durch die Tatsache, daß so viele Flächen in Ostdeutschland von der BVVG verwaltet würden. Denn Einfluß im Sinne kontinuierlicher Steuerungsmöglichkeit sei hier nicht gegeben, schon aufgrund dessen, daß die Flächen zu nahezu 97% langfristig verpachtet seien, und selbst bei einer Veräußerung nicht der direkten Disposition der BVVG anheimgegeben. Wenn ein Einfluß der BVVG konstatiert werden könne, dann sei dieser auf die Verpachtungsphase begrenzt gewesen, diese habe aber unter tatkräftiger Mitwirkung der Länder bereits relativ früh abgeschlossen werden können. Heutige Steuerungsmöglichkeiten seien allein der Landwirtschaftspolitik der Länder zuzurechnen. Konstatiert wird, daß die BVVG zwar über Möglichkeiten verfüge, strukturpolitisch einzugreifen; sie habe dies jedoch nie auch nur in Ansätzen versucht.⁸⁴

Auch aufgrund der Entscheidungen der Europäischen Kommission zu den Verkäufen nach EALG und dem damit verbundenen Verkaufsstopp werden für die Zusammenarbeit zwischen Ländern und BVVG bzw. für die Landwirtschaftspolitik der Länder einmütig keine größeren Nachteile (etwa durch Vertragsrückabwicklungen oder Kaufpreisnachforderungen) erwartet.

⁸³ Interview Thalheim, 22.4.99.

⁸⁴ Interview Heilemann, 22.3.99.

Naturschutzpolitik

Ein Konfliktpunkt jedoch, der sich hinsichtlich der Verwertungspraxis der BVVG bereits 1994 mit den Ländern entwickelte bzw. von diesen seit 1997 vehement gegenüber der BVVG beklagt wurde, war der Verkauf von Flächen in Naturschutzgebieten. Die eigentliche Kritik hieran kam von Naturschutzverbänden wie dem NABU und dem BUND (s. a. Berliner Zeitung, 13.11.97, 26.11.97; Süddeutsche Zeitung, 22.8.98), die der BVVG bzw. dem Bund den Vorwurf machten, mit dem verbilligten Flächenverkauf an Private aus Naturschutzgebieten heraus werde ein „Naturerbe verscherbelt“, diese Flächen müßten in Besitz von Bund bzw. Ländern verbleiben. Bei diesen Verkäufen werde den privaten Käufern zudem nicht ausreichend die ökologische Bedeutung und Sensibilität dieser Flächen klargemacht. Die BVVG hat diese Vorwürfe stets zurückgewiesen.

Die Tatsachen stellen sich hier so dar, daß das EALG, welches zu weitgehenden Teilen die gesetzliche Grundlage für Veräußerungen der BVVG darstellt, eine Bestimmung enthält, daß keine Flächen veräußert werden dürfen, die land- oder forstwirtschaftlich nicht nutzbar sind. Dies betrifft allerdings nur sehr geringe Flächenanteile in echten Kernzonen von Naturschutzgebieten (NSG) und Nationalparks, während große Flächen auch in NSG durchaus wirtschaftlich nutzbar sind, auch wenn sie gewissen Naturschutzregelungen unterliegen. Die BVVG ist qua Arbeitsauftrag verpflichtet, auch diese Flächen zu verwerten, da diese grundsätzlich wirtschaftlich nutzbar sind und sieht hierin auch keine Probleme, denn die privaten Käufer müßten sich, auch wenn sie nur Teilwirtschaft auf diesen Flächen betreiben könnten, selbstverständlich an die gesetzlichen Bestimmungen halten, die für die Bewirtschaftung in diesen Gebieten gelten. Den Naturschutzbelangen sei also stets entsprochen worden. Man könne den Käufern hier auch nicht mehr Auflagen machen, als die Gesetze, die ja im übrigen Landesgesetze seien, ohnehin vorsähen. Es sei schwierig genug, diese Flächen überhaupt zu verwerten.

In Sachsen-Anhalt sind nach Auskunft des Umweltministeriums etwa 5.000 ha Waldflächen in NSG und ca. 2.100 ha in Nationalparks betroffen. Dies bedeute umgerechnet, daß etwa 10% der nennenswert schutzwürdigen Flächen und bis zu 30% der geringfügiger schutzwürdigen Flächen im Forstbereich des Landes von der Problematik tangiert seien. Es fällt allerdings auf, daß der Überblick des Landes sich bislang lediglich auf Forstflächen erstreckt und das zuständige Ministerium keine Auskunft darüber geben kann, welche Landwirtschaftsflächen in NSG und im Besitz der BVVG befindlich und damit betroffen sind.

Die Länder hätten die genannte Problematik bereits 1994 gegenüber der BVVG kenntlich gemacht, erst 1998 sei es jedoch zu einem Beschluß der Umweltministerkonferenz gekommen, daß die Länder in den von ihnen abzugebenden Stellungnahmen keine Zustimmung mehr äußern würden, falls Flächen in Naturschutzgebieten verkauft werden sollten. Diese Stellungnahmen seien leider für die BVVG nicht bindend, bislang habe sie die Meinung der Länder in dieser Hinsicht auch nie gehindert, solche Flächen zu verkaufen, da sie sich einzig und allein an den Verwertungsauftrag aus dem Treuhandgesetz gebunden fühle.⁸⁵ Der UMK-Beschluß sei jedoch nochmals eine Möglichkeit gewesen, dem Bund auf diese Weise die Wünsche der Länder nahezubringen. Tatsächlich hat nach Auskunft des Umweltministeriums in Sachsen-Anhalt der Wechsel der Bundesregierung dazu geführt, daß seitens des BMF (noch vom damaligen Bundesfinanzminister Lafontaine) zugesagt worden sei, daß ab dem Jahresende 1998 keine Flächen in Schutzgebieten mehr verkauft werden dürfen. Diese Änderung sei den Ländern per Brief vom 30.12.98 mitgeteilt worden. Für das Land Sachsen-Anhalt sei dieser Sachverhalt zwar an sich begrüßenswert, aber insofern mißlich, als per 21.12.98 die letzten großen Flächen in NSG im Land privatisiert worden seien.

Ein grundsätzliches Problem, das diese Problematik der Flächenverkäufe in NSG mit verursacht, sei aus Sicht des Landes, daß für viele betroffene Flächen noch die Naturschutzbestimmungen der Verordnungen der DDR gelten würden, die noch nicht an die neue Landesgesetzgebung (Sachsen-Anhalts) angepaßt worden seien. Diese alten Verordnungen würden dazu führen, daß sich die BVVG teilweise gar nicht bewußt sei, daß hier gegen Landesnaturschutzgesetze, die nach Interpretation der Landesregierung hier schon Anwendung finden, verstoßen werde. Darüber hinaus gebe es auch das Problem, daß zu DDR-Zeiten Flurstücke nur sehr ungenau bestimmt und abgegrenzt gewesen seien. Die Konsequenz hieraus sei, daß teilweise immer noch nicht exakt gesagt werden könne, welche Flurstücke denn genau dem jeweiligen Naturschutzgebiet oder Nationalpark zuzurechnen seien und ob diese darüber hinaus auch noch BVVG-Flächen sind.

Für das Land sei es im übrigen keine Alternative, der Verkaufspolitik der BVVG hier insofern entgegenzutreten, indem das Land quasi präventiv diese Flächen (soweit keine Ansprüche nach EALG bestünden) selbst kaufe, denn dies gebe die Haushaltslage nicht her.

⁸⁵ Man habe in dieser Hinsicht teilweise schon Verständnis für die BVVG, denn diese würde sich zwar den Argumenten des Landes nicht gänzlich verschließen, stehe aber ihrerseits unter dem Druck des BMF, möglichst effektiv zu verwerten.

Aus Sicht des Landes Sachsen-Anhalt bestehen hinsichtlich der aufgezeigten Thematik jedoch länderspezifisch relativ große Unterschiede. Dies bestätigt sich aufgrund der Untersuchungen im anderen der in die Untersuchung einbezogenen neuen Bundesländer. Bei Befragungen im Freistaat Sachsen konnte man dieses Problem des Verkaufes von Flächen in Naturschutzgebieten nur bedingt nachvollziehen. Dies sei nur zum einen darauf zurückzuführen, daß der Freistaat rein flächenmäßig weniger betroffen sei. In Sachsen führt man die Tatsache, daß dieses Problem des Flächenverkaufs in Naturschutzgebieten im Freistaat so nicht aufgetaucht sei, auch darauf zurück, daß ein eindeutiger Landesentwicklungsplan vorliege, der deutlich ausweise, welche Flächen wie zu nutzen seien. Hier könnten für keinen der Beteiligten bei solchen Verkäufen Unklarheiten hinsichtlich der Nutzung entstehen. Im übrigen habe man in geringem Ausmaß Flächentausch vorgenommen, und sei in jedem Fall zu einem guten Ergebnis in der Zusammenarbeit mit BVVG und Forst- sowie Landwirten gekommen.

Auch bei der BVVG wird diese Thematik eher als ein hausgemachtes Problem eines bzw. einiger der neuen Bundesländer eingeschätzt, denn die Probleme seien nicht flächendeckend aufgetaucht, auch wenn es in allen neuen Ländern Naturschutzgebiete oder Nationalparks gebe. Im übrigen haben nach Auskunft der BVVG die jeweils zuständigen Landesministerien - in der Regel sind dies als Ansprechpartner für die BVVG die Landwirtschaftsministerien - solchen Verkäufen in jedem einzelnen Fall zugestimmt. Monita seien im nachhinein von einigen Umweltministerien erhoben worden. Dies deute aber ganz offensichtlich auf landesinterne Abstimmungsprobleme hin und sei somit der Disposition der BVVG entzogen.

Die BVVG weist darauf hin, daß der Schutzbegriff in diesem Zusammenhang von den Ländern oftmals auch sehr undifferenziert gebraucht worden ist. Hier sei von den in Frage kommenden Ländern gerade gegenüber den Medien der Eindruck erweckt worden, das Wort „Schutz“ sei ein absolut umfassender Begriff, der im speziellen Fall eben vor der Verwertung von Flächen durch die BVVG schütze; die mit Zustimmung der Länder zustande gekommene Gesetzeslage stehe dem allerdings entgegen. Die von den Ländern erhobenen Vorwürfe seien sehr pauschal formuliert gewesen. Dies habe zu relativ großen, aber unnötigen Verwirrungen und Verunsicherungen, vor allem aber zu Desinformation geführt. Das Problem habe sich aber im wesentlichen wieder gelegt, die Lage beruhigt. Aus Sicht der BVVG zeige man für die von den Ländern gewählten Strategien in diesem Konflikt im übrigen ein gewisses Verständnis, immerhin habe sich das Thema aufgrund der hohen Emotionalisierbarkeit des Politikfeldes Naturschutz gut in den Medien verkaufen lassen und sei ein „gar nicht uninteressantes“

Mittel des strategischen Umganges mit der Bundesregierung. Es sei für das jeweilige Land ein guter Versuch gewesen, „etwas Werbung für sich und seine Standpunkte“ zu machen.⁸⁶

Was diesen im Grunde genommen einzigen jemals aufgetauchten gravierenderen Konflikt zwischen der BVVG und den neuen Ländern angeht, so wird auch von der Bundesregierung darauf hingewiesen, daß hier oftmals „Nebelkerzen“ von den Ländern geworfen wurden, obwohl das Hauptproblem offenbar wirklich in der landesintern fehlenden Ressortkoordination gelegen habe. Um jedoch die Haltung der Länder ein für alle Mal klarzustellen, sei von der Bundesregierung intendiert, die von der BVVG verwalteten, in NSG liegenden Flächen in eine Stiftung einzubringen, an der sich die Länder beteiligen könnten. Man werde dann sehen, wie groß das Länderinteresse an diesen Gebieten wirklich sei.⁸⁷

5.2.4 Die Zusammenarbeit der Länder mit der TLG - oder: Liegenschaften aus dem Treuhandauftrag entlassen?

Die Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH ist - den Ergebnissen der Untersuchung dieser Arbeit folgend - offensichtlich diejenige der THA-Nachfolgeorganisationen, die den neuen Ländern (und deren Kommunen) am meisten zu schaffen macht, bzw. deren Arbeit am kritischsten beurteilt wird. Im Falle der TLG betrifft dies nicht die oftmals gegebene gute Zusammenarbeit in Einzelfällen, sondern es ist gerade die neue grundsätzliche Geschäftsstrategie der TLG, die den Ländern mitunter Kopfzerbrechen bereitet.

Diese Strategie, die wie in Abschnitt 4.3.4 erwähnt, entwickelt wurde, um die TLG davor zu bewahren, auf einem unverkäuflichen Bodensatz von Problemimmobilien aus dem THA-Erbe sitzenzubleiben, hat dazu geführt, daß die TLG selbst Immobilien entwickelt, bevor diese privatisiert werden. Teilweise werden diese Immobilien auch gezielt im Portfolio gehalten, um eine optimale Wertschöpfung zu erreichen. Begründet ist dies durch den Hintergrund, daß die TLG nicht Zuwendungsempfänger des Bundes ist und daher gezwungen, effizient und effektiv zu verwerten und zu wirtschaften, um mit den ihr im Jahr 1995 einmalig zugestandenem Mitteln auszukommen. Dieser Druck bestimmte eindeutig das geschäftliche Handeln der TLG. Die Tatsache, daß man die TLG als Eigentumsgesellschaft ausgestattet hat, wird von ihr selbst dahingehend interpretiert, daß man ihr auf diese Weise auch die nötige Strategiefreiheit und damit Beweglichkeit habe zubilligen wollen, um optimal am Markt agieren zu können und letztlich für den Gesellschafter Bund das beste Ergebnis aus den Verwertungen zu erlösen. In Verlängerung dieser neuen Geschäftsstrategie ergibt sich für die TLG

⁸⁶ Interview Hecker, 12.4.99.

⁸⁷ Interview Thalheim, 22.4.99.

daher auch die Interpretation, daß sie nicht mehr den Status habe, der ihr noch zu THA-Zeiten eigen gewesen sei. Mit anderen Worten: die TLG betrachtet sich nicht mehr in der Nachfolge der Treuhandanstalt befindlich bzw. als Erbin des Auftrages aus dem Treuhandgesetz.

Dieser Auftrag ist genau jener umstrittene, wie er auch in der Diskussion zwischen den Ländern und der BvS präsent ist. Die daraus resultierenden Konflikte sind annähernd dieselben.

Die Länder haben in den vergangenen Jahren immer wieder beklagt, daß die TLG nicht bereit sei, im Sinne des THAG noch das Ziel der Schaffung einer effizienten Wirtschaftsstruktur als ihr eigenes Ziel anzuerkennen und in diesem Sinne auch ihre Immobilien einzusetzen. Dies habe sich z. B. bei den so drängend zum Problem gewordenen Zweit- und Drittprivatisierungen gezeigt. Hier sei die erfolgreiche Anwerbung von neuen Investoren zum Zwecke eines Investorentausches in so manchem Fall gescheitert, weil die TLG nicht bereit gewesen sei, im Rahmen einer Gesamtlösung eine bestimmte Immobilie in ein Privatisierungspaket überhaupt einzubringen oder dies zu bestimmten vergünstigten Konditionen zu tun. Die TLG verlange konsequent Marktpreise.⁸⁸ Hier sei leider auch kein Einfluß der BvS mehr möglich gewesen.

An diesen Beispielen zeige sich deutlich, daß die TLG vehement jede strukturpolitische Verantwortung - die ihr qua THAG faktisch ja auch zukomme und keinesfalls einem Auftrag für Strukturpolitik gleiche - ablehne und auch den Entwicklungsauftrag der THA oder auch der BvS nicht für sich akzeptiere.⁸⁹

Von allen Seiten wird allerdings konstatiert, daß die TLG - strukturpolitischer Auftrag hin oder her - allein aufgrund der noch immensen Anzahl an mitunter bedeutenden Immobilien (und sie selbst betrachtet sich ja als einen der größten Immobilienanbieter und darüber hinaus auch als einen der größten Investoren im Bereich Bauen in den neuen Ländern) den mittlerweile noch am stärksten strukturprägenden Auftrag von allen THA-Nachfolgeeinheiten habe. Und es mache natürlich einen Unterschied, ob man diese Immobilien in dieser oder jener Weise einsetze, und damit - bewußt oder unbewußt - gegen Interessen von Kommunen und Ländern verstoße.⁹⁰ Aus Sicht der Länder geht es jedenfalls nicht an, daß die TLG sich gänzlich strukturpolitischen Erwägungen und Planungen der Länder verschließt. Die TLG sei seit der Trennung im Jahr 1995 ihrem Auftrag weitgehend nicht mehr gerecht geworden. Sie sei

⁸⁸ Interview Senft, 5.5.99. Die TLG weist im Gegenzug darauf hin, daß sie durchaus konzertierten Lösungen auch mit Preisnachlässen entgegengekommen sei.

⁸⁹ Rein formal hat sich dies auch darin geäußert, daß die TLG sich aus der Zusammenarbeit in den THA-Wirtschaftskabinetten zurückgezogen hat.

⁹⁰ Interview Hampel, 23.4.99.

zwar eine professionelle, sehr „effektive Immobiliengesellschaft des Bundes, aber kein Instrument des Transformationsprozesses mehr“.⁹¹

Hieran genau wird offenbar auch die eigentliche, hinter der Strategie der TLG sich verbergende Motivation festgemacht. Denn sowohl Länder wie auch Gewerkschaften u. a. konstatieren, daß die TLG selbst - zumal an ihrer Spitze - den Argumenten der Länder und deren Problemen gar nicht verschlossen sei. Aber sie sei in dieser Hinsicht „Vollstrecker eines Willens, den sie selbst gar nicht erfunden“ habe.⁹² Hier stehe eindeutig der Haushälter in Bonn dahinter, der hoffe, wenigstens über die Immobilien noch Erlöse aus dem Erbe der DDR erzielen zu können.

In dieser Situation befindet sich offenbar auch die TLG selbst in einer Zwickmühle. Sie beharrt ganz deutlich auf der Aussage, daß sie keinen strukturpolitischen Auftrag habe, kein strukturpolitisches Instrument der Länder sei. Sonst hätte man wohl von Anfang an eine andere Konstruktion für die Verwertung der Treuhand-Liegenschaften gesucht und gefunden. Die Interpretation der Länder, vom Auftrag der TLG - nämlich die liegenschaftsbezogenen Aufgaben der THA zu übernehmen - eine Brücke zur Präambel des Treuhandgesetzes zu schlagen, sei „doch etwas sehr leichtfertig“. Andererseits räumt man bei der TLG auch ein, daß die stringente Verfolgung des Geschäftsauftrages nicht immer einfach sei; man versuche Ländern und Kommunen ja schon so weit wie möglich entgegenzukommen. Aber im Hintergrund stehe - mit durchaus berechtigtem Interesse - der Gesellschafter Bund, und die Frage, ob aus den Liegenschaften nicht noch mehr rauszuholen sei und an den Haushalt abgeführt werden könne, hänge durchaus als „Damoklesschwert“ über der TLG.⁹³

Die Möglichkeit der Länder, auf diese Geschäftsstrategie der TLG über die Mitgliedschaft von Landesvertretern im Aufsichtsrat der TLG einzuwirken, wird von diesen als relativ gering und im wesentlichen aussichtslos eingeschätzt.

5.2.5 Zwischenbetrachtung VI

Überschaut man die Zusammenarbeit der Länder mit den THA-Nachfolgeeinrichtungen resümierend, kann man feststellen, daß von wirklichen Friktionen, die sich gar in der substantiellen Einschränkung der verfassungsmäßig garantierten Kompetenzen der Länder äußern würden, im hier untersuchten Rahmen offenbar nicht die Rede sein kann. Auch die in diesem Abschnitt dargestellten Probleme und Differenzen hinsichtlich einiger Auswirkungen der Ar-

⁹¹ Interview Senft, 5.5.99.

⁹² Interview Schucht, 5.5.99.

⁹³ Interview Ehl, 12.4.99.

beit von BvS, BVVG und TLG lassen lediglich die Deutung zu, daß es sich hier um keinesfalls unübliche Koordinierungsschwierigkeiten und normalen Dissens handelt, wie sie zwischen anderen Trägern öffentlicher Gewalt im regulären Geschäftsverkehr ebenfalls an der Tagesordnung sein dürften. Man kann hier durchaus auf die Probleme „negativer“ und „positiver“ Koordination im Verwaltungshandeln und der politischen Steuerung verweisen.

Die aufgezeigten Konflikte sind in der Regel eingrenzbar, in den meisten Fällen wurden letztlich mittlerweile Lösungen gefunden. Die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Institutionen bzw. ihre befragten Repräsentanten verweisen denn auch in einer Gesamtschau auf das eigentlich positive Klima in den gemeinsamen Beziehungen.⁹⁴ Nichtsdestotrotz lassen die Untersuchungen wenn nicht den Eindruck von Restriktionen von Länderkompetenzen, so doch der Berührung von Länderinteressen, die sich noch immer aus dem Wirken der THA-Nachfolge ergeben, klar hervortreten. Auf letztere wird im folgenden Abschnitt noch einmal zusammenfassend eingegangen, wenn es darum geht, die heutige - letztlich doch grundsätzliche - Rolle der THA-Nachfolgeinstitutionen im politischen System der Bundesrepublik zu beleuchten und darüber hinaus auch die im Rahmen der Untersuchung festgestellten Motive, die zur heutigen empirisch feststellbaren institutionellen Konstellation geführt haben, aufzuzeigen.

6 Institutionentransfer, institutionelle Interpenetration oder Eigenrezeption? Die Rolle der Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt im institutionellen System der Bundesrepublik Deutschland

Die eingangs formulierte Hypothese apostrophiert die Persistenz struktureller Elemente von DDR-Staatlichkeit, die in Verbindung mit der Übernahme von Institutionen des politischen Systems der alten Bundesrepublik zu institutionellen Hybriden, die Strukturen beider staatlichen Systeme aufweisen, nach der deutschen Vereinigung geführt habe.

Welche Schlüsse lassen sich aus den Untersuchungen dieser Arbeit hierfür ziehen? Trägt die Hypothese für die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt? Lassen sich auch bei ihnen strukturelle Elemente der DDR-Staatlichkeit, insbesondere des Wirtschaftsverwaltungszentrismus, wie Seibel (1993a) ihn noch für die THA festgestellt hatte, belegen?

⁹⁴ Dies ist länderübergreifend der Fall. Die im Forschungsdesign angelegte Untersuchung zweier Länder in Ostdeutschland, die vorgenommen wurde, um aufgrund der parteipolitisch entgegengesetzten Zusammensetzung der Landesregierungen möglicherweise unterschiedlichen Einschätzungen der Arbeit der THA-Nachfolgerinnen von Länderseite sichtbar zu machen, hat für die damit verbundene Intention also keinen Anhaltspunkt finden können.

Hier gilt es in mehrerlei Hinsicht zu differenzieren und die Entwicklungsverläufe seit 1995 in diese Überlegungen einzubeziehen.

Ausgangspunkt war, daß die THA als ein Erbe der DDR bezeichnet wurde aufgrund der Tatsache, daß sie *a)* formal noch von der letzten DDR-Regierung gegründet wurde und in diesem Sinne als eine von wenigen Institutionen aus DDR-Zeiten die deutsche Vereinigung überstand, und daß sie *b)* organisatorisch und institutionell rekurrierte auf die Formen des Wirtschaftsverwaltungscentralismus der DDR und sich an dessen Gliederung (Branchenministerien, Zentrale in Berlin und Außenstellen in den alten DDR-Bezirken mit jeweils abgestuftem direktem Zugriff auf Entscheidungen der Unternehmensebene) stark anlehnte. Insbesondere der letzte Aspekt für sich genommen konnte zu der Einschätzung führen - und so haben es die Verantwortlichen bei der THA und der Bundesregierung auch gesehen -, die THA sei ein institutioneller Fremdkörper innerhalb der politischen Strukturen der Bundesrepublik, der verfassungspolitisch aufgrund des übergroßen (*zentralen*) staatlichen Einflusses auf die wirtschaftliche Steuerung und der Eingriffe in Länderkompetenzen nicht unbedenklich sei. Man konnte gleichermaßen zu der Ansicht gelangen, daß sich aus den von der THA repräsentierten institutionellen Elementen der DDR-Staatlichkeit unter Berücksichtigung des durch den Institutionentransfer herbeigeführten Umfeldes in den neuen Bundesländern durchaus hybride institutionelle Konstellationen im vereinten Deutschland ergeben haben.

Betrachtet man die institutionelle Struktur als statisch, so mag diese Argumentation Geltung beanspruchen. Doch kann *ad a)* bereits eingewandt werden, daß schon die politischen Entwicklungen und Entscheidungen in der DDR der Wendezeit - also vom Herbst 1989 bis zum Herbst 1990 - eine ganz eigene Aufmerksamkeit und besonderen Status genießen sollten. So kann denn die Aussage, bei der THA handle es sich um ein klassisches Kind der DDR - und die Aussage impliziert wohl eine Assoziation mit dem sozialistischen Regime der DDR und dessen „demokratischem Zentralismus“ -, weil von deren Regierung gegründet, nur bedingt Stringenz für sich in Anspruch nehmen. Wenn man, wie Wollmann (1996: 80) erwähnt, in der Diskussion um Institutionentransfer und „Hinterlassenschaften“ (also *legacies* der in der DDR überkommenen institutionellen Strukturen) der Zeit der ersten Reformphase im o. g. Zeitraum wirklich eigenständige Erklärungs- und Prägungskraft beimißt, wird man den Charakter der institutionellen Gründung der THA und der vermutlich von der DDR-Regierung mit diesem Vorgang belegten Intention, die Wirtschaftsstruktur gerade aus den überkommenen Mustern zu befreien (und die Idee der Gründung einer Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums ging ja von den Bürgerrechtsgruppen aus, denen beileibe keine Nä-

he zum *ancien régime* nachgesagt werden kann), nicht außer acht lassen können. Gerade der intentionale und ideelle Wert dieser Institutionengründung und das „gesellschaftlich-klimatische“ Umfeld der damaligen Entscheidung sollte also als hinreichend dafür anzusehen sein, den normativen Duktus des formalen Aspektes, daß die THA noch zu DDR-Zeiten gegründet wurde, zu entschärfen.

Hinzu kommt ein Zweites. Läßt man diese Argumentation gelten, wird deutlich, daß in der Diskussion um die Persistenz struktureller Elemente der DDR-Staatlichkeit die Begriffe „organisational“ und „institutionell“ wohl nicht ausreichend trennscharf bedacht und verwendet wurden. Denn organisatorische Aspekte bilden lediglich eine Teilmenge von Institutionen ab. Es ist zu bedenken, daß zu den organisationalen Strukturen in Institutionen eben auch Idee und Charakter der Existenz einer Institution hinzukommen, mithin die „geronnenen Ideen“ und Intentionen, die - als Folie - eine Institution erst zur Institution machen.

Die oben angeführte Aussage, daß die THA an organisationale Muster der zentralen DDR-Wirtschaftsverwaltung anknüpfte, läßt sich guten Gewissens nicht leugnen. Der Aspekt, daß diese Konstruktion von den aus dem Westen importierten Managern der THA, insbesondere ihrem damaligen Präsidenten Rohwedder, gewählt wurde bzw. an sie angeknüpft, kann ebenfalls zwar normativ entschärfen, jedoch nichts an der Tatsache ändern. Auch der Hinweis, daß die Anknüpfung an die zentralistische Konstruktion aus DDR-Zeiten sich zu diesem Zeitpunkt als höchst funktional erwies, kann nicht der Tatsache abhelfen, daß sich in ihr Steuerungselemente der DDR erhielten. So läßt sich für die THA tatsächlich belegen, sie sei eine *Hybridorganisation*, aber eben keine *Hybridinstitution* gewesen.

Relativiert wird die Feststellung organisatorischer Kontinuität jedoch auch durch den Einwand, daß bereits in der Endphase ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung und damit ihre gestaltenden Durchgriffsmöglichkeiten nachgelassen hatten. Auch unterlag die THA zeit ihres Bestehens einem nicht unbeträchtlichen, mit der Aufgabenerledigung einhergehenden organisationalen Wandel, der allerdings an den Grundprinzipien ihrer Struktur nur geringfügig etwas änderte, allenfalls auch hier die alten Strukturen in ihrer Bedeutung und Gewichtung abschwächte.

Wieweit lassen sich die durchaus nachvollziehbaren und belegbaren Aussagen über die THA, die in der o. g. Weise zu relativieren sind, auf ihre Nachfolgeorganisationen übertragen? Knüpft die BvS - allein dadurch, daß sie rein formal noch immer die allerdings umbenannte

THA ist⁹⁵ - an diese Hybridstruktur an und beinhaltet damit stabile Elemente des Wirtschaftsverwaltungscentralismus der DDR? Und wie lassen sich die anderen Nachfolgeorganisationen in diese Bewertungen einfügen?

Zunächst hat sich durch die schon vor dem Ende der THA durchgeführte Divisionalisierung und Ausgliederung der Liegenschafts- und Flächenverwertung eine Aufspaltung des einheitlichen Steuerungspotentials des THA-Komplexes, wie es zur Gründung im Jahr 1990 bestand, ergeben. Bis zum Jahresende 1994 waren BVVG und TLG bereits rechtlich selbständig, jedoch nach übereinstimmender (heutiger) Perzeption aller Betroffenen bei BvS, BVVG und TLG wesentlich enger an die THA und ihre Direktiven gekoppelt. Diese einheitliche Steuerung, die bis Ende 1994 trotz organisatorischer Trennung noch gegeben war, ist nach 1995 zunehmend verloren gegangen bzw. abgebaut worden, wie man dem Abschnitt über die Binnenbeziehungen der THA-Nachfolgeorganisationen auch entnehmen kann. Die nur noch bedingte Verbundenheit dieser Organisationen untereinander ist einerseits auf die rechtliche Neugestaltung und Stärkung von BVVG und TLG zurückzuführen. Ebenso kann auf die „Schwächung“ und den Bedeutungsverlust der BvS als Zentrale (die ja immerhin auf ein Fünftel ihres ursprünglichen Personalbestandes zurückgeführt wurde) verwiesen werden, die eine direkte Steuerung der BVVG kaum noch ermöglicht, wie ja von dieser in umgekehrter Richtung auch betont wird, daß man mittlerweile viele Angelegenheiten aus diesem Grund direkt mit der Bundesregierung und nicht mehr mit der „Mutter“ regelt. Die TLG hat - wie dargestellt - ohnehin nur noch Kontakte in sehr bedingtem Ausmaß zur BvS, so daß die Beziehungen beider untereinander als nachgeordnet bzw. denen zu anderen Geschäftspartnern gleichgestellt werden.

Allein die Gliederung, wie sie sich seit 1995 etabliert hat, sowie die nur lose Kopplung der Organisationen untereinander sprechen also dafür, daß sich eine zentrale Steuerung dieser Organisationen in einem einheitlichen Sinne nur bedingt belegen läßt, selbst wenn man die nach wie vor bestehende Anbindung der drei Organisationen an das BMF in Rechnung stellt. Hier sind Aufgabenentwicklung und organisationale Interessen der Institutionen jeweils sehr unterschiedlich ausgeprägt und dominant geworden. Sie können auch vom BMF aufgrund externer Restriktionen nur begrenzt gesteuert werden.

Doch auch wenn man die jeweils einzelnen Organisationen in ihrer eigenen Entwicklung betrachtet, wird man kaum noch von einer Persistenz der zentralen Wirtschaftsverwaltung der

⁹⁵ In den neuen Bundesländern, wo ihr verständlicherweise noch höhere Aufmerksamkeit zuteil wird als im Westen der Republik, wird sie sehr verbreitet auch nach wie vor Treuhandanstalt genannt.

DDR sprechen können. Auch hier ergeben sich - in Anknüpfung an die formalen und organisationalen Argumente, die für eine Persistenz bei der THA sprechen - seit 1995 Brüche in beiderlei Hinsicht. Der formale Bruch ist für BVVG und TLG bereits durch die Entscheidungen und Entwicklungen zum Jahresbeginn 1995 dargestellt worden. In rein organisationaler Hinsicht, wie sie für die THA angeführt wurde, haben BVVG und TLG nie einen ausgeprägten Anknüpfungspunkt dafür gegeben, als Erben der Wirtschaftsverwaltungsstruktur der DDR gelten zu können.

Auch die Tatsache, daß sie in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet quasi Monopolisten in Ostdeutschland sind bzw. waren, läßt eine solche Deutung von Persistenz nur eingeschränkt zu. Die überragende Stellung ist durch Entwicklungen seit 1995 relativiert worden. Der Bund verfügt zwar über die BVVG noch immer über enorme Flächen in der Land- und Forstwirtschaft Ostdeutschlands. Diese Flächen - deren forstwirtschaftliche Anteile aufgrund der privatrechtlichen Struktur der BVVG und ungeachtet der Tatsache, daß der Bund Alleingesellschafter ist, aparterweise als „Privatwald“ in die amtlichen Statistiken eingehen (BMELF 1998: 50) - sind jedoch für den Bund nicht disponibel in dem Sinne, daß hier Einfluß oder gar Steuerung als dauerhafte Gestaltungsmöglichkeit zu vermerken wäre.⁹⁶ Zumindest weisen die im Laufe der vorliegenden Untersuchungen gefundenen Anzeichen und auch die Ergebnisse der Befragungen nicht darauf hin, daß von Seiten der BVVG versucht würde, auch nur im geringsten strukturpolitisch einzugreifen. Auch weist z. B. das BMELF darauf hin, daß die Steuerung des Landwirtschaftssektors aufgrund auch europäischer Vorgaben kaum dadurch beeinflußt werde, daß die BVVG formell Besitzerin so weiter Flächen sei; in diesem Sektor seien einfach andere Aspekte dominant. Hinzu kommt, daß der Bund auch in den alten Bundesländern zu ganz überwiegendem Teil der Besitzer von Forstflächen ist, man dieses Phänomen also nicht als Spezifikum der neuen Länder wird festhalten können.

Auch die Rolle der TLG als quantitativ dominierender Faktor auf dem ostdeutschen Immobilienmarkt ist seit 1995 in Maßen relativiert worden. Sie verfügt zwar noch immer über eine beachtliche Anzahl an Objekten auf dem ostdeutschen Markt, den sie - so wird es von den verschiedenen Akteuren gedeutet - auch strukturpolitisch einsetzen könnte und damit bestimmte Entwicklungen fördern. Hier spricht jedoch gerade ihre neue Geschäftsstrategie, mit

⁹⁶ Auch die Vermutung von Clasen/John (1996: 212), die Agrarverfassung in Ostdeutschland spiegele sozialistische Organisationsstrukturen wider, wird sich allein durch den Verweis auf die Flächengrößen der Agrarbetriebe - im wesentlichen die Nachfolgebetriebe der LPG - in Ostdeutschland nicht bestätigen lassen. Dafür sei, so die Angaben der Länder und auch der BVVG doch die Rolle der Wieder- und auch Neueinrichter zu bedeutend.

der sie sich bewußt aus der THA-Nachfolge abgesetzt hat, dafür, daß von ihr diese Einflußnahme explizit zugunsten ihres Verwertungsauftrages (nach rein marktwirtschaftlichen Grundsätzen) abgelehnt wird. Nichtsdestotrotz spricht bei der TLG schon die auch vom BMF forcierte Strategie dafür, daß hier vom Bund zentral gesteuerte Abweichungen vorliegen, wie sie für Westdeutschland in diesem Marktsegment nicht festgestellt werden können, doch wird man dies kaum auf das Überleben von formalen oder organisationalen Elementen der DDR zurückführen können.

Bleibt eine Bewertung und Analyse der BvS. Bei ihr sprechen - wie bei BVVG und TLG auch - zahlreiche strukturelle Elemente politischer und administrativer Praxis für eine Angleichung an den westdeutschen Standard. Allein die Einbindung zahlreicher gesellschaftlicher Gruppen wie Gewerkschaften, Kammern, Verbänden sowie Vertretern der Länder nach klassischem föderalem und korporatistischem Muster in die Gremien (Verwaltungsrat, Länderbeiräte, Aufsichtsräte) bei der BvS und den anderen beiden Organisationen ist ein deutliches Anzeichen hierfür. In Anlehnung an dieses Muster läßt sich nach Aussagen der befragten Akteure im übrigen ein ganz überwiegender Konsens aller Beteiligten bei Entscheidungen in diesen Gremien belegen, der keine Anzeichen für ein zentralistisches Steuerungsverhalten der Bundesregierung über diese Organisationen aufweist. Selbst die aufgezeigten Konfliktpunkte in einigen Bereichen können diesen Gesamteindruck nicht widerlegen. Gerade die gefundene Regelungsprozedur der „konzertierten Aktionen“ im größten qualitativen wie quantitativen „Konfliktpunkt“, dem Vertragsmanagement, deuten hier ganz eindringlich auf die Anpassung an bewährte und überlieferte westdeutsche Problemlösungsmuster.

Jedoch noch ein weiterer Aspekt unterscheidet die BvS von ihrer Vorgängerin. Dies ist dem Verlauf ihrer Aufgabenentwicklung und dem damit verbundenen quantitativen Rest ihres Portfolios geschuldet, der verbreitet nur noch als *quantité négligeable* betrachtet wird. Die - wenn auch verzögerte - Rückführung ihrer Aufgaben, gerade auch im hoheitlichen Bereich, hat seit 1995 sukzessive zu einem nicht unbeträchtlichen Bedeutungsverlust der BvS in der Wirtschafts- und Sozialordnung in Ostdeutschland geführt. Auch ihre Aktivitäten im Bereich noch zu kontrollierender Verträge mit privatisierten Firmen sind quantitativ so stark zurückgegangen, daß sie gesamtwirtschaftlich kaum noch ins Gewicht fallen. Der Einwand, daß der Bund über die BvS noch immer zahlreiche Beteiligungen in den neuen Ländern führt bzw. über das VM doch immerhin noch ein paar Tausend Firmen kontrolliere, sich mithin in dieser Hinsicht noch Elemente von zentralistischer Steuerung auffinden lassen, kann auch relativiert werden durch das Argument, daß der Bund auch vor der Wende 1989 bzw. vor der Ver-

einigung über 600 Beteiligungen an Firmen in der alten Bundesrepublik besessen hat.⁹⁷ Darüber hinaus lassen sich auch in mehrerlei Hinsicht organisatorische Brüche der BvS im Vergleich zur THA feststellen. Bedingt wurden diese ebenfalls durch die notwendige Anpassung an den verringerten Aufgabenumfang. Die organisationalen Änderungen betreffen sowohl die Binnenorganisation als auch die Verdichtung der Aufgaben auf die Zentrale in Berlin bei gleichzeitiger Schließung der Geschäftsstellen.⁹⁸

6.1 *Zwischenbetrachtung VII*

Alles in allem sprechen demnach keine Argumente dafür, die BvS ähnlich wie die THA als „institutionelles Erbe“ der DDR zu bezeichnen. Betrachtet man die eingangs aufgegriffene Definition des Begriffes „Institutionentransfer“, so läßt sich für die THA noch eine deutliche Inkongruenz mit ihr feststellen, während die BvS in ihrer Arbeit und Entwicklung doch sukzessive eine Anpassung an westdeutsche Ordnungselemente und eine Annäherung an diese Definition vollzogen hat.⁹⁹ Die für diese Arbeit postulierte Hypothese läßt sich daher nicht verifizieren.

6.2 *Sonderrolle und Eigenrezeption*

Nichtsdestotrotz kann der BvS nach wie vor eine Sonderrolle im politischen System der Bundesrepublik zugeschrieben werden, wie allein die heftig geführte Diskussion um ihre Auflösung vermuten lassen muß. Wie ist diese Rolle im Koordinatensystem der Begriffe vom „Institutionentransfer“ oder der „institutionellen Interpenetration“ zu verorten?

Die BvS und mehr noch ihre Stabilität - die jene ihrer Vorgängerin zeitlich sogar übertreffen wird - können als ein „autochthones Kind“ der wirtschaftlichen und politischen Ergebnisse des Transformationsprozesses und der institutionellen Gegebenheiten im Deutschland von heute gelten. In diesem Sinne ist sie wohl nicht mehr wie die THA als ein Hybrid zu betrach-

⁹⁷ Interview Senft, 5.5.99. Dies deutet darauf hin, daß die BvS heute nur noch eine von vielen Institutionen sei, über die der Bund Strukturpolitik betreibe, und mit denen er schon immer regulierend in marktwirtschaftliche Prozesse eingegriffen habe. Insofern füge sich die BvS als Sanierungsagentur heute in ein übliches Instrumentarium.

⁹⁸ Im Gegensatz zur Argumentation von Maaßen (1998: 387), der in der „Behördenstruktur der BvS bei gleichzeitiger Verdichtung der Geschäftsstellen in der Zentrale - aufgrund weitgehender Erledigung des Kerngeschäftes - deutliche Anhaltspunkte für das Aufleben der DDR-Wirtschaftsstrukturen“ sieht, soll hier in Anlehnung an Aussagen der BvS die Konzentration auf die Zentrale eher als kurzfristige „Kontraktion“ aufgrund einer unterkritischen Masse gewertet werden, bevor diese Aufgaben - wie erwähnt - auf andere Bundesbehörden verteilt werden und damit die BvS vollends unbedeutend wird.

⁹⁹ Die relative Bedeutungslosigkeit und „Harmlosigkeit“ der BvS in der strukturellen Ordnung Ostdeutschlands im Hinblick auf Elemente von aus föderaler Sicht zu verheimlichender zentralstaatlicher Steuerung läßt sich wohl auch dadurch ermessen, daß die neuen Bundesländer ihre Repräsentanz im Verwaltungsrat der BvS seit 1999 hierarchisch eindeutig tiefergehängt haben und dort in der Regel nur noch durch Staatssekretäre und nicht mehr durch die Ministerpräsidenten vertreten sind.

ten, der noch institutionelle Elemente der beiden *alten* Systeme spiegelte; sie kann vielmehr als Amalgam *neuer* Charakteristika des vereinten politischen Systems gelten. Schon Wollmann (1996: 82) hat den Begriff des institutionellen Amalgams verwendet, um auf die Tatsache hinzuweisen, daß sich Institutionentransfer oder Persistenz institutioneller DDR-Elemente nicht in einem singulären Akt zum Zeitpunkt der Vereinigung betrachten lassen. Sondern daß darüber hinaus weiterhin ein Prozeß des institutionellen *trial and error* stattfindet, in dem in Anpassung an neue Erfordernisse auch neue Institutionen rezipiert werden könnten. Die BvS kann aufgrund der iterativen Interpretationsprozesse der neuen Länder hinsichtlich der Rolle von BvS und des Treuhandauftrages durchaus als solch eine institutionelle Eigenrezeption betrachtet werden. In Anpassung an den heutigen wirtschaftlich-politischen Kontext in den neuen Ländern kann man konstatieren, daß die THA/BvS zwar als Instrument eines bestimmten Zwecks geschaffen worden sein mag, daß sie (und zwar verstärkt seit 1995) für die neuen Bundesländer jedoch einen Eigenwert gewonnen hat.¹⁰⁰ Paradoxerweise ist die BvS - trotz gleichen Auftrages - seit 1995 auch nicht mehr mit jenem negativen Image belegt, wie es für die THA galt, die damit auch als „Puffer“ für die Bundesregierung im Transformationsprozeß diente. In Umkehrung dieser Tatsache kann die BvS heute als „Puffer“ für die Länder bezeichnet werden in dem Sinne, daß man auf eigene wirtschaftspolitische Machtlosigkeit plädiert und die BvS als Instrument, wenn nicht sogar als Symbol dafür sieht, daß der Bund sich weiterhin in der wirtschaftlichen Transformation und Unterstützung der neuen Länder engagiert.¹⁰¹ Dementsprechend ist es eben auch über Jahre zu jener Diskussion über die Auflösung der BvS gekommen, wie sie in den vorangegangenen Kapiteln bereits geschildert wurde. Während der Bund die Transformation als abgeschlossen betrachtet und Restaufgaben der BvS endlich entsprechend föderalem und sonstigem Usus entsprechend auf die Länder und andere Organisationen verteilen möchte, wehren sich die Länder noch immer erfolgreich dagegen, diese Aufgaben zu übernehmen, weil sie den Bund finanziell weiterhin engagiert sehen möchten.

¹⁰⁰ Darüber hinaus hätten nicht nur die neuen Länder die Vorteile der BvS erkannt. Daß die BvS eine sehr willkommene Institution sei, bei der westdeutsche Unternehmer Fördermittel in nicht gekannten Höhen abschöpfen könnten, sei offensichtlich. Insofern trage auch die westdeutsche Nehermentalität dazu bei, die BvS in ihrem Bestand zu verlängern (Interview Senft, 5.5.99).

¹⁰¹ Daß die BvS nicht mehr wie die THA als Puffer für die Bundesregierung dient, sondern sich die Bundesregierung hier durch die damalige Auflösungsstrategie hinsichtlich der THA selbst ihres Puffers beraubte, macht ihr Verhalten hinsichtlich einer Auflösung der BvS umso verständlicher, denn nun will man umso mehr die Normalität durch Abschluß des Transformationsprozesses beschwören, dessen negative Ergebnisse jetzt direkt auf Bonn durchschlugen.

6.3 Transformative Rückwirkungen

Lehmbruch (1993b: 29) konstatiert, daß der Bund durch die exogene, vom Westen aus durchgesetzte Strukturveränderung in der ehemaligen DDR verhindern wollte, daß in Ostdeutschland Institutionen erhalten blieben, die später womöglich transformative Rückwirkungen auf westdeutsche Strukturen haben könnten. Bei der BvS scheint jedoch genau dieses der Fall zu sein. Hier zeigen sich transformative Rückwirkungen in dem Sinn, daß die wirtschaftliche Lage im Osten dem Bund eine neue und zentralere Rolle zuweist, als sie ihm in der alten Bundesrepublik zukam.

Der Bund ist in Form der BvS in den neuen Ländern nach wie vor in besonderer Weise in strukturpolitische Zuständigkeiten eingebunden, die er in dieser Art aus der alten Bundesrepublik nicht kannte. Dies macht zum einen schon die Staatsquote in Ostdeutschland deutlich, die auch durch die Transferleistungen sowie die dortige relativ niedrige Selbstfinanzierungsquote der öffentlichen Haushalte geprägt ist und als Indikator für eine hohe Eingriffsintensität des Bundes in die marktwirtschaftlichen Prozesse in Ostdeutschland gelten kann. Hier ist eine „Zunahme des Zentralisierungsgrades“ eingetreten, wie sie schon von Schmidt (1993: 453) zu früherem Zeitpunkt prognostiziert wurde. Die BvS ist - trotz des zurückgegangenen Aufgabenvolumens - der zentrale Akteur und Ansprechpartner in wirtschaftspolitischen Fragen für die neuen Länder; der Bund ermöglicht über die finanziellen Unterstützungen, die auch in den konzertierten Aktionen der BvS zum Ausdruck kommen, Leistungen, gegen die sich die Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung der Länder bescheiden ausnehmen.

Obwohl Strukturpolitik Sache der Länder ist, scheint die Perzeption der neuen Bundesländer diejenige zu sein, daß nach Etablierung der Regeln der Marktwirtschaft und dem Anstoß eines Konvergenzprozesses ihre eigenen Fähigkeiten noch immer zu schwach sind, um ohne den Bund auszukommen. Die durch staatliche Leistungen noch immer gestützten wirtschaftlichen Strukturen im Osten „wurden noch keinem echten Markttest unterzogen. Es weiß niemand, ob der Standort neue Länder auch ohne massive staatliche Hilfen wettbewerbsfähig ist“ (Lichtblau 1995: 131 f.). Insofern weisen die neuen Länder dem Bund eine Rolle zu, diesen nicht nur für die am Anfang des Transformationsprozesses betriebene (passive) Strukturordnungspolitik verantwortlich zu erklären, sondern in noch verstärktem und dauerhaftem Maß

für (aktive) strukturprozeßpolitische Maßnahmen.¹⁰² Eine Rolle, die für den Bund in diesem Ausmaß neu ist.

In diesem Sinne lenkt sein Engagement - bzw. das von den Ländern gewünschte Engagement - mit Sicherheit langfristig auch den Blick auf die Diskussion zur Zukunft des Föderalismus und der damit hergebrachten Aufgabenverteilung. Das Subsidiaritätsprinzip, das untrennbar mit dem Föderalismus gekoppelt ist, erfährt in der Rolle des Bundes für die neuen Bundesländer ebenfalls neue Dimensionen. Ob Föderalismus (und die Rolle des Bundes darin) daher längerfristig so gedeutet wird, daß, wie Kutteneuler (1998: 30 ff.) es definiert, „die größere Einheit erst dann eingreifen darf bzw. die Aufgabe übernehmen, wenn dies erforderlich ist, weil die kleinere Einheit dies nicht aus eigener Initiative und eigener Kraft heraus erfüllen kann“ oder ob die Definition von Gornig/Seidel et al. (1996: 73) die Oberhand gewinnt, die Föderalismus im Sinne der Optimierung öffentlicher Ausgaben deutet und damit der staatlichen Ebene Handlungskompetenz zuspricht, die Aufgaben effizienter erledigt, wird sich weisen. Die Situation im Osten und die Rolle der BvS darin mag insofern transformative Rückwirkungen auf das gesamte politische System der Bundesrepublik mit sich bringen.

6.4 Zwischenbetrachtung VIII

Die BvS kann heute im Koordinatensystem von „Institutionentransfer“ und „institutioneller Interpenetration“ als eine dritte, institutionell nachwirkende Eigenrezeption der Entwicklung in Ostdeutschland interpretiert werden. Die ostdeutschen Länder haben mit ihr eine Institution gefunden, deren Vorgängerin ein Hybrid im Sinne der verwendeten Definition gewesen ist, die sich im Laufe der Zeit jedoch an Kennzeichen des Institutionentransfers anpaßte und die aufgrund ihrer Kompetenz für Ostdeutschland von den Ländern quasi als ein Instrument mit „Paßgüte“ für ostdeutsche Erfordernisse entdeckt wurde.

6.5 Unabhängige Variablen im Prozeß der Etablierung der THA-Nachfolge

Abschließend bleibt noch immer die Frage zu beantworten, wie es zu den heute vorzufindenden Nachfolgestrukturen der THA kam, wenn diese - wie erwähnt - wirklich als verfassungspolitischer Fremdkörper gesehen wurde, den es so zügig wie möglich zu beseitigen galt. Ist dieser normative Aspekt in der Nachfolgediskussion des Jahres 1994 ausschlaggebend gewesen?

¹⁰² Vgl. auch Baumann (1997). Sie weist auch darauf hin (23 f.), daß die übliche ökonomische Diskussion über das Marktversagen in gleicher, nur quantitativ neuartiger Qualität auf Ostdeutschland übertragbar ist. Insofern sei hier - auch durch die Folgen der THA-Politik - die Übernahme von Anpassungsleistungen durch den öffentlichen Bereich auch in neue quantitative und qualitative Bereiche vorgerückt.

Allem Anschein nach, den vor allem die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit geführten Gespräche unterstützen, wurde dieser normative Aspekt, daß die Arbeit der THA und prospektiv auch ihrer Nachfolgeorganisationen nicht dem üblichen verfassungsmäßigen Muster der Bundesrepublik entsprachen, zwar von den entscheidenden Akteuren bedacht, hat aber keine nachhaltige bzw. überhaupt keine Rolle in der Entscheidungsfindung gespielt.

Die THA sei zwar als Fremdkörper wahrgenommen worden, doch sei diese Wahrnehmung in den Entscheidungsprozessen völlig irrelevant gewesen.¹⁰³ Schon bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag sei es ja darum gegangen, welche der Aufgaben des Zentralstaates DDR in Anpassung an die Verhältnisse in der Bundesrepublik wie auf Bund und Länder verteilt werden sollten. Teilweise habe darauf die Länderneugründung in der DDR bereits die Antwort gegeben. Bei vielen Aspekten sei eine Zuordnung aber noch unklar gewesen. Bei der Aushandlung der Regelungen zu diesen Themenbereichen habe von Anfang an der Kostenfaktor die dominierende Argumentationskette bestimmt. Es sei nie darum gegangen, welche staatliche Ebene Zuständigkeiten in Anlehnung an etablierte Muster bekommen wollte oder sollte, sondern jede Seite habe von vornherein versucht, die kostenintensiven Aufgaben der jeweils anderen Seite aufzubürden. Dieser Aspekt habe letztlich auch immer die Diskussion um die Übernahme von Treuhandaufgaben in die Kompetenz und Verantwortung der neuen Länder bestimmt. Die Länder hätten aus gutem Grund keinen Anspruch auf diese Aufgaben angemeldet. Sie hätten immer die zu großen Risiken in allen Bereichen der THA befürchtet, die sie alleine nicht tragen konnten. Auch daher haben die Länder z. B. die Verwertung der Liegenschaften abgelehnt, die zwar relativ lukrativ zu sein schien, aus Sicht der Länder jedoch gleichfalls - man bedenke die Altlastenfrage - zu risikobehaftet war.¹⁰⁴ Der Bund habe andererseits diesen Aspekt bei der Auflösung der THA erneut zur Sprache bringen wollen und daher die Diskussion auf den föderativen Normalzustand gebracht, um die Aufgaben der THA an die Länder abgeben zu können.

¹⁰³ In den geführten Gesprächen wurde teilweise darauf verwiesen, daß die Frage des föderativen Prinzips beim Aufbau Ost aus sachlichen Zugzwängen heraus überhaupt keine Rolle spiele. Die Länderneugründung im Zuge der Wende sei historischen Tatsachen geschuldet gewesen, ein quasi folkloristisches Element, das aus strukturellen Gründen so aber nicht hätte vollzogen werden dürfen. Bei der nach 1990 einsetzenden Strukturpolitik habe man sich aber an Fakten orientieren müssen und es sei demnach folgerichtig gewesen, daß nur der Bund hier eine tragende Rolle im Transformationsprozeß habe übernehmen können. Und diese nach wie vor einnehme. Vgl. dazu im übrigen auch Postlep (1996: 28), der den Föderalismus aus Effizienzgründen ebenfalls als „folkloristisches Relikt“ betrachtet.

¹⁰⁴ Hinzu sei gekommen, daß von den Ländern durchaus anerkannt wurde, daß wenn der Bund schon die Hauptlasten der Finanzierung der deutschen Einheit auf sich nahm, er sich über die Verwertung der Liegenschaften auch in gewissem Maß entschädigen können sollte. Es wird denn auch darauf hingewiesen, daß der Bund in dieser Hinsicht durchaus eine „Gegenfinanzierung der Währungsunion“ vornehme (Interview Thalheim, 22.4.99).

Die Kostenfrage als pragmatische Handlungsorientierung der Akteure bei Bund und Ländern kann daher erklären, warum im Zuge der Nachfolgediskussion eine Übertragung der Aufgaben auf die Länder nicht zustande kam (und auch heute noch nicht gelingt). Außer der Kostenfrage, die - wenn man Akteuren ökonomisch-rationales Handeln zurechnet - als mit Händen zu greifender Grund in den Diskussionen um die BvS auch heute noch immer eine Hauptrolle spielt, kann man hinsichtlich der Diskussion um die Auflösung der THA - und auch der BvS - jedoch aus den durchgeführten Untersuchungen einen zusätzlichen Grund filtern, wenn man eine Rückbindung an den eingangs erwähnten analytischen Ausgangspunkt vornimmt und die empirischen Ergebnisse im Lichte der interpretativen Ansätze betrachtet.

Offenbar haben im Prozeß der Auflösung der THA die Wahrnehmungen und Deutungen der Verantwortlichen bei der Bundesregierung hinsichtlich des Transformationsprozesses eine entscheidende Rolle gespielt.

Am Anfang des Transformationsprozesses war man mit der Aussage von den „blühenden Landschaften“ davon ausgegangen, mit den bewährten Mustern und Strukturen der aus dem Westen bekannten sozialen Marktwirtschaft (und dazu gehörte auch die private Eigentumsordnung) in den neuen Ländern binnen kurzem der westdeutschen Ordnung vergleichbare wirtschaftliche und soziale Verhältnisse herstellen zu können. Diese Aussage mochte zu der Zeit als *a)* funktional, vor allem jedoch von jenen, die diese Aussage getätigt hatten *b)* auch als glaubwürdig und wahrheitsgemäß wahrgenommen worden sein. Wie bekannt, hat sich die Aussage nur zum Teil erfüllt (zum Teil konnte man es ja auch nicht besser wissen), sie hatte sich im nachhinein als „noble Lüge“ (Kuran 1997: 195), als im Interesse des Publikums erfundene Unwahrheit erwiesen, vermutlich sogar als unbewußt ausgesprochene.¹⁰⁵

Aus dieser Sicht heraus ließ sich ein Erfolg des wirtschaftlichen Transformationsprozesses mit der abgeschlossenen Privatisierung durchaus antizipativ verknüpfen. Daher konnte das nahende Ende der Privatisierungen durch die THA auch damit in Verbindung gebracht werden, daß nunmehr der wünschenswerte Normalzustand in erreichbarer Nähe lag, das Instrument THA mitnichten länger gebraucht werde. Die Perzeption, daß der wirtschaftliche und vor allem selbsttragende Aufschwung in den neuen Ländern zum Greifen nahe seien, wurde auch in den Bundestagswahlkämpfen 1994 und erneut 1998 wiederholt bemüht. Um erneut mit Kuran (1997: 200 f.) zu sprechen, kann diese Verhaltensweise in ein Muster eingeordnet werden, das Wiederholungen gleichsetzt mit dem sozialen Beweis einer Aussage. Wiederhole man

¹⁰⁵ Dies deutet jedoch nur noch mehr darauf hin, Ursachen im Bereich der Kognitionen der damals entscheidenden Akteure zu suchen.

eine Ansicht nur oft genug, werde sie als Gruppenkonsens, später gar als sozialer Beweis wahrgenommen. Genau dies kann bei einigen Akteuren in der Bundesregierung, die über die THA zu entscheiden hatten, hinsichtlich ihrer Auffassung vom Transformationsprozeß angenommen werden.

Die anfangs vorherrschende und später noch immer teilweise verbreitete Idee war offensichtlich jene, die eine Verknüpfung der erfolgreichen Transformation mit den abgeschlossenen Privatisierungen herstellte. Was diverse Akteure dazu bewegen mochte, die THA einer zügigen Auflösung zuzuführen, da die Transformation erfolgreich abgeschlossen werden könnte. Der Verlaß auf den „sozialen Beweis“ dieser Annahme verhalf dabei zur Einsparung kognitiver Ressourcen, worum Personen stets bestrebt seien. Daß diese Interpretation nicht ganz unberechtigt erscheint, darauf weisen auch die heutigen Aussagen des Bundes zur Auflösung der BvS hin, die immer noch eine Verknüpfung des Endes der Transformation und des Treuhandauftrages mit der erfolgreich abgeschlossenen Privatisierung herstellen.

Das Phänomen der „Überzeugungskonstanz“ (Kuran 1997: 209) und der Umfang an Komplexität, wie ihn der Transformationsprozeß aufzuweisen hat, können in diesem Prozeß dafür entscheidend gewesen sein, daß bestimmte Akteure die realen Informationen hinsichtlich der wirtschaftlichen Gegebenheiten in Ostdeutschland asymmetrisch vernachlässigten bzw. im Lichte ihrer Überzeugung filterten, und so verhinderten, daß routinierte Wahrnehmungen und Verhaltensweisen im Umgang mit dem Phänomen THA an die Realität angepaßt wurden.

Doch war dies nicht allen Akteuren zu eigen, besonders jenen nicht, die vor Ort die Lage in den neuen Bundesländern zu begutachten hatten und nicht vom fernen Bonn aus. Hier wurden relativ schnell doch andere, realistischere Wahrnehmungen gemacht, die in der Folge auch andere konkrete Handlungsorientierungen zeitigten. So kam es im Laufe der Zeit dazu, daß innerhalb der Bundesregierung entscheidende Akteure - im BMWi und Kanzleramt - zunehmend zu weiterreichendem, über die reine Privatisierung hinausgehendem Engagement Bereitschaft zeigten.¹⁰⁶ Mithin auch Änderungen in den Situationsdeutungen bei den Akteuren der Bundesregierung explizit wurden. Hier kann man als Dreh- und Angelpunkt wohl den

¹⁰⁶ Aus volkswirtschaftlicher Perspektive wird darauf verwiesen, daß - und dies stützt die Interpretation der vorliegenden Arbeit - die wirtschaftspolitische Verantwortung der Bundesregierung in den neuen Bundesländern lange Zeit verschleiert wurde. So sei die „offiziell präferierte Privatisierungsdominanz“ nur zögerlich von selektiven Interventionen wie den Initiativen zum Erhalt der industriellen Kerne oder die später zunehmende Tendenz zu Sanierungen durchbrochen worden. Explizite Entwicklungskonzeptionen, die auch die wirtschaftlich notwendige Vernetzung beachtet hätte, seien nie erarbeitet worden. (Gepper/Kachel 1995: 70). In dieser Hinsicht habe immer die Fiskalisierung (als routinierte Sichtweise des BMF - mithin wieder ein Tribut an den Normalzustand [d. V.]) wirtschaftliche Entscheidungen dominiert (101).

damaligen Bundesbeauftragten für die neuen Länder, Johannes Ludewig, sehen, der diese neue Sicht erst im Kanzleramt, später dann im BMWi zu streuen und zu stärken versuchte.

Auf diese Weise lassen sich für diese Zeit zwei Wahrnehmungsstränge innerhalb der Bundesregierung vermuten. Einer davon, dem die Euphorie oder das „heroische Hochgefühl“ - wie Lehmsbruch (1996b: 66 f.) es aufzeigte -, die Transformation quasi im Hauruck-Verfahren bewältigen zu können, zu eigen war, war zu jenem Zeitpunkt im Jahr 1994 weitgehend verflohen. Aller Rhetorik zum Trotz wurde die realistische Sicht der Dinge dominierend. Die zunehmend realistischere Sicht des tatsächlichen Zielerreichungsgrades der wirtschaftlichen Transformation kann mithin als Auflösungshindernis für die THA gewertet werden. Sie erklärt das Warum der Nichtauflösung, jedoch noch keineswegs das Wie der statt dessen gefundenen Lösung.

Die Anerkennung neuer Tatsachen und die Entheroisierung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses mochten in der Folge auch eine Abkehr von der „Suspension der inkrementalistischen Routinen“ (ebd.) und eine Rückkehr zu gerade diesen bewirken. Die Desillusionierung und die neue realistische Sicht der Dinge können als ein Auslöser für die Rückkehr auch zu realistischen, mithin pragmatischen und routinierten Handlungsorientierungen gelten, die jedoch noch immer vor der Folie der Wunschvorstellung nach schnellstmöglicher Erreichung des „Normalzustandes“ zu interpretieren sind. Dies bedeutete im Fall des BMF z. B. eine Dominanz der stark fiskalischen Sicht.

Ließ sich aufgrund der Tatsachen eine Fortsetzung der Verantwortung des Bundes im Sinne des Treuhandauftrages schon nicht verhindern, so wollte man die weitere Aufgabenerledigung wenigstens an gewohnte Muster anpassen. Vor dieser neuen Folie und dennoch in Anlehnung an den ursprünglichen Wunsch konnte man¹⁰⁷ die THA zwar formal auflösen, faktisch jedoch weiterbestehen lassen und ihre Restaufgaben¹⁰⁸ anderweitig verteilen. Hinzu kam, daß die THA als Instrument der Transformation auch ein denkbar negatives Image genossen hat. In diesem Sinne war sie ja auch in einer doppelten Funktion für die Bundesregierung gut gewesen, indem sie schwierigste Aufgaben zu bewältigen hatte und auch noch die negativen Auswirkungen und Stimmungen, die dies zeitigte, stellvertretend für die Bundesregierung auf sich zog. Auch mit der Beseitigung des Trägers dieses negativen Images wollte man offenbar die

¹⁰⁷ Schon um der Öffentlichkeit weiterhin - dazu vor den anstehenden Bundestagswahlen 1994, in denen erstmals über Ergebnisse des Transformationsprozesses und die Rolle der Bundesregierung darin geurteilt und abgestimmt werden konnte - den Eindruck zu vermitteln, mit dem Ende der THA sei alles relativ gut bestellt im Osten.

¹⁰⁸ Die, und das zeigt sich ja in den Annahmen der THA und anderer Akteure zu den verbleibenden Mengengerüsten, in der Schlußphase fast „schöngerechnet“ wurden. Interview Hampel, 23.4.99.

Illusion erwecken, daß der Transformationsprozeß zufriedenstellend verlaufen sei und vor allem so gut wie vollzogen.

Die aus Sicht des Bundes eigentlich wünschenswerte Übernahme der Restaufgaben durch die Länder war gescheitert. Wollte man nun die Restaufgaben dennoch in ein bewährtes Routinemuster betten, spielte der Kostenaspekt aus Sicht des Bundes und des BMF als dem Bundeshaushälter eine zwangsläufig große Rolle.¹⁰⁹ Man wollte eine Nachfolgestruktur in jedem Fall an die Kontrolle des Haushälters koppeln. Daß die von der THA-Spitze vorgeschlagene privatrechtliche Struktur abgelehnt wurde, wird von den für diese Untersuchung befragten Akteuren, die damals auch mitentschieden haben, damit begründet, daß man zu Zeiten der THA schon sehr ungute Erfahrungen mit der Beauftragung von Privaten gemacht hatte, etwa mit Liquidatoren. Hier erschien vielen das Risiko zu groß, den eminent wichtigen Bereich des Vertragsmanagements und damit die Verantwortung für viele wirtschafts- und strukturpolitische Entscheidungen aus staatlicher Hand zu geben. Hinzu kam, daß viele Abgeordnete auch den immensen Umfang an Informationen, die im Zuge der THA-Arbeit gesammelt worden waren, beim Staat besser geschützt sahen.¹¹⁰

Daß letztlich auch die (nach der privatrechtlich strukturierten) zweitbeste Lösung im Sinne einer Divisionalisierung von hoheitlichen und unternehmensbezogenen Aufgaben aufgegeben wurde, und diese zusammen in einer zentralen Anstalt verblieben, wird von vielen Akteuren so interpretiert, daß sich hier die neue Linie der Bundesregierung - vertreten von BMWi und Kanzleramt - durchgesetzt habe, die doch die Verantwortung des Bundes für die Prozesse im Osten erkannt hatte und die sich am Leitbild einer gestaltenden, voll pragmatisch ausgerichteten Politik - wie es Ludewig genannt habe - orientierte. Diese gestaltende Politik habe fast zwangsläufig im Gegensatz zu hehren Ansprüchen von Ökonomie, Recht und auch stringenter Politik gestanden. Sie habe oftmals nur *per ordre de mufti* durchgesetzt werden können und somit wiederum zwangsläufig in Konfrontation mit verfassungsmäßigen Prinzipien gestanden. Mithin wird auch klar, wie es zu dem Wie der gefundenen Nachfolgelösungen kam; auch heute noch ist die Sicht dominant, daß die zentrale Steuerung dieses Prozesses die einzig akzeptable Lösung darstelle.

Greift man nun eine letzte der eingangs formulierten Fragestellungen erneut auf, so wird von den meisten Akteuren konstatiert, daß es zur THA keine Alternativen gegeben habe. Auch die wesentlichen Entscheidungen zur Regelung der Nachfolge werden im wesentlichen positiv

¹⁰⁹ Umso mehr, als das Szenario, daß die Einheit etwas kosten würde, ursprünglich nicht vorgesehen war.

¹¹⁰ Interview Hampel, 23.4.99.

gesehen. Die Kausaltheorien, die nach Ansicht der befragten Akteure zu den damaligen Handlungsweisen im Auflösungsprozeß der THA geführt haben, erweisen sich auch aus Sicht des Jahres 1999 als größtenteils triftig.

Eingewandt wird allerdings, daß es aus heutiger Sicht sinnvoller gewesen wäre, die THA weiterhin bestehen zu lassen. Die Auflösung der THA sei eine rein politische, aus sachlichen Gründen nicht nachvollziehbare Entscheidung gewesen. Es habe sich damals der Effekt eingestellt, daß je entschiedener man die THA auflösen wollte, sie (einer Hydra gleich) umso mehr Nachfolgeorganisationen hervorgebracht hat. Auch dies sei den Disparitäten innerhalb der Bundesregierung geschuldet. Aufgrund der mittlerweile dominanten realistischen Betrachtung der wirtschaftlichen Situation in den neuen Ländern wird weithin begrüßt, daß es eine Nachfolgeorganisation gibt. Doch werden einzelne strukturelle Entscheidungen kritisch beleuchtet, so die Trennung von BvS und BMGB und diejenige von BVVG und TLG. Dies mache heute eine Steuerung der gesamten Tätigkeiten in diesem Bereich schwieriger als noch bis 1994. Auch das Wirken der Nachfolgeorganisationen sei viel zu oft von politischen Interessen, zu selten sachorientiert gesteuert worden, daher fallweise so oder auch genau konträr entschieden. Die Entscheidungen des Bundes in den THA-Nachfolgeorganisationen ließen langfristige Konzepte des Wirkens oftmals vermissen.

Zusammenfassend läßt sich also konstatieren, daß normative Aspekte in der Diskussion um die Nachfolgeregelungen keine Rolle gespielt haben, sondern hier unterschiedliche Wahrnehmungen und pragmatische Handlungsorientierungen innerhalb der Bundesregierung hinsichtlich des Transformationsprozesses ausschlaggebend gewesen sind.¹¹¹ Hier haben generelle Disparitäten zwischen sozialpolitisch motivierten Entscheidungen und der Ordnungskonformität der angestrebten Ziele der Transformation und Intervention durch den Bund immer dessen teilweise widersprüchliches Handeln bei der Regelung der THA-Nachfolge bestimmt. Trotz der mittlerweile zu konstatierenden realistischen Sicht des Bundes läßt sich noch immer dessen Wunsch nach Erreichung eines wie auch immer gearteten Normalzustandes spüren.¹¹² Die aufgezeigten Disparitäten und unterschiedlichen Wahrnehmungen lassen

¹¹¹ Dies verweist erneut auf die Schwierigkeit, dem Bund hier als korporativem Akteur einheitliches Handeln zurechnen zu wollen und zu können. So aber läßt sich nunmehr das angebliche Paradox entschärfen, daß man die THA habe auflösen wollen, gleichwohl ihre Strukturen jedoch stabilisierte. Bei Zurechnung der Aktionen zu verschiedenen Akteuren innerhalb der Bundesregierung lassen sich einfach zwei Tendenzen identifizieren, deren eine handlungsbestimmend wurde.

¹¹² Dies betrifft auch die Reaktionen der alten Bundesländer und der EU. Bei diesen habe die „Auflösungsrhetorik“ der Bundesregierung hinsichtlich der THA im Jahr 1994 genau die Wirkung erzielt, die die Bundesregierung habe vermitteln wollen, nämlich daß der Transformationsprozeß zu Ende sei. Nun treffe man auf die Schwierigkeit, z. B. die EU vom genauen Gegenteil überzeugen zu müssen (Interview Senft, 5.5.99).

sich auch heute noch in den Diskussionen um die Beendigung der BvS sehr klar nachvollziehen. Der Wunsch, mit der Auflösung der THA die politische Normalität herzustellen, ist Illusion gewesen und hat sich - gemessen an der offiziell lange vorherrschenden Rhetorik - auch an den Realitäten messen müssen, die politische Normalität eines wirtschaftlich konsolidierten Ostdeutschland, eines abgeschlossenen Transformationsprozesses und damit eines Rückzugs des Bundes aus seiner ungewohnten Verantwortung für den Ostteil Deutschlands ist auch heute noch nicht hergestellt. Die aufgezeigten Wahrnehmungen und unterschiedlichen Interpretationen im Hinblick auf den Transformationsprozeß machen nun auch deutlich, wie es im Institutionenbildungsprozeß in einer Rückkopplung zur geschilderten Rolle der BvS als Amalgam kommen konnte; wie sich Kognitionen, Ideen und Institutionen mithin gegenseitig beeinflussen.

6.6 Fazit

Kehrt man zum Ausgangspunkt und den eingangs formulierten hypothetischen Überlegungen und Fragestellungen zurück, läßt sich folgendes konstatieren:

1. Die THA-Nachfolgeinstitutionen geben keine Anhaltspunkte dafür her, daß sich im Zuge der Vereinigung Deutschlands Hybridinstitutionen, die organisatorische oder institutionelle Elemente der staatlichen Steuerung der DDR enthalten, bis heute erhalten haben.
2. Der BvS als der direkten Nachfolgerin der THA kommt im Koordinatensystem der Begriffe von Institutionentransfer und institutioneller Interpenetration im politischen System der Bundesrepublik eine Sonderrolle als Eigenrezeption des Transformationsprozesses zu.
3. Die Interpretation unterschiedlicher Kognitionen und Handlungsorientierungen der verantwortlichen Akteure bei Bund und neuen Bundesländern kann zeigen, warum die THA formal, jedoch nicht faktisch aufgelöst wurde; warum es zu den auffindbaren Nachfolgelösungen kam und warum darüber hinaus die BvS als Eigenrezeption und institutionelles Amalgam gesehen werden kann.

7 Literaturverzeichnis

- Baumann, S.*, 1997: Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. Bayreuth: Verlag P.C.O.
- Benz, A.*, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Berlit, U.*, 1994: Ländervermögen im Bundesstaat. Die Vermögensverteilung zwischen Bund und ostdeutschen Ländern als föderales Problem. Baden-Baden: Nomos.
- BMELF* (Hg.), 1998: Agrarbericht der Bundesregierung 1998. Bonn.
- BMF* (Hg.), 1998: Beteiligungsbericht 1998. Bonn.
- Braun, D.*, 1997: Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht., in: A. Benz/W. Seibel: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S.45-73.
- Breuel, B.* (Hg.), 1993: Treuhand intern. Tagebuch. Frankfurt am Main/Berlin: Ullstein.
- Breuel, B.*, 1994: Treuhandanstalt: Bilanz und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 43-44/94: S.14-20.
- BvS* (Hg.), 1996: Zwischenbilanz. Berlin: Eigenverlag.
- BvS* (Hg.), 1999: Erfüllung verbliebener Treuhandaufgaben durch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Berlin: Eigenverlag.
- BvS* (Hg.), 1999a: Monatsbericht der BvS, Dezember 1998. Berlin: Eigenverlag.
- BvS*, 1999b: Bericht der BvS zum 1. Quartal 1999. Berlin: Eigenverlag.
- Clasen, R./I. John*, 1996: Der Agrarsektor. Sonderfall der sektoralen Transition?, in: H. Wiesen-
thal: Einheit als Privileg. Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutsch-
lands. Frankfurt am Main/New York: Campus, S.188-263.
- Clemens, R./A. Icks*, 1996: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschafts-
struktur" und Mittelstand - Erfolg und Reformbedarf. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Czada, R.*, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden., in: W. Fischer,
H. Hax und H. K. Schneider: Treuhandanstalt - Das Unmögliche wagen. Berlin: Akade-
mie Verlag, S.148-174.
- Febrenbach, E.*, 1973: Der Kampf um die Einführung des Code Napoléon in den Rheinbund-
staaten. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.
- Fischer, W., H. Hax, et al.* (Hg.), 1993: Treuhandanstalt - Das Unmögliche wagen. Berlin: Aka-
demie Verlag.

- Freese, C.*, 1995: Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt: Strategien und Verfahren der Privatisierung in der Systemtransformation. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Geppert, M./P. Kachel*, 1995: Die Treuhandanstalt am Ende. Historischer Abriß und kritische Beurteilung aus volkswirtschaftlicher und organisationstheoretischer Perspektive., in: R. Schmidt/B. Lutz: Chancen und Risiken der industriellen Restrukturierung in Ostdeutschland. Berlin: Akademie Verlag, S.69-106.
- Glaeßner, G.-J.*, 1999: Demokratie und Politik in Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.
- Gornig, M., B. Seidel, et al. (Hg.)*, 1996: Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre. Sonderhefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 157. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hagedorn, K.*, 1991: Konzeptionelle Überlegungen zur Transformation der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern., in: S. Merl/E. Schinke: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch. Berlin: Duncker & Humblot, S.19-34.
- Hagedorn, K.*, 1993: Die Privatisierung volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens in den neuen Bundesländern., in: Die zukünftigen Agrarstrukturen in Ostdeutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Hickel, R./J. Priewe*, 1994: Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.
- Immergut, E. M.*, 1997: The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies., in: A. Benz/W. Seibel: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S.325-355.
- Jansen, D.*, 1997: Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure., in: A. Benz/W. Seibel: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S.193-235.
- Kampe, D.*, 1993: Wer uns kennenlernt, gewinnt uns lieb. Nachruf auf die Treuhand. Berlin: Rotbuch Verlag.
- Kemmler, M.*, 1994: Die Entstehung der Treuhandanstalt: von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Kuran, T.*, 1997: Leben in Lüge. Präferenzverfälschungen und ihre gesellschaftlichen Folgen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kuttenkeuler, B. P.*, 1998: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz. Ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Lehmbruch, G.*, 1993a: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland., in: W. Seibel, A. Benz und H. Mäding: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos, S.41-66.

- Lehmbruch, G.*, 1993b: Der Staat des vereinigten Deutschland und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR, in: BISS public, Heft 10, 3. Jg.: S.21-41.
- Lehmbruch, G.*, 1996a: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive., in: R. Kollmorgen, R. Weißig und J. Weiß: Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.117-147.
- Lehmbruch, G.*, 1996b: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers: Überprüfung und Antikritik., in: A. Eisen/H. Wollmann: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske+Budrich, S.63-78.
- Lehmbruch, G./J. Mayer*, 1998: Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß: Der Agrarsektor, in: R. Czada/G. Lehbruch: Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt am Main/New York: Campus, S.331-364.
- Lichtblau, K.*, 1995: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Liedtke, R. (Hg.)*, 1993: Die Treuhand und die zweite Enteignung der Ostdeutschen. München: edition spangenberg.
- Luft, C.*, 1992: Treuhandreport. Werden, Wachsen und Vergehen einer deutschen Behörde, Berlin/Weimar: Aufbau Verlag.
- Maaßen, H.*, 1996: Die Auflösung der Treuhandanstalt., in: Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Berichtsgruppe III: Politische Interessenvermittlung: Expertisen. Kreisgebiets- und Gemeindereformen, Dritter Sektor, Treuhandanstalt. Konstanz/Halle: Vielfältigte Manuskriptsammlung. Koordination Prof. Dr. Wolfgang Seibel, S.302-411.
- Maaßen, H.*, 1998: Führungskompetenz im Prozeß der Transformation von Organisationen. Pfadabhängigkeiten und Grenzen der Führung am Beispiel der Treuhandanstalt. Konstanz: unveröffentlichte Habilitationsschrift.
- Mayntz, R./F. W. Scharpf*, 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus., in: dies.: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York: Campus, S.39-72.
- Nägele, F.*, 1994: Strukturpolitik wider Willen? Die regionalpolitischen Dimensionen der Treuhandpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 43-44/94: S.43-52.
- Nullmeier, F.*, 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft., in: A. Benz/W. Seibel: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S.101-144.
- Papier, H.-J.*, 1998: Der unitarische Bundesstaat. Einer Reföderalisierung der Bundesrepublik sind Grenzen gesetzt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.11.98, S.10.

- Postlep, R.-D.* (Hg.), 1996: Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus. Marburg: Metropolis.
- Sarrazin, T.*, 1998: Die Privatisierung von Treuhandliegenschaften in den Neuen Bundesländern, in: *Der Langfristige Kredit*, 11/1998: S.358-363.
- Schmidt, M. G.*, 1993: Die politische Verarbeitung der deutschen Vereinigung im Bundesländer-Verhältnis., in: W. Seibel, A. Benz und H. Mäding: *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, S.448-453.
- Seibel, W.*, 1993a: Treuhand II oder DDR II? Mit dem Treuhandstrukturgesetz droht die Festbeschreibung des Wirtschaftsverwaltungscentralismus., *Schriftliche Zusammenfassung einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung bei der Sachverständigenanhörung des Treuhandausschusses des Deutschen Bundestages am 29.11.1993*: S.1-15.
- Seibel, W.*, 1993b: Lernen unter Unsicherheit. Hypothesen zur Entwicklung der Treuhandanstalt und der Staat-Wirtschaft-Beziehungen in den neuen Bundesländern., in: W. Seibel, A. Benz und H. Mäding: *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, S.359-370.
- Seibel, W.*, 1993c: Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt., in: W. Fischer, H. Hax und H. K. Schneider: *Treuhandanstalt - Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie Verlag, S.111-147.
- Seibel, W.*, 1994: Das zentralistische Erbe. Die institutionelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen., in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 43-44/94: S.3-13.
- Seibel, W.*, 1997: Die Treuhandanstalt - eine Studie über Hyperstabilität., in: H. Wollmann, H. - U. Derlien et al.: *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*. Opladen: Leske+Budrich, S.169-222.
- Seibel, W.*, 1997a: Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung., in: A. Benz/W. Seibel: *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, S.357-376.
- Seibel, W.*, 1999: Politische Lebenslügen als Self-Destroying Prophecies. Institutionenbildung im wiedervereinigten Deutschland am Beispiel der Treuhandanstalt., *Beitrag zu: Politikdarstellung in der Gegenwart: Öffentliche Repräsentation, mediale Inszenierung politischer Images und Konstruktion politischer Themen, Workshop der Sektion Politische Soziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Universität Konstanz*: unveröffentlichtes Manuskript.
- TLG* (Hg.), 1998: *Geschäftsbericht 1997*. Berlin: Eigenverlag.
- TLG* (Hg.), 1999: *Das Bundesunternehmen TLG im aktuellen Überblick*. Berlin: Eigenverlag.
- Treuhandanstalt* (Hg.), 1994: *Dokumentation 1990-1994*, 15 Bände. Berlin: Eigenverlag.

- Vowe, G.*, 1994: Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 35 (3/1994): S.423-447.
- Vowe, G.*, 1997: Auf der Suche nach dem "Probirstein des Fürwahrhaltens". Methodologische Aspekte der Analyse von Handlungsorientierungen., in: A. Benz/W. Seibel: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S.145-163.
- Wollmann, H.*, 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Rezeption, Eigenentwicklung oder Innovation?, in: A. Eisen/H. Wollmann: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske+Budrich, S.79-112.