

Moritz Hennicke, Moritz Lubczyk und Lukas Mergele*

Die Treuhandanstalt: Eine empirische Bestandsaufnahme 30 Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung

Im Oktober 2020 jährt sich die Deutsche Wiedervereinigung zum 30. Mal. Während die Wiedervereinigung Jahrzehnte der Spaltung zwischen West- und Ostdeutschland offiziell beendete, wirken die Spätfolgen sowohl der Trennung als auch des Vereinigungsprozesses bis heute nach. Besondere Aufmerksamkeit für ihre Rolle in der Nachwendezeit hat die Treuhandanstalt (kurz »Treuhand«) zur Privatisierung des DDR-Volkvermögens erhalten. Mit der Wiedervereinigung wurde politisch entschieden, auch das Staatseigentum an den ehemaligen volkseigenen Betrieben und Kombinat der DDR zu beenden. Noch unter Aufsicht der letzten SED-Regierung gegründet, wurden der Treuhandanstalt die Eigentumsrechte an den staatsgeführten Unternehmen übertragen. Innerhalb von weniger als fünf Jahren entschied die Anstalt über Privatisierung oder Stilllegung von fast 13 000 Firmen.

In einer neuen Studie (Hennicke, Lubczyk und Mergele 2020) dokumentieren wir erstmals, wie die Privatisierung der ehemaligen ostdeutschen Staatsbetriebe durch die Treuhandanstalt verlaufen ist. Welche Unternehmen hat die Treuhand privatisiert, und welche hat sie abgewickelt? War die Treuhand in der Lage, produktivere Firmen in ihrem Portfolio zu identifizieren und diese zu entsprechend höheren Preisen in privates Eigentum zu überführen? Was waren die Konsequenzen der Treuhandprivatisierungen für die Unternehmen, an wen wurden sie verkauft, und welche Rolle spielen Treuhandfirmen heute noch? Wir untersuchen diese Fragestellungen mit Hilfe eines neugeschaffenen Datensatzes, der bis dato unzugängliche Quellen verknüpft und uns für einen Großteil der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen Firmeninformationen auf der Mikroebene zur Verfügung stellt. Insbesondere können wir auf Grundlage dieser Informationen auch beobachten, wie sich die Produktivität der Unternehmen zu Beginn der Privatisierungsbestrebungen auf den Privatisierungsprozess ausgewirkt hat. Zu diesem Zweck betrachten wir Maße der Arbeitsproduktivität als Indikator für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen. Wir verwenden Diagramme

* Moritz Hennicke, Université Libre de Bruxelles und Université de Cergy-Pontoise; Moritz Lubczyk: Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Universität Zürich; Lukas Mergele: ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München.

IN KÜRZE

Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung bleibt die Verwaltung und Privatisierung der ehemaligen DDR-Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt umstritten. Dieser Beitrag liefert eine ausführliche empirische Bestandsaufnahme des Privatisierungsprozesses und seiner wirtschaftlichen Folgen. Zum ersten Mal wird die Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt dabei in ihrer Gesamtheit analysiert und auf Grundlage ihres Mandats zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen untersucht. Es wird gezeigt, welche Unternehmen verkauft wurden, welche Preise für sie erzielt wurden, wer die Unternehmen erwarb und was aus ihnen geworden ist. Anfänglich produktivere Unternehmen wurden im Durchschnitt häufiger und rascher privatisiert und konnten höhere Privatisierungserlöse verbuchen. Unternehmen mit höherer anfänglicher Produktivität haben auch eine höhere Wahrscheinlichkeit, 20 Jahre nach Privatisierung noch wirtschaftlich aktiv zu sein. Weiterhin zeigen die Ergebnisse auch, dass die Treuhandanstalt produktivere Unternehmen mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit an westdeutsche Investoren verkaufte und produktive DDR-Firmen seltener in ostdeutschem Eigentum verblieben.

der Produktivitätsperzentile, um zu beobachten, wie sich die Ergebnisse des Privatisierungsprozesses je nach Position der Unternehmen in der Produktivitätsverteilung verändern. In unserer Studie kommentieren wir diese Betrachtungen mit statistischen Regressionsanalysen.

DIE ERSTE AUFGABE DER TREUHAND: WELCHE UNTERNEHMEN LASSEN SICH PRIVATISIEREN?

Nur ein Teil der ehemaligen DDR-Staatsunternehmen war im marktwirtschaftlichen Umfeld der wiedervereinigten Bundesrepublik direkt konkurrenzfähig (vgl. Akerlof et al. 1991). Viele Unternehmen mussten saniert oder komplett geschlossen werden. Die Entscheidung, welche Unternehmen überhaupt privatisiert und welche direkt liquidiert werden sollten, stellte somit die erste Aufgabe der Treuhandanstalt dar. Unsere Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen

DATENGRUNDLAGE

Grundlage der empirischen Auswertung der Unternehmensprivatisierungen durch die Treuhandanstalt bildet ein neu erschlossener Datensatz. Um die Entwicklung der betroffenen Firmen im Privatisierungsprozess und in der Folgezeit betrachten zu können, kombinieren wir Informationen aus den internen Abläufen der Treuhand mit anonymisierten Befragungsdaten, Vertragsdaten und Eigentumsdaten. Die treuhandinternen Daten stammen aus dem Bundesarchiv sowie von der Nachfolgeorganisation der Treuhand, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Befragungsdaten wurden ab 1991 vom SÖSTRA Institut in Berlin erhoben, Eigentumsangaben basieren auf den Daten des am ZEW in Mannheim geführten Mannheimer Unternehmenspanels, und Vertragsdaten wurden von Professor Harald Hau zur Verfügung gestellt.

mit höherer Produktivität im Durchschnitt auch mit höherer Wahrscheinlichkeit privatisiert wurden.

Unsere Analyse in Abbildung 1 evaluiert, inwiefern die Treuhand ihrem Mandat zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen nachkommen konnte. Wir beobachten eine Privatisierungsquote von weniger als 40% für Firmen am untersten Rand der Produktivitätsverteilung, die auf über 70% für Firmen am oberen Ende der Verteilung ansteigt. Gleichzeitig besteht in der öffentlichen Debatte die Kritik, die Treuhandanstalt habe produktive Unternehmen voreilig geschlossen, statt sie zu retten. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Schließungsquote für produktivere Unternehmen geringer war, wir dokumentieren aber auch Schließungen im obersten Bereich der Produktivitätsverteilung. Weiterhin beobachten wir, dass produktivere Unternehmen deutlich schnel-

ler privatisiert wurden. Neben der Produktivität der tatsächlich privatisierten Unternehmen betrachten wir zusätzlich auch die internen Bewertungen, die die Treuhandanstalt für die jeweiligen Unternehmen angelegt hat. Diese Bewertungen stellten insbesondere eine Art Handlungsempfehlung des Treuhandleitungsausschusses dar und können somit als Privatisierungspriorität interpretiert werden. Wir zeigen, dass die Treuhand produktivere Unternehmen nicht nur mit höherer Wahrscheinlichkeit privatisierte, sondern diesen Unternehmen im Privatisierungsprozess aktiv Priorität einräumte. Somit scheint es wahrscheinlich, dass die Treuhandanstalt selbst dazu beigetragen hat, produktivere Unternehmen eher zu privatisieren als sie zu schließen.

PRODUKTIVERE UNTERNEHMEN WURDEN ZU HÖHEREN PREISEN PRIVATISIERT

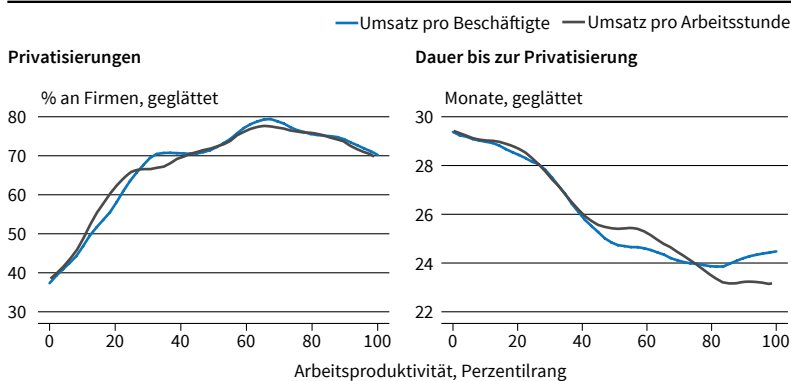
Kernaufgabe der Treuhandanstalt war es, für die zur Privatisierung identifizierten Unternehmen private Kaufinteressenten zu finden und nach entsprechenden Verhandlungen Privatisierungsverträge zu schließen. In den Kaufverhandlungen wurden zwischen potenziellen Investoren und der Treuhandanstalt neben einem Verkaufspreis typischerweise auch über Investitions- und Arbeitsplatzzusagen verhandelt. Statistische Analysen der erzielten Verhandlungsergebnisse in Verbindung mit der anfänglichen Arbeitsproduktivität der Unternehmen zeigen, wie in Abbildung 2 zu sehen, dass die Treuhandanstalt durchschnittlich für produktivere Unternehmen auch höhere Preise, Beschäftigungs- und Investitionszusagen erreichen konnte. Dass die Treuhand in den Verhandlungen mit potenziellen Investoren das für die öffentliche Hand bestmögliche Ergebnis erzielt hat, lässt sich allerdings auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht ermitteln.

UNTERNEHMENS BESITZ IN OSTDEUTSCHLAND NACH DER WIEDERVEREINIGUNG: VORNEHLICH WESTDEUTSCHE KOMMEN ZUM ZUG

Von großer Bedeutung für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Situation in den Gebieten der ehemaligen DDR war auch die Frage, an wen die von der Treuhand privatisierten ehemaligen Staatsunternehmen verkauft wurden. Kritik an der Treuhandanstalt entzündet sich immer wieder an der Argumentation, dass insbesondere Ostdeutsche in der Privatisierung des Unternehmensbesitzes zu kurz gekommen seien und die Treuhandanstalt westdeutsche Investoren in ihren Verkaufsentscheidungen bevorzugt habe.

Auch in unseren Ergebnissen zeigt sich, dass viele von der Treuhand verwaltete Unternehmen nach Westdeutschland verkauft wurden. Nach Abschluss der Hauptaktivitäten der Treuhandanstalt im Jahr 1995 finden sich rund 51% der Firmen, 64% der Umsätze und 68% der Arbeitsplätze aus den in unserer

Abb. 1
Arbeitsproduktivität und Privatisierungsentscheidungen



Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt den Anteil privatisierter Firmen in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität (N = 6 015). Die rechte Grafik zeigt für privatisierte Firmen die Dauer bis zum Monat ihrer Privatisierung, berechnet ab Juli 1990 (N = 3 957). Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet. Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

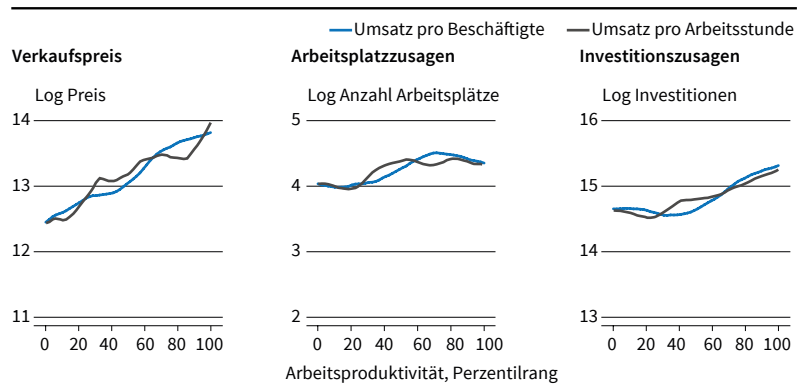
Stichprobe analysierten ehemaligen DDR-Staatsunternehmen in mehrheitlich westdeutscher Hand. In unserer Studie zeigen wir darüber hinaus, dass der Anteil der von Westdeutschen kontrollierten Unternehmen mit der Produktivität der betrachteten Firmen ansteigt. Für Unternehmen mit höherer Arbeitsproduktivität vor Beginn der Privatisierungswelle finden wir eine statistisch signifikant höhere Wahrscheinlichkeit nach Ende der Treuhandaktivitäten unter Kontrolle westdeutscher Eigentümer zu stehen. Wie in Abbildung 3 zu sehen, nimmt der Anteil ostdeutscher Mehrheitseigentümer dahingegen merklich ab.

Es gibt eine Reihe möglicher Erklärungen, die die Treuhandanstalt veranlasst haben könnten, viele Unternehmen an Westdeutsche zu verkaufen. Westdeutsche Investoren verfügten zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung über mehr und besseren Zugang zu Finanzkapital, waren erfahrener in der Führung marktwirtschaftlich orientierter Unternehmen und waren relativ zu möglichen Investoren aus dem Osten Deutschlands wahrscheinlich auch wirtschaftlich und politisch besser vernetzt. Auch wenn westdeutsche Investoren im Rahmen der von der Treuhand gesetzten Kriterien möglicherweise besser als zukünftige Unternehmenseigentümer geeignet waren, ist die Umverteilung von Firmenbesitz von Ost nach West als Folge der Treuhandprivatisierungen festzuhalten. Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung zeigen sich große regionale Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern (vgl. Schröder et al. 2019).

PRODUKTIVERE UNTERNEHMEN MIT HÖHERER WAHRSCHEINLICHKEIT LÄNGER WIRTSCHAFTSAKTIV

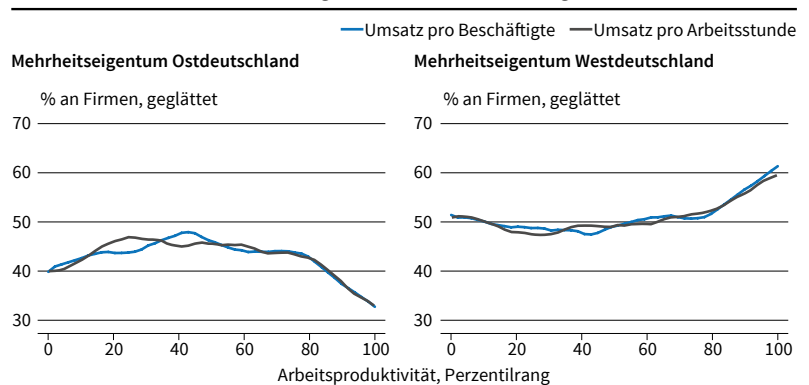
Ein wichtiger Bestandteil der Privatisierungspolitik war auch die Schaffung einer Grundlage für Wirtschaftswachstum und Stabilität in den neuen Bundesländern. Eine wesentliche Aufgabe der Treuhand war somit auch, das mittel- bis langfristige Überleben möglichst vieler ehemaliger Staatsfirmen zu sichern. Für Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum und die erhoffte Konvergenz ostdeutscher Lebensstandards zum Rest der Bundesrepublik war das Fortbestehen der DDR-Betriebe von großer Bedeutung. Gleichzeitig ist die Frage nach dem Fortbestehen der Firmen eng mit der Frage nach dem Firmeneigentum verknüpft. Bestehende Studien zum Privatisierungserfolg zeigen, dass Fremdeigentum oft mit höheren Überlebensraten einhergeht (vgl. Estrin et al. 2009). Für die von der Treuhand privatisierten Unternehmen dokumentieren wir zunächst eine statistisch signifikante Korrelation zwischen anfänglicher Arbeitsproduktivität und fortlaufender Wirtschaftsaktivität über fünf, zehn, 15 und 20 Jahre nach der Privatisierung. Wie in Abbildung 4 zu sehen, nimmt der Effekt für die Zeithorizonte länger als fünf Jahre sogar noch leicht zu. Gleichzeitig beobachten wir, dass mehrheitlich

Abb. 2
Arbeitsproduktivität und Privatisierungsverträge



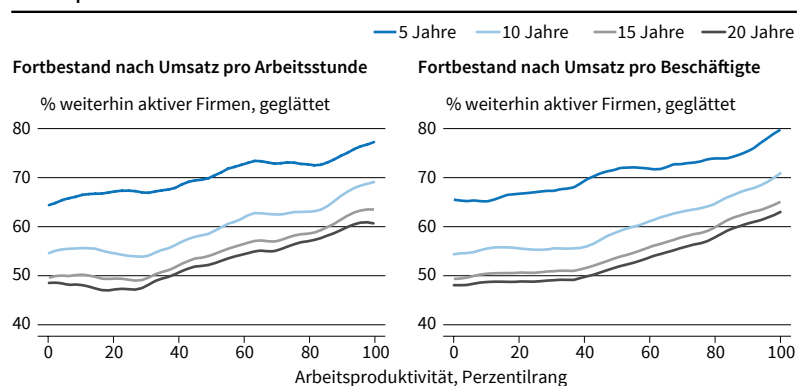
Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt Verkaufspreise der Treuhandunternehmen (N = 1 494). Die mittlere Grafik zeigt die erhaltenen Arbeitsplatzzusagen (N = 1 627). Die rechte Grafik Investitionszusagen (N = 1 548). Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet. Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 3
Arbeitsproduktivität und Firmeneigentum nach Privatisierung (1995)



Anmerkungen: Die linke Grafik zeigt den Anteil der privatisierten Firmen mit mehrheitlich in Ostdeutschland ansässigen Eigentümern 1995 in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität. Die rechte Grafik zeigt den Anteil der privatisierten Firmen mit mehrheitlich in Westdeutschland ansässigen Eigentümern 1995. Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet. Nicht abgebildet sind Firmen in mehrheitlich internationalem Eigentum (ca. 5,6%) (N = 2 524). Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 4
Arbeitsproduktivität und Unternehmensfortbestand im Zeitverlauf



Anmerkungen: Die Grafiken zeigen den Anteil der privatisierten Firmen, die fünf, zehn, 15 und 20 Jahre nach Ende der Treuhandaktivitäten noch wirtschaftsaktiv sind in Abhängigkeit von Maßen der Arbeitsproduktivität. Perzentilränge gliedern Firmen entsprechend ihrer Produktivität in 100 gleich große Gruppen, wobei der Rang 100 die Gruppe der produktivsten Firmen kennzeichnet (N = 2 524). Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

westdeutsches Firmeneigentum, relativ zu anderen Eigentumsformen, anfänglich nur schwach mit dem Unternehmensfortbestand korreliert. Für längere Zeit-

horizonte von 15 und 20 Jahren nach der Privatisierung zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen Überleben und westdeutschem Eigentum. Insgesamt zeigt die Analyse, dass auch mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Treuhandanstalt die vom Privatisierungsprozess betroffenen Unternehmen eine wichtige Rolle im deutschen Wirtschaftssystem spielen.

LIMITATIONEN

Unsere Einzelanalysen untersuchen quantitative Zusammenhänge auf Basis von Korrelationen. Ohne weitere Annahmen lassen sich aus diesen Ergebnissen keine kausalen Aussagen zu ursächlichen Zusammenhängen ableiten. Die auf unseren statistischen Auswertungen beruhenden Aussagen beschreiben Tendenzen, die wir im Durchschnitt über alle Firmen in unseren Daten beobachten. Eine Aussage über Privatisierungsentscheidungen von Einzelunternehmen ist damit nicht möglich. Die Ergebnisse zu Neueigentümern unterliegen zusätzlichen datengetriebenen Einschränkungen. Erstens verfolgen unsere Daten Eigentümerschaften nur bis zum zweiten Grad. Zweitens sind Eigentümerschaften nach Mehrheitsanteilen klassifiziert. Minderheitenpositionen sind darin nicht berücksichtigt. Drittens sind die sogenannten »kleinen Privatisierungen« von Geschäften, Restaurants und Hotels, die größtenteils von Ostdeutschen erworben wurden, nicht in unseren Daten begriffen. Die Hauptaufgabe der Treuhandanstalt bestand in der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen. In den Vertragsdaten lassen sich durch die technische Überlieferung Nullen nicht von fehlenden Werten unterscheiden. Davon betroffene Firmen sind nicht in den Grafen enthalten. Weitere Ziele der Treuhand, beispielsweise zur Sanierung oder Restitution von Unternehmen, können mit den in unserer Studie verfügbaren Informationen nicht beleuchtet werden.

FAZIT: TREUHANDANSTALT FOLGT TENDENZIELL IHREM GESETZLICHEN MANDAT ZUR PRIVATISIERUNG

Die vorliegende Studie ist die erste ausführliche Untersuchung der Privatisierung von ostdeutschen Staatsunternehmen durch die Treuhandanstalt. Anhand neu erschlossener Daten können wir sowohl die Durchführung als auch die Folgen des Privatisierungsprozesses beobachten. Unsere Analysen dokumentieren, dass die Treuhandanstalt anfänglich produktivere Unternehmen häufiger und schneller privatisierte und für diese höhere Privatisierungserlöse verbuchte. Gleichzeitig stellen wir fest, dass anfänglich produktivere Unternehmen seltener an ostdeutsche und häufiger an westdeutsche Investoren übergeben wurden. Des Weiteren beobachten wir, dass produktivere Unternehmen auch in der mittleren und langen Frist höhere Überlebenschancen aufweisen. Dieser Effekt tritt langfristig bei Unternehmen in westdeutschem Besitz noch stärker auf. Insgesamt legen unsere Ergebnisse nahe, dass die Treuhandanstalt im Gesamtbild ihrem gesetzlichen Mandat zur Privatisierung wettbewerbsfähiger Unternehmen gefolgt ist. Allerdings lassen unsere Ergebnisse keine Rückschlüsse darauf zu, ob die Privatisierungspolitik der Treuhand die bestmögliche Lösung der ihr anvertrauten Aufgabenstellung darstellte.

LITERATUR

- Akerlof, G. A., A. K. Rose, J. L. Yellen, H. Hessenius und R. Dornbusch (1991), »East Germany in from the cold: the economic aftermath of currency union«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1–105.
- Estrin, S., J. Hanousek, E. Kocenda und J. Svejnar (2009), »The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies«, *Journal of Economic Literature* 47(3), 699–728.
- Hennicke, M., M. Lubczyk und L. Mergele (2020), »The Big Sell: Privatizing East Germany's Economy«, CESifo Working Paper No. 8566.
- Schröder, C., C. Bartels, M. M. Grabka, J. König, M. Kroh und R. Siegers (2019), »A Novel Sampling Strategy for Surveying High Net-Worth Individuals – A Pretest Application Using the Socio-Economic Panel« *The Review of Income and Wealth*, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/roiw.12452>.