

## Fragen

Zentraler Akteur bei der Transformation der ostdeutschen Planwirtschaft in eine florierende soziale Marktwirtschaft war die Treuhandanstalt (THA). Gegründet primär auf Betreiben der ostdeutschen Bürgerrechtsbewegung zum Schutz des »Volkseigentums«, wandelte sich die Treuhand ab Sommer 1990 in eine Privatisierungsagentur. Für wenige Jahre avancierte sie zur »größten Industrie-Holding der Welt« mit anfänglich 8500 angeschlossenen Unternehmen, 45 000 Betriebsstätten und ca. vier Millionen Beschäftigten.<sup>2</sup> Der Sinn der Privatisierungskampagne bestand nicht in einer reinen Maximierung der Verkaufserlöse. Die übergeordneten Aufgaben der Treuhandanstalt waren in Paragraph 2 des Treuhandgesetzes (TreuHG) vom 17. Juni 1990 festgehalten. Privatisierung und Verwertung des volkseigenen Vermögens hatten laut Gesetzgeber nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu erfolgen.<sup>3</sup> Darüber hinaus sollte die Treuhandanstalt die Strukturanpassung der ostdeutschen Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes fördern.<sup>4</sup>

Hierzu gehörte die Schaffung einer Wirtschaftsstruktur, die näherungsweise der westdeutschen Realität der 1980er-Jahre entsprechen sollte, die sich durch eine Mischung aus kompetitiven Großunternehmen und starken mittelständischen Strukturen auszeichnete. Besonders im industriellen Bereich existierten viele westdeutsche mittelständische Unternehmen, die sich erfolgreich am Weltmarkt behaupteten, ohne in direkter Abhängigkeit von einem Großunternehmen zu stehen. Hieraus leiten sich mehrere Fragen an die Arbeit der Treuhandanstalt in den frühen 1990er-Jahren ab: Welche Rolle spielten Überlegungen zum Aufbau resilienter mittelständischer Strukturen in den Konzeptionen der Treuhandarbeit? Welche Maßnahmen wurden wann in der Praxis ergriffen? Inwiefern erfüllten sich die Erwartungen von Politik und Vorstand an die Arbeit der Treuhandanstalt?

Der Vorstand der Treuhandanstalt war sich der theoretischen Bedeutung des Themas Mittelstand bereits im Herbst 1990 bewusst. Es dauerte jedoch bis zum Frühjahr 1991, bis das Thema aktiv aufgegriffen wurde und konkrete Maßnahmen vom Vorstand beschlossen wurden. Das Führungspersonal der Treuhand wirkte hierbei oft wie getrieben. Die im Laufe des Jahres 1991 ergriffenen Maßnahmen zeugten jedoch von Pragmatismus und einer gewissen ideologischen Flexibilität in Einzelfragen. Der Vorstand verabschiedete Maßnahmen wie eine Programmlinie zum Verkauf von mittelständischen Betriebseinheiten an leitende Angestellte des jeweiligen Betriebs. Diese Insider-Privatisierung galt international als die schlechteste Form der Privatisierung. Im ostdeutschen Kontext erwies sie sich jedoch als relativ erfolgreich. Dennoch kamen die mittelstandspolitischen Fördermaßnahmen der Treuhandanstalt häufig zu spät und wurden zu zögerlich umgesetzt.

Die Gründe hierfür sind nicht in einer Mittelstandsfeindlichkeit des Führungspersonals der Treuhandanstalt zu suchen, sondern primär in der administrativen Überforderung des Personals. Als fatal erwies sich darüber hinaus für den ostdeutschen Mittelstand die Zerschlagung der Kombinatstrukturen der DDR ohne Berücksichtigung eng miteinander verflochtener Wertschöpfungsketten. Die Abwicklung eines Großbetriebs konnte ungewollt den Ruin an sich überlebenschfähiger mittelständischer

Betriebe nach sich ziehen. Dies wäre in Westdeutschland ähnlich gewesen. Der Erfolg des westdeutschen Mittelstands war nicht in einem antagonistischen Verhältnis zur Großindustrie begründet, sondern in einer gewachsenen Arbeitsteilung. Aus ideologischen Gründen fehlte einem Teil des Vorstands der Treuhandanstalt der Blick für die westdeutsche Realität, was negative Folgen für die Entwicklung des ostdeutschen Mittelstands nach sich zog. Ein weiteres ideologisches Hemmnis bestand in der Fixierung auf ein möglichst baldiges Enddatum der Arbeit der Treuhandanstalt. Hierhinter stand folgende Befürchtung: Mit jedem Tag, den die Treuhand weiterexistierte, mochte das Risiko ihrer Verstetigung steigen und damit einer irreversiblen Zunahme der staatlichen Regulierung der Wirtschaft. Im ostdeutschen Kontext bedeutete dies, dass gerade viele sanierungsfähige mittelständische Firmen in nicht geringer Zahl entweder liquidiert oder an Investoren höchst zweifelhafter Seriosität im Eilverfahren veräußert wurden. Den Schaden für dieses suboptimale Privatisierungsergebnis musste in aller Regel die Gesellschaft tragen.

Die Treuhandanstalt kann für die Zeit ihres Bestehens von 1990 bis 1994 als wichtigster Akteur der sozioökonomischen Transformation Ostdeutschlands beschrieben werden. Für die meisten Menschen gab es jedoch ein Leben vor, mit und nach der Treuhandanstalt. Der Mittelstand auf dem Gebiet der späteren DDR umfasste bereits zur Zeit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert viele außerordentlich leistungsfähige Unternehmen, die international erfolgreich agierten. In der DDR-Zeit wurde der Mittelstand zum Teil enteignet und verfolgt, zum Teil in die Flucht getrieben. Dies führte zu einer erheblichen Dezimierung, aber nicht zu einer Beseitigung mittelständischer Strukturen in der DDR. Zum Zeitpunkt des Mauerfalls gab es in der DDR noch ca. 100 000 Privatunternehmen. Indem ab Frühjahr 1990 der publizistische Schatten von Treuhand und Wiedervereinigung schrittweise andere Themen überlagerte, gerieten viele aus der sozialistischen Zeit stammende Entwicklungslinien ins Hintertreffen. Daher widmet sich ein Fragenkomplex des vorliegenden Buches explizit der Transformation in Ostdeutschland in der Zeit, bevor die Treuhandanstalt eine maßgebliche Rolle spielte: Welche Rolle spielten mittelständische Überlegungen zur Zeit der Regierung von Hans Modrow? Welche Erwartungshaltungen weckte der Mauerfall im verbliebenen ostdeutschen Mittelstand?

Aufgrund der kurzen Amtszeit der Modrow-Regierung konnte der reformkommunistische Flügel der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) weder ausgeklügelte Konzepte für die Zukunft der DDR entwerfen noch umfangreiche Reformmaßnahmen umsetzen. Dennoch lässt sich gerade auf dem Feld des Mittelstands ein institutionelles Erbe feststellen. Die Modrow-Regierung setzte das Thema Mittelstandsförderung früh auf ihre Agenda und erließ legislative Maßnahmen, die bis zum Ende der DDR zur Rückübertragung von etwa 3000 Unternehmen führten, die 1972 enteignet worden waren. Das Jahr 1972 war hierbei von besonderer Relevanz, da es das Jahr der letzten Verstaatlichungskampagne der DDR gewesen war. Es bestand im Winter 1989/90 wenig Grund, das Thema Mittelstand auf die Agenda zu setzen, zumal die Modrow-Regierung weitaus dringendere Probleme zu lösen hatte. Der Mittelstand sollte in den Reformkonzeptionen der Modrow-Regierung jedoch die sozialen Folgekosten einer Modernisierung des Kombinatssystems auffangen. Indem Privatunternehmen die überschüssigen Arbeitskräfte aus der Großindustrie

absorbierten, sollten sie letztlich die Eckpfeiler eines reformierten Sozialismus mit Marktelementen stabilisieren. Bei den verbliebenen Unternehmern in der DDR führte der Mauerfall zu einem Schub an Selbstorganisation. Hiermit war die Erwartung verbunden, in einer reformierten DDR eine deutlich gesteigerte Rolle zu spielen. Interessanterweise wurden die Unternehmer der DDR ausgerechnet von den Vertretern aus bundesrepublikanischer Politik und Wirtschaft kaum ernst genommen. Die Debatten im Zeitraum zwischen November 1989 und März 1990 verdeutlichen jedoch die Dehnbarkeit des Begriffs »soziale Marktwirtschaft« und die essenzielle Bedeutung mittelständischer Strukturen für den Erfolg des Modells. Reformkommunisten, Vertreter der westdeutschen Politik, aber auch der Unternehmerschaft in der DDR bedienten sich gleichermaßen des Konzepts, verbanden hiermit jedoch unterschiedliche Erwartungshaltungen.

Die mediale und faktische Präsenz der Treuhandanstalt in den frühen 1990er-Jahren bedeutet nicht, dass es sich bei ihr um den einzig relevanten wirtschaftspolitischen Akteur in Ostdeutschland gehandelt hat. Mit der Wiedervereinigung wurden die Bezirksverwaltungen der DDR aufgelöst und durch neue Landesverwaltungen ersetzt. Hierbei entstanden fünf neue Bundesländer mit jeweils eigenen Traditionslinien und potenziellen Narrativen der Selbstidentifikation. Die Zentren des Mittelstandes auf dem Gebiet, das nach dem Zweiten Weltkrieg zur DDR wurde, hatten in Thüringen und Sachsen gelegen. Über einen Vergleich Sachsens und Thüringens mit Brandenburg werden die verschiedenen Strategien zur Entwicklung mittelständischer Strukturen im vorliegenden Buch verglichen. Brandenburg erfuhr erst in der DDR-Zeit einen bedeutenden Industrialisierungsschub und verfügte nicht über eine organisch gewachsene Struktur aus Groß- und Mittelbetrieben. Während es in Sachsen und Thüringen nahelag, an die ökonomische Struktur und damit die Erfolge der Vor-DDR-Zeit anzuknüpfen, musste die Brandenburger Politik darauf setzen, von der Nähe zur neuen (alten) Hauptstadt Berlin zu profitieren. Relativ gesehen war diese Strategie erfolgreicher als das sächsische oder thüringische Modell.

Ein weiterer für den Aufbau des ostdeutschen Mittelstands und Unternehmertums wichtiger Akteur, der zu selten Beachtung findet, ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die KfW spielte in der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle beim wirtschaftlichen Neuanfang in der Bundesrepublik. Nachdem dieser Anfang der 1960er-Jahre weitgehend abgeschlossen war, spezialisierte sich die KfW auf Mittelstandsförderung in der Bundesrepublik. Mit der Deutschen Einheit bot sich dem Vorstand ein neues Betätigungsfeld in Ostdeutschland. Die KfW erfuhr hierdurch in ihrer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft eine deutliche Revitalisierung. In Ostdeutschland konnte sie zum Teil die Defizite ausgleichen, die durch mangelnde Kapitalausstattung vieler Mittelständler durch die Treuhand und die Zurückhaltung westlicher Privatbanken bei der Investitionsfinanzierung entstanden waren.

## Privatisierungsdebatten in westlichen Industrieländern

Der Privatisierungsprozess und der Aufbau der sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland fanden unter der Ägide westdeutscher Führungskräfte aus Politik und Wirtschaft statt. Dies gilt sowohl für die Entscheidungsträger in der Treuhandanstalt als auch in den neu gegründeten Landesverwaltungen. Dabei griffen die Beteiligten auf einen kollektiven und individuellen Erfahrungsschatz zurück. Die Bundesrepublik verfügte Ende der 1980er-Jahre bereits über eine lange Geschichte von Privatisierungspraxis und -diskursen, die bis in die Anfangszeit der Republik zurückreichte. Trotz der Abneigung der Gründerväter der sozialen Marktwirtschaft gegen staatlichen Besitz an Produktionsmitteln, erbt die Bundesrepublik neben der Tradition des deutschen Korporatismus einen umfangreichen Bestand an Staatsunternehmen. Im Jahr 1955 hielt der Staat Beteiligungen an mehr als zwei Drittel der Aluminiumproduktion, an zwei Fünftel der Pkw-Herstellung und an einem Viertel der Produktionskapazitäten im Schiffbau.<sup>5</sup>

Die Bemühungen Ludwig Erhards, den Bestand an Staatsunternehmen schrittweise abzubauen, erwiesen sich als äußerst schwierig und trafen auf zähen Widerstand. Erhard konnte auf die Unterstützung der Interessensverbände der Industrie zählen. Aus der Opposition, aber auch aus Teilen der Regierungskoalition, vor allem vonseiten der CSU und des Arbeitnehmerflügels der CDU, kamen überwiegend mahnende Stimmen. Zur ersten nennenswerten Privatisierung kam es erst 1959. Eine anstehende Kapitalerhöhung der Preussag AG bot die Chance, den staatlichen Anteil zu verwässern und die Mehrheit des Aktienbesitzes in private Hände zu überführen. Hiermit war der Gedanke verbunden, über ein spezielles Verfahren Volksaktien auszugeben. Zeichnungsberechtigt waren nur Bürger der Bundesrepublik, deren steuerpflichtiges Einkommen bei weniger als 16 000 DM lag. Diese durften jeweils maximal fünf Aktien zeichnen.<sup>6</sup> Das Ziel eines »Volkskapitalismus« wich in der Bundesrepublik zunehmend dem Ziel der Einnahmenmaximierung aus Privatisierungen. Dennoch gelang es bis zum Ende der konservativen Kanzlerschaft 1969 nicht, den Bestand signifikant zu verringern. Dies lag an der Tendenz der verbliebenen Unternehmen im Staatsbesitz zur »Metastasenbildung«. Im Laufe der Zeit expandierten einige Staatsunternehmen in andere Branchen oder erwarben Unternehmensbeteiligungen von staatlichen oder privaten Konzernen.

Erst in der Ära Kohl gewann die Debatte um die Privatisierung von Staatsbesitz wieder an Dynamik. Die Erfahrungen der 1950er-Jahre spielten hier jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Auch bei später führenden Akteuren im Privatisierungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft finden sich keine Bezüge zum Volksaktien-Programm der Erhard-Zeit und damit zur Privatisierungspraxis in den sogenannten Wirtschaftswunderjahren; dies ungeachtet der Tatsache, dass der Topos vom »Wirtschaftswunder« in der Transformationszeit in Ostdeutschland eine bedeutende Rolle spielte. Inhaltlich wurde dieser jedoch oftmals auf die Währungsreform verkürzt und nicht mit Privatisierungserfahrungen der frühen Bundesrepublik in Verbindung gebracht. Für die Kohl-Regierung war die Privatisierung des Staatsbesitzes in den 1980er-Jahren kein Instrument zur Popularisierung der sozialen Marktwirtschaft,

sondern ein symbolisches Mittel im Kampf um kulturelle Deutungshoheit, als Bestandteil der von Helmut Kohl propagierten »geistig-moralischen Wende«. Reale Privatisierungsmaßnahmen stießen in den 1980er-Jahren auf ähnlichen Widerstand wie drei Jahrzehnte zuvor, auch in den Reihen von CDU/CSU.<sup>7</sup> Für den ostdeutschen Transformationsprozess später wichtige Akteure wie Birgit Breuel konnten den Staat als Unternehmer in der Bundesrepublik nicht ernsthaft infrage stellen. In ihrer Zeit als Wirtschafts- und dann als Finanzministerin in Niedersachsen hat sich Birgit Breuel folgerichtig auch nicht in der Lage gesehen, die Beteiligung des Landes an den Unternehmen Salzgitter und Volkswagen zu privatisieren.

Im Unterschied zu vielen südeuropäischen Ländern, aber auch zu Großbritannien arbeiteten Staatskonzerne in der Bundesrepublik relativ profitabel. Die Verstaatlichung von Unternehmen war kein gängiges Mittel, um prestigeträchtige, aber unproduktive Unternehmen vor der Liquidation zu bewahren.<sup>8</sup> Der Klischeevorstellung moderner »neoliberaler« Privatisierungspraxis kam das britische Beispiel näher. Margaret Thatcher avancierte nach ihrer Wahl zur Premierministerin rasch zur Ikone der Anhänger eines schlanken Staats. Umgekehrt wurde sie für diejenigen politischen Kräfte, die einen stark interventionistischen Staat favorisierten, zur Reizfigur. Insgesamt wurden in ihrer Amtszeit von 1979 bis 1990 etwa 40 Staatsunternehmen privatisiert. Der Erlös aus den Verkäufen belief sich auf 33 Milliarden Pfund.<sup>9</sup> Damit erwiesen sich die britischen Konservativen als umtriebiger als die westdeutschen Christdemokraten. Dennoch war analog zur Regierung Kohl die Rhetorik wirkmächtiger als das tatsächliche Handeln. Die Privatisierungen der 1980er-Jahre waren ein Symbol für die Aufkündigung des Kompromisses zwischen Kapital und Arbeit, der bezeichnend war für das Großbritannien der Nachkriegszeit und der in den 1970er-Jahren in eine sich verschärfende sozioökonomische Krise geführt hatte. Große Teile der mittleren Funktionärschicht der Tories, darunter damals Margaret Thatcher, hatten diesen Kompromiss bereits in den 1950er-Jahren für falsch erachtet und glaubten sich zwei Jahrzehnte später in Besitz der Antwort auf die Krise Großbritanniens.<sup>10</sup>

In den USA unter den republikanischen Präsidenten Ronald Reagan und George H. W. Bush verhielt es sich nicht grundsätzlich anders als in Großbritannien. Im Vergleich zu Großbritannien war der Staatssektor trotz des Erbes der New-Deal-Politik kleiner und stand in keinem Vergleich zu europäischen Ländern wie Frankreich, Spanien oder Italien. Als größtes Privatisierungsprogramm gestaltete sich die Abwicklung des 1989 verstaatlichten Sparkassensystems (*savings and loan*), welche sich etwa zehn Jahre lang hinzog. Das Beispiel der Abwicklung des Sparkassensystems in den USA veranschaulicht die Radikalität, mit der in Ostdeutschland vorgegangen wurde, da eine ganze Volkswirtschaft innerhalb von vier Jahren privatisiert werden sollte. Eine vergleichbare Privatisierungspraxis hat es selbst in den USA in den 1980er- und 1990er-Jahren nicht gegeben.<sup>11</sup> Auch während Margaret Thatchers Amtszeit von elf Jahren waren lediglich 40 Unternehmen privatisiert worden. Dies verdeutlicht die Singularität der Arbeit der Treuhandanstalt, die mehrere Tausend Unternehmen mit vier Millionen Beschäftigten innerhalb kürzester Zeit privatisieren sollte.