

## Von der sozialistischen Planökonomie zur sozialen Marktwirtschaft

9612398

Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung

Bibliothek

PLA-3/48

DN 118912

### Der Anteil der Treuhandanstalt am ökonomischen Systemwandel im Prozeß der deutschen Einigung

Mit der deutschen Vereinigung wurde die sozialistische Planökonomie der Deutschen Demokratischen Republik in das marktwirtschaftliche System der Bundesrepublik Deutschland integriert. Die Berliner Treuhandanstalt (THA) stand im Zentrum dieses historischen Prozesses. In ihr war das Ziel des marktwirtschaftlichen Aufbaus der neuen Bundesländer rechtlich und organisatorisch verankert.

Bereits im Frühjahr 1990, vier Monate nach dem Fall der Berliner Mauer, übernahm die Treuhandanstalt nahezu die gesamte Wirtschaft des damals noch sozialistischen ostdeutschen Staates: 45.000 Betriebsstätten in 8.000 Firmen mit zusammen vier Millionen Beschäftigten. Hinzu kamen 20.000 Gaststätten und Ladengeschäfte, 1.839 Apotheken, 390 Hotels, zahlreiche Kinos, die gesamte Energie- und Wasserversorgung sowie die Betriebe des öffentlichen Nahverkehrs (Kemmler 1994, S. 175). Die Treuhandanstalt sollte zunächst die riesigen „Kombinate“ und volkseigenen Betriebe (VEBs) in Kapitalgesellschaften umwandeln. Die letzte sozialistische DDR-Regierung unter Ministerpräsident Hans Modrow war im April 1990 noch davon ausgegangen, dies sei ein überwiegend buchhalterischer Vorgang, den 150 Juristen und Finanzexperten aus dem ehemaligen DDR-Finanzministerium mit Hilfe westdeutscher Berater bewältigen könnten. Indessen beschäftigte die Treuhandanstalt zwei Jahre später bereits 4000 Angestellte in der Berliner Zentrale und in 15 Bezirksniederlassungen. Ihre Aufgabe blieb nicht auf die juristische Begründung und Übertragung von Eigentumsrechten begrenzt. Die THA hatte sich rasch zu einer Zentralinstitution für den marktwirtschaftlichen Aufbau-Ost, einer „für alle sechs ostdeutschen Landesregierungen sehr mächtigen Nebenregierung“ (H. Schmidt 1993, S. 110, 32) entwickelt. Seit der staatsrechtlichen Vereinigung am 3. Oktober 1990 bestand ihre Aufgabe darin, die soziale Marktwirtschaft, wie sie sich in der westdeutschen Bundesrepublik in über 40 Jahren herausgebildet hat, in möglichst kurzer Zeit auf die fünf auf dem Territorium der DDR geschaffenen neuen Bundesländer zu übertragen und dort funktionsfähig zu machen. Als wichtigste Erfolgsvoraussetzung für diesen Transfers galt es, die Wirtschaft des ehemals sozialistischen Landes zu privatisieren. Diese Aufgabe war beispiellos. Sie überstieg den Umfang der größten Privatisierungsprogramme der achtziger Jahre, etwa der britischen Thatcher-Regierung, bei weitem.

## 1. Eine beispiellose Aufgabe

Von dem durch Ausspaltung auf 12.000 angewachsen Firmenbestand der Treuhandanstalt waren zum Ende des operativen Geschäftes im Dezember 1994 nur noch 65 Unternehmen im Angebot. Alle anderen waren „verkauft“, an Alteigentümer zurückgegeben, an Kommunen, Bund und Länder als Verwaltungs- oder öffentliches Finanzvermögen übertragen worden, oder sie befanden sich in Auflösung.<sup>1</sup> Ein großes Grundvermögen (vgl. Tabelle II im Anhang) ist längerfristig, soweit es nicht den öffentlichen Gebietskörperschaften zufällt, ebenfalls zur Übereignung an Private vorgesehen.

In Verhandlungen mit Investoren und bei ihren Privatisierungsentscheidungen verfügte die THA über weitgehende Befugnisse und wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten. Dadurch wurde sie zum Adressaten gegensätzlicher Forderungen. Investoren und Gewerkschaften, politische Parteien, Parlamente und Regierungen, Wirtschaftsverbände, einzelne Unternehmen, Kommunen, Alteigentümer, das Bundeskartellamt, der Rechnungshof und die Europäische Kommission versuchen Einfluß auf die Gesamtorganisation oder einzelne Entscheidungen zu gewinnen sowie Verfügungs- und Kontrollrechte auszuüben.

Die Treuhandanstalt operierte von Anfang an unter großer Unsicherheit. Diese resultierte aus der Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Aufgabe und wurde durch rasch wechselnde Problemlagen noch verschärft. Vor allem darin sah Birgit Breuel, die langjährige Präsidentin, eine Ursache „grenzenloser Überforderung“.<sup>2</sup> Eine anfängliche Hochlohnstrategie der Tarifparteien, der Verlust von traditionellen Ostmärkten und die globale Konjunkturkrise mit all ihren Folgen für den Absatz notleidender Treuhandunternehmen, erforderten ständige Strategieanpassungen. Unsicherheiten der Treuhandpolitik resultierten unter anderem aus dem Informationsgefälle zwischen Treuhandanstalt und Treuhandbetrieben. Die Betriebe sahen sich willkürlichen Entscheidungen in der Zentrale und den Niederlassungen ausgesetzt. Diese wiederum wußten nicht genau, was in ihren Betrieben vorging, die von alten Kadern – oft unter dem Einfluß westlicher Kaufinteressenten – geleitet wurden. Der Verkehrswert dieser Unternehmen mußte von westdeutschen Beratern und Wirtschaftsprüfern geschätzt werden. Ihr Anreiz, gemeinsam mit Geschäftsführern und Investoren die Treuhandanstalt hinteres Licht zu führen, war sehr hoch. Selbst Unternehmen, die zu angemessenem Preis erworben worden waren, konnten anschließend durch Finanztransaktionen und Maschinenverkäufe ausgehöhlt werden. Die Treuhandanstalt selbst geht von 1.000 Fällen dubioser Verträge und betrügerischer Bereicherung aus – ein verhältnismäßig kleiner Anteil bei einer Gesamtzahl von 70.000 Verträgen, die sie innerhalb von drei Jahren geschlossen hat, und die nicht nur Kaufpreise (Gesamterlös: 43 Milliarden DM), sondern auch Arbeitsplatzzusagen (1,5 Millionen), Investitionszusagen (180 Millionen DM), Einzelheiten der Vertragserfüllung, die Regelung ökologischer Altlasten und die Übernahme von Altschulden der DDR-Betriebe beinhalten.

## 2. Entstehung der Treuhandanstalt

Die Idee zur Gründung einer „Treuhandgesellschaft zur Wahrung der Anteilsrechte der Bürger mit DDR-Staatsbürgerschaft am 'Volkseigentum' der DDR“<sup>3</sup> kam aus einem Forschungskollegium „Selbstorganisation“, das der oppositionellen Bürgerbewegung nahestand. Sie wurde am 12. Februar 1990 vom „Runden Tisch“ aufgegriffen, der vor den ersten freien Wahlen die Bürgerbewegung und etablierte Massenorganisationen der DDR

beschluß gegründete Treuhandanstalt ist insofern ein institutionelles Erbe der in Auflösung begriffenen DDR, das von der Bürgerbewegung und den sozialistischen Parteien und Massenorganisationen gemeinsam gegründet wurde. Aber auch die westdeutsche Regierung hatte auf ihre Gründung hingewirkt, nachdem bereits viele westliche Unternehmen als Kaufinteressenten bei DDR-Firmen vorstellig geworden waren und teilweise sogar Berater- und Geschäftsbesorgungsverträge abgeschlossen hatten, ohne daß die rechtlichen Voraussetzungen dafür bestanden hätten (Luft 1992, S. 29).

Die Treuhandanstalt war zunächst nur zur unternehmensrechtlichen Umwandlung und Verwaltung der DDR-Wirtschaft beauftragt. Die Aufgabe der Übertragung des ordnungspolitischen Rahmens der Bundesrepublik auf die neuen Bundesländer kam erst später auf sie zu. Ein entscheidender Schritt hierzu war das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990. Das erste freigewählte Parlament verabschiedete das Gesetz drei Monate nach Gründung der Anstalt und nur wenige Wochen nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten. Darin werden der Treuhandanstalt drei zentrale Aufgaben zugewiesen:<sup>5</sup>

- Privatisierung durch Veräußerung von Geschäftsanteilen oder Vermögensanteilen.
- Sicherung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.
- Stilllegung und Verwertung des Vermögens von nicht sanierungsfähigen Unternehmen oder Unternehmensteilen.

Nur die Präambel des Treuhandgesetzes läßt noch das ursprüngliche Vorhaben erkennen, den Bürgern „nach Abzug der Sanierungskosten ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen“ einzuräumen. Bemerkenswert ist allerdings, daß die unumgänglich zu erwartende negativen Beschäftigungswirkung der Treuhandanstalt – Arbeitskräftefreisetzungen in ihren Unternehmen – selbst in den Augen der Bürgerbewegung und des Runden Tisches nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Genauso wie die Bundesregierung waren sie im Jahr 1990 davon ausgegangen, daß mit der Privatisierung der DDR-Wirtschaft ein Geschäft zu machen sei. Nach Vorstellungen der Bundesregierung sollten die Kosten der Einigung aus der Substanz der DDR-Wirtschaft bestritten werden und darüber hinaus sogar zur Rückführung der öffentlichen Verschuldung der Bundesrepublik beitragen.<sup>6</sup> Die letzte DDR-Regierung hatte den Wert der DDR-Wirtschaft auf der Basis ihrer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch auf 1000 Milliarden Mark geschätzt. Dies kam unter anderem daher, daß ihre Vorgängerinnen in zwei Großaktionen längst abgeschriebene Maschinen, die zum Teil aus Kriegs- und Vorkriegszeiten stammten, neu bewerten ließen, um damit die Bilanzen der Kombinate zu frisieren.<sup>7</sup> Auf veralteten Anlagen, die politisch aufgewertet wurden, nach westlichen Maßstäben aber wertlos waren, wurde ein nominell überhöhtes, nach Qualität und Ressourceneinsatz minderwertiges Sozialprodukt hergestellt, das die DDR-Wirtschaft auf Platz 17 der Weltangliste der reichsten Industrieländer brachte und nun der westdeutschen Bundesregierung als eine willkommene Morgengabe zur Wiedervereinigung erscheinen mußte.

Der auf Reiner Gohlke folgende und am 1. April 1991 von unbekanntem Täter ermordete zweite Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder, hatte im Herbst 1990 den Gesamtwert des Treuhandvermögens auf 600 Milliarden Mark geschätzt. Sehr schnell danach ist jedoch klar geworden, daß die meisten Industrieanlagen unter den neuen Konkurrenzbedingungen wertlos waren. Nach Einrichtung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion lastete der weltwirtschaftliche Wettbewerbsdruck auf einer von Produk-

... massenhafte Abwanderung der Arbeitnehmer in den Westen aufzuhalten.

Als im Jahr 1992 die DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandunternehmen vorlag, wußte man, daß zwischen dem notwendigen Veräußerungs- und Sanierungsaufwand und dem Wert der Unternehmen eine Lücke von nahezu 250 Milliarden klappte, die nur durch Kredite gefüllt werden konnte. Mit Krediten sind unter anderem die Löhne von anfänglich 4 Millionen Beschäftigten in Treuhandunternehmen bezahlt worden, die diese nicht aus eigener Kraft aufbringen konnten – ein gigantischer Fall von Lohnsubvention, wie sie zum gängigen Repertoire der aktiven Arbeitsmarktpolitik gehört und andernorts, z.B. in Schweden, in kleinerem Ausmaß praktiziert wurde. Im Unterschied zu dortigen Erfahrungen mußten in Treuhandbetrieben teils über Jahre hinweg Löhne aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden. Tatsächlich war es eine, wenn auch ungeliebte, Aufgabe der Treuhandanstalt, unrentable Betriebe zur Bewertung, Veräußerung, Sanierung oder Stilllegung zunächst einmal vorzuhalten. Hinzu kam der insbesondere von den Regierungen der neuen Länder massiv geäußerte Wunsch, Massenentlassungen soweit wie möglich zu vermeiden oder durch Auffangmaßnahmen sozialverträglich zu machen. Die Übertragung des westdeutschen Ordnungsrahmens auf den Osten setzte insofern eine Erweiterung und Anpassung herkömmlicher Regeln, z.B. in der Arbeitsmarktpolitik voraus, weil anders diese Übertragung sehr wahrscheinlich gescheitert wäre.

Nur die anfänglichen Zukunftshoffnungen erklären, warum die arbeitsmarktpolitische Bedeutung und Rolle der Treuhandanstalt im Bewußtsein der Öffentlichkeit zunächst verborgen blieb und Beschäftigungspolitik erst ab Mitte 1992 als ein Teil der in der Treuhandanstalt institutionalisierten Aufgabe des ökonomischen Strukturwandels angesehen wurde. Treuhandunternehmen und privatisierte Ex-Treuhandunternehmen haben zwischen Juli 1990 und Mai 1994 insgesamt 2.952.000 Beschäftigte freigesetzt (siehe Anhang). Dies entspricht einer Reduktion von 72 Prozent der anfänglich in Treuhandunternehmen tätigen Arbeitnehmer.

### 3. Binnengorganisation der Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt befand sich in den drei Monaten, als die Wirtschaft aufgrund des Staatsvertrages über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion schon vereinigt war, die politische Einigung aber noch ausstand, in einem prekären Schwebезustand (Schäuble 1993, S. 121-122). Mit Beginn der Währungsunion konnten 8.000 DDR-Unternehmen ihren Bedarf an Betriebsmitteln in DM-Beträgen bei der Treuhandanstalt anmelden – aufgeschlüsselt nach Lohnzahlungen, Sozialbeiträgen, Auftragsabwicklung, Investitionen etc. Da die Treuhandanstalt noch nicht direkt der Bundesregierung unterstand, aber von ihr mitfinanziert wurde, galt es diese Anträge weniger nach rechtlichen als nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu überprüfen. Damit wurden Wirtschaftsprüfer und Unternehmensberater beauftragt, die nach der staatsrechtlichen Vereinigung den Treuhand-Leitungsausschuß bilden sollten. Auf ihre Begutachtung ging die Entscheidung der Bundesregierung zurück, in der ersten Phase nur 41 Prozent der beantragten Betriebsmittel zu bewilligen – ein früher Dämpfer, den viele Geschäftsführer von DDR-Betrieben der Treuhandzentrale anlasteten (Czada 1993, S. 157).

Die Bundesregierung finanzierte über drei Monate hinweg einen anderen Staat, ohne daß sie die Kontrolle und Rechtsaufsicht über dessen Mittelverwendung besessen hätte (Czada

1993, S. 157). Sie verhielt sich nicht zuletzt aus diesem Grund äußerst restriktiv gegenüber Forderungen aus der DDR-Wirtschaft. Erst nach der Vereinigung konnten die Weichen für Massenprivatisierungen und das Aufbauprogramm-Ost gestellt werden.<sup>8</sup>

Die ersten Mitarbeiter der Treuhandanstalt sind aus den Ministerien und Wirtschaftsbetrieben der DDR dorthin entstanden worden. Im Juni 1993 kamen 69 Prozent von 4024 Beschäftigten aus der ehemaligen DDR. Die weitaus meisten dieser Mitarbeiter waren mit ausführenden Aufgaben betraut. Beispielsweise nur 17 Prozent aller 172 Abteilungsleiter des Jahres 1993 stammten aus dem Osten.

Bereits 1991 und 1992 waren etliche politisch belastete Mitarbeiter nach Überprüfung durch Vertrauensbevollmächtigte der THA aus ihren Positionen entfernt worden (Krieger 1992). Das westliche Leitungspersonal wurde vornehmlich über entsprechende Beziehungsnetzwerke rekrutiert. Die Organisation wurde von oben nach unten aufgebaut, indem die zuerst berufenen Direktoren ihre Abteilungsleiter und diese ihre Referenten nachzogen. Die wesentlichen Rekrutierungsfelder zeigt Tabelle 1.

**Tabelle I**

Herkunft von THA-Mitarbeitern (Abteilungsleiter/innen und Referenten/innen)\*

Wirtschaft West	30,3
Staatsdienst DDR	21,2
Öffentlicher Dienst West	12,1
DDR-Wirtschaft	5,5
Gesellschaftliche Organisation West	1,8
Gesellschaftliche Organisation Ost	1,3
Andere, z.B. Berufsanfänger	27,8
*Nach einer Umfrage des Verfassers in der Treuhandanstalt	

Die Organisation der Treuhandanstalt war in ihrem ersten Jahr ständig im Fluß. Das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990 hatte die Zusammenfassung von Treuhandunternehmen in Aktiengesellschaften innerhalb von zwei Monaten vorgesehen. Erste Gespräche mit potentiellen Aufsichtsratsvorsitzenden ließen indes schnell erkennen, daß sich hier eigenständige Mammutkonzerne herausbilden konnten, bei denen nicht sicher schien, ob sie das Privatisierungsziel mit aller Konsequenz vertreten würde. Das deutsche Aktiengesetz hätte im Verein mit dem Mitbestimmungsgesetz den Vorständen und Aufsichtsräten dieser Gesellschaften eine Macht verliehen, gegen die sich die Bundesregierung nur schwer hätte durchsetzen können, während sie zugleich die volle Eigentümerhaftung getragen hätte. Auf Beschluß des Verwaltungsrates wurde daraufhin die Unternehmensberatung Roland Berger mit der Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur beauftragt. Kaum hatte Detlev Karsten Rohwedder den ersten Präsidenten Reiner Gohlke im Präsidentenamt abgelöst, konnte er am 24. August 1994 die Kernelemente einer neuen Organisationsstruktur bekanntgeben. Nach mehreren Zwischenschritten von Versuch und Irrtum wurde die frühe Gliederung nach Funktionsbereichen – Privatisierung, Sanierung, Beteiligungen, Niederlassungen, Finanzen, Personal, Sozialprogramme und Sondervermögen, Liegenschaften und Refinanzierung – völlig aufgegeben, weil sie zu intransparent war und Koordinations-

engpässe verursachte. Mit Beginn des Jahres 1991 wurde die gesamte Treuhandanstalt ganz auf das Privatisierungsziel ausgerichtet, das zuvor nur in einem Funktionsbereich unter vielen ressortiert hatte. Alle Vorstandsmitglieder teilten sich nun entsprechend dem Matrixprinzip eine branchenspezifische Geschäftsverantwortung und eine aufgabenspezifische Funktionalverantwortung. Nur die Personal- und Finanzabteilungen blieben vom operativen Privatisierungsgeschäft abgetrennt.

Im Zuge der Organisationsreform wurde der Bereich „Regionale und sektorale Strukturen“, der in der Vorstandsabteilung „Sanierung/Abwicklung“ ressortiert hatte, aufgelöst. Dies hatte auch terminologische Gründe: Die Organisationsgliederung sollte keinerlei Assoziationen mit Begriffen wie sektorale oder regionale Strukturpolitik aufweisen, weil diese Politikbereiche gemäß der Aufgabenteilung des Grundgesetzes großteils in den Kompetenzbereich der neuen Länder fielen. Folgerichtig wurde die Bearbeitung sektoraler und regionaler Aspekte der unternehmensbezogenen Treuhandtätigkeit dem von der damaligen Vizepräsidentin Birgit Breuel geleiteten Ressort „Niederlassungen“ zugeordnet. Die dort in Funktionalverantwortung liegende Aufgabe der politischen Koordination allgemeiner Länderfragen wurde später zu einem eigenen Direktorat mit spezifischen Länderabteilungen aufgewertet. Es bildete sich eine Organisationsform, die von „Privatisierern“ in den Branchendirektoraten (U-Abteilungen) und „Schnittstellenmanagern“ in den Präsidialabteilungen (P-Abteilungen) geprägt war. Die starke Abhängigkeit von einer beziehungsreichen und bewegten Organisationsumwelt hat die interne Aufgliederung der Treuhandanstalt befördert. Allein zwischen Januar und August 1991 stieg die Zahl der Organisationseinheiten von 149 auf 277 an.

#### 4. Probleme des marktwirtschaftlichen Umbaus

Da die Bundesregierung im Wahljahr 1990 Hoffnungen auf einen raschen Erfolg der ökonomischen Systemtransformation geweckt hatte, bestand die Gefahr, daß, wenn das fast Unmögliche nicht gelingt, sie selbst und ihre Institutionen einschließlich des Systems der Sozialen Marktwirtschaft dafür verantwortlich gemacht würden. Tatsächlich befand sich die Bundesrepublik in einer „Vereinigungskrise“, die 1992 ihren Höhepunkt erreicht hatte. Sie war unübersehbar geworden, als der für seine neoklassische Orthodoxie bekannte Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage lapidar gestehen mußte: „Das Vertrauen in den mit viel Zuversicht eingeschlagenen marktwirtschaftlichen Weg ist erschüttert“ (SVR 1992, S. 179). Als Reaktion darauf wurden vermehrte Anstrengungen zur Erhaltung und Sanierung „industrieller Kerne“ unternommen und im Rahmen der sogenannten Solidarpakt-Verhandlungen zwischen Bund, Ländern, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zusätzliche Mittel und Programme für den Aufbau Ost angestrengt. Der Treuhandanstalt ist auch in dieser Hinsicht, bei der Bewältigung der Vereinigungskrise, eine wichtige Entlastungsfunktion zugewachsen: Enttäuschung und Wut auf sich zu lenken, die andernfalls Regierungen in Bund und Ländern getroffen hätten.<sup>9</sup>

Ein Dilemma des marktwirtschaftlichen Umbaus bestand darin, daß die Privatisierung meist komplizierte Einzelfalllösungen erforderte, die regionalökonomische und strukturalpolitische Zusammenhänge kaum berücksichtigen konnten. So konnte die Schließung eines unrentablen Treuhandunternehmens den Zusammenbruch leistungsfähiger Zulieferbetriebe auslösen oder die Privatisierungschancen anderer Betriebe schmälern. Im ökonomischen Transformationsprozeß drohte auf diese Weise die ständige Gefahr regionaler

Produktionsstandorten enden konnten.

Die Gefahr solcher Niedergangsspiralen wurde – spätestens seit dem Frühjahr 1992 – in der Treuhandanstalt und bei den Landesregierungen geschen. Die Brisanz des Problems ist aber zuerst an den Standorten selbst entdeckt worden. Das Problem wurde von Betriebsräten, Gewerkschaften und Landesregierungen in die Treuhandanstalt hineingetragen. Die Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt haben im Einklang mit den Ländern darauf hingewiesen, daß sich die Stilllegung bestimmter Unternehmen allein aus regional- und beschäftigungspolitischen Gründen verbietet. Aber selbst schwerwiegendste politische Legitimationsprobleme – etwa im Fall der Werften, der Stahl- und Chemiestandorte oder der Kaliprivatisierung – führten in der Regel nicht zu strukturpolitischen Konzepten. Die Folge waren vielmehr beschleunigte Privatisierungen um fast jeden Preis sowie deren soziale Plankierung durch Beschäftigungsgesellschaften, die häufig in Zusammenarbeit zwischen THA, Gewerkschaften und Landesregierungen gegründet wurden.

Der Verzicht auf ein durchdachtes Konzept von Fördermaßnahmen hatte am Anfang ideologische bzw. ordnungspolitische Gründe. Die Bundesregierung ging davon aus, die Treuhandanstalt könne durch eine schnelle Privatisierung die Marktkräfte entfesseln und dadurch ein zweites deutsches Wirtschaftswunder bewerkstelligen. Später kamen weitere Faktoren hinzu: 1. Der Handlungsdruck zwang zur Problemvereinfachung und zum „Hindurchwursteln“, weil es keine adäquaten Konzepte gab, die der Komplexität der Problemlage entsprochen hätten. 2. Die Mechanismen des Parteienwettbewerbs haben im Wahljahr 1990 das „Schönreden“ einer bekanntermaßen schlechten Lage verursacht. 3. Eine kurze Vereinigungskonjunktur hatte 1990 verfrühte und falsche Hoffnungen auf einen längerdauernden, selbsttragenden Aufschwung geweckt.

Im Verlauf der Transformationspolitik hatten sich zudem Interessenkonstellationen herausgebildet, die eingriffsintensive Politikstrategien ausschlossen. Aufgrund der ökonomischen Vereinigungskrise konnte sich die Förderung für den Aufbau Ost zu Lasten westdeutscher Standorte auswirken. Solange die produktiveren Unternehmen im Westen unter Überkapazitäten litten und Markterweiterung in vielen Branchen kaum Investitionen voraussetzte, bestand andererseits kein unternehmerischer Anreiz zum Erwerb von Treuhand-Unternehmen. Der Markt der neuen Bundesländer konnte ohne Zusatzinvestitionen aus dem Westen versorgt werden. Nach der reinen marktwirtschaftlichen Logik hatte der Standort kaum eine Chance.

Damit blieb nur der Ausweg einer pragmatischen Politik, die insofern marktkonform war, als sie trotz öffentlicher Finanzierung ein Höchstmaß an privaten Entscheidungen zuließ. Viele Privatisierungsverträge der Treuhandanstalt enthalten die Zusage von mehrjährigen Verlustübernahmen. Im Gegenzug mußten die Investoren Investitions- und Arbeitsplatzzusagen machen. Ingesamt sind der Treuhandanstalt 180 Milliarden Mark privater Investitionen und die Erhaltung von 1,4 Mio. Arbeitsplätzen zugesagt. Für den einzelnen Investor entstanden dadurch zwar neue Risiken, zumal dann, wenn für den Fall der Nichteinhaltung Vertragsstrafen vorgesehen waren. Im Aggregat aller Privatisierungen reduzierte indessen die Summe der Investitionszusagen die Risiken des Scheiterns, weil dadurch jedem einzelnen Investor das gleichzeitige oder künftige Engagement der ihm wichtigen regionalen Anbieter oder Nachfrager versichert wurde. Die Treuhandanstalt konnte die Geschwindigkeit der Privatisierung durch kräftige Investitionsanreize steigern. Insofern hat sie einen zentralen Parameter durchaus gesteuert.

nicht immer eingehalten werden. Wo Privatisierungen erst nach einer unternehmerischen Sanierung von Unternehmen möglich schienen, wurde der Unternehmensbestand in selbständige Management-Gesellschaften ausgelagert. In ihnen konnten die von der Treuhandanstalt entsandten, hochdotierten Vorstände wie freie Unternehmer handeln. Die Erlöse aus der Privatisierung der DDR-Wirtschaft beliefen sich bis 1994 nur auf knapp 30 Mrd. DM – dies bei Schulden allein der Treuhandanstalt von mehr als 250 Mrd. DM (Priewe 1994, S. 24). Sie wurden zusammen mit weiteren einigungsbedingten Verbindlichkeiten zum 1. Januar 1995 einem „Erblastentilgungsfonds“ im Umfang von 420 Mrd. DM zugeschlagen, mit dessen Ausgleich erst in 30 Jahren gerechnet wird.<sup>10</sup> Die Treuhandanstalt wurde mit Ausnahme der Privatisierungserlöse bis zu ihrer Überführung in Nachfolgegesellschaften vollständig aus Krediten finanziert. Die Mittel wurden überwiegend direkt am Kapitalmarkt aufgenommen. Schon im September 1990 mußte sie kurzfristig 2,5 Milliarden DM beschaffen, um die ersten auf DM lautenden Quartalszinsen für die Altkredite ihrer Unternehmen bedienen zu können. Die deutschen Banken begegneten dem Wunsch der Treuhandanstalt sehr zurückhaltend, diese Kredite bereitzustellen, weil die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt die Anstaltslast noch nicht übernommen hatte. Nach der staatsrechtlichen Vereinigung, als der Bund als Schuldner eintrat, war der Treuhandanstalt ein direkter Weg zum Geld- und Kapitalmarkt geöffnet. Sie hat daraufhin ihre Kreditfinanzierung auf eigenständiger Basis zunächst über revolvingierende Geldmarktinstrumente bestritten; d.h. es wurde ein von kurzfristigen Verbindlichkeiten bestimmtes Kreditsystem aufgebaut, das es täglich erlaubte, fällige Kredite abzulösen. Darüber hinaus hat die Treuhandanstalt als erste öffentliche Adresse ein Commercial-Paper-Programm eingeführt, mit dem sie sehr schnell „bench mark“ in dieser Sparte wurde. Durch ihr frühes und umfangreiches Engagement hat sie sogar dem DM-Commercial-Paper, einer erst 1991 in Deutschland eingeführten Form der kurzfristigen Schuldverschreibung auf Diskontbasis, zum Durchbruch verholfen.

Das am 3. Juli 1992 in Kraft gesetzte Treuhandkreditaufnahmegesetz hat, indem es die Treuhandanstalt als Kapitalmarktadresse vollständig dem Bund gleichstellt, die prospektfreie Zulassung zum Wertpapierhandel ermöglicht. Da sie aber – um den deutschen Kapitalmarkt zu schonen – ihre künftigen Anleihen im Ausland, möglichst bei großen institutionellen Anlegern plazieren wollte, betrieb das Finanzressort die Aufnahme in die Bonitätslisten internationaler Rating-Agenturen. Die Treuhandanstalt erhielt die beste Bonitätsstufe AAA. Auf dieser Grundlage hat sie den nationalen und internationalen Markt für die Begebung von mittel- und langfristigen Obligationen und Anleihen vorbereitet. Die Treuhand-Präsidentin Birgit Breuel präsentierte im Herbst 1992 das „Unternehmen“ an den wichtigsten internationalen Finanzplätzen mit dem Erfolg, daß Treuhandanleihen um die 40 Prozent und mit steigender Tendenz im Ausland plziert werden konnten. Da die Emission von Anleihen und Obligationen unter Einschaltung des Bundesanleihekonsortiums erfolgen, stand die THIA-Abteilung Finanzen sowohl mit den entsprechenden Stellen des Bundesfinanzministeriums als auch mit der Bundesbank in täglichem Kontakt.<sup>11</sup>



Das der Treuhandpolitik zugrundeliegende Prinzip der öffentlichen Finanzierung privater Entscheidungen verstieß gegen die Prinzipien demokratischer Mitwirkung und Kontrolle. Die Treuhandanstalt legte großen Wert auf Vertraulichkeit und Diskretion, insbesondere im Umgang mit potentiellen Investoren, aber auch in manchen heiklen Entscheidungsprozessen. Dies ging soweit, daß sie dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß des Bundestages, der zur Durchleuchtung der Organisation und ihrer Tätigkeit eingesetzt wurde, jede Einsicht in die Protokolle ihres Verwaltungsrates und in einzelne Privatisierungsverträge verwehrte. Diese Geheimniskrämerei wurde als ein Fehler bezeichnet, weil sie den Verdacht dubioser Geschäfte geweckt und verstärkt hat.<sup>12</sup> In den Augen des THA-Vorstandes sollte Geheimhaltung dem Zweck der Stabilisierung von laufenden Verhandlungen und kompromißförmigen Verhandlungsergebnissen dienen. Die Treuhandanstalt mußte nämlich verschiedentlich erfahren, daß Öffentlichkeit den Verhandlungsverlauf negativ beeinflusste. Hinzu kam, daß Verträge – soweit darin Unternehmenskonzepte und Marketing-Strategien enthalten sind – durch eine Veröffentlichung gänzlich entwertet worden wären. Die Geheimhaltungspraxis widerspricht indes nicht nur den Regeln der Marktwirtschaft, die allein bei offenem Tausch zu allseits bekannten Konditionen funktionieren kann. Sie verletzt auch die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung.

Das ökonomische Vereinigungsmanagement blieb eine Angelegenheit der politischen Exekutive und der Wirtschaft. Wenn man von der Genehmigungserfordernis bestimmter finanzwirksamer und konzeptioneller Entscheidungen und alltäglichen informellen Absprachen mit Bonner Ministerien, insbesondere dem Finanzministerium einmal abieht, so sind zwei Eingriffstellen der Regierung von besonderem Interesse: Der THA-Leitungsausschuß und die sogenannte „Ludewig-Runde“ – benannt nach dem vom Bundeskanzler mit Fragen des Aufbaues Ost betrauten Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt Johannes Ludewig (Czada 1994a).

Der *Leitungsausschuß* – ein eigenständiges, in der Treuhandanstalt tätiges, aber ihr nicht eingegliedertes Beratungsorgan des Bundesfinanzministeriums, – überprüfte alle in der Zentrale eingehenden Unternehmenskonzeptionen und hat Empfehlungen zu deren Behandlung ausgesprochen. Die „*Ludewig-Runde*“ – ein Koordinationsgremium zwischen den Chefs der Staatskanzleien der neuen Länder, der Treuhandanstalt und dem Bundeskanzleramt – wurde auf Grundlage der „Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für den Aufschwung Ost“ vom 14. März 1991 eingerichtet. Diese Vereinbarung führte auch zur Gründung von Treuhand-Wirtschaftskabinetten und Treuhand-Monatsgesprächen als Koordinations-Schnittstellen zwischen den Regierungen der neuen Länder und der Treuhandanstalt.

Die *parlamentarische Kontrolle* der Treuhandanstalt war zunächst einem Unterausschuß des Haushaltsausschusses des Bundestages übertragen worden. Im Vergleich zu Bundes- und Landesregierungen hatte er für die Überwachung und Steuerung der Treuhandanstalt nur geringe Bedeutung. Das liegt einmal daran, daß die üblichen Lenkungsmechanismen und Zustimmungsvorbehalte des parlamentarischen Budgetrechtes auf die Treuhandanstalt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechtes nicht anwendbar waren (Spoerr 1993, S. 15). Zum anderen hatte die Ausschlußmehrheit im ersten Halbjahr nach der Vereinigung eine eher affirmative Haltung eingenommen. Dies mag damit zusammenhängen, daß Abgeord-

men, Anfragen, Verschließungsanträgen und im Juni 1991 sogar mit dem Entwurf eines neuen Treuhandgesetzes massive Kritik äußerten. Ihren Forderungen nach einer Organisationsreform, mehr parlamentarischen Kontrollen, Entschuldung und Sanierung von Treuhandbetrieben wollte der Ausschuß keinen Vorschub leisten – zumal er angesichts seiner schwachen Rechtsposition auf das Einvernehmen der Treuhandanstalt angewiesen war.

## 6. Informalisierung und pragmatischer Interessenausgleich

Die Arbeit der Treuhandanstalt bedeutete eine provisorische Auslagerung wesentlicher Entscheidungen aus dem politischen Normalbetrieb. Davon zeugen nicht nur die Koordinationsgremien, wie sie im Umfeld von Treuhandanstalt, Bundeskanzleramt und neuen Ländern gewachsen sind (vgl. Czada 1993, 1994a), sondern auch die faktische Ausschaltung parlamentarischer Kontroll- und Eingriffsrechte. Darüber hinaus findet sich auf der operativen Ebene eine weitgehende Informalisierung der Aufgabenerledigung, die bei Interviews im Treuhand-Umfeld in Begriffen wie „Basar-Methoden“, „Bürokraten als Partisanen“ oder „Management by Chaos“ deutlich werden.<sup>11</sup> Die Treuhandanstalt ist eine unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten fragwürdige Konstruktion. Als verselbständigte Verwaltungseinheit zur Erfüllung einer besonderen Aufgabe besaß sie gewisse Ähnlichkeiten mit den unabhängigen Verwaltungsbehörden im amerikanischen Verwaltungsaufbau. Wie diese wurde sie von einem kollegialen Leitungsgremium gesteuert, dessen Mitglieder von der Regierung berufen wurden. Anders als im amerikanischen Verwaltungssystem blieben aber die präventiven Eingriffsrechte des Parlaments minimal ausgebildet. Während dort jeweils mehrere Kongreßausschüsse weitgehende Kontrollbefugnisse und das Recht auf vollständige Information besitzen<sup>14</sup>, werden in der deutschen Verwaltungstradition auch faktisch verselbständigte Behörden dem Arkanbereich der Regierung zugeordnet und damit der Aufsicht des Parlaments und der Öffentlichkeit weitgehend entzogen.

Die Kontrolle der Treuhandanstalt durch den Markt schied ebenfalls aus. Der Markt sollte durch ihre Tätigkeit ja erst in Gang gebracht werden. Weil zudem jede Unternehmensprivatisierung als Einzelfall behandelt wurde, blieben schließlich auch die Möglichkeiten hierarchischer Steuerung und Kontrolle begrenzt. Andererseits hat die Politisierung der Treuhandtätigkeit beständig zugenommen, besonders als aus vielfältigen Gründen das Ziel des schnellen industriellen Aufbaus nicht erreicht werden konnte. In dieser Situation kam es für die Treuhandanstalt darauf an, trotz vielfältiger ad-hoc herbeigeführter Anpassungsreaktionen in den informellen Netzwerken der Vereinigungspolitik das Ziel der raschen Privatisierung nicht aus dem Auge zu verlieren. Entgegen allfälliger Widrigkeiten hat sie dieses Ziel auch weitgehend erreicht.

Die Frage von Autonomie und Außensteuerung wird in den „amtlichen“ Selbstdarstellungen der Treuhandanstalt nicht angesprochen bzw. in ein harmonisches Bild aufgelöst: „Alle Entscheidungen der Treuhand werden letztlich von den gesellschaftlich relevanten Gruppen in unserem Land getragen, denn im Treuhand-Verwaltungsrat sitzen neben den Vertretern der neuen Länder die der Gewerkschaften und der Wirtschaft“.<sup>15</sup> In den hier angesprochenen relevanten Gruppen ist tatsächlich ein weitgehender Grundkonsens über die rasche Privatisierung festzustellen, der von Konflikten im Einzelfall nicht nachhaltig getrübt wurde.

Tatsächlich war die „Politik“ der THA das Ergebnis von Interessenausgleich – sei es durch Gespräche, implizite Kompromisse, Verhandlungen, Vereinbarungen oder Verträge, und zwar auf allen Ebenen der Treuhandorganisation. Im Aggregat erscheinen die zahlreichen wechselseitigen Anpassungsschritte als ein „Durchwursteln“, dessen Verlauf und Ergebnis von keinem einzelnen Akteur im Ganzen übersehen oder gesteuert werden konnte, auch nicht von der Bundesregierung. Ohne flexible Ausweichreaktionen an der Peripherie der Aufgabenerledigung wäre die unveränderte Übertragung des bundesrepublikanischen Regierungssystems auf die neuen Bundesländer nicht möglich gewesen. Wo die Institutionen und mit ihnen transferierten Konzepte keine zufriedenstellenden Problemlösungen bieten konnten, agierten Behörden, Verbände, Aufsichtsräte, Betriebsräte und zahlreiche Koordinationsgremien weitgehend pragmatisch (Czada 1994b).

Eine gewisse Normalität des Verwaltungsbetriebes kehrte erst ein, als zum 1. Januar 1995 die Treuhandanstalt in die „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben“ (BVS) übergang und einige ihrer früheren Aufgaben weiteren Nachfolgeorganisationen (darunter: Beteiligungsmanagement Gesellschaft, Treuhand Liegenschaftsgesellschaft, Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen) übertragen wurden. Zugleich wurde die Finanzierung verbleibender Aufgaben – Vertragsmanagement, die Auflösung weiterer 3500 Firmen, Abwicklung von Kernkraftwerken, Regelung offener Vermögensfragen etc. – in den Bundeshaushalt eingegliedert.

Abschließend stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise der westdeutsche Ordnungsrahmen den Herausforderungen der Systemtransformation gewachsen war und inwiefern sich die Soziale Marktwirtschaft im Vereinigungsprozeß selbst verändert hat. Da die Institutionen unverändert übertragen wurden, erwiesen sich die mit ihnen transferierten Problemlösungen oft als untauglich. Wo sie scheiterten, kam es zu informellem Anpassungshandeln auf der operativen Ebene des Vereinigungsmanagements. Die Tätigkeit der Treuhandanstalt zeigt diesen Anpassungsprozeß sehr deutlich. Sie zeigt aber auch die beträchtlichen Flexibilitätsreserven dieser Ordnung. Die Vereinigungspolitik offenbart weite Handlungsspielräume, die das westdeutsche Institutionengerüst im Vergleich zum bürokratischen Sozialismus der DDR bieten konnte. Zugleich blieb der institutionelle Kern des westdeutschen Ordnungsrahmens, etwa die Tarifautonomie oder der föderale Finanzausgleich unangetastet. Das komplizierte, von föderalen und korporatistischen Verhandlungsarenen durchzogene System der Sozialen Marktwirtschaft blieb insoweit stabil und erlaubte den Akteuren dennoch, sich auf eine veränderte Problemumwelt langsam zwar, aber doch in einer für sie akzeptablen Weise einzustellen.

Die Vereinigungspolitik zeigt beispielhaft, wie institutionelle Stabilität durch informelle Flexibilität gewonnen wird. Man kann sie anfänglich als „Fehlstart“ und ihre weitere Geschichte als eine Korrektur von Irrtümern (Hickel/Priewe 1994, S.138) bezeichnen. Dies widerspricht aber nicht der These einer hohen Flexibilität der Politik im bundesdeutschen Regierungssystem. Im Gegenteil, die Kapazität zur Konfliktbearbeitung und sachlichen Anpassungsleistung wird angesichts von Fehlentscheidungen noch deutlicher. Die primäre Aufgabe der Politik besteht schließlich darin, Interessengegensätze zu verarbeiten, ohne den „politologischen Frieden“ (Sternberger) der Verfassung aufs Spiel zu setzen. Diese Aufgabe wurde im Prozeß der deutschen Einigung gewiß nicht planmäßig erfüllt, sondern, dank der beschriebenen Mechanismen, nahezu planlos übererfüllt. Wer zunehmende politische Konflikte im Vereinigungsprozeß erwartet hatte, mußte überrascht zu Kenntnis nehmen, daß zwischen den unmittelbar Beteiligten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit beständig

zunahme (vgl. Pörschen/Webber 1993, Webber 1994, Manow 1994, Czada 1994a,b). Die Arbeit der Treuhandanstalt war dafür ein herausragendes Beispiel, das die von Ernst-Hasso Ritter (1979, S. 37) geprägte Kennzeichnung der Bundesrepublik als „Kooperativer Staat“ eindrucksvoll bestätigt hat.

## Anhang, Tabelle II

Bilanz der Treuhandtätigkeit zum 31. Dezember 1994

	Anzahl	Prozent
Zahl der Firmen	12.354	100
vollständig privatisiert	6.321	51,1
Mehrheitlich privatisiert	225	1,8
vollständig reprivatisiert	1.588	12,8
Vollständig kommunalisiert	265	2,1
Besitzeinweisungen	45	0,3
Liquidationen	3.718	30
davon:		
- in Bearbeitung	3.561	28,8
- abgeschlossen	157	1,2
Nettobestand	192	1,5
davon:		
- Auslauf-/Restgesellschaften	34	
- Verwaltungsgesellsch./Güter	15	
- nahezu privatisiert/reprivatisiert	65	
- noch in Bewertungs-/Gutachterphase	13	
- noch im Privatisierungsangebot	65	
<b>Beschäftigung und Grundbesitz</b>		
Beschäftigung in THA-Unternehmen im Juli 1990	4.100.000	
Beschäftigung in THA-Unternehmen im Mai 1994	159.000	
Entlassungen insgesamt: Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandunternehmen	2.952.000	
Privatisierter Grundbesitz	486,8 km <sup>2</sup>	
Verpachteter Grundbesitz	12.241,0 km <sup>2</sup>	

## Anmerkungen

- 1 Treuhandanstalt Informationen v. 21. Dez. 1994, 4; zur Vermögensübertragung an öffentliche Gebietskörperschaften, insbesondere Gemeinden, siehe König/Schuppert 1994.
- 2 Zitiert nach H. Schmidt (1994, S. 108).
- 3 Vorlage 12/29 für den Runden Tisch, 12. Sitzung vom 12. Februar 1990; vgl. Kemmler (1994, S. 371).
- 4 In der Zeit von 7. Dezember 1989 bis zur Bildung der ersten freigewählten Regierung nach den Volkskammerwahlen im März 1990.
- 5 Treuhandgesetz § 8; BGBl. I 33 S. 300; geändert am 22. März 1991: BGBl. I S. 766.
- 6 Interview Dr. Paul Hadrys, THA, am 6. April 1993.
- 7 Zu diesem Zweck wurden auch Studenten in die Betriebe geschickt, um bei der Erstellung von Maschinen- und Werkzeuglisten mitzuhelfen; Interview Dr. Paul Hadrys, THA, am 6. April 1993.
- 8 Zur Entstehung und Implementation eines der ersten Programme, des „Gemeinschaftswerks Aufbau-Ost“: Derlien (1993).
- 9 Dies ist die von vielen Autoren hoch veranschlagte „Blitzableiterfunktion“ des verselbständigten Verwaltungsträgers Treuhandanstalt; R. Schmidt (1991, S. 17, 19). Spoerl (1993, S. 125). Seibel (1993, S. 132).
- 10 Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, 15. Die Einrichtung des Erblastentilgungsfonds ist Bestandteil des Föderalen Konsolidierungsprogrammes, vgl. „Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaues in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte“ vom 26. Juni 1993 (BGBl. I 933).
- 11 Interview mit Dr. Paul Hadrys am 6. April 1993.
- 12 Economist 7861 v. 30. April 1994, S. 76.
- 13 Interviews: Dr. Martin Keil am 23.2.1993, Wolf Schöde am 17.6.1992, Dr. Hartmut Maaßen am 17.6.1992.
- 14 Jede amerikanische Behörde muß im Rahmen der Vorschriften des 553. Verwaltungsverfahrensgesetzes (Administrative Procedure Act, APA) Regeln darüber aufstellen, wie sie die Öffentlichkeit in ihre Tätigkeit einbezieht. Dabei ist Öffentlichkeit sogar für Verhandlungen der Beratungsgremien vorgesehen. In Deutschland gilt dagegen für die Beiräte bei den Bundesministerien und oberen Bundesbehörden ebenso wie in England und den meisten kontinentalen europäischen Staaten das Prinzip der Nichtöffentlichkeit, nicht zuletzt um die Offenheit der Diskussionen zu gewährleisten und die Fiktion neutraler Fachberatung aufrechtzuerhalten.
- 15 Birgit Breuel in: Wirtschaftskurier, Februar 1993, 3.

## Literatur

- Bauer, Jürgen 1991: Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/91, S. 12-13.
- Czada, Roland 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/Hax, Herbert/Schneider, Hans-Karl (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin, S. 148-173, 157.
- Czada, Roland 1994a: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43-44/94, S. 31-42.
- Czada, Roland 1994b: „Üblichkeitsprinzip“ und situativer Handlungsdruck, in: König, Klaus/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Vermögenszuordnung und Aufgabenzuschnitt der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern, Baden-Baden 1994, S. 153-174.
- Derlien, Hans-Ulrich, (Hrsg.) 1993: Programm „Gemeinschaftswek Aufschwung Ost“ – Planung, Vollzug, Evaluation, (Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung e.V.), München.
- Kemmler, Marc 1994: Die Entstehung der Treuhandanstalt. Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums, Frankfurt/New York.

- Krieger, Albrecht 1992: Begegnungen mit der politischen Vergangenheit im Osten Deutschlands. Als Vertrauensbevollmächtigter beim Vorstand der Treuhandanstalt. In: Bierich, Markus / Hommelhoff, Peter / Kropff, Bruno (Hrsg.), Unternehmen und Unternehmensführung im Recht. Festschrift für Johannes Semler zum 70. Geburtstag, Berlin und New York, S. 19-66.
- Lufi, Christa 1992: Treuhandreport. Werden, Wachsen und Vergehen einer deutschen Behörde, Berlin.
- Manow, Philip, 1994: Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß, Frankfurt/M.
- Priewe, Jan, 1994: Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94, S. 21-30, 24.
- Priewe, Jan, Hickel Rudolf 1991: Der Preis der Einheit, Frankfurt/M.
- Ritter, Ernst Hasso 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechtes 104, S. 389-413.
- Sally, Razeen/Webber, Douglas, 1993: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany, in: German Politics 3, S. 18-46
- Schäuble, Wolfgang, 1993: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte (3. Aufl.), München.
- Schmidt, Helmut 1993: Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise, Berlin.
- Schmidt, Reiner, 1991: Aufgaben und Struktur der Treuhandanstalt im Wandel der Wirtschaftslage, in: Hommelhoff, Peter (Hrsg.), Treuhandunternehmen im Umbruch. Recht und Rechtswirklichkeit beim Übergang in die Marktwirtschaft, Köln, S. 17-38.
- Sinn, Gerlinde / Sinn, Hans-Werner 1993: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung (3. Aufl.), München.
- Seibel, Wolfgang, 1993: Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt, in: Fischer, Wolfram / Hax, Herbert / Schneider, Hans Karl (Hrsg.): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen, Berlin, S. 111-147.
- Spoerr, Wolfgang 1993: Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht, Köln.
- Webber, Douglas, 1994: The decline and resurgence of the „German model“: the Treuhandanstalt and privatization politics in East Germany, in: Journal of Public Policy 1, S. 151-176.