

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und Ländliche Räume**

**Bernhard Forstner
Folkhard Isermeyer**

**Norbert Hirschauer
Martin Odening**

**Überlegungen zum zukünftigen politischen Umgang mit
Altschulden**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Published in: Landbauforschung Völkenrode 51(2001)3,
pp. 137-148

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Überlegungen zum zukünftigen politischen Umgang mit Altschulden

Bernhard Forstner¹, Norbert Hirschauer², Folkhard Isermeyer¹ und Martin Odening²

Zusammenfassung

Mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 8. April 1997 wurde die Bundesregierung verpflichtet, die Wirkungen der Regelungen zu den DDR-Altschulden in der Landwirtschaft zu untersuchen. Zu prüfen war, ob die grundsätzliche Rückzahlungspflicht der Unternehmen angesichts der gewährten Rückzahlungserleichterungen eine unzumutbare Belastung darstellt. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass die vielfältigen Rückzahlungserleichterungen bei der großen Mehrzahl der Unternehmen zu einer Überkompensation der altschuldenbedingten Nachteile führen. Durch die Anknüpfung der Kapitaldienstzahlungen an die ausgewiesenen Jahresüberschüsse werden die durch Altschulden verursachten Liquiditätsabflüsse bei sehr vielen Unternehmen weit in die Zukunft verlagert. Dies bewirkt, dass einerseits die Altschuldenstände der Unternehmen anwachsen und gleichzeitig kaum Rückflüsse an den Fiskus erfolgen.

Im Beitrag werden verschiedene aus der Altschuldenuntersuchung ableitbare Handlungsalternativen diskutiert und im Hinblick auf relevante politische Ziele und Prämissen bewertet. Wesentliche Bewertungskriterien sind die Gewährleistung der Chancengleichheit, der Beitrag zu einer schnellen Beendigung der „Altschuldenproblematik“, die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen, der bürokratische Aufwand sowie die politische und juristische Durchsetzbarkeit. Aus diesen Ergebnissen können pauschale Erleichterungen (z. B. eine weitere Teilentschuldung oder ein genereller Zinserlass) nicht abgeleitet werden. Dagegen werden folgende Regelungen günstiger beurteilt: (1) unternehmensindividuelle Ablösung der Altschulden auf der Grundlage eines Barwertes künftiger Rückzahlungen und (2) Umwandlung der Altschulden in staatliche Beteiligungen und deren anschließende Veräußerung. Verschärfungen der gegenwärtigen Rückzahlungsregelung werden ebenfalls positiv beurteilt. Sie verbessern zudem die Bewertung der Ablöse- bzw. Umwandlungsalternativen in dem Maße, in dem es gelingt, einen Abbau der bestehenden Überkompensation herbeizuführen.

Schlüsselworte: Altschulden, Rangrücktrittsvereinbarung, Besserungsscheinregelung, Subventionswert, (Teil-)Entschuldung, neue Länder, LPG-Nachfolgeunternehmen, Vermögensauseinandersetzung

Abstract

Reflections on the future political dealing with GDR-credits in agriculture

In its 1997 verdict, the Federal Constitutional Court called for an impact analysis of “Old Debts” in east German agriculture and corresponding governmental regulations. The question to be answered was the following: are the relief measures which accompanied the maintenance of financial obligations originating under the GDR regime sufficient to prevent an unreasonable and therefore unconstitutional economic strain on the companies concerned. According to a study subsequently commissioned by the German government it turns out that in a majority of cases, GDR-caused disadvantages are even overcompensated by the economic benefits of the relief measures. At the same time, however, repayment periods will be prolonged significantly because the dues amount to only a small percentage of accounted profits. Consequently, a further implication is that the state, which is the creditor of “Old Debts”, will see few medium-term revenues.

In this paper we therefore investigate the outcomes of different political options which can be derived from the above mentioned study. In doing so we take into account the following political objectives and constraints: first, the provision of equal opportunity; secondly, a preferable reduction of the required repayment period; thirdly, the reduction of public spending; fourthly, the reduction of costs of administration and finally the legal enforceability. All forms of regulations which create additional benefits on the one hand and maintain actual relief measures on the other hand have to be ruled out because most companies are already overcompensated. In contrast, those regulations which replace future payments by an equivalent one-time redemption sum get the best evaluation. A tightening of actual repayment conditions in order to reduce the existing overcompensation also seems to be favourable, especially if it precedes one-time payment schemes.

Keywords: Old Debts, Subordination Agreement, Debtor Warrant Bond Regulation, Net Present Value of Subsidies, Partial Remission of Debts, New Federal States, Legal Successor of Socialist Farms, Division of Net Assets

¹ Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

² Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus der Humboldt-Universität zu Berlin (HUB), Fachgebiet Allgemeine Betriebslehre des Landbaus, Luisenstraße 5-6, 10099 Berlin

1 Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete die Bundesregierung in seinem „Altschuldenurteil“ vom 8. April 1997, die Entlastungswirkungen der Erleichterungen zu überprüfen, die den Agrarunternehmen mit Altschulden aus DDR-Zeiten gewährt wurden (BVerfG 1997). Nach diesem Urteil hat der Gesetzgeber eine Nachbesserungspflicht, wenn die gewählten Maßnahmen keine ausreichende Entlastungswirkung aufweisen, um eine unzumutbare Belastung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Betroffenen zu vermeiden (Bezug auf Art. 2 I GG). Mit der Überprüfung der Wirkungen beauftragte die Bundesregierung die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig sowie die Humboldt-Universität zu Berlin. Die Ende Februar 2001 fertiggestellte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die große Mehrzahl der Altschuldenunternehmen trotz der grundsätzlichen Pflicht zur Rückzahlung der Altschulden infolge der gewährten Erleichterungen keine Nachteile gegenüber Unternehmen ohne Altschulden erleidet (Forstner und Hirschauer 2001). Eine Nachbesserungspflicht für den Gesetzgeber besteht somit nicht. Die bestehende Rückzahlungsverpflichtung in Form der Besserungsscheinregelung beinhaltet neben zins- und steuermindernden Erleichterungen eine Zahlungsverpflichtung von lediglich 20 % des ausgewiesenen HGB-Jahresüberschusses. Dies führt in der Praxis zu geringen Rückzahlungen und überaus langen Tilgungszeiträumen, die für den Fiskus unbefriedigend sind. Gleichzeitig führt der geringe Abbau der Altschulden aber auch bei vielen betroffenen Unternehmen offensichtlich zu Unzufriedenheit. Dies ist Ausgangspunkt und Veranlassung, um systematisch über Handlungsalternativen nachzudenken.

Im vorliegenden Beitrag werden verschiedene politische Handlungsoptionen zur Lösung dieser als unbefriedigend wahrgenommenen Situation vorgestellt. Dazu werden zunächst die wesentlichen Ergebnisse der Altschuldenstudie zusammengefasst (Punkt 2). Die aus den Ergebnissen ableitbaren Handlungsmöglichkeiten werden in Punkt 3 ausführlich dargestellt und diskutiert. Den Abschluss bildet eine vergleichende Bewertung der aufgezeigten Handlungsoptionen (Punkt 4).

2 Ergebnisse der Altschuldenstudie

Die im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Untersuchung zu den Wirkungen der Altschuldenregelung kommt zu folgendem wesentlichen Ergebnis (Forstner und Hirschauer 2001): Für die große Mehrzahl der betroffenen Unternehmen kommt es durch die geltenden Altschuldenvergünstigungen zu einer „Überkompensation“ der altschuldenbedingten Nachteile. Diese Unternehmen werden folglich besser gestellt als Vergleichsunternehmen ohne Altschulden. Betriebswirtschaftlich ist die geltende Regelung für die betroffenen Unternehmen günstiger, als wenn

man ihnen nach der Wende den nicht mehr werthaltigen Teil der Altkredite ganz erlassen, gleichzeitig aber auch auf alle weiteren Vergünstigungen verzichtet hätte.

Grundlegende Überlegung der Studie ist, dass sich der Umfang von Erleichterungen, die auf der Finanzierungsseite eines Unternehmens ansetzen, grundsätzlich nicht über den Unternehmenserfolg bzw. über erfolgsabhängige Rückzahlungen bemessen lässt. Dieser betriebswirtschaftliche Sachverhalt wird in der öffentlichen Diskussion vielfach übersehen. Bei den Altschuldenregelungen handelt es sich um einen komplexen Maßnahmenkatalog, dessen betriebswirtschaftliche Auswirkungen nicht a priori auf der Hand liegen. Durch das Zusammenwirken der Determinanten (1) eingeschränkte Werthaltigkeit altkreditfinanzierter Aktiva nach der Wende und (2) verringerter Kapitalabfluss bei der Vermögensauseinandersetzung einerseits sowie den im Rahmen der Besserungsscheinregelung gewährten (3) Zinsvergünstigungen und (4) Steuererleichterungen in Verbindung mit Stundungsmöglichkeiten andererseits ist der Umfang der Be- und Entlastungswirkungen schwer zu überblicken. Die Studie verwendet folglich einen auf betriebswirtschaftlichen Kalkülen beruhenden Ansatz.

Die Bemessung der betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Altschulden beruht zum einen auf der Feststellung der „alkreditbedingten Zusatzverschuldung“ der Unternehmen und zum anderen auf der Quantifizierung des durch die Besserungsscheinregelung erzeugten Subventionswertes. Die altkreditbedingte Zusatzverschuldung lässt sich wie folgt ermitteln (Forstner und Hirschauer 2001, S. 42-44):

- Altkredit nach der Teilentschuldung durch die Treuhandanstalt
 - altkreditfinanzierte werthaltige Umlaufmittel und Anlagegüter
 - verringerter Kapitalabfluss bei der Vermögensauseinandersetzung nach dem LwAnpG
- = **alkreditbedingte Zusatzverschuldung**

Die altkreditbedingte Zusatzverschuldung liegt in 95 % der Unternehmen bei unter 38 % der nominalen Altkredithöhe nach der Teilentschuldung; bei der Hälfte der Unternehmen liegt die Zusatzverschuldung sogar unter 22 % (Forstner und Hirschauer 2001, S. 205). Dieser Zusatzverschuldung steht mit der Besserungsscheinregelung ein komplexes Bündel aus verschiedenen Vergünstigungen gegenüber, das einen Subventionswert generiert. Die Nettowirkung der Altschulden und der Altschuldenregelungen insgesamt lässt sich wie folgt berechnen:

- alkreditbedingte Zusatzverschuldung
 - Subventionswert der Rückzahlungserleichterungen
- = **Nettowirkung der Altschulden und Altschuldenregelungen**

In der großen Mehrzahl der Unternehmen überschreitet der Subventionswert die ursprünglichen altschuldenbedingten Nachteile. Bei dem sich abzeichnenden Rückzahlungsverlauf liegt der aus den Rückzahlungserleichterungen resultierende Subventionswert in den meisten Fällen deutlich über 50 % des ursprünglichen Altkreditbetrages nach Teilentschuldung. Dieser Subventionswert steigt mit zunehmender Rückzahlungsdauer an, da die Altschulden im Vergleich zu alternativen Finanzierungsquellen am Kapitalmarkt die zinsgünstigste Finanzierung für die Unternehmen darstellen. Die Unternehmen werden daher, sofern sie betriebswirtschaftlich handeln, die Rückzahlung der Altschulden, z. B. durch die Nutzung einschlägiger Bewertungs- und Ansatzwahlrechte, möglichst lange hinauszögern. Die bei den Unternehmen verbleibende betriebswirtschaftliche Belastung durch die Rückzahlung der Altschulden beläuft sich gerade in Fällen mit hohen Altverbindlichkeiten und langsamer Rückzahlung lediglich auf einen Bruchteil der nominalen Schuldbeträge. Im Gegenzug ergibt sich für den Staat nur ein sehr geringer Wert der zukünftigen Rückzahlungen. Im Gegensatz zur Wahrnehmung vieler Betroffener sind also gerade bei schlechter wirtschaftlicher Lage und hohen Altschulden die auf der Finanzierungsseite der Unternehmen ansetzenden Begünstigungen der aktuellen Altschuldenregelungen besonders hoch.

Da die Rückzahlungen der großen Mehrzahl der betroffenen Unternehmen bisher und voraussichtlich auch mittelfristig unter den gegebenen Rahmenbedingungen gering bleiben werden, steigt die Altschuldenhöhe vieler Unternehmen aufgrund auflaufender Zinsen mittelfristig jedoch an. Auf der Grundlage einer prospektiven Entwicklungsschätzung wurde gezeigt, dass von den Altschuldenunternehmen nur rund 5 % ihre Altschulden bis zum Jahr 2010 zurückzahlen werden (Forstner und Hirschauer 2001, S. 193-196). Die Altschuldenrückzahlung wird sich bei den bestehenden Vergünstigungen in vielen Fällen sehr lang (> 50 Jahre) hinziehen.

3 Möglichkeiten zur Umgestaltung der Altschuldenregelungen

Insbesondere mit dem Argument der langen Dauer der voraussichtlichen Altschuldenrückzahlung fordern Vertreter der betroffenen Unternehmen weitere Erleichterungen (Böhme 2000, S. 370; Wustmann et al. 2001, S. 18 u.a.). Im Vordergrund stehen dabei Forderungen nach einer grundsätzlichen Neubewertung der mit Altkrediten finanzierten Objekte, die zu einer weiteren Teilentschuldung führen soll, und nach einem generellen Erlass der auf Altkredite aufgelaufenen Zinsen. Der Staat als Gläubiger der Altschulden hat dagegen - bei gleichzeitiger Sicherstellung eines verfassungsrechtlich erforderlichen Entlastungsmaßes - verständlicherweise Interesse an einer zügigen und möglichst hohen Rückzahlung der Altschulden.

Darüber hinaus soll der mit einer Neuregelung verbundene bürokratische Aufwand möglichst gering sein.

Der Umfang der staatlichen Altschuldenhilfen wurde bisher - wie bei vielen anderen komplexen Subventionsmaßnahmen - im Gegensatz zu direkten und damit ihrer Höhe nach offensichtlichen Transfers sowohl von der gebenden (Staat) als auch der empfangenden Seite (Unternehmen) häufig unterschätzt. Das mit der Altschuldenstudie bereitgestellte Wissen um den Umfang der gewährten Erleichterungen und des voraussichtlichen Rückzahlungsverlaufs der Altschuldenunternehmen erleichtert die Suche nach politischen Alternativen beim künftigen Umgang mit Altschulden. Orientiert man sich an den o. a. widersprüchlichen Zielen der verschiedenen politischen Akteure, so ergäben sich grundsätzlich folgende Handlungsalternativen zu den gegenwärtig geltenden Altschuldenregelungen:

- (1) Pauschale Erleichterungen, wie z. B. weitere Teilentschuldung oder genereller Zinserlass.
- (2) Einzelfallbezogene Erleichterungen für „Härtefälle“, d.h. für Unternehmen, die trotz der bestehenden Regelungen eine *deutliche* Unterkompensation ihrer altschuldenbedingten Zusatzverschuldung aufweisen.
- (3) Ablöseregelung, bei der die Altschulden von den Unternehmen durch eine Einmalzahlung in Höhe des Barwertes der künftig erwarteten Rückzahlungen abgelöst werden können.
- (4) Umwandlungsregelung, die zunächst eine Umwandlung der Altschulden in eine ordentliche staatliche Unternehmensbeteiligung und deren anschließende Veräußerung vorsieht.
- (5) Pauschale Verschärfung der geltenden Besserungsscheinregelung, z.B. durch Rücknahme einzelner Vergünstigungen und Erhöhung der Kontrollintensität.

Pauschale Zusatzvergünstigungen bei unveränderter Gültigkeit der geltenden Rückzahlungserleichterungen, z. B. in Form einer weiteren Teilentschuldung oder eines generellen Zinserlasses, sind nicht aus den Ergebnissen der Altschuldenstudie abzuleiten. Aufgrund der in den meisten Fällen bestehenden Überkompensation der altschuldenbedingten Nachteile würde eine pauschale Verbesserung der Lage der Altschuldenunternehmen zu einer Benachteiligung der Unternehmen ohne Altschulden führen. Dies widerspräche dem allgemeinen Grundsatz der Chancengleichheit und könnte eventuell juristische Probleme (national und auf EU-Ebene) nach sich ziehen. Im Folgenden werden deshalb lediglich die auf der Grundlage der Altschuldenstudie grundsätzlich in Betracht kommenden Handlungsoptionen (2) bis (5) einer ausführlichen Diskussion unterzogen.

3.1 Erleichterungen für „Härtefälle“

Einzelfallbezogene Erleichterungen für „Härtefälle“ in dem Sinne, dass auch für die wenigen Fälle, die durch die

bestehenden Regelungen nicht voll kompensiert werden, ein 100-prozentiger Ausgleich für altschuldenbedingte Nachteile gewährt wird, könnten aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten vordergründig sinnvoll erscheinen. Zur Vermeidung von Missverständnissen ist aber darauf hinzuweisen, dass altschuldenbedingte „Härte“ in diesem Zusammenhang lediglich impliziert, dass bei einem Unternehmen ein ursächlich auf die Aufrechterhaltung der Altverbindlichkeiten zurückzuführender Nachteil verbleibt. Bei sehr geringer Werthaltigkeit, einer geringen Abfindungersparnis bei der Vermögensauseinandersetzung und einem geringen Subventionswert der Rückzahlungserleichterungen ist in Einzelfällen eine verbleibende Nettobelastung durch Altschulden denkbar. Mit anderen Worten: Vor allem erfolgreiche Unternehmen, die ihre Altschulden schnell zurückzahlen und die somit im Rahmen der Rückzahlungserleichterungen nur in den Genuss relativ geringer Subventionswerte kommen, würden im o.a. Sinne zur Gruppe der „Härtefälle“ gehören.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das BVerfG dieser Gerechtigkeitsargumentation nicht gefolgt ist und keine 100-prozentige Kompensation altschuldenbedingter Nachteile gefordert hat. Vielmehr hält es ein Entlastungsmaß für erforderlich, das eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit vermeidet. Es soll sichergestellt werden, dass die betroffenen Unternehmen nicht aufgrund von Schwierigkeiten, die auf die Aufrechterhaltung der Altschulden zurückgehen, die sie aber nicht durch eigene Anstrengungen überwinden können, in ihrer Lebensfähigkeit bedroht werden. Durch die aktuelle Altschuldenregelung verzeichnen erfolgreiche Unternehmen mit schneller Rückzahlung tatsächlich eine geringere Entlastung (i.e. geringere Subventionswerte) als weniger Erfolgreiche mit langsamer Rückzahlung. Obgleich die rechtliche Notwendigkeit und der politische Wille zur Gewährung weiterer Begünstigungen an erfolgreiche, aber nicht voll kompensierte Unternehmen bezweifelt werden darf, wird diese Option unter dem Begriff „Härtefallregelung“ diskutiert, da sie insbesondere die „Gerechtigkeitsargumentation“ der Betroffenen aufgreift¹.

Nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen (vgl. Forstner und Hirschauer 2001) sind nur sehr wenige Unternehmen den hier als „Härtefälle“ bezeichneten, nicht voll kompensierten Unternehmen zuzuordnen. Daher erscheint eine administrative Überprüfung aller Unternehmen hinsichtlich des jeweiligen Kompensationsgrades wenig sinnvoll. Vorstellbar ist dagegen, dass die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, eine *erhebliche* unternehmensindividuelle Nettobelastung infolge von Altschulden selbst nachzuweisen. Der Nachweis könnte an Hand eines einfachen Schemas, das auf die relevanten unterneh-

mensbezogenen Einflussfaktoren der Be- und Entlastungswirkungen der Altschuldenregelungen Bezug nimmt, erfolgen. Die administrativen Kosten einer Härtefallregelung wären vermutlich gering, wenn der Nachweis einer *erheblichen* Nettobelastung auf die Unternehmen übertragen wird und aufgrund dieser Vorselektion nur eine geringe Anzahl von Anträgen zu überprüfen ist.

Insgesamt sind bei der Geltendmachung und Überprüfung der Altschuldenwirkungen fünf Gruppen von Einflussfaktoren zu berücksichtigen: (1) die Höhe des zurückzuzahlenden Altkredites nach der Entschuldung, (2) die eingeschränkte Werthaltigkeit der altkreditfinanzierten Aktiva, (3) die durch die Altschulden erzielte Abfindungersparnis bei der Vermögensauseinandersetzung, (4) der Rückzahlungsverlauf und damit die Höhe des auf der Finanzierungsseite gewährten Vorteils (i.e. Subventionswert der Rückzahlungserleichterungen) sowie (5) die Bewertung der altkreditfinanzierten Aktiva in der DM-Eröffnungsbilanz und die dadurch eventuell verursachte Steuerersparnis durch erhöhte Abschreibungen in den Folgejahren.

Ad (1): Der nach der Teilentschuldung zurückzuzahlende (bilanziell entlastete) Altkreditbetrag als Ausgangspunkt aller weiterer Überlegungen steht für jedes Unternehmen eindeutig fest.

Ad (2): Für die Werthaltigkeit liegen bei den sog. Grundmittelkrediten die von den Unternehmen gemachten Angaben bei der Teilentschuldung vor. Da nur der Kreditanteil für nicht nutzbares Vermögen als ablösefähig anerkannt wurde und die Unternehmen ein Interesse an einer möglichst hohen Entschuldung hatten, ist davon auszugehen, dass die Angaben der Unternehmen eine Untergrenze der Werthaltigkeit darstellen. Bei den sog. Umlaufmittelkrediten und sonstigen Krediten sind die Angaben des antragstellenden Unternehmens zu prüfen. Nach Berücksichtigung der Werthaltigkeit ergibt sich die anfängliche Zusatzbelastung durch Altkredite.

Ad (3): Sowohl der teilentschuldete als auch der bilanziell entlastete Betrag waren bei der Vermögensauseinandersetzung nach LwAnpG vom zu verteilenden Eigenkapital abzuziehen. Die Höhe der durch Altschulden verursachten Abfindungersparnis ist für das einzelne Unternehmen eindeutig zu bestimmen, da sowohl der ursprüngliche Altkreditbetrag als auch der quotale Eigenkapitalabfluss bekannt sind.

Ad (4): Das antragstellende Unternehmen hat durch einen Erfolgs- und Tilgungsplan seine Annahme bzgl. des geringen unternehmensindividuell erzielten Subventionswertes zu belegen². Gleichzeitig weist es dadurch seine Ertragskraft und damit Sanierungsfähigkeit nach.

Ad (5): Darüber hinaus sollte nachgewiesen werden, dass die altkreditfinanzierten Aktiva in der DM-Eröff-

¹ Für „notleidende“ Unternehmen mit langsamer Rückzahlung lassen sich aufgrund der bestehenden Überkompensation keine durch Altschulden zu begründenden Vergünstigungen ableiten.

² Prinzipiell ließe sich die Gewährung eines „Härtefallsausgleiches“ auch in die nahe Zukunft verlagern, z.B. ins Jahr 2010, wenn der Härtefall „unvollständige Kompensation“ durch baldige Rückzahlung und einen dadurch verursachten geringen Subventionswert zweifelsfrei belegt ist.

nungsbilanz nicht höher bewertet wurden als das antragstellende Unternehmen jetzt im Hinblick auf die Werthaltigkeit geltend macht. Anderenfalls kommt es zu Steuerersparnissen durch erhöhte Abschreibungen in den Folgejahren. Dies stellt einen Vorteil dar, der den geltend gemachten Nachteil einer eingeschränkten Werthaltigkeit mindert und der durch die Diskontierung der Steuerersparnisse in den Folgejahren zu berücksichtigen ist.

Weitere Voraussetzungen für die Härtefallregelung könnten der Nachweis einer korrekten Vermögensauseinandersetzung sowie die Vorlage von Steuer- und HGB-Abschlüssen der vergangenen Jahre (zur Prüfung der Übertragung von Betriebsprüfungsergebnissen auf die Bemessungsgrundlage der Besserungszahlungen) sein.

Die Einflussfaktoren (1) bis (3) sowie (5) können auf der Unternehmensebene eindeutig bestimmt und relativ einfach überprüft werden. Der von den Unternehmen geltend gemachte Subventionswert muss jedoch auf die Plausibilität der Annahmen hin geprüft werden. Angesichts des bereits verstrichenen Rückzahlungszeitraumes und bei realistischen Annahmen bzgl. maximal zu erwartender zukünftiger Rückzahlungen lassen sich jedoch „relativ sichere“ Untergrenzen des unternehmensindividuell wirksamen Subventionswertes bestimmen. In einer Vielzahl von Fällen werden bereits die vergleichsweise „harten“ Einflussfaktoren (1) bis (3) sowie (5) zu einer vollständigen Kompensation führen. Eine Antragsflut ist daher nicht zu erwarten. Die voraussichtliche Belastung des Staatshaushalts durch die verminderten Einnahmen einer solchen Regelung dürfte folglich ebenfalls begrenzt sein.

3.2 Umwandlung durch Ablösung der Altschulden

In Punkt 3.1 wurde dargelegt, dass die vermutlich geringe Zahl von Unternehmen, die durch die Besserungsscheinregelung altschuldenbedingte Nachteile erfährt, grundsätzlich durch eine einzelfallbezogene Prüfung identifiziert und ggf. kompensiert werden kann. Gleichzeitig hätte eine ansonsten unveränderte Beibehaltung der gegenwärtigen Altschuldenregelung zur Folge, dass die „Altschuldenproblematik“ als Ganzes keiner schnellen Lösung zugeführt wird, da sich die Rückzahlung im Einzelfall über viele Jahrzehnte hinziehen wird. Wie eingangs erwähnt, löst diese Vorstellung sowohl im politischen Raum als auch bei den betroffenen Unternehmen Unbehagen aus und lässt nach Lösungen suchen, die bei etwa unveränderter Belastung für die Unternehmen bzw. den Staat zu einer schnelleren Rückführung der Altschulden führen. Ein derartiger Vorschlag wird im Folgenden unter dem Begriff „Ablöseregelung“ diskutiert. Darunter wird die Ablösung der bestehenden Altschulden durch eine Einmalzahlung durch das Altschuldenunternehmen verstanden.

Die Frage, die sich unmittelbar stellt, lautet: Wie hoch sollte der Ablösebetrag sein? Bei der Annäherung an eine Antwort sind die folgenden Punkte zu beachten:

- Bei bestehender Rechtslage, von der im Folgenden ausgegangen wird, haben die in den bestehenden privatrechtlichen Verträge zur Rangrücktrittsvereinbarung festgelegten Rückzahlungsbedingungen unbefristet Gültigkeit. Die Verträge lassen sich nur umwandeln, wenn beide Vertragsseiten, d. h. die Unternehmen einerseits und altschuldenführenden Banken bzw. der Staat andererseits, dem zustimmen. Dies wird erwartungsgemäß nur dann der Fall sein, wenn beide Seiten sich durch eine Veränderung gegenüber dem Status quo nicht schlechter stellen.
- Das Verhältnis zwischen Staat (Erblastentilgungsfonds) und Altschuldenunternehmen entspricht - zumindest auf den ersten Blick - einem Nullsummenspiel, d. h. es ist nicht möglich, eine neue Altschuldenregelung zu finden, die sowohl dem Staat als auch den Unternehmen finanzielle Vorteile bringt³. Dies liegt daran, dass das Verhältnis zwischen Erblastentilgungsfonds und altschuldenführenden Banken in der Weise festgelegt ist, dass den Banken anstelle der Altschulden Ausgleichsforderungen zugeteilt wurden, die zu festen Konditionen durch den Erblastentilgungsfonds getilgt werden. Zahlungen, die die Banken von den Altschuldenunternehmen erhalten, werden im Gegenzug an den Erblastentilgungsfonds weitergeleitet. Die Banken erhalten für die Dienstleistung von den Altschuldenunternehmen eine Verwaltungskostenpauschale. Damit belastet jede Neuregelung, die zu einer Verminderung des Altschuldenkapitaldienstes führt, den Erblastentilgungsfonds. Offensichtlich ist eine Besserstellung einer Partei nur auf Kosten einer anderen möglich.

Nimmt man beide genannten Punkte zusammen, so engt sich der Gestaltungsspielraum für eine Ablöseregelung ein. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Ablösesumme wird der Barwert der erwarteten Kapitaldienstleistungen im Rahmen der bestehenden Besserungsscheinregelung sein. Einer Ablösung der Altschulden durch eine solche Einmalzahlung sollten erwartungsgemäß sowohl Unternehmen als auch Staat zustimmen, denn der Übergang zum Barwert bedeutet nur eine (erwünschte) zeitliche Umverteilung der Zahlungsströme, bei der die interpersonelle Verteilung dieser Zahlungen unverändert bleibt. Die Feststellung des unternehmensindividuellen Rückzahlungsverlaufes stellt allerdings bei der Bestimmung wirkungsgleicher Ablösebeträge ein Problem dar. Wenn die Vorteile der Rückzahlungserleichterungen - wie dies die öffentliche Diskussion nahe legt - von Seiten der Betroffenen jedoch als geringwertiger eingeschätzt werden als dies eine definitionsgemäße Berechnung wirkungsgleicher Subventionswerte ausweist, so ergibt sich ein Verhandlungsspielraum. Falls die Unternehmen die zukünftige Belastung durch die Rückzahlungen tatsächlich höher bewerten, müssten sie bereit sein, höhere Ablö-

³ Bei genauerer Betrachtung sind allerdings doch Win-Win-Situationen denkbar, auf die nachstehend eingegangen wird.

sebeträge als den errechneten Barwert der zukünftigen Kapitaldienstleistungen zu bezahlen (Barwert plus x). Ein Verhandlungsspielraum ergibt sich - in betriebswirtschaftlicher Terminologie - folglich dann, wenn die Unternehmen zukünftige Zahlungen weniger stark diskontieren als der Staat.

Bei *sehr* langen Rückzahlungszeiträumen lässt sich der maximale Gegenwartswert der zukünftigen Rückzahlungen als Barwert einer ewigen Rente annähern⁴. Bei realistischen Gewinnannahmen und Kalkulationszinsfüßen ergeben sich so - ganz unabhängig von der Altschuldenhöhe - sehr geringe Barwerte der Besserungszahlung nach Steuern. Damit wird deutlich, dass sich die betriebswirtschaftliche Belastung durch die Besserungszahlungen bei langen Rückzahlungszeiträumen lediglich auf einen - von der Altschuldenhöhe abhängigen - Bruchteil der nominalen Schuldbeträge beläuft.

Angesichts der möglicherweise erstaunlichen Relationen von Altschuldenbetrag und Barwert bzw. Ablösebetrag, die sich aufgrund dieser finanzmathematischen Überlegungen ergeben, sei nochmals betont, dass eine solche Ablösung keinen über die gegenwärtige Besserungsscheinregelung hinaus gehenden Vorteil beinhaltet; vielmehr ist sie Ausdruck bereits bestehender Vergünstigungen. Durch die Berechnung von Barwerten wird weiterhin deutlich, dass die Bereitschaft der Unternehmen, einen bestimmten Betrag zur Ablösung der Altschulden zu zahlen, mit sinkender Rentabilität abnimmt. Dies ist unmittelbare Konsequenz der Koppelung der Kapitaldienstleistungen an den Jahresüberschuss im Rahmen der Besserungsscheinregelung. Wenn im Extremfall davon ausgegangen werden muss, dass dauerhaft keine Gewinne erzielt oder genauer gesagt im Jahresabschluss ausgewiesen werden, dann existiert kein positiver Ablösebetrag, den das Unternehmen bei rationaler Betrachtung bereit wäre zu zahlen.

Im Hinblick auf Akzeptanz und Implementierbarkeit einer Ablöseregulation sollen nachstehend zwei Problemfelder diskutiert werden:

- (1) Gibt es Faktoren, die darauf hinwirken, dass einerseits die Unternehmen bereit sind, etwas mehr als den Barwert der Besserungsscheinzahlung zur Ablösung der Altschulden zu zahlen und andererseits der Staat bereit ist, etwas weniger als diesen Barwert zu fordern (sog. Win-Win-Situation)?
- (2) Wie kann der Barwert der künftigen Besserungsscheinzahlungen konkret quantifiziert werden?

3.2.1 Mögliche Gründe für eine Win-Win-Situation bei Ablösung der Altschulden

Im Falle einer ausgeprägten Win-Win-Situation wären die Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure (Unternehmen, Staat) und die Wahrscheinlichkeit zu einer Ablösung zu kommen, selbst bei Annahme begrenzt rationaler Handlungsweisen vermutlich groß. Folgende Einflussfaktoren deuten darauf hin, dass die sofortige Ablösung der Altschulden tatsächlich eine Lösung darstellen könnte, die für beide Seiten vorteilhafter ist als die aktuelle Regelung.

- Durch eine Ablösung der Altschulden könnten **Transaktionskosten** gespart werden. Bislang bezahlen die Unternehmen gemäß Rangrücktrittvereinbarung jährlich eine Verwaltungskostenpauschale an die jeweilige Gläubigerbank in Höhe von 0,25 % p. a. des im Rang zurückgetretenen ursprünglichen Forderungsbetrages. Da diese jährlichen Kosten absolut gleich bleiben, gewinnen sie v.a. zum Ende der Rückzahlung hin (i.e. bei geringer prozentualer Restschuld) an Bedeutung. Für die meisten Unternehmen wirken sie sich bislang nur geringfügig auf die zu akzeptierende Höhe der Ablösesumme aus.
- Ein weiterer Vorteil, der sich aus einer Ablöseregulation für beide Seiten ergibt, besteht in der Reduzierung der Unsicherheit der künftigen Ein- bzw. Auszahlungen im Rahmen der Besserungsscheinregelung. Unsicherheit wird in diesem Zusammenhang durch eine Vielzahl von Faktoren hervorgerufen: Die Höhe der künftigen Gewinne ist nicht exakt vorhersehbar, die steuerlichen Rahmenbedingungen, die die Vorteilhaftigkeit der gegenwärtigen Regelung mit bestimmen, können - wie die jüngste Unternehmensteuerreform zeigt - Änderungen unterliegen, und es ist nicht einmal sicher gestellt, dass alle Altschuldenunternehmen das Ende der z. T. sehr langen Rückzahlungsdauern „erleben“ werden. Geht man realistischer Weise davon aus, dass sowohl der Staat als auch die Unternehmen risikoavers sind, so sind bei der Bestimmung des Sicherheitsäquivalents des Barwertes der Kapitaldienstleistungen **Risikozuschläge** (aus Sicht der Unternehmen) bzw. **Risikoabschläge** (aus Sicht des Staates) vorzunehmen. Dieser Sachverhalt drückt sich auch darin aus, dass festverzinsliche Darlehen regelmäßig einen höheren durchschnittlichen Effektivzins aufweisen als solche mit variablem Zinssatz.
- Auf Seiten des Staates kommt hinzu, dass politische Akteure Einzahlungen in den Staatshaushalt - in manchen Fällen wohl auch jenseits wirtschaftlich zu rechtfertigender Begründungen - generell vorzuziehen versuchen, während sie Auszahlungen vorzugsweise zeitlich strecken oder verschieben. Erklärbar ist eine solche **kurzfristige Finanzorientierung** dadurch, dass dies den aktuell tätigen Politikern einen größeren Handlungsspielraum ermöglicht.

⁴ Durch die Aufteilung der Besserungszahlung in einen Tilgungs- und Zinsanteil sowie den gleichzeitigen Erlass der Zinseszinsen ergibt sich in jedem Fall eine endliche Rückzahlung. Aufgrund der geringen Rückzahlungsverpflichtung sind jedoch in vielen Fällen sehr lange Rückzahlungszeiträume zu erwarten.

- Häufig wird von den betroffenen Unternehmen vorge-
tragen, die gegenwärtige Altschuldenregelung verhin-
dere „vernünftige“ unternehmerische Entscheidungen.
Dies entspricht dem Argument, dass es durch die
gewinnabhängige Abführungsverpflichtung zu verrin-
gerten Grenzgewinnen sinnvoller Investitionsmaßnah-
men kommt. Durch die Beendigung des Altschuldenthe-
mas (z. B. durch eine Ablöseregulung) ließen sich dem-
zufolge vorhandene, aber bislang nicht genutzte **Ratio-
nalisierungspotenziale** bei den Unternehmen erschlie-
ßen. Dies würde auf Seite des Staates zu einer Absen-
kung des wirkungsgleichen Barwertes führen, da im Fall
der Ablösung ein Teil der entfallenden Besserungszah-
lungen durch erhöhte Steuern aus gestiegenen Gewin-
nen kompensiert würde. Auf Seiten des Unternehmens
würde die Ausschöpfung von Rationalisierungspotenzi-
alen zu einer Erhöhung des Barwertes führen, da im Fall
der Ablösung nicht nur die Besserungszahlung entfällt,
sondern zusätzliche Gewinne ermöglicht werden. Die
skizzierte Möglichkeit eines derartigen Sachverhaltes
und damit Existenz eines Verhandlungsspielraums ist
prinzipiell nicht auszuschließen. Welche Bedeutung die-
sem Aspekt letztlich zukommt, ist aber sehr schwer zu
quantifizieren.
- Auch auf einem vollkommenen Kapitalmarkt diskontie-
ren die Unternehmen wegen der auf zukünftige Gewin-
ne zu entrichtenden Steuern zukünftige Zahlungen
weniger stark als der Staat. Bei einer Bruttorendite in
Höhe des Zinssatzes für langfristige Staatsanleihen dis-
kontieren die Unternehmen nur mit der geringeren Net-
torendite (nach Steuern), der Staat jedoch mit eben die-
sem Zinssatz für langfristige Staatsanleihen. Durch das
Auseinanderfallen der Kalkulationszinssfüße ergeben
sich für die Unternehmen höhere Barwerte⁵ als der
Staat sie für die ihm entgehenden zukünftigen Besse-
rungszahlungen fordert. Dieser Effekt verstärkt (verrin-
gert) sich, wenn die tatsächlich erzielten Bruttorenditen
unter (über) dem Zinssatz für Staatsanleihen liegen.

Die angeführten Gründe sprechen für eine Win-Win-
Situation bei Einigung auf eine Ablöseregulung zugunsten
der beiden Akteure „Unternehmen“ und „Staat“. Daneben
ergeben sich jedoch möglicherweise für maßgebliche Per-
sonengruppen innerhalb der Unternehmen durch eine
Ablösung der Altschulden auch Nachteile, die nicht aus
dem Verhältnis Unternehmen/Staat resultieren. Dies ist
bspw. dann der Fall, wenn präsumtive Käufer von Unter-
nehmensanteilen (z. B. bei einem Management Buyout) an
günstigen Preisen für die Übernahme von Unternehmens-
beteiligungen interessiert sind. Bei einer mit Blick auf die

⁵ Diese Aussage gilt nur dann, wenn man davon ausgeht, dass es im jeweiligen Unternehmen nicht zu einer Verringerung zukünftiger Gewinne durch den Kapitalabfluss kommt. Ansonsten verliert der Staat durch die Ablöseregulung nicht nur die zukünftigen Kapitaldienstzahlungen auf Altschulden, sondern auch zusätzliche Steuereinnahmen. Dies erhöht wiederum seinen wirkungsgleichen Barwert auf die Barwerthöhe des Unternehmens.

nominalen Bilanzwerte erfolgenden Preisfindung ist vor-
stellbar, dass verkaufwillige Anteilseigner vor einer Ablö-
sung - aufgrund der die Einmalzahlung übersteigenden
nominalen Altschulden - geringere Preise für ihre Beteili-
gungen fordern als nach einer Ablösung. Dies wird immer
dann der Fall sein, wenn ihnen die Höhe des mit der
aktuellen Altschuldenregelungen generierten Subven-
tionswertes, der faktisch eine zukünftige Eigenkapitalhilfe
darstellt, nicht deutlich vor Augen steht.

3.2.2 Bestimmung der Höhe der Ablösebeträge

Die Bestimmung eines Barwertes bzw. einer Ablöse-
summe setzt neben der Festsetzung eines geeigneten Kapi-
talisators die Kenntnis der künftigen Besserungsschein-
zahlungen der Unternehmen voraus. Diese Information ist
v. a. seitens des Staates nicht gegeben bzw. kann nur kos-
tenträchtig beschafft werden. Im Folgenden werden ver-
schiedene Möglichkeiten zur Approximation des Barwertes
bzw. der Ablösesumme diskutiert. Im Einzelnen sind dies
(a) die Festlegung einer pauschalen Ablösequote, (b)
die unternehmensindividuelle externe Prognose der Besse-
rungszahlungen durch den Staat und (c) ein Bietverfahren.

(a) Pauschale Ablösequote

Ein administrativ sehr einfach umzusetzendes Verfahren
bestände in der Festsetzung eines pauschalen, d.h. nicht
betriebsspezifischen Ablöseverhältnisses von einmaliger
Ablösesumme und gegenwärtigem Altschuldenbetrag,
bspw. 1:5 oder 1:10. Ein solches Vorgehen wäre aus fiska-
lischer Sicht allerdings suboptimal. Zum einen würden
Unternehmen, deren tatsächliches Verhältnis von Barwert
und Altschulden höher ist, Mitnahmeeffekte auf Kosten
des Staates erzielen (Abb. 1). Zum anderen würden Unter-
nehmen mit einem geringeren Verhältnis dieses Angebot
nicht annehmen. Das heißt, es würden gerade diejenigen
Unternehmen, die lange Rückzahlungsdauern ihrer Alt-
schulden erwarten, den Status quo vorziehen, womit das
eigentliche Anliegen einer solchen Regelung, nämlich die
schnelle Beendigung der „Altschuldenproblematik“, trotz
der staatlichen Mehrkosten verfehlt wäre.

(b) Externe Prognose durch den Staat

Die wohl einfachste Form, staatlicherseits zu betriebsin-
dividuellen Ablösesummen zu gelangen, besteht in einer
No-Change-Prognose. Dabei wird unterstellt, die künftigen
Gewinne und Besserungszahlungen würden sich in
gleicher Weise wie in der Vergangenheit entwickeln. Bei-
spielweise könnte man den Durchschnitt der Kapital-
dienstleistungen seit Beginn der Rangrücktrittsvereinba-
rung oder der letzten drei Jahre für die Prognose zugrunde
legen. Gegebenenfalls wäre eine Bereinigung um Kapital-
dienstleistungen vorzunehmen, die auf einmalige Vorgän-
ge, z. B. den Verkauf nicht betriebsnotwendigen Vermö-

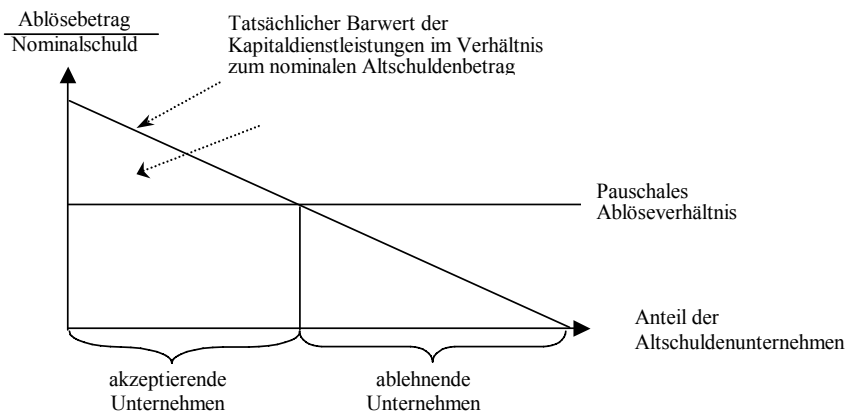


Abb. 1
Mitnahmeeffekte eines pauschalen Ablöseverhältnisses

gens, zurückzuführen sind. De facto würde dies allerdings einer weitgehenden Streichung der Altschulden gleich kommen, da in einer Vielzahl der Altschuldenunternehmen in der Vergangenheit keine Gewinne ausgewiesen wurden⁶. Eine einfache No-Change-Prognose oder Trendfortschreibung wäre in dem Maße fehlerhaft, in dem die Unternehmen in der Vergangenheit in der Lage waren, Gewinne durch bilanzpolitische Maßnahmen in die Zukunft zu verlagern⁷, oder in dem in der Zukunft Rationalisierungseffekte zu erwarten sind. Subtilere Prognoseansätze, wie sie etwa von Forstner und Hirschauer (2001) verwendet wurden, können solche Veränderungen prinzipiell berücksichtigen. Dabei wurde der Versuch unternommen, künftige Gewinne durch Gruppenprognosen zu schätzen, in die Expertenwissen über betriebliche Anpassungsmöglichkeiten sowie über die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingeflossen ist. Darüber hinaus könnte man auch von externer Seite mit erheblichem Aufwand versuchen, betriebsindividuelle Entwicklungspläne aufzustellen. Die Erfahrungen mit derartigen Prognoseansätzen zeigen jedoch, dass deren Ergebnisse mit großer Unsicherheit behaftet sind, da sich insbesondere krisenhafte Ereignisse, aber auch technologische Fortschritte und betriebliche Anpassungsreaktionen nur sehr schwer abschätzen lassen. Zudem ist es kaum möglich, das tatsächliche Entwicklungs- bzw. Managementpotenzial extern zu prognostizieren.

(c) Bietverfahren

Die angesprochene Ungenauigkeit einer auf externen Informationen basierenden Gewinnprognose legt den

Gedanken nahe, Gewinnerwartungen auch auf unternehmensinterne Informationen zu stützen. Dies könnte in der Weise erfolgen, dass jedes Altschuldenunternehmen angeboten wird, dem Staat ein Angebot für seine Ablösesumme zu unterbreiten. Dabei tritt allerdings das grundsätzliche Problem auf, dass es aus Sicht der Unternehmen nicht nur schwierig ist, die eigenen Gewinne vorherzusagen, sondern darüber hinaus ein Anreiz besteht, möglichst geringe Gewinnerwartungen und damit Ablösesummen anzugeben. Aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie dürfte es kaum möglich sein, bewusste Verzerrungen nach unten staatlicherseits nachzuweisen. Vergleichbare Situationen werden in der informationsökonomischen Literatur an verschiedenen Stellen analysiert, und es werden Mechanismen oder Vertragskonstruktionen vorgeschlagen, die einen Anreiz zu wahrheitsgemäßem Berichten von Präferenzen oder Gewinnen bieten⁸. Zwei Ansätze scheinen in diesem Kontext erwägenswert:

- „Tiefstapeln“ seitens der Unternehmen könnte dadurch abgemildert werden, dass sich der Staat das Recht vorbehält, die von den Unternehmen unterbreiteten Angebote zur Altschuldenablösung abzulehnen. Der Staat definiert für jedes Unternehmen ein Mindestgebot, das diesem jedoch nicht bekannt ist. Klar ist nur, dass die Wahrscheinlichkeit einer Annahme mit der Höhe des Angebotes steigt. Beispielsweise könnte sich die Höhe des Mindestgebotes an einer staatlicherseits vorgenommenen externen Entwicklungsprognose oder auch an den Angeboten vergleichbarer Unternehmen orientieren. Dadurch würde eine Art Konkurrenzmechanismus etabliert, der allerdings durch Absprachen zwischen den Altschuldenunternehmen unterlaufen werden könnte, was angesichts der Organisation der betroffenen Unternehmen in Form von Interessenverbänden nicht unwahrscheinlich erscheint.

⁶ Legt man das Jahr 1999/2000 zu Grunde, haben ca. 43 % der Altschuldenunternehmen keine Gewinne erzielt, und im Durchschnitt der letzten drei Wirtschaftsjahre trifft dies sogar für 53 % der Unternehmen zu.

⁷ Allein die bis Ende der 90er Jahre gewährten Möglichkeiten der Sonderabschreibung ermöglichten eine maßgebliche Reduzierung der in diesen Jahren ausgewiesenen Gewinne und damit Besserungszahlungen. Aus diesem Grund ist auch bei einer wirtschaftlichen No-Change-Annahme mit einer deutlichen Erhöhung der zukünftig ausgewiesenen Jahresüberschüsse zu rechnen.

⁸ Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang Selbstwahlschemata (Mas-Colell et al. 1995, S. 436 ff.) und der Groves-Mechanismus als Spezialfall des „Revelation-Principle“ (Laux 1995, S. 532 ff.). Beide lassen sich allerdings nicht unmittelbar auf die vorliegende Problemstellung übertragen.

- Alternativ dazu könnte eine Nachschusspflicht vereinbart werden. Danach müssen bspw. Unternehmen, die in einem zu definierenden Zeitraum nach der Ablösung „deutlich“ mehr als die von ihnen prognostizierten Gewinne erwirtschaften, zusätzlich zu dem Ablösebetrag weitere Beträge an den Staat nachentrichten. Im Prinzip entspricht dieser Vorschlag einem Wiederaufleben der Besserungsscheinregelung für den Fall, dass Gewinnerwartungen von den Unternehmen fälschlicherweise zu gering ausgewiesen wurden. Die Höhe des Nachschusses wird sich an der Höhe der Unterschätzung des Gewinns orientieren. Sinnvollerweise sollten einerseits Toleranzbereiche für Gewinnabweichungen eingeräumt werden, da Fehleinschätzungen auch unbeabsichtigt auftreten können, andererseits sollten die Nachzahlungen eine Progression in Bezug auf die Höhe der Fehlschätzung aufweisen.

Abschließend sei noch auf einen weiteren Aspekt hingewiesen, der die Unternehmen per se davon abhalten mag, sehr geringe Angebote für Ablösebeträge zu unterbreiten. Durch die gebotenen Ablösebeträge bewerten die Altschuldenunternehmen implizit die Vorteilhaftigkeit der bestehenden Altschuldenregelung. Je kleiner das Angebot ist, umso stärker ist die unternehmensindividuelle Entlastungswirkung der Besserungsscheinregelung, die auf diese Weise von den Unternehmen selbst attestiert wird, und umso geringer dürfte der politische Handlungsbedarf einzuschätzen sein, eine Änderung dieser Regelung herbeizuführen. Auch eine Nicht-Teilnahme der Unternehmen wäre in dieser Richtung zu interpretieren. Weiterhin bedeutet eine kleine Ablösesumme, dass das bietende Unternehmen auf absehbare Zeit nur geringe Gewinne erwartet. Hier drängt sich die Frage auf, ob es gerechtfertigt erscheint, Unternehmen mit hohen Subventionen zu versorgen, die langfristig keine oder nur geringe Gewinne aufweisen und somit offenbar nicht wettbewerbsfähig sind.

3.3 Umwandlung der Altschulden in veräußerbare staatliche Beteiligungen

Bei der im letzten Punkt unter dem Begriff „Bietverfahren“ diskutierten Vorgehensweise wird versucht, das Problem der Informationsasymmetrie bzw. der Bestimmung der „wahren“ Barwerte dadurch zu lösen, dass die Unternehmen durch einen Konkurrenzmechanismus einen Anreiz erhalten, „Tiefstapeln“ zu vermeiden. Statt des Versuchs, die Unternehmen dazu anzuhalten, den Wert der gewährten Altschuldenerleichterungen möglichst wahrheitsgemäß zu berichten, könnte man auch versuchen, das Aufdecken der „wahren“ Werte der Altschulden als solche dem Markt zu übertragen. Ein derartiger Vorschlag wird im Folgenden unter dem Begriff „Umwandlungsregelung“ diskutiert. Darunter wird eine Regelung verstanden, die davon ausgeht, dass es sich bei den Altschulden (Haftung wie Eigenkapital; Rückflüsse nur aus dem Gewinn) de

facto um „staatliche Beteiligungen“ (ähnlich einer stillen Gesellschaft) an den Unternehmen handelt. Die Umwandlungsregelung hat letztlich zum Ziel, den tatsächlichen wirtschaftlichen Wert dieser staatlichen Beteiligung aufzudecken, indem die Altschulden auch formal zu Unternehmensbeteiligungen umgewandelt und anschließend veräußert werden. Für das Unternehmen als juristische Person wäre dies - sofern man von zukünftigen Entlohnungsforderungen des Eigenkapitals absieht - uneingeschränkt positiv zu beurteilen, da anstelle der bisherigen „Zwitterfunktion“ des Altschuldenkapitals zwischen Eigen- und Fremdkapital echtes Eigenkapital entsteht. Dies gilt sowohl für den Übergangszeitraum der staatlichen Beteiligung als auch nach der Veräußerung der Beteiligungen. Der Verkauf könnte bspw. über Auktionen durchgeführt werden könnten, an der alle interessierten Investoren von innerhalb und außerhalb des Unternehmens teilnehmen können. In Abwandlung hiervon könnte auch festgelegt werden, dass die Unternehmen bzw. die Anteilseigner für einen kurzen Zeitraum das exklusive Recht erhalten, die staatlichen Anteile zum Nominalwert (= Altschuldentilgung) zu übernehmen. Im Einzelnen ergäbe sich im Rahmen einer Umwandlungsregelung somit folgender Ablauf:

1. Formale Umwandlung der Altschulden in staatliche Beteiligungen (Eigenkapital) und damit Abschaffung der Besserungszahlungsverpflichtung sowie des weiteren Zinsanspruches (an den Staat wird anteilig genau so ausgeschüttet wie an andere Anteilseigner).
2. Einräumung exklusiver Rechte zur Übernahme der staatlichen Anteile zum Nominalwert durch das Unternehmen oder die Anteilseigner für einen begrenzten Zeitraum.
3. Veräußerung der verbleibenden staatlichen Unternehmensanteile über öffentliche Auktionen.

Wie bereits erwähnt, ist für das Unternehmen als juristische Person die Umwandlung der Altschulden in Eigenkapital uneingeschränkt vorteilhaft. Zwar war bereits der Subventionswert der Besserungsscheinregelung als zukünftige Eigenkapitalhilfe zu interpretieren, die dem Unternehmen und mittelbar den bisherigen Anteilseignern zugewachsen wäre. Jetzt wird aber - aus Sicht des Unternehmens - der gesamte Altschuldenbetrag zu echtem Eigenkapital. Die am Unternehmen beteiligten natürlichen Personen verlieren jedoch durch diese Regelung, da ihnen der als Eigenkapitalgeschenk wirkende Subventionswert der bisherigen Regelung entgeht. Es ist somit fraglich, ob eine freiwillige Zustimmung zu dieser Regelung erfolgen wird.

3.4 Pauschale Verschärfungen

Die bereits genannten Handlungsoptionen werden je nach Ausgestaltung und Vorzüglichkeit für die Unternehmen eine unterschiedliche Akzeptanz finden. Da die gel-

tende Besserungsscheinregelung bereits für die große Mehrzahl der Altschuldenunternehmen einen hohen Subventionswert generiert, werden diese Unternehmen nur entsprechend attraktive Alternativangebote akzeptieren. Um die Neigung der Unternehmen zur Akzeptanz bestimmter Handlungsalternativen (s. o.) zu erhöhen, könnte der Gesetzgeber bzw. Staat prüfen, ob Maßnahmen möglich sind, die die bisher gewährten Rückzahlungserleichterungen verschlechtern. Dies könnte durch Rechtsänderung erfolgen oder durch Änderung der Verwaltungspraxis (z. B. Erhöhung der Kontrollintensität).

Im Hinblick auf eine Verringerung der im Rahmen der Besserungsscheinregelung gewährten Rückzahlungserleichterungen ist zu unterscheiden zwischen den vertraglichen Vereinbarungen der im Rang zurückgetretenen Gläubigerbanken und der Altschuldenunternehmen einerseits und weiteren Regelungen wie z. B. der steuerlichen Behandlung der Kapitaldienstzahlungen andererseits. Im Zusammenhang mit eventuellen gesetzlichen Eingriffen in die Vertragsfreiheit hat der Gesetzgeber grundsätzlich zu überprüfen, ob dieser Eingriff bei Berücksichtigung der Interessen und Rechte aller Beteiligten notwendig ist und dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Eine Prüfung, inwiefern ein derartiger Sachverhalt in Bezug auf die Altschuldenregelungen vorliegt, ist juri-

stisches Aufgabengebiet und nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrages.

Hinsichtlich einer Verschärfung der Verwaltungspraxis könnte bspw. erwogen werden, die im Rahmen der Betriebsprüfungen erfolgten Änderungen der Steuerbilanzen verstärkt hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Besserungszahlungen zu überprüfen. Derlei Korrekturen müssten im Sinne der umgekehrten Maßgeblichkeit ihren Niederschlag in den HGB-Bilanzen (Bemessungsgrundlage) finden und folglich zu einer Änderung der Besserungszahlungen führen. In der Praxis dürfte dies eine Verschärfung der bisherigen Rückzahlungspraxis bewirken. Darüber hinaus könnten weitere, bereits in den Rangrücktrittsvereinbarungen festgelegte Abreden, die jedoch gegenwärtig in der Praxis kaum Berücksichtigung finden, umgesetzt werden. Ein Beispiel ist in diesem Zusammenhang die vereinbarte Vorlage eines kurz- und mittelfristigen Liquiditätsplanes sowie eines Vermögensstatus durch das Altschuldenunternehmen jeweils zum Halbjahresende.

4 Vergleichende Wertung

Die verschiedenen Handlungsoptionen sind in Tabelle 1 als Synopse dargestellt. Im Hinblick auf ihre Wirkung auf wesentliche Zielsetzungen werden die einzelnen Alternati-

Tab. 1
Synopse alternativer Altschuldenregelungen

	Pauschale Erleichterungen	Einzelfallbezogene Erleichterung	Ablöseregulung	Umwandlungsregelung	Pauschale Verschärfung
	Zusatzvergünstigungen und Beibehalt der Besserungsscheinregelung (z. B. Zinserlass)	"Härtefallregelung" für bisher nicht voll kompensierte Unternehmen	Bestimmung eines "wirkungsgleichen" Ablösebetrages	"Umwandlung" der AS in veräußerbare staatliche Beteiligungen	Rücknahme von Vergünstigungen; Erhöhung der Kontrollintensität
Auswirkungen auf die Unternehmen/Eigentümer	++	+	+	Unternehmen + Eigentümer ---	--
Auswirkung auf den Staatshaushalt (langfristig)	--	-	-	+++	++
Politische Ziele und Prämissen aus Sicht des Gesetzgebers:					
A) Gewährleistung von Chancengleichheit	--	+	-	+	++
B) Verkürzung der Altschuldenlaufzeit	+	0	++	+++	+
C) Bürokratischer Aufwand	0	-	--	--	-
D) Juristische Durchsetzbarkeit	?	Ja	?	???	?
E) Akzeptanz durch die Unternehmen	Ja	Ja	Ja	???	Nein
+ : positive Wirkungsrichtung - : negative Wirkungsrichtung 0 : kein (kaum) Einfluss auf das jeweilige Ziel bzw. den betrachteten Aspekt					

ven im Sinne einer ordinalen Rangfolge vergleichend bewertet. Dabei werden zunächst die Wirkungen auf die betroffenen Unternehmen und auf den Staatshaushalt dargestellt. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von politischen Zielen bzw. Prämissen, die insbesondere für den Gesetzgeber relevant sind. Hierzu zählt zuallererst die primäre und juristisch vorgegebene Zielsetzung einer ausreichenden Entlastung für Altschuldenunternehmen bzw. der Gewährleistung der Chancengleichheit sowohl im Hinblick auf eine unzulässige Benachteiligung als auch hinsichtlich einer unzulässigen Begünstigung. Daneben gehören hierzu der Wunsch nach einer schnellen Beendigung der „Altschuldenproblematik“, die Administrierbarkeit bzw. die Begrenzung des bürokratischen Aufwandes⁹, die juristische Durchsetzbarkeit der Maßnahmen bzw. die Akzeptanz durch die betroffenen Unternehmen.

Fasst man die im vorliegenden Beitrag dargelegten Überlegungen zu den Auswirkungen alternativer Regelungen - vorläufig ohne den Versuch einer quantitativen Messung der Bedeutung einzelner Ziele - zusammen, so lässt sich die in Tabelle 1 dargestellte ad hoc-Bewertung der einzelnen Regelungen im Vergleich zum Status quo vornehmen. Die relative politische Vorzüglichkeit (politische Relevanz) der einzelnen Alternativen steht oder fällt - ungeachtet der Bewertung im Sinne einer „eher positiven oder negativen Gesamtwirkung“ - mit ihrer Akzeptanz durch die betroffenen Unternehmen bzw. der juristischen Durchsetzbarkeit. Wenn eine Regelung nicht freiwillig akzeptiert wird und auch juristisch nicht durchgesetzt werden kann, ist ihre politische Relevanz von vornherein nicht gegeben. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass sich aus Sicht des Staates die Bewertung der Ablöse- bzw. Umwandlungsalternative in dem Maße verbessert, in dem es gelingt, durch vorherige Verschärfung der aktuellen Regelungen einen Abbau der bestehenden Überkompensation herbeizuführen.

Aus Sicht der betroffenen Unternehmen, die als Empfänger der Begünstigungen entgegengesetzt gerichtete Interessen zu einem sparsam mit öffentlichen Mitteln umgehenden Staat haben, stellt sich die Wirkung der verschiedenen Alternativen wie folgt dar: Die günstigsten Wirkungen für die Unternehmen würden sicherlich von weiteren *pauschalen Erleichterungen* ausgehen; je umfangreicher, desto besser. Durch die sog. *Härtefallregelung* ließen sich dagegen angesichts der insgesamt sehr hohen Subventionswerte der Rückzahlungserleichterungen allenfalls für eine sehr geringe Anzahl von Unternehmen zusätzliche Vorteile erschließen; und dies nur für den Fall, dass man eine ausreichende Entlastung mit einer 100-

prozentigen Kompensation gleichsetzt. Bei einer *Ablösung der Altschulden* durch eine Einmalzahlung in Höhe des Barwertes soll es - wie bereits erwähnt - lediglich zu einer zeitlichen Umverteilung der Zahlungsströme kommen, von der keine Umverteilungswirkung ausgeht. Allerdings entstehen möglicherweise positive Effekte für die Unternehmen wegen der Existenz Mitnahmeeffekten einerseits und von Verhandlungsspielräumen andererseits; letzteres ist dann der Fall wenn es zu einer Win-Win-Situation kommt. Bei der *Umwandlungsregelung* ist hinsichtlich der Wirkung auf die Anteilseigner und das Unternehmen zu differenzieren. Während das Unternehmen als juristische Person uneingeschränkt von der Regelung profitiert, sofern man von zukünftigen Entlohnungsforderungen des Eigenkapitals absieht, ist die Wirkung auf die Anteilseigner eindeutig negativ. *Pauschale Verschärfungen* (sofern durchsetzbar) bzw. eine Erhöhung der Kontrollintensität würden sich in entsprechendem Umfang zum Nachteil der Unternehmen auswirken.

Wie bereits erwähnt, sind die Auswirkungen der in Tabelle 1 dargestellten Handlungsoptionen auf die Unternehmen einerseits und den Staatshaushalt andererseits genau entgegengesetzt. Lediglich die Umwandlungsregelung wirkt sich sowohl auf die Unternehmen als auch auf den Staatshaushalt positiv aus.

Hinsichtlich der politischen Ziele und Prämissen auf Seiten des Gesetzgebers ist Folgendes anzumerken: *Pauschale Erleichterungen* sind im Hinblick auf die Gewährung von Chancengleichheit negativ zu beurteilen, da die bestehenden Erleichterung bereits zu einer Überkompensation der altschuldenbedingten Nachteile führen. Sieht man von einer weitgehenden Streichung der Altschulden ab, so ließe sich dadurch zudem lediglich eine geringfügige Verkürzung der Altschuldenlaufzeit erreichen. Aufgrund der Problematik im Bereich Chancengleichheit könnten sich Schwierigkeiten bei der juristischen Durchsetzbarkeit dieser Handlungsalternative ergeben. Die *Härtefallregelung* könnte dagegen einen geringen positiven Beitrag hinsichtlich Chancengleichheit im Vergleich zum Status quo liefern. Da sie aufgrund ihrer begrenzten Anwendung auf wenige Einzelfälle nur eine marginale Gesamtwirkung entfalten würde und auch auf die Laufzeit so gut wie keinen Einfluss hätte, ist der bürokratische Aufwand kaum zu rechtfertigen.

Bei der *Ablöseregulation* ist aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme davon auszugehen, dass es zu einer zusätzlichen Subventionswirkung durch Mitnahmeeffekte kommt. In diesem Zusammenhang könnten juristische Probleme entstehen. Darüber hinaus hat die Ablöseregulation in Form des Bietverfahrens eine in der Tabelle 1 nicht dargestellte Informationswirkung. Durch die Höhe der gebotenen Abfindungssummen dokumentieren die Unternehmen die individuell erzielten Subventionswerte der aktuellen Regelungen. Im Hinblick auf die politische Diskussion ist dies ggf. von großer Bedeutung: Je geringer die Abfindungsangebote sind, desto geringer ist der politi-

⁹ Die Begrenzung des bürokratischen Aufwandes steht vermutlich den Zielen derjenigen Institutionen oder Personen entgegen, die erwarten, mit der Abwicklung von Neuregelungen betraut zu werden bzw. daran zu verdienen und möglicherweise versuchen, die Diskussion von sich aus zu beeinflussen. Neben dem Fiskus auf der einen und den Unternehmen auf der anderen Seite müsste demzufolge von einem weiteren Akteur mit einer eigenen Zielsetzung ausgegangen werden, der an hohen administrativen Kosten ein originäres Interesse hat.

sche Handlungsbedarf, eine Änderung der aktuellen Regelungen herbeizuführen. Bei der *Umwandlungsregelung* wäre als besonders vorteilhaft zu werten, dass die Altschuldenthematik generell beendet werden könnte, während bei der Ablöseregulierung je nach Teilnahme durch die Unternehmen ein mehr oder weniger großer Teil der Altschulden unter dem gegenwärtig geltenden Regime weiterlaufen würde. *Pauschale Verschärfungen* sind entsprechend ihrem möglichen Umfang aus staatlicher Sicht positiv zu beurteilen, wenn sie dazu beitragen, eine bestehende Überkompensation abzubauen, gleichzeitig aber die gewünschte und erforderliche Entlastung gewährleisten.

Bei den Handlungsoptionen, die auf weitere Erleichterungen oder eine Ablösung der Altschulden mit möglichen Mitnahmeeffekten hinauslaufen, kann man von einer hohen Akzeptanz durch die Unternehmen ausgehen. Dies gilt nicht für die Umwandlungsregelung und die pauschalen Verschärfungen. Insgesamt besehen besticht von den diskutierten Möglichkeiten im Hinblick auf die Wirkungen auf die Staatsfinanzen und die Altschuldenlaufzeit allein die Umwandlungsregelung über eine vorläufige staatliche Beteiligung. Abgesehen von ihrer fraglichen Durchsetzbarkeit bzw. Akzeptanz von Seiten der Unternehmen ist sie aber mit dem Makel behaftet, dass ihre Anwendung möglicherweise ordnungspolitische Probleme aufweist, in dem Sinne, dass eine massenhafte staatliche Beteiligung an gewöhnlichen Wirtschaftsunternehmen bzw. entsprechende Forderungen „Schule machen“ könnten.

Literatur

- Böhme K (2000) Modell und Wirklichkeit : Altschulden im Spiegel des Verhältnisses von Wissenschaft, Politik und Praxis. Briefe zum Agrarrecht 9:359-370
- BVerfG (1997) Urt. v. 8.4. 1997 - BvR 48/94
- Forstner B, Hirschauer N (2001) Wirkungsanalyse der Altschuldenregelungen in der Agrarwirtschaft. Abschlussbericht einer im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Untersuchung; vorgelegt im Februar 2001[online]. Braunschweig : FAL, zu finden in <www.bal.fal.de/default_X.html> [zitiert im Juli 2001]
- Hirschauer N, Forstner B (2001) Die Auswirkungen von Altschulden auf den Wert von Unternehmensbeteiligungen. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 51(1):16-32
- Laux H (1995) Erfolgssteuerung und Organisation 1 : Anreizkompatible Erfolgsrechnung, Erfolgsbeteiligung und Erfolgskontrolle. Berlin ua
- Mas-Colell A, Whinston MD, Green JR (1995) Microeconomic theory. New York
- Wustmann C, Wissing P, Richter K (2001) Weitere Entschuldung notwendig? Neue Landwirtschaft (4):14-18