

Astrid Ziegler, Elke Hochmuth und Waltraud Bruch-Krumbein

Konsolidieren statt liquidieren

Stand und Perspektiven der Konsolidierungspolitik in Deutschland

Consolidation not Liquidation

The Current State and Prospects of Consolidation Policy in Germany

Kurzfassung

Immer mehr Unternehmen in Deutschland geraten in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Während in Ostdeutschland von seiten des Bundes und der Länder Konsolidierungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen aufgelegt wurden, wie z.B. der Konsolidierungsfonds und die zur Kofinanzierung in den Ländern eingerichteten Konsolidierungsprogramme, kann auf den ersten Blick für Westdeutschland neben den eher traditionell auf die Wirtschaftsförderung ausgerichteten Programmen keine einheitliche Basis einer Konsolidierungspolitik identifiziert werden. Das ist um so verwunderlicher, als es aus finanzpolitischer Sicht einfacher ist, einen bestehenden Arbeitsplatz zu retten, als einen neuen Arbeitsplatz zu schaffen. Andererseits stehen einer offensiven Konsolidierungspolitik manifeste ordnungspolitische Bedenken gegenüber, die u.a. dazu führen, daß die politisch Verantwortlichen lieber im Verborgenen konsolidieren. Diese ordnungspolitischen Leitbilder sind offensichtlich in den einzelnen Bundesländern – unabhängig von der Parteizugehörigkeit der jeweiligen Regierungen – unterschiedlich stark ausgeprägt. Daraus ergeben sich bemerkenswerte Unterschiede sowohl im Hinblick auf die Außendarstellung als auch im Hinblick auf die konkrete Konsolidierungspolitik.

Abstract

More and more companies in Germany are running into economic difficulties. Whilst consolidation for small and medium-sized enterprises have been put in place in eastern Germany both by the national government and by the Länder (the federal states) – e.g. the consolidation fund and consolidation programmes introduced in the Länder to promote co-financing, there is in western Germany no immediately apparent sign of a coherent basis for consolidation policy to set alongside the more traditional programmes geared to promoting economic development. This is all the more surprising in the light of the fact that it is much easier, as far as financial policy is concerned, to save existing jobs than to create new ones. On the other hand, an offensive policy of consolidation has to contend with very real regulatory obstacles, which tend to create a situation in which those wielding political power prefer to adopt a policy of covert consolidation. The regulatory models and paradigms in place in the various Länder vary considerably in the detail to which they have been elaborated (and this quite independently of the colour of the party in government). Consequently, there are similarly quite striking differences in respect of both the concrete content of consolidation policies and the manner in which they are presented to the outside world.

1 Ausgangsüberlegungen zur Notwendigkeit einer deutschen Konsolidierungspolitik

Die aktuelle Strukturpolitik in Deutschland wird einerseits von der Frage dominiert, wie es mit dem weiteren wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland weitergehen wird. Andererseits steht im Mittelpunkt die Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen sowie für Existenzgründungen. Verschiedene Untersuchungen¹ zeigen angeblich neben einer gravierenden Dienstleistungslücke in Deutschland

Defizite bei der Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen auf. Besonders die Diskussion um die Neuausrichtung der Mittelstands- und Existenzgründungsförderung erweckt den Anschein, daß die deutsche Volkswirtschaft heute nur noch bestehen kann, wenn die Mehrzahl ihrer Unternehmen jung, dynamisch und technologieorientiert ist. Im Rahmen dieser politischen Debatte wird allzu gerne der existierende – sozusagen durchschnittliche – Unternehmensbestand übersehen. Auch dieser ist einem rasanten Strukturwandel ausgesetzt, der in Zusammenhang mit u.a. der Internationalisierung der Wirtschaft, der

deutschen Vereinigung, der Öffnung Osteuropas sowie dem europäischen Integrationsprozeß zu sehen ist.

Einen allgemeinen Hinweis auf den unternehmerischen Strukturwandel und seine negativen Folgen geben u.a. Zahlen zu den Zusammenbrüchen deutscher Unternehmen. Seit 1991 verbucht die deutsche Volkswirtschaft sowohl für West- als auch für Ostdeutschland einen Anstieg bei den Insolvenzen. 1997 – dem bisher letzten Erhebungsjahr – ist wiederum eine neue Rekordmarke von insgesamt 27 474 Unternehmensinsolvenzen zu verzeichnen gewesen.

Tabelle 1
Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen in Deutschland

Jahr	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Unternehmensinsolvenzen (absolut)	Veränderung zum Vorjahr (in %)	Unternehmensinsolvenzen (absolut)	Veränderung zum Vorjahr (in %)
1991	8 445		392	
1992	9 828	16,4	1 092	178,6
1993	12 821	30,5	2 327	113,1
1994	14 926	16,4	3 911	68,1
1995	16 470	10,3	5 874	50,2
1996	18 111	10,0	7 419	26,3
1997	19 348	6,8	8 126	9,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Für 1997 registrierte das Statistische Bundesamt in Westdeutschland 19 348 Unternehmensinsolvenzen gegenüber 8 126 Unternehmenszusammenbrüchen in Ostdeutschland. Dies entspricht einer Steigerungsrate zum Vorjahr von 6,8 % bzw. 9,5 %. Ein Blick auf die Tabelle 1 zeigt, daß Anfang der 90er Jahre sowohl in West- als auch in Ostdeutschland relativ die größten Zuwachsraten zu verbuchen waren. Im Zeitablauf fielen diese zwar geringer aus, von einer grundsätzlichen Entspannung kann jedoch nicht gesprochen werden. Absolut gesehen steigen die Insolvenzen nach wie vor an. Auch die kurz- und mittelfristigen Prognosen gehen nicht von einer nennenswerten Richtungsänderung bei der Insolvenzentwicklung aus.

Im Zuge dieser Unternehmenszusammenbrüche entstehen der deutschen Volkswirtschaft enorme Schäden (z. B. durch Forderungsausfälle usw.). So geht der Verein Creditreform pro Jahr von einer durchschnittlichen finanziellen volkswirtschaftlichen Belastung in Höhe von ca. 65 Mrd. DM aus, die sich auf die Privatwirtschaft (ca. 40 Mrd. DM) und auf die öffentliche Hand (ca. 25 Mrd. DM) aufteilen. Daneben stellen die Arbeitsplatzverluste eine weitere hohe Belastung für die Wirtschaft und das Sozialsystem dar. Im Jahr 1997 haben nach Angaben des Vereins Creditreform ca. 538 000 Personen durch Unternehmenszusammenbrüche ihren Arbeitsplatz verloren.

Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Zuwachs von rund 14 % (1996: 487 000). In Westdeutschland waren schätzungsweise 348 000 Menschen davon betroffen; in Ostdeutschland waren es 139 000.²

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielschichtig und werden zwischen Ost- und Westdeutschland getrennt voneinander diskutiert. In den neuen Bundesländern werden von Politik und Wissenschaft als besonders schwerwiegend der Mangel an Kapital und die Defizite beim Management herausgestellt. Auch die Ursachenforschung in Westdeutschland fällt bei aller wohlmeinenden Differenzierung³ letztlich auf diese beiden Defizite zurück. Konkret benannt wird u.a., daß viele Unternehmen in den 80/90er Jahre die Marktentwicklung nicht richtig eingeschätzt haben und daß eine zu geringe Eigenkapitaldecke der Betriebe diese schneller in finanzielle Engpässe treibt. Darüber hinaus greifen der verschärfte internationale Wettbewerb und strukturelle Anpassungsprozesse (siehe Baubranche). Kommen mehrere Ursachen zusammen, geraten Betriebe oft in eine fast ausweglose Situation. Bei kleinen (Handwerks-) Betrieben treten in letzter Zeit besonders Probleme bei dem Generationenwechsel auf. Es stellen sich immer häufiger die ungelöste Nachfolge und der Übergang an die jüngere Generation als problematisch heraus.⁴

Der folgende Beitrag zeigt am Beispiel der deutschen Konsolidierungspolitik, daß Bund und Bundesländer Unternehmen helfen, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Klammert man das kreditwürdige und unter marktwirtschaftlichen Bedingungen etablierte Unternehmen ohne große Strukturprobleme aus, so können grob drei Unternehmenskrisen unterschieden werden, und zwar Betriebe

- mit positiver Entwicklung, guten Marktchancen, im unternehmerischen Wachstumsprozeß, aber mit vorübergehenden Liquiditätsgespässen.
- mit gravierenden Liquiditätsschwierigkeiten und der Tendenz zur Überschuldung, verbunden mit erheblichen Entwicklungshemmnissen.
- die durch Überschuldung und große interne Strukturdefizite unter marktwirtschaftlichen Bedingungen chancenlos geworden sind.

In Deutschland gibt es eine ganze Reihe an Hilfen für konsolidierungsfähige Betriebe, die von Bund und Bundesländern bereitgestellt werden und Unternehmen in unterschiedlichsten Entwicklungsphasen helfen. Zunächst soll im folgenden der programmatische Rahmen der Konsolidierungspolitik in Deutschland dargestellt und anschließend auf Länderebene bezogen diskutiert und gegenübergestellt werden. Diese Aktivitäten werden dann zusammengeführt und nach qualitativen Kriterien wie Art der Organisation, Konzeption und Programmstruktur, praktischem Umgang, Rolle und Zusammenarbeit der Akteure sowie Bedeutung der weichen Faktoren eingeordnet und bewertet.⁵

2 Der bundeseinheitliche Rahmen der Konsolidierungspolitik

Unternehmenskrisen werden in Deutschland über ein breit gefächertes Förder- und Unterstützungsinstrumentarium aufgegriffen. Diese Maßnahmen und Aktivitäten sind zum einen der Wirtschaftsförderung und zum an-

deren der Arbeitsmarktförderung zuzuordnen. Dabei werden über die Wirtschaftsförderung die klassischen Finanzierungsinstrumente eingesetzt, die von Zuschüssen über Beteiligungen und Kredite bis hin zu Bürgschaften reichen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik flankiert die wirtschaftspolitischen Aktivitäten u.a. über Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.⁶ All diese Maßnahmen werden in der Regel unter Beachtung der beihilferechtlichen Vorschriften der Europäischen Kommission kombiniert eingesetzt.⁷ Voraussetzung ist in allen Fällen, daß das Unternehmen über die Vorlage eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes seine Konsolidierungsfähigkeit nachweisen kann.

Oft geht es nach dem ersten Hilferuf des Unternehmens um die schnelle Einleitung kurzfristiger Maßnahmen, die das Unternehmen liquide machen, wie z. B. die Umwandlung von bestehenden kurzfristigen Kreditlinien in langfristige (öffentliche) Kredite zu einem günstigeren Zins und zu einer günstigeren Tilgung oder die Finanzierung von Betriebsmitteln, um den Produktionsprozeß am Laufen zu halten. Ist diese Phase – die Überwindung der kurzfristigen Liquiditätsschwierigkeiten – erfolgreich abgeschlossen, wird es anschließend darum gehen, die Konsolidierung finanziell zu unterstützen, um dem Unternehmen die Möglichkeit zu geben, seine Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen bzw. zu sichern. Dazu greift bundesweit ein abgestuftes Bürgschaftssystem, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die Aktivitäten der Förderinstitute des Bundes und zusätzlich in Ostdeutschland der Konsolidierungsfonds.

Das wohl wichtigste bundesweit verfügbare Instrument ist die Ausfallbürgschaft. Unternehmen mit Sitz in Deutschland stehen sowohl für Investitionen als auch zur Finanzierung von Betriebsmitteln verschiedene Bürgschaftsprogramme zur Verfügung. Investitionskredite werden i.d.R. bis zu

80 %, Betriebsmittelkredite bis zu 60 % verbürgt. Vor allem die Verbürgung von Betriebsmitteln spielt bei Konsolidierungsunternehmen eine große Rolle, da i.d.R. in dieser Situation die laufenden Kosten aufgrund der Liquiditätsschwäche nicht mehr selbst gedeckt werden können. Die Bürgschaftsprogramme sind in einem dreistufigen Bürgschaftssystem zusammengefaßt:

(1) *Bürgschaften der Bürgschaftsbanken*

Die in jedem Bundesland als Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft agierenden Bürgschaftsbanken übernehmen gegenüber der Bank Bürgschaften bis zu 1 Mio. DM für Unternehmen des gewerblichen Mittelstands. Der Antrag ist über die Hausbank bei der zuständigen Bürgschaftsbank zu stellen.

(2) *Bürgschaften der Deutschen Ausgleichsbank (in den ostdeutschen Bundesländern) bzw. Landesbürgschaften (in allen Bundesländern)*

In Ostdeutschland übernimmt die Deutsche Ausgleichsbank Bürgschaften in Höhe von 1 bis 20 Mio. DM. Der Antrag dieser Bürgschaft ist über die Hausbank an die Deutsche Ausgleichsbank zu richten. Da das Mittelfeld von 1 bis 20 Mio. DM nur in Ostdeutschland von der Deutschen Ausgleichsbank abgedeckt wird, spielen die Landesbürgschaften in Westdeutschland – gerade für die Konsolidierung von Unternehmen – eine größere Rolle als in Ostdeutschland.

(3) *Bundes-/Landes-Bürgschaften*

Der Bund vergibt gemeinsam mit dem betroffenen Land in Einzelfällen „Groß“-Bürgschaften über 20 Mio. DM. Der Antrag für diese Großbürgschaften ist direkt bei der C&L Deutsche Revision in Düsseldorf zu stellen.

In den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

können in Krisensituationen außerdem Investitionszuschüsse gewährt werden. Seit der Weiterentwicklung der GRW im Jahr 1994 wurde die Regionalförderung mehr auf die endogenen Potentiale orientiert. Damit kann bestehenden Unternehmen stärker als bisher bei der Bewältigung ihres Strukturwandels geholfen werden. Als Konsolidierungsinstrument kann die GRW in zweifacher Hinsicht eingesetzt werden, nämlich als Finanzierungsinstrument bei Anpassungs- und Umstrukturierungsinvestitionen sowie beim Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte. Inwieweit die GRW als Konsolidierungsinstrument eingesetzt wird, liegt einzig und alleine in der Entscheidung der Länder selbst, die mit diesem Instrument äußerst unterschiedlich umgehen. Die Spannweite reicht hier von Ländern, die GRW-Mittel offensiv zu Konsolidierungszwecken einsetzen, bis hin zu Bundesländern, die eine solche Nutzung ablehnen.⁸

Darüber hinaus bieten auch die Förderinstitute des Bundes (die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Ausgleichsbank (DtA)) Hilfen für existenzbedrohte Unternehmen an, die über die weitverbreitete Investitionsförderung hinausgehen, indem sie die in der Krise so wichtigen Betriebsmittel finanziell unterstützen. Die Kredite des KfW-Liquiditätshilfeprogramms dienen der akuten Behebung von Liquiditätsengpässen und sollen den Liquiditätsbedarf des Unternehmens mittelfristig für max. sechs Jahre finanzieren.⁹ Mit dem Betriebsmittelfinanzierungsprogramm der DtA werden Investitionen in „weiche“ Maßnahmen und laufende Kosten, wie z. B. Qualifizierungs- und Weiterbildungskosten, Aufwendungen zur Markterschließung, Betriebsmittelfinanzierung, gefördert.¹⁰ Beide Programme wurden Anfang der 90er Jahre zunächst in Ostdeutschland eingeführt und aufgrund der guten Erfahrungen und des großen Bedarfs 1996 auf Westdeutschland übertragen.

Die oben beschriebenen Maßnahmen (Bürgschaften, GRW sowie die Akti-

vitäten der KfW und DtA) werden sowohl in West- als auch in Ostdeutschland eingesetzt. Der mit dem offiziellen Ende der Treuhandanstalt (THA) Ende 1994 eingerichtete Konsolidierungsfonds steht dagegen ausschließlich den ostdeutschen Bundesländern zur Verfügung. Er gibt den einheitlichen Rahmen, unter dem die ostdeutsche Konsolidierungspolitik von Bund und Ländern betrieben wird. Ende 1994 stellte die THA den ostdeutschen Ländern 500 Mio. DM für die Nachsorge der privatisierten bzw. reprivatisierten Unternehmen bereit. Es handelt sich dabei um Darlehen, die von den Ländern insgesamt zehn Jahre revolvingierend eingesetzt werden können und dazu beitragen sollen, die Kapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen zu erhöhen. Auch die Rückflüsse und die in den ersten fünf Jahren bezahlten Zinsen und Beteiligungsentgelte können in dieser Form vergeben werden. Zentrales Merkmal ist, daß die Hausbanken nicht in das Verfahren integriert werden müssen und zu 100 % von der Haftung freigestellt werden. Eventuelle Ausfälle trägt zu 80 % die Nachfolgerin der THA, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), und zu 20 % das jeweilige Land.

Gemäß einer Vereinbarung zwischen THA und Bundesländer verpflichteten sich die Länder, ihrerseits mindestens die Hälfte des THA-Konsolidierungsfonds für in Schwierigkeiten geratene Betriebe zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel waren für die nicht aus dem THA-Pool kommenden Betriebe reserviert. Insgesamt standen 1995 mind. 750 Mio. DM bereit. Die entsprechenden Mittel waren in einigen Ländern allerdings schon Mitte des Jahres 1996 ausgeschöpft. Anfang 1997 beschlossen Bund und Länder, den Fonds aufzustocken. Die BvS stellte nochmals 250 Mio. DM aus dem Vermögen der ehemaligen DDR-Parteien in den Fonds ein. Die Gelder können nunmehr auch von Unternehmen in Anspruch genommen werden, die nicht zum Portefeuille der ehemaligen THA gehörten.

Mittel des Konsolidierungsfonds werden für KMU mit erfolgsversprechenden Zukunftsaussichten ausgegeben, die bereits alle anderen Fördermöglichkeiten ausgeschöpft haben und dennoch existenzgefährdende finanzielle Engpässe haben. Sie können als langfristige und relativ zinsgünstige Darlehen und/oder als stille Beteiligungen zu ebenfalls relativ günstigen Konditionen in Anspruch genommen werden.

Als Zwischenergebnis kann somit konstatiert werden, daß im Gegensatz zu den neuen Bundesländern, für die es sowohl von seiten des Bundes als auch der Länder Konsolidierungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen gibt, für Westdeutschland über die bundesweit einsatzfähigen klassischen Wirtschaftsförderungsinstrumente und die Aktivitäten der Förderbanken (DtA und KfW) hinaus keine spezifisch für Konsolidierungszwecke einheitliche Basis einer gemeinsamen Konsolidierungspolitik identifiziert werden kann.

3 Überblick über die Konsolidierungspolitik in den Ländern

Neben den o.g. Instrumenten, die allen Bundesländern gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden, um in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen zu helfen, haben die ostdeutschen Bundesländer sowie verschiedene westdeutsche Länder spezielle Konsolidierungsprogramme eingerichtet. Diese i.d.R. von der EU-Kommission notifizierte Programme wurden in bezug auf das Förderinstrumentarium und die Förderschwerpunkte von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. Die nachfolgenden Zusammenstellungen in Tabelle 2 und 3 geben einen Überblick über diese speziellen Konsolidierungsprogramme der west- und ostdeutschen Bundesländer.

Die Existenz von Konsolidierungsprogrammen einerseits *und* der offensive Umgang mit Unternehmenskrisen in der Wirtschafts- und Strukturpolitik

der Länder andererseits können in diesem Sinne als Beleg für eine aktive Konsolidierungspolitik in Deutschland interpretiert werden. Es gibt allerdings auch Länder, die ohne spezielle Konsolidierungsprogramme eine offensive Konsolidierungspolitik – mit klassischen Instrumenten der Wirtschaftsförderung – betreiben. Zu nennen ist hier insbesondere das Land Niedersachsen: Dort wird die traditionelle Ausfallbürgschaft offensiv als Konsolidierungsinstrument eingesetzt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Bundesländer in drei grobe Kategorien einteilen, nämlich in

- eine Gruppe, die (u.a. die durch die EU-Kommission belassenen) Spielräume nutzt und dies vergleichsweise offensiv vertritt,
- eine zweite Gruppe, die nach dem Motto „nur keine schlafenden Hunde wecken“ mehr im Verborgenen aktiv wird und
- eine dritte Gruppe von Ländern, die eher die aufgelegten Restriktionen und die daraus abgeleitete Folge, daß offensive Strategien nicht umgesetzt werden können, betont.

Als weiteres Zwischenresümee kann somit festgehalten werden, daß sich der Umgang mit Unternehmen in Schwierigkeiten zwischen den Bundesländern auf der programmatischen Ebene sehr differenziert darstellt. Es wird auch deutlich, daß der Bund die Konsolidierungs- und Sanierungspolitik der ostdeutschen Länder durch die Rahmgebung maßgeblich mitgestaltet hat.

4 Qualitative Aspekte der Konsolidierungspolitik

Mit der Einrichtung verschiedener neuer Konsolidierungsinstrumente von seiten des Bundes und der neuen Bundesländer Mitte der 90er Jahre ist die Konsolidierungs- und Sanierungspolitik nicht nur in Ostdeutschland aufgewertet worden. Aufgrund der negativen Insolvenzentwicklung in den westdeutschen Bundesländern hat der

Tabelle 2
Überblick über die landesspezifischen Konsolidierungsprogramme in Westdeutschland

Land	Programm	Zuwendungsempfänger	Förderungsgegenstand	Bemerkungen
Baden-Württemberg	Liquiditätsprogramm	Unternehmen mit bis zu 300 Beschäftigten	Refinanzierung von Betriebsmitteln, Übernahme eines Unternehmens, Umschuldung; Investitionen in der Konsensbildung des Unternehmens.	Das Programm existiert seit den 70er Jahren.
Bayern	Zusatzprogramm der LfA-Konsolidierungen	Mittelständische Unternehmen (Umsatz bis 150 Mio. DM); auch gewerblich betriebene Kur- und Rehabilitationseinrichtungen	Umschuldungen kurzfristiger Verbindlichkeiten	Vorgespräche sollten mit der LfA-Abteilung Task Force geführt werden. Der BBW-Fonds ist ein Risikokapitalfonds mit Ausrichtung u.a. auf Konsolidierungsunternehmen.
	Ergänzungsdarlehen I der LfA-Konsolidierungen	Mittelständische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die im Zusatzprogramm nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden.	Umschuldungen kurzfristiger Verbindlichkeiten	
	Ergänzungsdarlehen II der LfA	Mittelständische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, und Angehörige der Freien Berufe	Investitionen, wesentliche Aufstockung des Warenlagers und Konsolidierungsvorhaben.	
	Beteiligungskapital des BBW-Fonds über die BayBG	Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Bayern, deren Umsatzgröße zwischen 5 und 100 Mio. DM liegt.	Betriebsverlagerungen, Kapazitätserweiterungen, neue Produkte, Brückenfinanzierung und Umstrukturierungen.	
Bremen	Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen (UMSTRU)	Kleine und mittlere Unternehmen, die für die Stadt Bremen arbeitsmarkt- und strukturpolitisch bedeutsam sind.	Rettungsbeihilfen werden gewährt, damit die Unternehmen während der Förderzeit einen Umstrukturierungsplan konzipieren können. Umstrukturierungsbeihilfen zielen auf die Umsetzung dieses weitreichenden Plans.	UMSTRU wird i.d.R. mit der Auflage gewährt, einen externen Coacher im Unternehmen einzusetzen.
Nordrhein-Westfalen	Arbeitsplatzsicherungsprogramm	KMU mit weniger als 250 Beschäftigten, Jahresumsatz von max. 40 Mio. ECU, Bilanzsumme von max. 27 Mio. ECU	Finanzhilfen werden gewährt bei der Beseitigung eines von außen hervorgerufenen Schadens (Anlage- und Umlaufvermögen, Neuordnung des Unternehmens).	Bis 1996 enge Kopplung an die Bürgschaft, daher wurde das Programm nur sehr restriktiv eingesetzt.
Saarland	Arbeitsplatzergänzungsprogramm	KMU der gewerblichen Wirtschaft, freiberuflich Tätige	Sachanlageinvestitionen	Das Arbeitsplatzergänzungsprogramm wurde bisher nur handverlesen eingesetzt.
	Beteiligungsprogramm der Saarländischen Investitionsbank AG (SIKB) zur Strukturverbesserung	Kapital- und Personengesellschaften, Unternehmen von Einzelkaufleuten, die volkswirtschaftlich förderungswürdig sind.	Stärkung des Eigenkapitals	Das Beteiligungsprogramm ist ein politisches Konsolidierungsinstrument und wird auch so eingesetzt.
Rheinland-Pfalz	Konsolidierungsprogramm für den Mittelstand	Gewerbliche Unternehmen mit nicht mehr als 50 Beschäftigten, Umsatzerlös von unter 10 Mio. DM.	Betriebsübernahme von Stilllegung bedrohter Betriebe, Konsolidierung von Unternehmen	Die drei Partner (Unternehmen-Hausbank-ISB) müssen Eigenbeitrag leisten. Oft übernimmt die Hausbank keine Haftung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus den einzelnen Wirtschaftsministerien

Tabelle 3
Übersicht über die länderspezifischen Konsolidierungs- und Sanierungshilfen in den neuen Bundesländern

Land	Programme	Art der Konsolidierung	Zielgruppe	Besonderheiten
Berlin (Ost)	1. Konsolidierungsfonds für mittelständische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, 2. Sonderfonds des Landes Berlin zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen	Darlehen, partiarisches Darlehen oder stille Beteiligung, Überbrückungskredit	Vorrangig Unternehmen des Verarbeitendes Gewerbes und überregional tätige Dienstleistungsunternehmen mit hohem Struktureffekt	Der Sonderfonds finanziert u.a. Kooperationen und kann zur Lösung von Führungsproblemen eingesetzt werden.
Brandenburg	1. Konsolidierungsfonds zur Sicherung mittelständischer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (KONSI), 2. Programm zur Liquiditätssicherung für kleine und mittlere Betriebe (LISI), 3. Beteiligungsfonds des Landes Brandenburg	Darlehen und/oder stille Beteiligung, partiarisches Darlehen	Unternehmen des gewerblichen Mittelstandes unter Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer und/oder strukturpolitischer Aspekte	Über den Beteiligungsfonds des Landes werden umfangreiche Managementberatungen bereitgestellt.
Mecklenburg-Vorpommern	1. Konsolidierungsprogramm der THA und des Landes Mecklenburg-Vorpommern über die Gewährung öffentlicher Finanzierungshilfen an mittelständ. Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	Darlehen	Unternehmen des gewerblichen Mittelstandes mit arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Bedeutung für eine Region in Mecklenburg-Vorpommern	Mecklenburg-Vorpommern bedient sich eines externen Beraterteams und arbeitet an einem Frühwarnsystem.
Sachsen	1. Konsolidierungsfonds des Freistaates Sachsen zur Umstrukturierung kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, 2. Mittelstandsfonds Sachsen, 3. Sächsischer Beteiligungsfonds, 4. Konsolidierungsdarlehen der Sächsischen Aufbaubank	Darlehen und stille Beteiligung (in Ergänzung des laufenden KfW-Beteiligungsprogramms)	Mittelständische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, Priorität haben dabei Industrieunternehmen	Sachsen hat ein stark ausdifferenziertes Konzept an Konsolidierungsmaßnahmen in Ostdeutschland.
Sachsen-Anhalt	1. Konsolidierungsprogramm IMPULS 2000	Darlehen oder stille Beteiligungen	Kleinere und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Freiberufler	Es wurde eine neue Form der institutionellen Einbindung gewählt und die Förderung harter an die Förderung weicher Faktoren gekoppelt.
Thüringen	1. Thüringer Fonds zur Konsolidierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, 2. Thüringer Darlehen für kleine und mittlere Unternehmen, 3. Thüringer Fonds für Unternehmen in Schwierigkeiten	Darlehen oder stille Beteiligung	Private Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	Thüringen gewährt eine Überbrückungshilfe bis zu 6 Monaten u.a. für die Zeit der Konzepterstellung und großzügige Management-Beratung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Walter 1996, S. 220; Bundesministerium für Wirtschaft 1996, S. 44 ff. und nach Angaben aus den einzelnen Wirtschaftsministerien

Druck auf die Politik auch hier zugezogen, Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu helfen. Dabei ist die oben dargestellte Programmebene die eine Seite der Konsolidierungspolitik; die v.a. aus wissenschaftlicher Sicht viel interessantere Frage ist die nach dem praktischen Umgang mit Unternehmenskrisen innerhalb der Landeswirtschaftspolitiken. Denn die nach außen hin präsentierte offizielle Konsolidierungspolitik und der tat-

sächliche Umgang mit Unternehmenskrisen können erheblich voneinander abweichen. Die informelle Konsolidierungspolitik, der dementsprechend eine gewichtige Rolle zukommt, kann dabei nur eingeschränkt erfaßt werden, da sie einerseits von der Politik öffentlich nicht „verkauft“ wird, andererseits aber auch aufgrund der starken Einzelfallbezogenheit kaum allgemeingültige Aussagen zuläßt.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der gesamtdeutschen Konsolidierungspolitik wollen wir im folgenden einige Beurteilungskriterien an die Hand geben und sie an einzelnen für das jeweilige Kriterium aussagefähigen Länderbeispielen verdeutlichen. Im einzelnen werden der Analyse folgende Aspekte zugrundegelegt: Konzeption und Programmstruktur, Art der Organisation und praktischer Umgang, Rolle und Zusammenarbeit der Akteu-

re sowie Bedeutung von weichen Faktoren.

Konzeption und Programmstruktur

Unter diesem Stichwort wird der Frage nachgegangen, ob die Programmgestaltung den vorfindbaren Problemlagen angemessen ist, ohne gleichzeitig unüberschaubar zu sein.

Im vorigen Kapitel wurde deutlich, daß die neuen Bundesländer und einige westdeutsche Länder über ein zusätzliches explizit auf Konsolidierungs- und Sanierungsfälle zugeschnittenes Instrument verfügen, mit dem ausgesprochen flexibel und unbürokratisch (s. unten) auf die Probleme Eigenkapitalmangel und Managementdefizite abgezielt wird. Die meisten der ostdeutschen Bundesländer präsentieren in diesem Zusammenhang der Öffentlichkeit ein i.d.R. aufeinander abgestimmtes Konzept ihrer Konsolidierungs- und Sanierungspolitik. In Westdeutschland dagegen sind vergleichbare Konzepte nicht die Regel und bis auf eine Ausnahme (Nordrhein-Westfalen) nicht schriftlich niedergelegt. Häufig ist die westdeutsche Politik stark einzelfallbezogen und basiert auf verwaltungsinternen Regelungen.

Als ein Beispiel für ein aufeinander abgestimmtes Konzept soll hier der Freistaat Sachsen herausgestellt werden. Der Freistaat Sachsen verfügt wohl über das ausdifferenzierteste Angebot an Konsolidierungs- und Sanierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen. Die THA-Mittel sind in den Treuhand-Konsolidierungsfonds des Freistaates Sachsen eingestellt worden und stehen nur ehemaligen THA-Betrieben zur Verfügung. Sie werden vorwiegend für Konsolidierungsfälle verwendet. Die Kofinanzierung des THA-Konsolidierungsfonds läuft über drei Programme. Als Pendant zum THA-Konsolidierungsfonds wurde der Mittelstandsfonds Sachsen gegründet, dessen Mittel vor allem den nicht von der THA privatisierten oder reprivatisierten Unternehmen zur Ver-

fügung stehen. Wie der THA-Konsolidierungsfonds fördert der Mittelstandsfonds Sachsen ausnahmslos stille Beteiligungen. Mit dem Sächsischen Beteiligungsfonds soll vor allem innovativen Betrieben geholfen werden, die aufgrund finanzieller Engpässe an die Grenzen ihrer Entwicklungs- und Wachstumsmöglichkeiten gekommen sind. Das Konsolidierungsdarlehen der Sächsischen Aufbaubank reicht dagegen reine Darlehen an alle Unternehmen – ehemalige THA-Betriebe und Unternehmen, die nicht zum Portefeuille der THA gehörten – in Sachsen aus. Abgerundet wird diese Förderung harter Investitionen durch ein ausgefeiltes Angebot an Managementhilfen, u.a. durch das aus dem Konsolidierungsfonds gespeiste „Beratungszentrum Konsolidierung“.

Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern setzen alle neuen Bundesländer in ihren spezifischen auf Konsolidierung abzielenden Landesprogrammen neben Darlehen verstärkt stille Beteiligungen ein, um so der Eigenkapitalschwäche des Unternehmens stärker Rechnung zu tragen. In den anderen Bundesländern wird eher zögerlich mit (stillen) Beteiligungen umgegangen. Von Landesseite werden meist Darlehen bevorzugt. Das Unternehmen erhält also finanzielle Hilfe in Form von Fremdkapital. Dies ist aber für die Bewältigung der Liquiditätskrise letztendlich nicht besonders effektiv, da Fremdkapital nicht wie Eigenkapital haftet und somit auch dem grundlegenden Problem „Eigenkapitalmangel“ nicht gerecht wird. Schleswig-Holstein bildet u.a. in diesem Zusammenhang eine Ausnahme: Es stellt mit zinsgünstigen, unbesicherten Sonderdarlehen eigenkapitalähnliche Mittel zur Verfügung.

Trotz EU-Beihilfekontrolle und ordnungspolitischen Bedenken nutzen die Bundesländer – die einen mehr, die anderen weniger – ihre Handlungsspielräume kreativ und intelligent, um Entwicklungshemmnisse von Betrieben abzubauen. Insgesamt muß man allerdings festhalten, daß sich der Stellenwert der speziellen Konsoli-

dierungsprogramme im Rahmen der wichtigsten zu Konsolidierungszwecken nutzbaren Wirtschaftsförderungsprogramme bescheiden ausnimmt, da auch in diesen Ländern wesentlich mehr Mittel über Bürgschaften und über die Regionalförderung in Konsolidierungen eingesetzt werden als über die Konsolidierungsfonds, Liquiditäts- und Arbeitsplatzsicherungsprogramme selbst.

Art der Organisation und praktischer Umgang

Konsolidierungs- und Sanierungsfälle sind in aller Regel auf Soforthilfe angewiesen, d.h. Entscheidungen müssen schnell und unbürokratisch gefällt werden können, langjährig „veredelte“ Verwaltungsroutinen sind häufig eher kontraproduktiv. Dieses Problem wird in den Bundesländern unterschiedlich angegangen. Bei den meisten Ländern ist diese Aufgabe in die Hierarchie des Wirtschaftsministeriums integriert, allerdings mit direktem Zugang zum Minister, wenige Länder haben von der Hierarchie unabhängige Stabstellen geschaffen.

Für die Bewältigung von Unternehmenskrisen ist i.d.R. das fachlich am nächsten stehende Wirtschaftsministerium zuständig. Unternehmen in Schwierigkeiten werden daher gewöhnlich von einem Referat des Wirtschaftsministeriums betreut. Dies ist in Westdeutschland zumeist das Bürgschafts-Referat. Aufgrund der Tatsache, daß der Bund explizit die Wirtschaftsministerien der ostdeutschen Länder beauftragte, die Konsolidierungsmittel zu verwalten, wurden dort entsprechende Konsolidierungs-Referate eingerichtet. Darüber hinaus ist in verschiedenen westdeutschen Ländern auffällig, daß sich die Ministerien (halb-)staatlicher Einrichtungen (wie Wirtschaftsförderungs-, Liegenschafts- und Landesentwicklungsgesellschaften usw.) und/oder Investitions- und Strukturbanken (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Bayern) bedienen, um Unternehmenskrisen zu bewältigen.

Bei der institutionellen Herangehensweise ist v.a. Sachsen-Anhalt hervorzuheben: 1995 startete dort die Task Force ihre Arbeit als „schnelle Feuerwehreinheit“ für Betriebe, die in Schwierigkeiten geraten sind. Sie ist als Stabsstelle des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie des Landes eingerichtet worden. Der damit verbundene direkte Zugriff zum Wirtschaftsminister soll eine schnelle und unbürokratische Hilfe sicherstellen. Vom Personal werden – für Verwaltungen eher untypische – spezifische Vorkenntnisse (neben den üblichen juristischen Kenntnissen sind das insbesondere betriebswirtschaftliche Kenntnisse) und Vorerfahrungen (THA- bzw. BvS-Erfahrung) erwartet. Dahinter stehen zwei Ziele: Zum einen sollen die Bearbeiter(innen) selbst die wirtschaftliche Lage und die Probleme der Unternehmen möglichst realistisch einschätzen können, zum anderen verspricht man sich einen leichteren Zugang zur BvS und damit bessere Chancen, Hilfen für die Folgen der z.T. verfehlten Privatisierungen der THA und der BvS einfordern zu können. Die Task Force berät über alle Förderinstrumente des Landes und des Bundes, greift aber im wesentlichen auf das mit Mitteln aus dem Konsolidierungsfonds ausgestattete Konsolidierungsprogramm IMPULS 2000 zurück.

Zwar ist auch in Mecklenburg-Vorpommern die Bearbeitung von Sanierungs- und Konsolidierungsfällen in die Hierarchie des Ministeriums integriert, herauszustellen ist aber, daß die zuständige Abteilung sich eines externen Beraterpools bedient, um unbürokratisch und kurzfristig Vorsondierungen in den hilfeschuchenden Unternehmen durchführen zu lassen. Diese Institution ist aus dem noch zu THA-Zeiten zusammen mit der IG Metall und dem Deutschen Gewerkschaftsbund aufgelegten Projekt „ANKER“¹¹ hervorgegangen. Neben diesen Vorsondierungen haben die ANKER-Fachkräfte die Aufgabe die Betriebe zu „coachen“, d.h. die Beraterin oder der Berater begleitet den Betrieb sowohl bei der Konzepterstellung für die notwendige betriebliche Umstrukturie-

rung als auch danach bei der Umsetzung der Maßnahmen. Damit hat sich das Land Mecklenburg-Vorpommern Möglichkeiten geschaffen, den eng gesetzten Grenzen des Verwaltungshandelns zu entgehen. Außerdem gewinnt das Land damit Einfluß auf die Beraterlandschaft und indirekt auch auf das Management.

In diesem Kontext ist auch die Konsolidierungspolitik von Nordrhein-Westfalen und im Saarland erwähnenswert: In Nordrhein-Westfalen gibt es zwei zentrale Stellen, die bei Krisenfällen tätig werden können. Zum einen ist das die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (GfW) und zum anderen der interministerielle Arbeitsstab Strukturwandel und Arbeit (ASTRA) beim Wirtschaftsministerium, in dem neben den Ministerien auch die betroffenen Landeseinrichtungen vertreten sind. Zwischen diesen Stellen besteht eine Arbeitsteilung in der Form, daß weniger schwierige Fälle über die GfW betreut werden, schwierige Fälle berät gleich der ASTRA.

Im Saarland übernimmt – wie oben erwähnt – die Rolle des „Krisenmanagements“ die Bürgerschafts-Abteilung im Wirtschaftsministerium. Dort arbeiten drei erfahrene Personen mit betriebswirtschaftlichen und juristischen Qualifikationen, die sie außerhalb der Verwaltung erworben haben. Diese Abteilung bezeichnet sich selbst als „Task Force“, die die saarländischen Krisenunternehmen betreut und auf die gesamte Palette der Wirtschaftsförderungsprogramme des Landes zugreift sowie die Aktivitäten der verschiedenen Institutionen (wie die Saarländische Bau- und Bodenprojektmanagementgesellschaft, Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und die Saarländische Investitionskreditbank) koordiniert.

Bemerkenswert ist, daß ostdeutsche Bundesländer häufiger mit dem Instrument der landeseigenen Beteiligungsgesellschaft arbeiten.¹² Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben landeseigene Beteiligungsgesellschaften gegründet, die es dem Land ermög-

lichen, Minderheitsbeteiligungen einzugehen.

Rolle und Zusammenarbeit der Akteure

Obwohl die eingangs dargestellte Insolvenzentwicklung dafür spricht, daß es sich um ein die Bundesländer übergreifendes Problem handelt, gibt es kaum Versuche, es gemeinsam anzugehen. So findet im Rahmen der Konsolidierungspolitik zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Bundesländern kaum eine Kooperation statt, z.B. in Form eines systematischen Erfahrungsaustausches, die über die Zusammenarbeit im Bund-Länder-Bürgerschaftsausschuß und – in Ostdeutschland – mit der BvS hinausgeht. Ein Grund dieser als rudimentär zu bezeichnenden Zusammenarbeit liegt sicherlich in den „ideologischen Bauchschmerzen“, nach außen hin eine Konsolidierungspolitik zu vertreten. Tatsache ist aber auch, daß es in der Vergangenheit vereinzelt Versuche gab, Synergieeffekte durch bilaterale Zusammenarbeit zu nutzen. So kaufte Sachsen-Anhalt Know-how von Nordrhein-Westfalen, und Mecklenburg-Vorpommern übernahm bereits EU-notifizierte Richtlinien von Thüringen. Auf dieser Ebene müßte u.E. die Zusammenarbeit jedoch noch ausgebaut werden.

Ein wichtiger Partner in der Konsolidierungspolitik sind die Hausbanken. Da der Staat nicht das volle Risiko übernimmt, müssen die Hausbanken des angeschlagenen Unternehmens immer mitziehen. Der Konsolidierungsfonds in Ostdeutschland bietet allerdings einen gewissen Spielraum, den es in Westdeutschland bisher nicht gibt. Zentral ist in diesem Zusammenhang, daß die Hausbanken, die nicht selten als ausgesprochen risikobewußt und damit als für eine offensive Konsolidierungs- und Sanierungspolitik eher hinderlich eingeschätzt werden, nicht um jeden Preis mit einbezogen werden müssen. Dies ist ein Vorteil, den Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland hat. Denn gerade in den

alten Bundesländern ist ohne das „Mitziehen“ der Hausbank des Unternehmens in Schwierigkeiten erst einmal gar nichts möglich. Insgesamt wird die Rolle der Hausbanken ambivalent eingeschätzt: entweder wird sie als „Hemmschuh“ kritisiert oder als „Vorab-Filter“ geschätzt.

Die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Betriebsräten, wird nur dann gesucht, wenn es um den Abbau von Arbeitsplätzen, Verhandlungen über den Sozialplan oder um das Unterlaufen von Tarifverträgen geht. Eine systematische Zusammenarbeit mit der Interessenvertretung der Beschäftigten findet nicht statt.

Ein Versuch, alle relevanten Finanzierungspartner vor Ort zusammenzubringen, sind die Runden Tische der DtA in Ostdeutschland. Der „Runde Tisch“ – in Ostdeutschland gibt es insgesamt 22, in Westdeutschland wurde Anfang 1998 in Nordhessen eine Pilotphase gestartet – versammelt um das existenzbedrohte Unternehmen alle wichtigen Finanzpartner (z. B. Banken, Förderinstitute, Sozialversicherungsträger) und andere regional relevante Akteure (z. B. Kammern, Arbeitsamt). Gemeinsam wird versucht, eine betriebliche Lösung zu entwickeln.

Bedeutung der weichen Faktoren

Die Erfahrung, daß viele Investitionsförderungen leerlaufen, weil sich das Management des Unternehmens nicht ändert, hat bei einigen Bundesländern dazu geführt, die Bedeutung weicher Faktoren höher zu bewerten. In Ostdeutschland wird im Vergleich zu Westdeutschland der Bedeutung der weichen Faktoren, wie Managementberatung und -schulung, ein größeres Gewicht beigemessen. Aufgrund der mit der spezifischen Transformationssituation einhergegangenen enormen Managementdefizite werden – wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung und in unterschiedlicher Intensität – sowohl allgemeine Beratungsleistungen bezuschußt als auch

Coaching-Instrumente eingesetzt, die auf eine enge Koppelung der Förderung harter und weicher Faktoren abzielen. Das Nebeneinander einzelner Förderprogramme wird in den neuen Bundesländern mehr und mehr von einer Beratungsinfrastruktur abgelöst, die die „ganzheitliche Betreuung“ eines Unternehmens in den Mittelpunkt der Förderung stellt.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Initiative des Landes Brandenburg: Dort wurden über die europäische Gemeinschaftsinitiative KMU und gemeinsam mit den Kammern insgesamt fünf Service- und Beratungszentren (SBC) aufgebaut. Die Trägerschaft übernahm bei drei SBC die zuständige Industrie- und Handelskammer, bei den anderen zwei die zuständige Handwerkskammer; beide Einrichtungen beteiligen sich auch finanziell an den SBC. Der Aufgabenkatalog der SBC setzt sich aus drei Schwerpunkten zusammen: der Beratung des Managements, der Unterstützung und Initiierung von Kooperationen und Partnersuche sowie der Durchführung von Seminaren für KMU. Das Angebot der SBC ergänzt das bestehende Programm der Kammern.

In vielen westdeutschen Bundesländern wird die Beratung und Qualifizierung des Managements nicht als staatliche Aufgabe angesehen. Aber auch in den alten Bundesländern gibt es einige herauszustellende Beispiele: Nordrhein-Westfalen hat zwei Beratungsprogramme aufgelegt. Zum einen ist das die Beratungshilfe zur Fortführung von Stilllegung bedrohter Betriebe und zum anderen das „Regionale Wirtschaftsförderprogramm (RWP) – nicht investive Maßnahmen“. Insbesondere durch das erste Programm können die Finanzierung externer Berater sowie der Zukauf weiterer spezieller Fachexperten gefördert werden. Mit dieser Beratungshilfe können u.a. auch Belegschaftsinitiativen unterstützt werden. Niedersachsen verfügt über ein Programm mit ähnlicher Stoßrichtung, die „Beratungshilfen für Arbeitnehmerinitiativen“. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von KMU, die sich

zu einer Gesellschaft Bürgerlichen Rechts zusammengeschlossen haben, können eine externe Beratung ihrer Arbeitnehmerinitiative beantragen. Die Mittel werden i.d.R. gewährt, wenn eine Fortführung oder auch eine Teilfortführung in Arbeitnehmerhand angestrebt wird. In Ostdeutschland bietet der Betriebsräteberatungsfonds, der von der BvS und der IG Metall gemeinsam verwaltet wird, die finanzielle Basis für die Beratung der Arbeitnehmervertreter(innen) in betrieblichen Umstrukturierungsphasen.

Einige Länder sind dazu übergegangen, die Förderung harter Investitionen an die Inanspruchnahme von Managementberatungen zu knüpfen. In den meisten Ländern hat sich diese Verkopplung bei der Vergabe von Bürgschaften durchgesetzt. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang auch die Herangehensweise von Sachsen-Anhalt: Es hat die Vergabe der im IMPULS-2000-Programm bereitgestellten Konsolidierungsmittel zwingend an die Inanspruchnahme von Beratung gekoppelt. Die Beratungstätigkeit sowie die Erstellung der Schwachstellenanalyse wird nicht vom Land selbst, sondern von einem Dritten, der „prognos consult“, durchgeführt.

5 Schlußfolgerungen für eine zukünftige Konsolidierungspolitik in Deutschland

Obwohl in der Öffentlichkeit kaum registriert, gibt es in Deutschland eine Konsolidierungs- und Sanierungspolitik. Ziel dieser Sanierungs- und Konsolidierungspolitik ist die erfolgreiche Bewältigung von Unternehmenskrisen. Der praktische Umgang mit Unternehmen in Schwierigkeiten weicht allerdings zwischen und innerhalb der Länder sehr stark voneinander ab. Das liegt zum einen an den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und den ordnungspolitischen Leitbildern der entsprechenden Landesregierung, zum anderen zeigt die Praxis aber auch, daß es im Umgang mit Unternehmen in

Schwierigkeiten kein Patentrezept gibt.

Die neuen Bundesländer nutzen z. B. innerhalb der Konsolidierungspolitik die Spielräume, die ihnen Bund und Europäische Kommission mit dem Konsolidierungsfonds-Ost gesetzt haben, um Unternehmen in Schwierigkeiten zu helfen. Sie haben seit 1995 Maßnahmen und Programme (weiter-) entwickelt, die auf die besonderen Probleme in Ostdeutschland zugeschnitten sind.

In Westdeutschland haben Bundesländer, die von jeher eine Kooperationskultur zwischen betrieblichen Akteuren (Unternehmer und Betriebsrat) auf der einen und den mit Wirtschaftsförderungsaufgaben beauftragten Institutionen auf der anderen Seite aufgebaut haben, offensichtlich weniger Schwierigkeiten mit Krisenfällen. Dort liegt ein abgestimmtes Konzept vor, das über die eigentlichen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung weit hinausgeht. Dennoch betreiben auch diese Länder ihre Konsolidierungs- und Umstrukturierungspolitik lieber im Verborgenen. Es handelt sich hier um das Saarland und um Nordrhein-Westfalen, die aufgrund der seit den 60er Jahren immer wiederkehrenden Strukturkrisen in der Kohle- und Stahlindustrie sehr früh den Umgang mit Krisenunternehmen erlernen und praktizieren mußten.

Die Beispiele aus dem Saarland und aus Nordrhein-Westfalen machen darüber hinaus eines sehr deutlich: Es ist notwendig, daß eine Stelle im Land die fach- und institutionsübergreifende Koordinierung übernimmt, d.h. es muß alles durch die Hand eines Krisenmanagers/-managerin gehen. Diese Person koordiniert die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure, und zwar nicht nur die in dieser Studie untersuchten aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung, sondern auch die der Arbeitsmarktpolitik. Auf diese Art und Weise wird ein Krisennetzwerk um das Unternehmen aufgebaut. Im positivsten Fall gibt es bereits in den Ländern einen Ansprechpartner/eine Ansprechpartnerin, der/die als Krisenmanager(in) bekannt ist und das Krisen-

management für das Unternehmen übernimmt. In Ostdeutschland haben Sachsen-Anhalt mit der Task Force und die DTA mit dem Projekt „Runde Tische“ diesen Ansatz frühzeitig in die ostdeutsche Konsolidierungspolitik eingeführt.

Ziel des Krisennetzwerkes ist es, die Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft (wieder)herzustellen und ein Paket an Maßnahmen zu schnüren, die das Unternehmen aus der Krise herausführen.

Dreh- und Angelpunkt ist die Erarbeitung des zukünftigen Unternehmenskonzeptes. Bisher unbeantwortet bleiben die Fragen: Wer erstellt dieses Konzept und wer finanziert die Erstellung des zukünftigen Unternehmenskonzeptes? Unsere Untersuchung hat ergeben, daß es – mit Ausnahme der Beratungshilfe bei Stilllegung bedrohter Betriebe in Nordrhein-Westfalen – offensichtlich in keinem Bundesland ein Förderprogramm gibt, das die Erstellung des zukünftigen Unternehmenskonzeptes finanziell fördert. Andererseits ist deutlich geworden, daß bisher kein Fall aufgetreten ist, wo eine Unternehmensumstrukturierung an der Finanzierung des Unternehmenskonzeptes gescheitert wäre. Wenn ein angeschlagenes Unternehmen positive Zukunftsaussichten hat, stehen offenbar Mittel und Wege zur Verfügung, die notwendigen Vorbedingungen – wie z. B. die Vorlage eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes – zu erfüllen.

Ein wesentliches Merkmal einer erfolgreichen Sanierungs- und Konsolidierungspolitik ist, die Krise erst gar nicht entstehen zu lassen, d.h. an das Unternehmen heranzutreten, bevor die Krise voll durchschlägt. Dahinter verbirgt sich die Frage nach einer Prophylaxe, nach einem gut funktionierenden „Frühwarnsystem“, das die Krisensymptome rechtzeitig erkennt und Maßnahmen zur Gegensteuerung ableiten läßt. Vereinzelte Versuche, ein Frühwarnsystem aufzubauen, wurden von verschiedenen Stellen unternommen. Der wohl ambivalenteste Ansatz ist der des Wirtschaftsministeriums in

Mecklenburg-Vorpommern. Dort wurde über schriftliche Befragungen der einheimischen Unternehmenschaft und der Betriebsräte versucht, betriebliche Informationen für ein Frühwarnsystem zu erhalten. Bisher sind diese Versuche allerdings gescheitert, weil sich die Unternehmer nicht gerne in die Karten schauen lassen wollen. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, daß es nur über indirekte Wege bzw. über indirekte Mittel geht, Krisensymptome zu identifizieren. U.E. muß es ein Zusammenspiel zwischen verschiedenen Institutionen um das Unternehmen herum geben. Damit sind Stellen angesprochen wie z.B. die regionale Wirtschaftsförderung, die Hausbank, die Sozialversicherungsträger, die Finanzverwaltung und auch die Krankenkassen; all diese Einrichtungen haben unterschiedliche Informationen über das Unternehmen, die unter Beachtung des Datenschutzes als Frühwarnsystem genutzt werden könnten.

Es ist offensichtlich, daß sich insbesondere in den letzten Jahren eine neue Sanierungskultur herauskristallisiert hat, die zum einen die sog. weichen Faktoren, wie Managementberatung und -schulung, höher bewertet und sie automatisch mit der harten Förderung koppelt (wie z. B. in Sachsen-Anhalt das IMPULS-2000-Programm). Zum anderen zeigen spezielle Programme in eine neue Richtung, die z. B. Belegschafts- bzw. Arbeitnehmerinitiativen unterstützen (Beispiele finden sich in Ostdeutschland sowie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Zum dritten bekommen mit der neuen Insolvenzordnung gerade die Sanierer Auftrieb, die von jeher schon kein Interesse an der Zerschlagung eines Unternehmens hatten.

Bisher existieren nur in den ostdeutschen Bundesländern, in Nordrhein-Westfalen und im Saarland abgestimmte Konsolidierungs- und Sanierungskonzepte. Die anderen westdeutschen Länder agieren einzelfallbezogen und oft nur dann, wenn z. B. über Bürgermeister, Landtagsabgeordnete oder sogar Regierungsvertreter der nötige politische Druck auf die für Wirtschaftsförderung Zuständi-

gen ausgeübt wird. Auch diese Länder kommen u. E. nicht mehr umhin, einen anderen Weg einzuschlagen: nämlich weg vom Einzelfall hin zu einem Konzept, das Krisenmanager und Krisennetzwerk mit einschließt.

Anmerkungen

(1)
Vgl. u.a. RWI, WSF (Hrsg.): Mittelstandsförderung in Deutschland. Konsistenz und Transparenz sowie Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. – Essen, Kerpen 1996

(2)
Vgl. Creditreform (Hrsg.): Unternehmensentwicklung, Insolvenzen, Neugründungen und Lösungen. – Neuss 1997

(3)
Vgl. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; Creditreform (Hrsg.): Ertragsentwicklung, Eigenkapitalausstattung und Insolvenzen im Bereich des industriellen Mittelstandes. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. – Köln/Neuss 1997

(4)
Vgl. u.a. dies.

(5)
Der vorliegende Beitrag basiert auf Forschungsergebnissen, die die Autorinnen in zwei Projekten zwischen 1996 und 1998 erarbeitet haben: Bruch-Krumbein, Waltraud; Hochmuth, Elke; Ziegler, Astrid: Sanierungsbeihilfen für Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern. Eine Handreichung für die Praxis. – Düsseldorf, Göttingen 1996, sowie dies.: Konsolidierungsbeihilfen in den westdeutschen Bundesländern. – Düsseldorf, Göttingen 1998

(6)
Der Artikel konzentriert sich auf Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung. Ausgeklammert bleiben hingegen die Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung bzw. -politik, die gleichfalls dafür eingesetzt werden können, Unternehmenskrisen – insbesondere für die Beschäftigten – abzumildern.

(7)
In diesem Zusammenhang unterscheidet die Europäische Kommission zwischen Klein-, Mittel- und Großunternehmen. So billigt die EU-Beihilfekontrolle für KMU bis zu 250 Beschäftigten sog. Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen. Größere Unternehmen bis zu 500 Beschäftigten findet sich hier keine Unterstützung. Vgl. dazu: Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwie-

rigkeiten. = Amtsblatt der EG C 368 v. 23.12.1994

(8)
Eine detaillierte Übersicht über den Einsatz der GRW als Konsolidierungsinstrument in den Bundesländern scheidet momentan an der unzureichenden Datenerfassung und -bereitstellung durch die GRW-Bewilligungsstatistik.

(9)
Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.): Zusammenstellung der Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Merkblatt. – Frankfurt a.M. 1998

(10)
Vgl. Deutsche Ausgleichsbank (Hrsg.): Programme, Richtlinien, Merkblätter. – Bonn 1998

(11)
ANKER ist ein Projekt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das 1996 in eine neue Phase (ANKER III) überführt wurde: ANKER I unterstützte die Sanierung und Privatisierung regional bedeutsamer Unternehmen, ANKER II konzentrierte sich auf die Nachsorge bereits privatisierter Unternehmen und ANKER III arbeitet in drei Richtungen: (1) Förderpolitik und Konsolidierung, (2) Industrie-, Branchen-, Standortpolitik, (3) Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; aktuell sind u.a. Projekte wie Aufbau eines Frühwarnsystems, Standortarbeitskreise und Branchendialoge in der Umsetzung.

(12)
Mit dem Instrument der Beteiligungsgesellschaft besteht eine Verbindung zwischen anlagebereitem Investor und eigenkapitalsuchenden Unternehmen. Sie stellen „intelligentes Eigenkapital“ zur Verfügung. Intelligent deshalb, weil die Beteiligungsgesellschaften nicht nur Finanzmittel in das Unternehmen fließen lassen können, sondern sie können auch eine unternehmerische Begleitung bzw. Managementunterstützung leisten. Über landeseigene Beteiligungsgesellschaften kann das Land Minderheitsbeteiligungen eingehen. Damit gewinnt die Landesregierung direkt Einfluß auf die Entwicklung eines industriepolitisch bedeutsamen Unternehmens, gleichzeitig können aber die ökonomischen Risiken für das Land in Grenzen gehalten werden.

Dr. Astrid Ziegler
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung
Bertha-v.-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf

Dipl.-Geogr. Elke Hochmuth
Dipl.-Sozialw. Waltraud Bruch-Krumbein
Institut für Regionalforschung an der
Universität Göttingen
Goßlerstraße 10
37073 Göttingen