

Altschulden – Wirkungen und Handlungsoptionen

Bernhard Forstner (FAL) und Norbert Hirschauer (HUB)

1 Einleitung

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1997 zu den LPG-Altschulden wurde die Bundesregierung verpflichtet, eine Prüfung der Entlastungswirkungen vorzunehmen, die den Unternehmen mit Altschulden gewährt wurden (BVerfG 1997). Dem Gesetzgeber wird mit diesem Urteil gleichzeitig eine Pflicht zur Nachbesserung der Altschuldenregelungen auferlegt, falls die gewählten Maßnahmen keine ausreichende Entlastungswirkung entfalten, um eine unzumutbare Belastung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Betroffenen zu vermeiden (Bezug auf Art. 2 I GG). Mit der Überprüfung beauftragte die Bundesregierung die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig (FAL) und die Humboldt-Universität zu Berlin (HUB). Die Studie wurde Ende Februar 2001 fertiggestellt und veröffentlicht (FORSTNER und HIRSCHAUER 2001a). Im Mai 2001 wurde sie in einem wissenschaftlichen Kolloquium an der HUB unter Teilnahme der beteiligten Gruppen öffentlich vorgestellt und diskutiert. In einem Folgegutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen werden gegenwärtig Fragen einer zukunftsgerichteten Änderung der gegenwärtigen Altschuldenregelungen untersucht.

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst der Hintergrund der Altschuldenfragestellung erläutert (Punkt 2). Anschließend werden die wesentlichen Inhalte und Ergebnisse der Studie dargestellt (Punkt 3). Abschließend erfolgt eine Diskussion der verschiedenen aus der Altschuldenstudie ableitbaren Handlungsalternativen (Punkt 4).

2 Hintergrund der Altschuldenfragestellung

2.1 Systemwechsel

Eine Vielzahl der Rechtsnachfolger der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGen) war nach der Wende mit Krediten aus der Zeit vor dem 1.7.1990 belastet. Durch den Übergang zur Marktwirtschaft haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen radikal verändert. Als Folge dieser Veränderungen erfuhren die mit Altkrediten finanzierten Aktiva größenordnungsmäßig eine Abwertung auf rund 20 % ihres früheren Nominalwertes. Die Kredite wurden dagegen im Zuge der Währungsumstellung nur auf 50 % abgewertet. Folglich existierte eine Lücke im Produktivvermögen, das die Erwirtschaftung des Kapitaldienstes behinderte. Dieser Sachverhalt wird auch als eingeschränkte Werthaltigkeit der Altkredite bezeichnet. Da eine Rückzahlung der Altkredite zu regulären Kapitalmarktbedingungen in vielen Fällen die Existenz der Unternehmen gefährdet hätte, wurden von der Bundesregierung Regelungen in Kraft gesetzt, die ein massenhaftes Auftreten von Liquidationen oder Gesamtvollstreckungen verhinderten. Diese bestanden im Wesentlichen aus einer Teilentschuldung durch die Treuhandanstalt (THA), einer bevorzugten Behandlung bei der Vermögensauseinandersetzung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) sowie einer bilanziellen Entlastung. Letztere beinhaltete einen Rangrücktritt der Gläubigerbanken sowie eine zins- und steuerbegünstigte Bedienung der Altschulden in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung des jeweiligen Unternehmens (Besserungsscheinregelung).

2.2 Untersuchungsauftrag

Im Rahmen des vom BVerfG auferlegten Prüfauftrages sollte untersucht werden, ob durch die grundsätzliche Pflicht zur Rückzahlung der Altkredite trotz der gewährten Erleichterungen eine unzumutbare Belastung bei den betroffenen Unternehmen verbleibt. Im Urteilstext wird zudem ausgeführt, dass von einer verfassungsrechtlich ausreichenden Entlastung dann auszugehen sei, wenn die Altkredite von der Mehrzahl der betroffenen Unternehmen in 20 Jahren bei ordentlicher Wirtschaftsführung getilgt werden können. Von den betroffenen Unternehmen wurde aus dieser Formulierung abgeleitet, dass sich die Untersuchung auf eine Prognose zu beschränken habe. Die Autoren der Studie stellen jedoch klar, dass zur Beurteilung der Zumutbarkeit der Altschuldenregelungen eine Quantifizierung altschuldenbedingter Be- und Entlastungseffekte mittels *geeigneter* betriebswirtschaftlicher Kalküle erforderlich ist (HIRSCHAUER und FORSTNER 2001a, S. 7-13). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Umfang bzw. Wert kapitalkostenreduzierender Finanzierungserleichterungen nicht über erfolgsabhängige Rückzahlungen bemessen lässt.

2.3 Relevanz der Altschulden

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion waren die LPG-Nachfolgeunternehmen mit Altkrediten in Höhe von ca. 7,6 Mrd. DM belastet (Deutscher Bundestag 1995, S. 2). Die zahlreichen Altschuldenunternehmen, die in der Folgezeit in Liquidation oder Gesamtvollstreckung gingen, wurden nicht in die Teilentschuldung und die bilanzielle Entlastung einbezogen. Die Altkredite der verbliebenen rund 1.400 Unternehmen beliefen sich vor der Teilentschuldung auf insgesamt rund 4,5 Mrd. DM oder 3,2 Mio. DM je Einzelfall. Durch die Teilentschuldung wurden die Unternehmen um durchschnittlich 1 Mio. DM entlastet. Aufgrund der geringen Rückzahlungen und der auf die Altkredite aufgelaufenen Zinsen liegen die Altschulden inzwischen geringfügig über dem Niveau vor der Entschuldung. Zum Ende des Jahres 2000 betrug die Summe der Altschulden rund 4,7 Mrd. DM, wovon 37 % auf Zinsen entfielen. Je Unternehmen belief sich die Höhe der Altschulden zu diesem Zeitpunkt auf durchschnittlich 3,3 Mio. DM. Der Anteil der Altschuldenunternehmen an der Gesamtzahl der LPG-Nachfolgeunternehmen liegt bei über 50 %.

Tabelle 1: Umfang der Altschulden

	Summe (Mrd. DM)	je Unternehmen (Mio. DM)
Altkredite ldw. Unternehmen per 31.3.1991	ca. 7,6	k.A.
Altkredite der entschuldungsfähigen Unternehmen <u>vor</u> der Teilentschuldung	ca. 4,6	ca. 3,2
Teilentschuldung	ca. 1,4	ca. 1,0
Altkredite aller bilanziell entlastbaren Unternehmen <u>nach</u> der Teilentschuldung	ca. 3,3	ca. 2,1
Stand der Altschulden zum 31.12.2000	ca. 4,7	ca. 3,3
davon Zinsen	ca. 1,7	ca. 1,2

Quelle: FORSTNER und HIRSCHAUER 2001a; RAWERT 1994.

Die Durchschnittsangaben je Unternehmen sind jedoch wenig aussagekräftig, da die Verteilung der Altkredite sehr unterschiedlich ist. Nach der Teilentschuldung hatte bspw. das am stärksten belastete Viertel fast 59 % der Altkredite, während auf die 10 % am geringsten belasteten Unternehmen nur 1 % der gesamten Kredite entfiel.

2.4 Altschuldenregelungen

Im Gegenzug zur Aufrechterhaltung der prinzipiellen Rückzahlungsverpflichtung wurden die folgenden Altschuldenerleichterungen gewährt:

- Teilentschuldung nicht werthaltiger Altkreditanteile (30,4 % der Gesamtsumme)
- Schutz des durch Teilentschuldung und bilanzielle Entlastung gewonnenen Eigenkapitals vor Abfindungsansprüchen
- Rangrücktritt/Besserungsscheinregelung mit den Rückzahlungserleichterungen:
 - Kapitaldienst in Höhe von 20 % des Jahresüberschusses (Stundung)
 - Verzinsung des Kreditbetrages zum günstigen Euribor
 - keine Berechnung von Zinseszinsen sowie sofortige Tilgung des Kapitalanteils durch Aufteilung der Betterungszahlung in Tilgungs- und Zinsanteil
 - steuerliche Abzugsfähigkeit der gesamten Betterungszahlung

Im Gegensatz zu direkten Transfers erzeugt dieser komplexe Maßnahmenkatalog teilweise ökonomische Wirkungen, die nur mit Hilfe einer dynamischen Betrachtungsweise analysiert werden können und nicht a priori auf der Hand liegen.

3 Wesentliche Inhalte der Altschuldenstudie

3.1 Methodische Vorgehensweise

Grundlegende Überlegung der Studie ist, dass sich der Umfang von Erleichterungen, die auf der Finanzierungsseite ansetzen, generell nicht über den Unternehmenserfolg bzw. über erfolgsabhängige Rückzahlungen bemessen lässt. Für die Bemessung der Wirkungen der Altschuldenerleichterungen wurde deshalb ein auf betriebswirtschaftlichen Kalkülen beruhender Ansatz verwendet. Ergänzend wurde eine Entwicklungsprognose hinsichtlich der voraussichtlichen Rückzahlung der Altschulden durch die Unternehmen erstellt. Dies ist v.a. aus Sicht des Fiskus von Interesse. Für die Beurteilung der Entlastungswirkung der Altschuldenregelungen stellt die voraussichtliche Rückzahlung allerdings keinen geeigneten Indikator dar, da der unternehmensbezogene Nutzen der Entlastungsmaßnahmen gerade durch die Reduzierung der Kapitalkosten und die Inanspruchnahme der Stundungsmöglichkeiten entsteht.

Die Bemessung der betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Altschulden geht zunächst von der Feststellung der „alkreditbedingten Zusatzverschuldung“ der Unternehmen im Vergleich zu einem Referenzunternehmen ohne Altschulden aus. Diese lässt sich wie folgt ermitteln (FORSTNER und HIRSCHAUER 2001a, S. 42-44):

./..Altkredit nach der Teilentschuldung durch die Treuhandanstalt
+ altkreditfinanzierte werthaltige Umlaufmittel und Anlagegüter
+ verringerter Kapitalabfluss bei der Vermögensauseinandersetzung
= **alkreditbedingte Zusatzverschuldung**

Dieser Zusatzverschuldung steht ein Bündel aus Kapitalkostenreduzierenden Vergünstigungen (s. Punkt 2.4) gegenüber, die einen Subventionswert generieren. Die Nettowirkung der Altschuldenregelungen insgesamt wird wie folgt berechnet:

$$\begin{aligned} & \text{alkreditbedingte Zusatzverschuldung} \\ & + \text{Subventionswert der Rückzahlungserleichterungen} \\ & = \text{Nettowirkung der Altschulden und Altschuldenerleichterungen} \end{aligned}$$

Zwecks Eindeutigkeit sei die Vorgehensweise nachfolgend auch formal dargestellt:

$$\begin{aligned} & \text{alkreditbedingte Zusatzverschuldung} & + & \text{Subventionswert} & = & \text{Nettowirkung} \\ -AK + w \cdot AK + (1 - w + \frac{e}{1 - e}) \cdot v \cdot AK + & AK - BW & = & \text{Nettowirkung} \end{aligned}$$

AK Altkredit nach der Teilentschuldung

w Werthaltigkeit der altkreditfinanzierten Aktiva in % des Altkredites nach der Teilentschuldung

e Entschuldungsrate in % des Altkredites vor der Teilentschuldung

v Kapitalabfluss bei der Vermögensauseinandersetzung in % des zu verteilenden Eigenkapitals

BW Barwert der Besserungszahlungen

Für die zusätzlich durchgeführte Rückzahlungsprognose konnten aufgrund der großen Zahl der Altschuldenunternehmen keine einzelfallspezifischen Prognosemodelle im Sinne von Betriebsentwicklungsplänen erstellt werden. Daher wurde eine Methode zur einzelbetrieblichen Vorausschätzung entwickelt, die auf homogenen Gruppen aufbaut, für die repräsentative Betriebssimulationsmodelle gebildet wurden (FORSTNER und HIRSCHAUER 2001a, S. 173-175). Die für verschiedene Umweltszenarien simulierten jährlichen Änderungen des Unternehmenserfolgs wurden anschließend auf die Unternehmen der homogenen Gruppen übertragen. Am Schluss erfolgte die Hochrechnung der Besserungszahlungen auf die Grundgesamtheit.

3.2 Datengrundlage

Für die Kalkulation der Nettowirkung der Altschulden lag keine einheitliche und vollständige Datengrundlage mit allen notwendigen Informationen vor. Die Höhe der Altschulden vor der Teilentschuldung sowie die Teilentschuldungsbeträge konnten für die Grundgesamtheit auf einzelbetrieblicher Basis aus einer Datenbank der THA bzw. der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) entnommen werden. Dieser Datensatz enthält auch Informationen zur Werthaltigkeit der auf die sog. Grundmittel (Anlagen-güter) entfallenden Altkredite, die auf den Angaben der betroffenen Unternehmen im Rahmen des Teilentschuldungsverfahrens beruhen. Der zur Berechnung der Abfindungs-ersparnis erforderliche prozentuale Eigenkapitalabfluss bei der Vermögensauseinandersetzung konnte nur als Durchschnittswert auf der Grundlage von punktuellen Erhebungen und Experteninformationen geschätzt werden. Bei der Bestimmung des Subventionswertes der Rückzahlungserleichterungen wurden plausible Rückzahlungsvarianten zugrundegelegt.

Um einen möglichst guten Überblick über die Altschuldenhöhe sowie die wirtschaftliche Situation der einzelnen Unternehmen zu erhalten, wurde eine zweimalige Befragung der Grundgesamtheit vorgenommen. Insgesamt wurden von den ca. 1.400 Altschuldenunternehmen ca. 1.200 erhoben, von denen aufgrund einer eingeschränkten Auswertbarkeit ca. 700 verwendbare Datensätze identischer Unternehmen übrig blieben. Auf der Grundlage dieser Daten wurden unter Einbeziehung von Experteninformationen die „Altschuldenprognosen“ durchgeführt.

3.3 Ergebnisse

Die *Werthaltigkeit der Altkredite* beläuft sich im Durchschnitt der Unternehmen bei den Grundmittelkrediten auf ca. 29 %. Bei der plausiblen Annahme einer 50-prozentigen Werthaltigkeit der Umlaufmittelkredite ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtwerthaltigkeit der Altkredite nach Teilentschuldung von ca. 60 %. Lediglich bei 5 % der Unternehmen liegt die Werthaltigkeit unter 33 %. Da die Unternehmen an der Angabe einer geringen Werthaltigkeit interessiert waren, um bei der Teilentschuldung möglichst umfangreich entlastet zu werden, sind diese Werte als Untergrenze der tatsächlichen Werthaltigkeit zu interpretieren.

Die *Abfindungersparnis bei der Vermögensauseinandersetzung* vermindert die altkreditbedingte Zusatzverschuldung umso stärker, je höher der prozentuale Kapitalabfluss war. Bei der plausiblen Annahme eines Kapitalabflusses von 20 % des verteilbaren Eigenkapitals verbleibt im Durchschnitt der Altschuldenunternehmen eine *alkreditbedingte Zusatzverschuldung* von 20 % der nominalen Altkredithöhe nach der Teilentschuldung. In immerhin 95 % der Unternehmen liegt die altkreditbedingte Zusatzverschuldung bei weniger als 38 % (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Die Verteilung der altkreditbedingten Zusatzverschuldung*

Werthaltigkeit der Umlaufmittelkredite	Mittelwert	Standard-Abweichung	P e r z e n t i l e				
			5%	25%	50%	75%	100%
50%	20%	12%	≥ 38%	≥ 30%	≥ 22%	≥ 7%	≥ 0%
30%	31%	8%	≥ 39%	≥ 36%	≥ 33%	≥ 28%	≥ 0%

*in % der nominalen Altkredithöhe nach Entschuldung bei einem Kapitalabfluss von 20 %.

Dieser statisch bestimmbaren Zusatzverschuldung ist der *Subventionswert der Rückzahlungserleichterungen* gegenüberzustellen, der aufgrund der günstigen Verzinsung mit zunehmender Rückzahlungsdauer ansteigt. Betriebswirtschaftlich vernünftig handelnde Unternehmen werden die Rückzahlung der Altschulden, z.B. durch die Nutzung bilanzpolitischer Maßnahmen, möglichst lange hinauszögern. Bei dem sich abzeichnenden Rückzahlungsverlauf liegt der Subventionswert in den allermeisten Fällen deutlich über 50 % des Altkreditbetrages nach Teilentschuldung. Insgesamt ergibt sich dadurch in der großen Mehrzahl der Unternehmen eine *positive Nettowirkung der Altschulden*, da der Subventionswert die ursprünglichen altschuldenbedingten Nachteile überkompensiert. Der Barwert der Besserungszahlungen (i.e. betriebswirtschaftliche Belastung der Unternehmen durch Altschuldenrückzahlung) beläuft sich gerade bei langsamer Rückzahlung lediglich auf einen Bruchteil der nominalen Schuldbeträge. Für den Staat ergibt sich im Gegenzug nur ein sehr geringer Wert der zukünftigen Rückzahlungen. Im Gegensatz zur Wahrnehmung vieler Betroffener sind also gerade bei schlechter wirtschaftlicher Lage, hohen Altschulden und langen Rückzahlungszeiträumen die auf der Finanzierungsseite der Unternehmen ansetzenden Begünstigungen der aktuellen Altschuldenregelungen besonders hoch.

Die neben der Analyse der Nettowirkungen durchgeführte „Altschuldenprognose“ kommt zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2010 nur rund 5 % der Unternehmen ihre Altschulden zurückzahlen werden (FORSTNER und HIRSCHAUER 2001a, S. 193-196). Die Rückzahlung wird sich bei den bestehenden Vergünstigungen in vielen Fällen sehr lang (> 50 Jahre) hinziehen. Da bei den aktuell gültigen Rahmenbedingungen die Rückzahlungen der großen Mehrzahl der Unternehmen bisher und voraussichtlich auch mittelfristig gering bleiben, steigt die Altschuldenhöhe vieler Unternehmen aufgrund auflaufender Zinsen mittelfristig an. Wie bereits erwähnt, ist bei der Interpretation dieses Ergebnisses zu berücksichtigen, dass der Subventionswert trotz – oder besser gesagt gerade wegen – der ermög-

lichten Inanspruchnahme von Stundungsmöglichkeiten und einer damit zunehmenden Rückzahlungsdauer ansteigt.

4 Künftige Handlungsalternativen

Trotz der insgesamt positiven Nettowirkung der Altschulden für die Unternehmen führen die gegenwärtigen Altschuldenregelungen nicht nur beim Staat, sondern auch bei den Unternehmen zu Unzufriedenheit. Dies ist auf die lange voraussichtliche Dauer der Altschuldenrückzahlung zurückzuführen. Aufgrund des Interessensgegensatzes zwischen Staat (Gläubiger) einerseits und Unternehmen (Schuldner) andererseits werden hieraus widersprüchliche politische Ziele abgeleitet: Während der Staat mit Blick auf den Staatshaushalt an höheren bzw. schnelleren Rückflüssen interessiert ist, fordern die Unternehmen mit Blick auf die lange Dauer der Rückzahlung weitere Erleichterungen. Aufgrund der in der Studie nachgewiesenen Überkompensation altschuldenbedingter Nachteile lassen sich jedoch weitere an Altschulden geknüpfte und über die aktuell gültigen Regelungen hinausgehende Begünstigungen nicht rechtfertigen. Im Folgenden werden deshalb verschiedene, aus den Untersuchungsergebnissen ableitbare Handlungsalternativen vorgestellt und im Hinblick auf relevante staatliche Politikziele bewertet (vgl. FORSTNER et al. 2001). Als wesentliches Ziel (a) und als grundlegende Prämissen (b bis d) einer künftigen Regelung sind zu nennen:

- (a) Möglichst hohe baldige Rückflüsse an den Staatshaushalt und möglichst baldiger Abschluss des politischen Altschuldenthemas
- (b) Vermeidung juristischer Probleme auf nationaler und EU-Ebene infolge einer Bevorzugung einzelner Unternehmensgruppen (Chancengleichheit!)
- (c) Vermeidung eines hohen administrativen Aufwands
- (d) Juristische Durchsetzbarkeit bzw. Akzeptanz durch die Unternehmen

Bei der Auswahl von Handlungsalternativen ist zu berücksichtigen, dass die Unternehmen auf der Grundlage der geltenden Altschuldenregelungen privatrechtliche Verträge (i.e. Rangrücktrittsvereinbarung mit Besserungsscheinregelung) mit den Gläubigerbanken abgeschlossen haben. Diese leiten die von den Unternehmen geleisteten Rückzahlungen direkt an den Staat (Erblastentilgungsfonds) weiter, da ihnen Ausgleichsforderungen für die Altschulden zugeteilt wurden, die zu festen Konditionen vom Erblastentilgungsfonds bedient werden. Für die Altschuldenunternehmen stellen die in den Rangrücktrittsvereinbarungen formulierten subventionserheblichen Abreden einen vertraglich zugesicherten Rechtsanspruch dar. Einvernehmliche Änderungen haben demzufolge einen großen Vorteil. Mit anderen Worten: Änderungsvorschläge, die aus politischer Sicht sinnvoll erscheinen, aber nicht im Einvernehmen mit den Unternehmen zu realisieren sind, sind immer unter dem Vorbehalt ihrer juristischen Durchsetzbarkeit zu bewerten. Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge werden folgende Alternativen zu den geltenden Altschuldenregelungen diskutiert und vergleichend bewertet:

- (1) Freiwillige Ablösung der Altschulden durch Einmalzahlung der Unternehmen
- (2) Umwandlung der Altschulden in eine veräußerbare staatliche Beteiligung
- (3) Pauschale Verschärfung der geltenden Rückzahlungsregelung und -praxis

Ad (1): Die Wirkung einer *Ablöseregelung* hängt von der Ablösequote ab. Theoretisch existiert eine unternehmensindividuelle wirkungsgleiche Ablösesumme, die genau dem Barwert der erwarteten Kapitaldienstleistungen im Rahmen der Besserungsscheinregelung entspricht. Ihr müsste sowohl der Staat als auch das jeweilige Unternehmen indifferent gegenüberstehen, da es dadurch zu keiner „interpersonellen“ Umverteilung kommt. Zur

Bestimmung einer wirkungsgleichen Ablösequote (Verhältnis von Barwert zu Nominalschuld) ist die Kenntnis des jeweiligen Rückzahlungsverlaufs und des relevanten Kalkulationszinssatzes notwendig. In der Praxis sind diese Informationen schwer bzw. nur unvollständig zu beschaffen. Im Sinne einer pragmatischen Herangehensweise könnten (a) eine pauschale Ablösequote festgelegt oder (b) einzelbetriebliche Ablösequoten extern von den Fachbehörden geschätzt oder (c) einzelbetriebliche Ablösequoten von den Unternehmen im Rahmen eines Bietverfahrens beziffert werden.

Eine *pauschale Quote* wäre administrativ am einfachsten umzusetzen. Sie hätte jedoch den Nachteil, dass es zum einen zu Mitnahmeeffekten bei den Unternehmen kommt, die ein höheres Verhältnis von Barwert und Ablösesumme aufweisen. Zum anderen würden Unternehmen mit einem geringeren Verhältnis und damit einer langen Rückzahlungsdauer das Angebot nicht annehmen. Eine *externe Bestimmung einer unternehmensindividuellen Quote* durch staatliche Fachbehörden könnte im einfachsten Fall mit Hilfe von Fortschreibungsprognosen erstellt werden, wobei die wirtschaftliche Erfolgslage der vergangenen drei Jahre zugrundegelegt werden könnte. Subtilere Ansätze unter Berücksichtigung künftiger Veränderungen der Rahmenbedingungen dürften die Prognosequalität infolge gravierender Informationsdefizite bezüglich langfristiger Entwicklungen und unternehmensindividueller Anpassungsreaktionen nur unwesentlich verbessern.

Das *Bietverfahren* zielt darauf ab, das Problem der Informationsasymmetrie zwischen Unternehmen und Staat bzw. der Bestimmung der „wahren“ *Barwerte der Rückzahlungen* dadurch zu lösen, dass die Unternehmen durch einen Konkurrenzmechanismus einen Anreiz erhalten, den unternehmensinternen Informationsstand offenzulegen und auf „Tiefstapeln“ zu verzichten. Der Konkurrenzmechanismus könnte darin bestehen, dass sich der Staat das Recht vorbehält, nur die „besten“ Angebote zu akzeptieren. Neben der Abmilderung des „Tiefstapelns“ hätte dieses Verfahren den Vorteil, dass die Unternehmen mit ihren Angeboten gleichzeitig den aus ihrer Sicht in der Besserungsscheinregelung enthaltenen Subventionswert offenlegen würden, wodurch die politische Diskussion über Altschulden, nicht zuletzt aber auch die Diskussion zur Anteilsbewertung in Altschuldenunternehmen bei Eigentümerwechseln (vgl. FORSTNER und HIRSCHAUER 2001b; HIRSCHAUER und FORSTNER 2001), versachlicht würde. Mit Blick auf die Chancen einer einvernehmlichen Ablösung ist darauf hinzuweisen, dass es Faktoren gibt, die darauf hinwirken, dass die Unternehmen bereit sein müssten, etwas mehr als den wirkungsgleichen Barwert zu zahlen und der Staat bereit sein müsste, etwas weniger als diesen Barwert zu fordern (Win-Win-Situation). In diese Richtung wirken einerseits die jährlich anfallenden Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Besserungsscheinregelung, die von den Unternehmen eingespart werden können. Andererseits ergeben sich unterschiedliche Barwerte möglicherweise dadurch, dass der Staat die zukünftigen Rückzahlungen stärker diskontiert als die Unternehmen. Ein derartiges Auseinanderfallen der jeweiligen Kalkulationszinssätze ließe sich auf unterschiedliche Opportunitätskosten und auf Risikozuschläge (Unternehmen) bzw. Risikoabschläge (Staat) zurückführen.

Ad (2): Unter *Umwandlungsregelung* ist eine Regelung zu verstehen, die darauf aufbaut, dass es sich bei den Altschulden (Haftung wie Eigenkapital; Rückflüsse nur aus dem Gewinn) de facto um „staatliche Beteiligungen“ (ähnlich einer stillen Gesellschaft) handelt. Die Umwandlungsregelung hat letztlich zum Ziel, den „wahren“ *Wert der Altschulden* über die Marktbewertung dieser staatlichen Beteiligung aufzudecken, indem die Altschulden auch formal zu Unternehmensbeteiligungen umgewandelt und anschließend veräußert werden. 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 zusätzlich festgelegt werden, dass die Unternehmen bzw. die Anteilseigner für einen kurzen Zeitraum das exklusive Recht erhalten, die

staatlichen Anteile zum Nominalwert (= Altschuldentilgung) zu übernehmen. Für das Unternehmen entstände anstelle der bisherigen „Zwitterfunktion“ des Altschuldenkapitals zwischen Eigen- und Fremdkapital echtes Eigenkapital. Den Eigentümern würde allerdings der durch die aktuellen Begünstigungen generierte Subventionswert entgehen.

Ad (3): Um die Rückzahlungen der Unternehmen im Rahmen der Besserungsscheinregelung oder die Bereitschaft zur Teilnahme an einer Ablöseregelung zu erhöhen, könnte im Rahmen der bisherigen Vorschriften eine Erhöhung der Kontrollintensität erwogen werden. Besonders wirkungsvoll dürfte hier zum einen die Überprüfung sein, ob steuerliche Korrekturen in Folge von Betriebsprüfungen auf die Bemessungsgrundlage der Besserungszahlungen übertragen wurden. Zum anderen ließe sich prüfen, ob die Bewertungspraxis altkreditfinanzierter Aktiva entsprechend ihrer betriebswirtschaftlichen Nutzbarkeit (§ 7 Abs. 1 DMBilG) und damit konsistent mit den Angaben der Unternehmen bei der Teilentschuldung erfolgt ist. Beides dürfte de facto eine *Verschärfung der Rückzahlungspraxis* bewirken. Darüber hinaus könnte der Staat über *Verschärfungen der geltenden Rückzahlungsregelungen* nachdenken, die an der Bemessungsgrundlage (bisher Jahresüberschuss nach HGB) oder am Besserungszahlungssatz ansetzen. Derartige Regelungsänderungen müssten allerdings in Abweichung von den vertraglichen Regelungen in der Rangrücktrittvereinbarung und gegen den Willen der Unternehmen durchgesetzt werden. Der Staat hätte zu prüfen, ob ein gesetzlicher Eingriff in die bestehenden Verträge bei Berücksichtigung der Interessen und Rechte aller Beteiligten notwendig ist und dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Im Hinblick auf das zentrale Ziel „Verbesserung der Staatsfinanzen“ und „baldiger Abschluss des Altschuldenthemas“ weist die Umwandlungsregelung die größten Vorteile auf. Problematisch ist jedoch ihre juristische und politische Durchsetzbarkeit. Dies wäre bei der freiwilligen Ablöseregelung kein Problem. Aber auch bei korrekter Bestimmung der Barwerte im Rahmen eines Bietverfahrens käme es im Vergleich zur Umwandlungsregelung zu einem geringeren Wert der Rückflüsse in den Staatshaushalt, da lediglich eine zeitliche Umverteilung der Zahlungsströme erfolgt und der Umfang der bisher geltenden Regelungen konstant bleibt. Ein nicht zu unterschätzender Vorteil im Hinblick auf die Versachlichung der politischen Diskussion stellt allerdings die implizite Offenlegung der mit den geltenden Regelungen gewährten Subventionswerte dar. Bei einer pauschalen Ablösequote würde sich die Gesamtsumme der gewährten Subventionen gegenüber dem Status quo erhöhen, da nur die Unternehmen teilnehmen würden, die gegenüber der geltenden Regelung einen zusätzlichen Vorteil erwarten. Dies wäre aufgrund der bereits bestehenden Überkompensation und mit Blick auf die erforderliche Gewährleistung von Chancengleichheit (Grundgesetz, EU-Wettbewerbsrecht) als negativ zu werten. Durch Verschärfungen der bestehenden Regelungen ließen sich dagegen grundsätzlich die Überkompensation in erforderlichem Umfang abbauen und positive Effekte für den Staatshaushalt erzielen. Wie bereits erwähnt, ist aber bei einer Verschärfung der Regelungen deren Durchsetzbarkeit fraglich. Diesbezüglich unproblematisch ist dagegen die Erhöhung der Kontrollintensität. Der Vorteil möglicher Verschärfungen insgesamt liegt darin, dass sie mit anderen Regelungsänderungen kombiniert werden können.

Literatur

BVerfG (1997): Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den LPG-Altschulden vom 8. April 1997 – BvR 48/94.

Deutscher Bundestag (1995): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerald Thalheim, ... zum Stand der Behandlung der Altkredite in der Landwirtschaft DS 13/2034.

- DMBilG (1990): Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung (DM-Bilanzgesetz, DMBilG). BGBl. I 1990, S. 972-993.
- FORSTNER, B., HIRSCHAUER, N. (2001a): Wirkungsanalyse der Altschuldenregelungen in der Agrarwirtschaft. Abschlussbericht einer im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Untersuchung, vorgelegt im Februar 2001. www.bal.fal.de/default_X.html. Braunschweig.
- FORSTNER, B., HIRSCHAUER, N. (2001b): Was sind die Anteile an der Agrar eG wert? top agrar Spezial, Heft 8, S. 6-9.
- FORSTNER, B., HIRSCHAUER, N., ISERMEYER, F., ODENING, M. (2001): Überlegungen zum zukünftigen politischen Umgang mit Altschulden. Landbauforschung Völkenrode 51, Heft 3, S. 137-148. Braunschweig.
- HIRSCHAUER, N., FORSTNER, B. (2001): Die Auswirkungen von Altschulden auf den Wert von Unternehmensbeteiligungen. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 51, Heft 1, S. 16-32. Göttingen.
- LwAnpG (1991): Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.7.1991 (BGBl. I S. 1418), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20.12.1996 (BGBl. I S. 2082).
- RAWERT, M. (1994): Die Verschuldung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der ehemaligen DDR und die Entschuldung ihrer Rechtsnachfolger. Kiel.