

Arbeitsgruppe Alternative
Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '93

Beschäftigungspolitik
statt Sozialabbau –
Industrielle Kerne sichern:
Alternativen der Wirtschaftspolitik

PapyRossa Verlag

3. Die wirtschaftliche Lage Ostdeutschlands – Ökonomischer Niedergang erfordert konsequente Industriepolitik

Um die Jahreswende 1989/90 warnten die Bundesbank, fast alle großen Wirtschaftsforschungsinstitute und der Sachverständigenrat vor einer überstürzten Währungsunion und damit der Herstellung eines einheitlichen gesamtdeutschen Marktes. Statt dessen plädierten sie für eine schrittweise Anpassung der ökonomisch rückständigen, nicht wettbewerbsfähigen ostdeutschen Wirtschaft an einen offenen Markt; die Einführung der D-Mark wurde von ihnen damals als Abschluß, als »Krönung« eines solchen Weges zu einem gesamtdeutschen Wirtschaftsraum betrachtet.

Als sich in den ersten Monaten des Jahres 1990 die Bundesregierung aus politischen Gründen für eine Hau-Ruck-Einheit entschied und die Diskussionen um deren Risiken, Folgen und vor allem Kosten für West- und Ostdeutschland vom Tisch fegte, an deren Stelle demagogisch illusionäre Erwartungen (z. B. keine Steuererhöhungen im Westen, kurze Anpassungsphase und rascher Wirtschaftsaufschwung im Osten) in die Welt setzte, schrieben wir in unserem Sondermemorandum vom Mai 1990: »Alles deutet darauf hin, daß der ökonomisch schlechtere, teurere und sozial gefährlichere Weg der wirtschaftlichen Vereinigung beschritten worden ist.«

Leider bestätigt sich unsere Vermutung drei Jahre danach in vollem Umfang. Der Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft läßt keinen Raum mehr für Illusionen. Die Folgen des Crash-Kurses haben der deutschen Wirtschaft insgesamt, aber vor allem den ostdeutschen Bürgern enorme Lasten für einen langen Zeitraum aufgebürdet. Daran gibt es inzwischen keinen Zweifel mehr.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zieht im folgenden eine nüchterne Bilanz der bisherigen Bonner Politik für den »Aufschwung Ost«. Sie zeigt, daß eine Wende in der deutschen Wirtschaftspolitik dringend erforderlich ist. Je länger damit gewartet und je inkonsequenter sie angegangen wird, desto höher werden sich die Gesamtkosten dieses sozial nicht zu verantwortenden Experiments für den deutschen Bürger stellen, desto härter sind insbesondere die sozialen Folgen in Ostdeutschland.

3.1 Wirtschaftliche Haupttendenzen

Die vorliegenden offiziellen Wirtschaftsdaten über Ostdeutschland signalisieren trotz aller noch bestehenden statistischen Unzulänglichkeiten, daß sich die im Sommer 1990 einsetzende Deindustrialisierung auch 1992 fortgesetzt hat und noch kein allgemeiner Wirtschaftsaufschwung zu verzeichnen ist, wenn auch die Investitionen und der private Verbrauch das niedrige Ausgangsniveau des zweiten Halbjahres 1990 übersteigen.

Tabelle 11: Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands

	2.Hj. 1990	1. Hj. 1991	2. Hj. 1991	1. Hj. 1992	2. Hj. 1992
Bruttoinlandsprodukt					
Mrd. DM (Preise 91)	111,5	87,4	98,8	92,8	104,7
Investitionen					
Mrd. DM (Preise 91)	36,3	37,5	45,4	43,8	57,6
Privater Verbrauch					
Mrd. DM (Preise 91)	93,2	88,0	98,6	94,5	101,7
Nettoproduktionsindex					
Bergb., Verarb. Gew.	100	66,5	66,9	61,0	*63
Bauhauptgew.	100	92,4	107,0	102,3	*120
Erwerbstätige (Inländer 1000 Pers.)					
insgesamt	8 525	7 920	7 146	6 200	*6 000
dar. Beschäftigte					
Bergb., Verarb. Gew.	*2 600	2 013	1 505	1 043	*880
Bauhauptgew.	*400	340	321	301	*300
Ausfuhr (Mio DM)	19 261	8 172	9 278	6 900	*6 500
Einfuhr (Mio DM)	6 036	5 586	5 274	4 400	*6 000

* geschätzt

Quellen: DIW-Wochenbericht 47/92, Statistisches Bundesamt »Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern«, eigene Berechnungen.

3.1.1 Industrie

Anders als 1991 differenzierte sich innerhalb der Industrie 1992 stärker die Entwicklung der einzelnen Branchen.

Der Beschäftigtenabbau setzte sich ausnahmslos in allen Zweigen weiter fort. Im April 1992 wurden erstmals weniger als eine Million Beschäftigte im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe gezählt, und im November waren in diesem Wirtschaftsbereich nur noch 828.000 Personen beschäftigt, rd. 40 vH weniger als im gleichen Vorjahresmonat. Diese Rückgänge bewegen sich zwischen -19 vH im Stahlbau/Schiene-fahrzeugbau und -75 vH in der Büromaschinenbranche.

Insgesamt wurden von der ostdeutschen Industrie 1992 nur 62 vH der arbeitstäglichen Produktion des 2. Halbjahres 1990 erzielt. Ihr Leistungsniveau beträgt damit etwa 30 vH des Jahres 1989.

Im Unterschied zur allgemeinen Stagnation im verarbeitenden Gewerbe überboten folgende Branchen in den ersten neun Monaten 1992 das arbeitstägliche Leistungsniveau des 2. Halbjahres 1990:

Tabelle 12: Produktionsentwicklung expandierender Branchen in Ostdeutschland

	Arbeitstäglicher Nettoproduktionsindex 2. Halbjahr 1990 = 100
Druckereien	141
Stahlbau/Schiene-fahrzeugbau	137
Mineralölverarbeitung	130
Eisen-, Blech-, Metallwaren	123
Verarbeitung v. Kunststoffen	104

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 2.1, Oktober 1992

Bemerkenswert ist die Entwicklung des Nahrungs- und Genussmittelgewerbes. Hier wurden in den ersten neun Monaten 1992 wieder 92 vH der arbeitstäglichen Leistungen des 2. Halb-

jahres 1990 erzielt. Typisch für diese nun wieder wachsenden Branchen ist, den Stahlbau/Schienenfahrzeugbau ausgenommen, daß sie vorwiegend regionale Märkte bedienen. Die Deindustrialisierung kennzeichnet folglich noch immer vor allem jene Branchen, die für internationale und überregionale Märkte produzieren und von deren Entwicklung die gegenwärtig hohen Einkommens-Leistungstransfers von West- nach Ostdeutschland wesentlich beeinflusst werden. Allerdings arbeiteten nur 14 vH der Beschäftigten der Industrie in diesen Branchen.

Die bereits wieder expandierenden Branchen sind überdies auch Beispiele dafür, daß ohne überdurchschnittliche Investitionen und damit verbundene hohe finanzielle Aufwendungen Industriekapazitäten in Ostdeutschland erhalten und wettbewerbsfähig gemacht werden können. Sie nutzen den Standortvorteil und stehen gleichwohl unter starkem Wettbewerbsdruck westdeutscher Produzenten. Diese Möglichkeiten, Wettbewerbsfähigkeit mit relativ niedrigem Investitionsaufwand herzustellen, müssen jedoch rasch realisiert werden; langjährige Industriebranchen erbringen solche Effekte nicht mehr.

Die folgende Darstellung der Entwicklung der Industriestruktur läßt noch keine Anzeichen dafür erkennen, daß sich in

Tabelle 13: Struktur des Verarbeitenden Gewerbes

Bereich	Anteile am Umsatz Bergbau u. Verarbeitendes Gewerbe in Prozent		
	2. Hj. 90 Neue Bundesländer	1. Hj. 92	1. Hj. 92 Alte Bundesländer
Bergbau	8,8	8,1	1,4
Grundstoffgüter	21,7	23,6	25,8
Investgüter	43,2	36,7	47,7
Verbrauchsgüter	10,8	11,1	13,7
Nahrung/Genuß	15,4	20,5	11,4

Quelle: Berechnet auf der Grundlage »Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern«, Statistisches Bundesamt, Ausgaben 1991, 1992

den neuen Bundesländern eine moderne, für hochentwickelte Länder typische Industriestruktur herausbildet.

Der hohe Anteil des Bergbaus in den neuen Bundesländern ist ein Spiegelbild der in den letzten Jahren ohne Rücksicht auf ökologische Erfordernisse betriebenen, vielmehr auf devisensparende Eigenversorgung ausgerichteten Energiepolitik der DDR.

Das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe erzielte in Ostdeutschland nur deshalb einen Strukturgewinn, weil in anderen Branchen die Umsätze noch schneller zurückgehen. Viele Bereiche der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln konnten zwar standortgebunden weiter produzieren, obwohl sich im Jahre 1991 der Überschuß von Bezügen aus dem Westen über die Lieferungen in den Westen bei Erzeugnissen des Ernährungsgewerbes von 3,2 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 6,0 Mrd. DM fast verdoppelte. Im ersten Halbjahr 1992 erhöhte sich gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres dieser Saldo noch einmal um mehr als 50 vH auf 4 Mrd. DM.

Alarmierend für die gegenwärtigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen West- und Ostdeutschland ist, daß im dritten Jahr nach dem Ende der DDR nur in einer von 45 abgerechneten Hauptpositionen des »innerdeutschen Warenverkehrs« die neuen Bundesländer einen Lieferüberschuß gegenüber den alten erzielten: bei der Position Lebewild und tierische Rohstoffe.

Die größten Strukturverluste im Umsatz mußte die Investitionsgüter produzierende Industrie hinnehmen. Sie erreichte 1992 ebenso wie im gesamten Jahr 1991 nicht das Umsatzvolumen des 2. Halbjahres 1990, mit verursacht durch den schleppenden Investitionsverlauf in Ostdeutschland selbst und den Verlust der osteuropäischen Märkte.

Dieser Industriebereich prägt in den alten Bundesländern bestimmend das Produktivitäts- und Effektivitätsniveau der gesamten Wirtschaft und besitzt das größte Gewicht unter den angeführten Industriezweigen. Entgegen geläufigen Vorstellungen über die schrumpfende Zahl von Industriearbeitsplätzen ist in diesem Industriebereich langfristig die Beschäftigtenzahl in

der alten Bundesrepublik gestiegen. Demgegenüber besteht die Gefahr, daß die Industrie in den neuen Ländern auf den Bergbau, die Lebensmittelherstellung sowie weitere Branchen, die ausschließlich lokale Märkte bedienen, zusammenschrumpft.

3.1.2 Außenhandel

Die Deindustrialisierung widerspiegelt sich in der Entwicklung des »Außenhandels« der neuen Bundesländer. Nach Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes betragen die Exporte Ostdeutschlands im 2. Halbjahr 1990 rd. 19,3 Mrd. DM und waren damit sowohl dem Volumen als auch dem Wert nach gegenüber den Ausfuhren der DDR vor der Wende gesunken. Allerdings beziffert das Amt die Exporte nach den »Europäischen Staatshandelsländern« für das gesamte Jahr 1990 mit 29,8 Mrd. DM, was einer Steigerung gegenüber 1989 um 0,8 Mrd. DM entspricht. Dagegen stürzten bereits 1990, vor allem gleich nach der Umstellung auf die DM, die ostdeutschen Importe aus diesen Ländern von 26,9 Mrd. DM (1989) auf 14,9 Mrd. DM.

Im Jahre 1991 brach der Außenhandel der ostdeutschen Unternehmen mit ihren mittel- und osteuropäischen Partnern dann zusammen. Die Ausfuhr ging zurück auf 11,4 Mrd. DM (- 62 vH gegenüber dem Vorjahr).

Volkswirtschaftliche Relevanz behielten lediglich die Exporte in die UdSSR/GUS, deren Rückgang durch die Sonderbedingungen der Hermes-Kreditversicherung gebremst, aber nicht aufgehalten werden konnte, sowie die Exporte nach Polen.

Nach Erhebungen des DIW erwarten die ostdeutschen Unternehmen auch für 1993 nur einen Umsatzzuwachs von zwei Prozent für ihre Exporte nach Osteuropa, während die nach Westdeutschland immerhin um 24 vH und die ins übrige Ausland um 41 vH steigen sollen.

Am auffälligsten zeigt sich der Niedergang der früheren Handelsbeziehungen beim Import.

Tabelle 14: Deutsche Einfuhr aus Osteuropa

	Import Deutschland in Mrd. DM				
	1989	darunter DDR	1991	darunter neue Bundesld.	1992 1. Hj.
Bulgarien	1,6	1,3	0,5	0,04	0,3
CSFR	5,6	3,2	5,1	0,7	3,4
Polen	6,5	3,0	7,3	0,8	3,8
Rumänien	2,9	1,3	1,2	0,09	0,6
Ungarn	5,0	2,4	4,3	0,3	2,2
UdSSR/GUS	23,6	15,4	14,2	4,3	4,0

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1992, S. 317/323, Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Außenhandel Reihe 1, Juni 1992

Die um 16 Millionen Einwohner vergrößerte Bundesrepublik hat ihre Einfuhren aus diesen Ländern drastisch reduziert. Sie importierte bereits 1991 weniger Waren aus der ehemaligen Sowjetunion, als allein die damalige DDR im Jahre 1989. Auch die Importe aus Polen und der Tschechoslowakei betragen gegenwärtig nur etwa soviel wie aus der Türkei, Portugal oder Finnland.

Zweifellos hat der starke Rückgang der Industrieproduktion in Ostdeutschland den Importbedarf erheblich vermindert. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß die schnelle Herauslösung der DDR aus ihrem Wirtschaftsverbund mit den RGW-Ländern infolge ihrer Eingliederung in die Bundesrepublik und die damit verbundene abrupte Drosselung der bisherigen Einfuhren aus diesen Ländern den Verfall ihrer Wirtschaften noch beschleunigt haben.

Für ostdeutsche Unternehmen vieler Branchen hängt ihre wirtschaftliche Zukunft in starkem Maße von Ostexporten ab. Es wäre töricht, um vermeintlicher kurzfristiger Vorteile willen diesen Markt aufzugeben. In den zurückliegenden Jahrzehnten hat die Investitionsgüterindustrie der DDR für Milliarden Mark Ausrüstungen in diesen Markt exportiert, die vorteilhaft auch

für die Partner in diesen Ländern von den damaligen Lieferanten jetzt modernisiert oder ersetzt werden könnten.

Andererseits können sich die osteuropäischen Partner nicht uferlos verschulden. Es müssen Möglichkeiten gefunden werden, in der Perspektive auch im deutschen Eigeninteresse, mit diesen Nachbarstaaten zu annähernd ausgeglichenen Handels- und Zahlungsbilanzen zurückzukehren.

So wertvoll gegenwärtig Kreditbürgschaften für ostdeutsche Ausfuhren in die osteuropäischen Länder auch sind, sie reichen nicht aus, um den Osthandel wieder aufzubauen. Unterstützung verdienen jetzt Barter- und Kompensationsgeschäfte, bei denen Importe nicht mit Devisen, sondern mit Warenlieferungen bezahlt werden. Langfristig angelegte Joint Ventures sollten gleichfalls gefördert werden, da sie Produktivitätssteigerungen und Deviseneinnahmen in diesen Ländern ermöglichen.

Mit dem schnellen wirtschaftlichen Anschluß hat die ganze Bundesrepublik auch die östlichen Märkte mit ihren Problemen und Unwägbarkeiten »geerbt«, sie kann sich, ohne selbst Schaden zu erleiden, dieser Verantwortung nicht mehr entziehen. Jetzt sind Lösungen allein von den Überresten der ostdeutschen Wirtschaft nicht zu erwarten.

3.1.3 *Bauwesen*

Die verfehlte Strategie der überstürzten Privatisierung wird an dem Zustand der ostdeutschen Bauwirtschaft im Jahre 1992 deutlich. Zunächst schien es, daß dieser Sektor eine Lokomotivfunktion zur Ankurbelung der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen könnte. Die Rahmenbedingungen dazu waren relativ günstig. Absatzsorgen waren, bedingt durch den jahrelang nicht befriedigten Bedarf an Bauleistungen, in Ostdeutschland nicht zu erwarten. Die Bauunternehmen sind anders als viele Zweige des verarbeitenden Gewerbes nicht auf ausländische Märkte angewiesen, sie bedienen fast ausschließlich regionale Märkte. Die Privatisierung vollzog sich schneller als in anderen Bereichen.

Die Erneuerung des verschlissenen Kapitalstocks kann, auch technisch bedingt, mit geringerem Aufwand als in anderen Produktionszweigen erfolgen.

Mit etwa 2.000 existierenden Bauunternehmen in den neuen Bundesländern, die im Durchschnitt nur noch über 46 Beschäftigte verfügten, waren bereits im Verlauf des Jahres 1991 Strukturen entstanden, die denen in Westdeutschland nahekamen. Die großen Kombi-Strukturen waren zerschlagen. Als zusätzlich vorteilhaft für diesen Wirtschaftszweig erwies sich, sofort mit dem einsetzenden Transformationsprozeß und im Unterschied zu anderen produzierenden Zweigen, ein hohes Tempo der Investitionstätigkeit.

Das wirtschaftliche Ergebnis dieses Bereichs der ostdeutschen Volkswirtschaft ist nach zweieinhalb Jahren von den ursprünglich euphorischen Erwartungen weit entfernt. Die Leistungen des ostdeutschen Baugewerbes verharrten 1991 auf dem niedrigen Ausgangsniveau des 2. Halbjahres 1990 und belebten sich erst im zweiten Halbjahr 1992 spürbar (+20 vH gegenüber dem 2. Halbjahr 1990). Die Zahl der Beschäftigten schrumpfte dagegen um 12 vH. Auf 30.000 Personen hat sich die Zahl der Arbeitslosen aus den Bauberufen im Jahre 1992 eingepegelt.

Vorsicht ist auch angeraten bei den häufig verwendeten Angaben über die hohen Auftragseingänge als Indikator für den weiteren Aufschwung der ostdeutschen Bauwirtschaft. Sie verdecken sowohl die außerordentlich niedrige Ausgangsbasis des 2. Halbjahres 1990 als auch den inzwischen erfolgten Preisauftrieb von ca. 25 vH. Realistischer wird das Bild, wenn die Auftragsbestände der Baubetriebe bezogen auf die Bevölkerung – ein wichtiger Indikator für die künftigen Entwicklungschancen dieses Gewerbes – für die beiden Teile Deutschlands miteinander verglichen werden.

Besonders deutlich wird das Zurückbleiben des Wohnungsbaus in den neuen Bundesländern. Im Verlauf des Jahres 1992 hat sich ihr absoluter Rückstand bei diesem Indikator gegenüber den alten Bundesländern noch vergrößert.

Tabelle 15: Auftragsbestand in der Bauwirtschaft

	Auftragsbestand je Einwohner in DM		
	Insgesamt	Wohnungs- bau	Öffentlicher Bau
Alte Bundesländer			
1991 31. 12.	779	168	310
1992 30. 6.	893	197	355
Neue Bundesländer			
1991 31. 12.	439	66	206
1992 30. 6.	583	92	211
alte Bundesländer = 100			
Neue Bundesländer			
1991 31. 12.	56	39	66
1992 30. 6.	65	47	59

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft, August 1992, eigene Berechnungen

In Ostdeutschland hat sich der Wohnungsbau von 93.000 Fertigstellungen im Jahre 1988 auf etwa 30.000 bis 35.000 im Jahre 1991 verringert. Das entspricht etwa dem Niveau des Wohnungsbaus der DDR in den 50er Jahren. Nach dem dargestellten Auftragsbestand ist auch für 1992 und 1993 damit zu rechnen, daß in den neuen Bundesländern der Wohnungsneubau weiter stagnieren wird.

Die bekannten und von der Bundesregierung mitverursachten Hemmnisse bei der Klärung von Eigentumsrechten an Grund und Boden, bei den sogenannten Altschulden sowie die rigiden Privatisierungsabsichten von Wohnungen haben hier verheerend gewirkt. An Stelle eines vom Bauwesen ausgehenden Aufschwungs wurde ein zusätzlicher volkswirtschaftlicher Bremsfaktor installiert.

3.1.4 Investitionen

1991 wurden in Ostdeutschland insgesamt nicht mehr als 82,9 Mrd. DM investiert (Anlageinvestitionen), in Westdeutsch-

land dagegen 565,1 Mrd. DM. Als vorläufige Angaben werden für 1992 für Deutschland folgende Daten vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden zu Jahresbeginn publiziert:

Tabelle 16: Bruttoanlageinvestitionen 1992

	in Preisen	in jew. Preisen
	von 1991	
Mrd. DM		
Deutschland	676,3	705,3
neue Länder und Berlin-Ost	101,4	108,1
früheres Bundesgebiet		
(Differenz):	574,9	597,2

Quelle: Statistisches Bundesamt

Mit dem Vorjahr verglichen sind die Investitionen im Jahre 1992 in Ostdeutschland kräftig angestiegen. Sie waren im vergangenen Jahr real um 22 vH höher als 1991. In Westdeutschland stagnierte die Investitionstätigkeit in der zweiten Jahreshälfte 1992, das erste Mal wieder seit 1986. Gleichwohl erreichten die Anlageninvestitionen je Einwohner in Ostdeutschland – trotz der hohen Steigerung – in diesem Jahr knapp 74 vH des westdeutschen Wertes. Dabei beträgt der Anteil der Bauinvestitionen an den Gesamtinvestitionen, entgegen bisherigen Vorstellungen, in beiden deutschen Teilgebieten für 1992 einheitlich etwa 56 vH.

Die hohen Zuwachsraten der Investitionen werden zum Anlaß für die Wertung genommen, der Aufschwung habe nun begonnen, zumal auch die vorliegenden Voraussagen für 1993 eine weitere Beschleunigung des Investitionstempos signalisieren. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen dafür, vorsichtig mit derartigen Schlußfolgerungen zu sein.

Die Zuwachsraten relativieren sich sofort, wenn sie mit dem niedrigen Ausgangsniveau und dem enormen Aufholbedarf verglichen werden. Wäre z. B. im Jahre 1992 je Einwohner im Osten Deutschlands ebensoviel investiert worden wie im Westen, hätten die tatsächlichen Brutto-Anlageinvestitionen um

35 vH höher liegen müssen. Damit wäre jedoch noch immer nichts über das Ausmaß des Nachholbedarfs gesagt, weil dazu die Qualität des gegenwärtigen Anlagekapitals in den einzelnen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft und den einzelnen Industriezweigen eingeschätzt werden müßte. Hierzu aber liegen z. Z. keine verlässlichen Daten vor.

Zweifelhaft erscheint auch die von den Forschungsinstituten prognostizierte kräftige Zunahme der Investitionen 1993. Die Rezession wird nicht auf den Westen beschränkt bleiben, schon haben viele Investoren ihre Pläne nach unten revidiert, auch bei ostdeutschen Projekten. Über das wahre Ausmaß der Investitionen wird folglich der weitere Konjunkturverlauf entscheiden, der sich gegenwärtig noch nicht abschätzen läßt. Sicherlich wird in Ostdeutschland der Rückschlag milder ausfallen als im Westen und sich nur in einem verlangsamten Anstieg niederschlagen, weil der hier vorhandene Nachholbedarf in den nächsten Jahren konjunkturellen Schwankungen entgegenwirkt.

Trotz des unzulänglichen Datenmaterials läßt sich jedoch für die ostdeutsche Investitionsentwicklung im Jahre 1992 mit Sicherheit feststellen:

– *Die absolute Summe der Brutto-Anlageinvestitionen blieb weit unter dem Niveau, das erforderlich gewesen wäre, um eine weitere Vergrößerung des Abstands zum westdeutschen Anlagekapital zu verhindern. Dazu hätte mindestens die westdeutsche Investitionssumme je Einwohner erreicht werden müssen.*

– *Das gegenwärtige Hauptmerkmal der ostdeutschen Investitionsentwicklung ist ihre starke Differenzierung, gemessen an den Erfordernissen eines auch nur moderaten Aufhol- und Angleichungsprozesses gegenüber dem westdeutschen Produktivitätsniveau.*

Öffentliche und private Investitionen

Eine erste auffallende Differenz offenbart das Verhältnis zwischen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und solchen

in den Unternehmensbereich. Rund 38 vH der gesamten ostdeutschen nominalen Brutto-Anlageinvestitionen des Jahres 1992 flossen in die Infrastruktur und den öffentlichen Bereich. Das ist angesichts der enormen ostdeutschen infrastrukturellen Defizite, was den absoluten Umfang dieser Investitionen anlangt, richtig und notwendig. Allerdings bleiben die privaten Unternehmensinvestitionen noch immer zu gering, um den »Aufschwung Ost« auszulösen, die Deindustrialisierung umzukehren und vor allem Arbeitsplätze zu schaffen. Eine gut ausgebaute Infrastruktur ist zwar eine Voraussetzung für produktive, wettbewerbsfähige private Investitionen, aber sie allein schafft keinen Wirtschaftsaufschwung.

Private und THA-Investitionen

Eine enorme Differenz klafft zwischen den Investitionen der bereits privatisierten bzw. privaten Unternehmen und denen derjenigen, die noch von der THA verwaltet werden. Letztere investierten 1992 je Beschäftigten nur etwa ein Viertel bis ein Drittel der Summe, die private Unternehmen aufwendeten.

Dieser Unterschied ist deshalb von sehr negativer Wirkung für die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung, weil noch immer bedeutende Kapazitäten, darunter Großbetriebe, von deren Existenz die ökonomische und soziale Situation ganzer Regionen abhängt, in THA-Besitz sind. Von den etwa 600.000 in THA-Unternehmen Beschäftigten (Herbst 1992) entfallen zwei Drittel auf das Verarbeitende Gewerbe. In der Chemie waren ein Drittel, in der Elektrotechnik drei Viertel und im Maschinenbau die Hälfte aller in der jeweiligen Branche Beschäftigten in THA-Unternehmen tätig. Zu Beginn des Jahres 1993 war ihre Zahl auf unter 450.000 gefallen.

Die bedeutenden THA-Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe hatten 1992, nach Berechnungen des DIW, nur einen Anteil von 25 vH an den gesamten Investitionen dieses für den angestrebten Aufschwung Ost entscheidenden Wirtschaftsbe-

reichs; 43 vH entfielen auf Unternehmen, die sich im Eigentum westdeutscher Investoren befanden. Die sowohl sektoral als auch regional nach wie vor sehr bedeutenden THA-Kapazitäten bleiben folglich in ihrer technischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit weiterhin zurück und treiben der Liquidation mit verheerenden sozialen Folgen zu, wenn die nun von der Bundesregierung verkündete Erhaltung und innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen nicht schnell und konsequent in Angriff genommen wird.

Bereichs- und Zweiginvestitionen

Auch die Gliederung der Brutto-Anlageinvestitionen (BAI) nach Bereichen und Industriezweigen offenbart starke Disproportionen. In das Verarbeitende Gewerbe flossen 1992 20 vH der gesamten Investitionen. Fast der gleiche Anteil ergab sich auch für Westdeutschland. Es wäre jedoch irrig, daraus schließen zu wollen, nun habe ein Aufholprozeß eingesetzt. Der relativ hohe Anteil ergibt sich, weil andere Bereiche der ostdeutschen Wirtschaft ihre Investitionen sehr niedrig hielten, so der Wohnungsbau, der Bergbau und die Landwirtschaft.

Die Verteilung der BAI auf die einzelnen Zweige der Industrie macht deutlich, daß der Deindustrialisierungsprozeß noch keineswegs zum Stillstand gekommen ist, geschweige denn sich umgekehrt hat. Sowohl nach der absoluten Höhe der Investitionssummen als auch nach der Investitionsintensität je Beschäftigten liegen Branchen mit lokaler und infrastruktureller Absatzorientierung an der Spitze, weit niedrigere Werte zeigen dagegen die wertschöpfungsintensiven und zukunftsorientierten Branchen. Während bei der Steine und Erden-Industrie 1992, nach Berechnungen des DIW, rd. 54.000 DM/Beschäftigter investiert wurden, in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie 47.000 DM, waren es im Maschinenbau 12.000 DM und in der Elektrotechnik 11.000 DM. Hier widerspiegelt sich die schon genannte Tatsache, daß in den beiden ehemals struktur-

bestimmenden Zweigen der DDR-Industrie, dem Maschinenbau und der Elektrotechnik, gegenwärtig noch THA-Unternehmen große Anteile besitzen.

Eine Ausnahme bildet der Straßenfahrzeugbau. Infolge des Aufbaus neuer moderner Fertigungskapazitäten in Zwickau und Eisenach durch VW und Opel erreicht hier die Investitionsintensität einen Spitzenwert von 118.000 DM je Beschäftigten. Dem absoluten Umfang nach aber investierte der Straßenfahrzeugbau 1992 – dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle zufolge – mit 400 Mio. DM nur ein Viertel derjenigen Summe, die in den Zweige Steine und Erden floß.

Ein dauerhafter, sich selbst tragender Aufschwung Ost ist nur zu erreichen, wenn sich das Investitionsvolumen und die Investitionsintensität in Richtung der Investitionsgüter und hoch technologieorientierten Zweige mit internationalem Absatz verschieben. Eine auf innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen zielende Wirtschaftsförderung müßte dies anstreben.

Passive Anpassungsinvestitionen überwiegen

Unter dem Druck der mit Öffnung des ostdeutschen Marktes hereinbrechenden Konkurrenz waren die Unternehmen gezwungen, eine marktwirtschaftliche Grundsanierung vorzunehmen. Sie verminderten die Fertigungstiefe, senkten radikal die Kosten auch durch Abbau von FuE-Potentialen, betrieben In-selrationalisierung und partielle Produktverbesserungen bei Beschränkung und Modifizierung der überkommenen Produktpalette. Ziel all dieser Maßnahmen ist es, überhaupt auf dem Markt zu bleiben, die dringendsten Voraussetzungen zu schaffen, um wettbewerbsfähig zu werden, die finanziellen, betriebswirtschaftlichen und vor allem die Marketing-Probleme zu lösen.

Nach übereinstimmenden Ergebnissen verschiedener Forschungsinstitute befindet sich die große Mehrheit der ostdeutschen Unternehmen noch immer in einer solchen Anpassungs-

phase. Das widerspiegeln auch die Investitionen. Sie dienen überwiegend – nach Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle etwa zur Hälfte – dem Erhalt von Marktchancen durch Verbesserung der betrieblichen Infrastruktur, Beseitigung von ökologischen Altlasten, Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse. Diese Investitionen zielen nicht auf eine Expansion von Kapazitäten und Beschäftigung. Bei der Beschäftigungsentwicklung ist im Gegenteil mit weiteren Freisetzungen in den nächsten Jahren zu rechnen.

Diese Struktur der Investitionen kann folglich keinen sich selbst tragenden, dynamischen Aufschwung bewirken. Sie reflektiert eine passive Reaktion der Unternehmen auf die überlegene Konkurrenz, die bestenfalls zum Erhalt von Marktanteilen führt, mit Erzeugnissen, die sich überwiegend bereits im fortgeschrittenen Marktalter befinden, also in der Stagnations- bzw. gar Schrumpfungphase ihres Absatzes, wie die ifo-Innovationstests belegen.

Unabdingbar für die angestrebte Reindustrialisierung Ostdeutschlands ist jedoch eine offensive Innovationsstrategie der Unternehmen. Dazu müßten sich die Investitionen deutlich in ihrer Struktur verändern und auch absolut kräftig anwachsen.

3.1.5 Zur Entwicklung des privaten Verbrauchs

Abflauende Konsumwelle

Gegenüber 1991 stieg der ostdeutsche private Verbrauch 1992 real um 5,1 vH, der westdeutsche dagegen um 0,9 vH. Damit setzte sich zwar die gleich nach der Währungsumstellung ausgelöste Konsumtionswelle in Ostdeutschland fort, aber mit deutlicher Abflachungstendenz seit dem zweiten Halbjahr 1992. Gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum wuchs der ostdeutsche private Verbrauch im ersten Halbjahr 1992 noch um 7,4 vH, im zweiten Halbjahr nur noch um 4,4 vH; für 1993 wird eine weitere Verlangsamung auf 1,3 vH gegenüber 1992 erwartet.

Der inzwischen erreichte Sättigungsgrad in wichtigen Bereichen, vor allem bei technischen Verbrauchsgütern, ist jedoch nur eine der Ursachen dafür. Eine weitere, sehr wichtige ist die Einkommensentwicklung, die stark unter den Druck von Preissteigerungen, verlangsamer weiterer Anpassung an das westdeutsche Niveau und nicht zuletzt von wachsender Arbeitslosigkeit und allgemeiner sozialer Verunsicherung geraten ist.

Der Produktionsniedergang in der Industrie und Landwirtschaft mit seinen Folgen für die Einkommensentwicklung setzt nun auch der Verbrauchsentwicklung engere Grenzen.

Verbesserte Ausstattung, differenzierte Angleichung

Die inzwischen vorliegende erste Analyse der Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte im Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland für 1991 bietet einen interessanten Einblick in die bisherigen Auswirkungen des Transformations- und Anpassungsprozesses auf den Lebensstandard unterschiedlicher sozialer Gruppen. Das Statistische Bundesamt hat diese Untersuchungsergebnisse für die drei Standard-Haushaltstypen mit jeweils unterem, mittlerem und höherem Haushaltseinkommen vorgelegt. Sie verdeutlichen für das Jahr 1991 das in Ostdeutschland erreichte Niveau von Einkommen und Verbrauch dieser Haushaltstypen im Vergleich zu westdeutschen Haushalten.

Im Jahre 1991 verfügten ostdeutsche Zwei-Personen-Rentner-Haushalte, nach diesen amtlichen Erhebungen, über rund 80 vH der Nettoeinnahmen gleichartiger westdeutscher; für einen Vier-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen ergaben sich 66 vH und schließlich für einen Vier-Personen-Haushalt mit höherem Einkommen 55 vH. Zu berücksichtigen bleibt hierbei, daß die Arbeitnehmer-Haushalte der mittleren und höheren Einkommensgruppen, entsprechend der Erhebungsmethode, nur die Verhältnisse von Haushalten widerspiegeln, die Arbeitseinkommen erzielen, die also nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Auffällig ist der enorme Unterschied bei den »Einkommen aus Vermögen« (Mieten, Pacht, Zinsen, Dividenden). Er erreicht in den ostdeutschen Haushalten der mittleren Einkommensgruppe ganze 21 DM monatlich gegenüber 447 DM in den westdeutschen Haushalten dieser Kategorie. Allem Anschein nach haben die nach der Währungsumstellung erfüllten Konsumwünsche an den Ersparnissen gezehrt. Nicht nur die Differenz in den laufenden Einkommen wird noch längere Zeit fortbestehen, viel länger noch werden sehr große Differenzen in der Ersparnis und in den daraus resultierenden Erträgen die ostdeutschen Familien von den westdeutschen unterscheiden.

Die Konsumwelle, z. T. aus Ersparnissen finanziert, führte zu einer schnellen Angleichung des Ausstattungsgrades ostdeutscher an den westdeutscher Haushalte vor allem beim Pkw und auch bei Farbfernsehern. Dagegen gibt es noch große Unterschiede bei anderen technischen Gütern wie Videokameras, PC, CD-Player und bei Dienstleistungen.

Die rasche Befriedigung des rückgestauten Motorisierungsbedarfs führte zu einer, an den westdeutschen Verhältnissen gemessen, wesentlich höheren relativen Belastung der laufenden Einkommen. Die Haushaltsgruppe mit mittlerem Einkommen ließ sich das Auto rund 17 vH der monatlichen Einkünfte kosten, die mit höherem Einkommen sogar rund 18 vH; die entsprechenden westdeutschen Anteile betragen 8 und 7 vH. Dies dürfte besonders durch ein höheres Gewicht der Ausgaben für Pkw-Käufe in den ostdeutschen Haushaltsbudgets gegenüber den westdeutschen bedingt sein. Deutlich höhere relative, nicht absolute, Aufwendungen hatten ostdeutsche Haushalte auch für Möbel, Haushaltsgeräte u. ä. Möglich wurden diese Ausgabenstrukturen, weil die Mieten und die Energiepreise 1991 noch beträchtlich unter dem westdeutschen Niveau blieben. Die schnelle Angleichung dieser Haushaltsausgaben wird, bei verlangsamtem Einkommensanstieg, zu Einsparungen bei anderen Ausgaben zwingen, selbst bei jenen Haushalten, die steigende Arbeitseinkommen beziehen. Massive Einschränkungen müssen für alle Haushalte unterstellt werden, deren Mitglieder Arbeit und Einkommen verlieren.

Diese Vermutung wird gestützt durch den raschen Anstieg der Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland. Im November 1992 waren sie, die ersten 12 Monate nach der DM-Einführung gleich 100 gesetzt, auf rund 121 gestiegen. Die Mieten hatten sich in diesem Zeitraum vervierfacht, die Energietarife mehr als verdoppelt. Diese erheblichen Preissteigerungen setzen sich in diesem Jahr fort bei verlangsamtem Einkommensanstieg und wachsender Arbeitslosigkeit.

Die Verbrauchsausgaben werden mithin deutlich langsamer als 1991 zunehmen, vor allem aber ihre Struktur verändern. Mieten und Energie werden ihre Anteile am Haushaltsbudget deutlich erhöhen, in vielen Fällen auf Kosten weiterer Konsumwünsche. Dafür spricht auch, daß die Sparrate nun wieder steigt, nicht als Ergebnis überschießender Einkommen, vielmehr als Vorsorge für die ungewisse Zukunft angesichts des noch immer ausbleibenden Aufschwungs Ost.

3.2 Ohne Industriepolitik kein Aufschwung Ost

3.2.1 *Durch hohe Investitionen zu einem sich selbst tragenden Aufschwung?*

Die herrschende Meinung in Politik und Wissenschaft erwartet durch Steigerung der Investitionen den »Aufschwung Ost« in relativ kurzer Zeit. Nach der »Durststrecke« würden demnach die Investitionen enorm ansteigen, in der Folge auch wieder das Bruttoinlandsprodukt und mit Verzögerung die Beschäftigung, die Produktivität und die Einkommen, so daß sich auch entsprechende Nachfragezuwächse einstellten. Nach der Anschubfinanzierung komme der privatwirtschaftliche Investitionsmotor in Schwung. Für jede Einheit Sozialprodukt, die zusätzlich produziert wird, werde ein Mehrfaches an Sachkapital benötigt, wodurch eine hohe Investitionsnachfrage entsteht, die ihrerseits Einkommen bei Lohn- und Gewinnbeziehern induziert, die wieder konsumiert oder investiert werden.

Bei dieser Vorstellung eines sich selbst tragenden Aufschwungs Ost wird unterstellt, daß das ostdeutsche Wirtschaftsgebiet im Grunde eine eigenständige Volkswirtschaft sei. Nach zwei Jahren deutscher Einheit ist jedoch das Gegenteil der Fall: *Ostdeutschland ist ein wirtschaftliches Anhängsel Westdeutschlands und damit weitgehend von der westdeutschen Entwicklung abhängig.* Es gibt nur noch in eingeschränktem Maße eigenständige ostdeutsche regionale Kreisläufe.

Die ostdeutsche Deindustrialisierung bedeutet nicht nur das Sinken der Industrieproduktion auf etwa ein Drittel des früheren Niveaus, sondern auch die Zerstörung alter Industriekomplexe und Produktionsverflechtungen. Die extrem hohe ostdeutsche Fertigungstiefe schlug um in eine extrem niedrige.

Insofern hat die wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands tatsächlich stattgefunden, allerdings auf perverse Art: Die Gü-

terversorgung der ostdeutschen Haushalte, Unternehmen und Gebietskörperschaften ist extrem abhängig von Westdeutschland, ebenso ihre Finanzausstattung.

1992 wurde in Ostdeutschland ein Bruttoinlandsprodukt von rund 224 Mrd. DM produziert. Demgegenüber wurden jedoch Konsum- und Investitionsgüter im Umfang von etwa 422 Mrd. DM in Ostdeutschland nachgefragt und verwendet. Die ostdeutsche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ist somit nahezu doppelt so hoch wie die ostdeutsche Produktion. 1992 wurden Güter im Wert von rund 252 Mrd. DM aus Westdeutschland oder dem Ausland »importiert«, also rund 60 vH der Inlandsverwendung. Nur 72 Mrd. DM wurden nach Westdeutschland oder ins Ausland »exportiert«. Aus Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle geht hervor, daß gut die Hälfte der in Ostdeutschland benötigten Investitionsgüter in Ostdeutschland selbst hergestellt wird. Das bedeutet, daß etwa die Hälfte der in Ostdeutschland nachgefragten Investitionsgüter und etwa 63 vH der in Ostdeutschland nachgefragten Konsumgüter außerhalb Ostdeutschlands hergestellt werden. Die »Importe« Ostdeutschlands im Jahre 1992 in Höhe von 252 Mrd. DM setzen sich mithin aus rund 50 Mrd. DM Investitionsgütern und rund 200 Mrd. DM Konsumgütern (für den privaten und staatlichen Konsum) zusammen.

Unter diesen Bedingungen würde eine Steigerung der Investitionen in Ostdeutschland etwa zur Hälfte die westdeutsche Investitionsgüterproduktion ankurbeln. Und die steigende ostdeutsche Konsumgüternachfrage kommt sogar überwiegend westdeutschen Produzenten zugute. Die Akzelerator- und Multiplikatoreffekte verteilen sich folglich auf Ost und West.

Es gibt demnach keinen separaten Aufschwung Ost, was natürlich nicht ausschließt, daß die ostdeutschen Wachstumsraten höher sein können als die westdeutschen. Mehr Investitionen und mehr Produktion im Osten bedeuten somit automatisch Konjunkturimpulse für den Westen Deutschlands. Und umgekehrt, die weitere Deindustrialisierung und weitere Produk-

tionseinbrüche in Ostdeutschland beeinträchtigen die konjunkturelle Entwicklung im Westen erheblich.

Eine Ankurbelung der Konjunktur im Westen führt aber nicht automatisch zu Produktionssteigerungen im Osten. Dies gilt nur, wenn Produktion und anstehende Erweiterungsinvestitionen teilweise von Westen nach Osten verlagert werden. Die Rezession in Westdeutschland hemmt nicht nur die Direktinvestitionen westdeutscher Firmen in Ostdeutschland, sondern verschlechtert auch die Absatzchancen der meisten ostdeutschen Unternehmen, sowohl der eigenständigen als auch der Tochterunternehmen westlicher Gesellschaften. Eine Rezession West wird sich folglich rasch ostwärts ausdehnen, es sei denn, sie würde durch staatliche investitionsfördernde Maßnahmen daran gehindert.

Aufschwung Ost bei Rezession West ist mithin unmöglich; Aufschwung Ost heißt immer auch Konjunkturstabilisierung im Westen.

Alle Rechnungen über den »Einigungsalgorithmus«, also über das erforderliche Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland, um West-Standards in x Jahren zu erreichen, sind deshalb auf Sand gebaut, weil sie die Produktionsverflechtungen zwischen Ost- und Westdeutschland außer acht lassen und Ostdeutschland noch als eigenständige Volkswirtschaft betrachten.

Natürlich existieren *in begrenztem Maße* auch eigenständige ostdeutsche Produktionskreisläufe, wie in jeder Region.

Die sogenannten lokalen Güter (überwiegend Dienstleistungen) werden nicht überregional gehandelt, weil lokale Produktion einen eindeutigen Standortvorteil hat. Im Bereich der lokalen Produktion führt jede Steigerung der Nachfrage unmittelbar zur Steigerung der Produktion im ostdeutschen Wirtschaftsgebiet. Dabei hat auch die Steigerung der Lohn- und Gehaltssumme Kaufkrafteffekte, die direkt der regionalen Produktion zugute kommen.

Allerdings ist die lokale Produktion von der überregional handelbaren Güter im einzelnen schwer abgrenzbar. Ein Teil der Produktion der Landwirtschaft und des verarbeitenden Ge-

werbes dürfte lokale Produktion sein (z. B. Teile der Nahrungs- und Genußmittelproduktion, Handwerk, Teile der Druckindustrie, Bauwirtschaft, Herstellung von Baumitteln etc.). Ferner ist auch der größte Teil des Dienstleistungssektors als lokale Produktion einzustufen. In der Tat sind dies die Bereiche, in denen sich die ostdeutsche Produktion stabilisiert hat oder gar expandiert und in die auch westliche Investoren eingestiegen sind. Mit der Steigerung des ostdeutschen Einkommensniveaus wird es hier in Zukunft deutliche Produktionszuwächse geben.

Produktionssteigerung ist jedoch nur möglich, wenn Nachfragezuwächse erwartet werden können. Lieferungen aus den östlichen Bundesländern nach Westdeutschland oder ins Ausland stoßen aber häufig auf stagnierende, rezessionsbedingt schrumpfende oder auf nur langsam expandierende Märkte, deren Marktanteile sich in festen Händen befinden, und im Osten auf kollabierende Märkte. Die Exportmärkte sind weitgehend besetzt und von Außenseitern, etwa eigenständigen ostdeutschen Unternehmen, nur durch äußerst aggressiven Preis- und Qualitätswettbewerb aufzubrechen. Hier werden eigenständige ostdeutsche Unternehmen vermutlich viel Zeit benötigen. Dagegen haben es West-Unternehmen, die einen Teil ihrer Produktion mittels Erweiterungsinvestitionen nach Osten verlagern, leichter, wenn sie auf dem Weltmarkt bereits einen relevanten Marktanteil behaupten. Aber es dürfte die Ausnahme sein, daß sie bestehende Marktanteile aus dem Westen mitbringen, weil sie damit ihren westdeutschen Stammhäusern Konkurrenz machten.

Sofern sie im Osten produzieren, werden sie eher für den ostdeutschen Binnenmarkt oder für insgesamt wachsende überregionale Märkte produzieren. Aus einer DIW-Befragung vom Sommer 1992 geht hervor, daß die ostdeutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes 1992 anstreben, 51 vH ihrer Produktion in Ostdeutschland, 27 vH in Westdeutschland, nur 14 vH in Osteuropa und nur 8 vH im sonstigen Ausland abzusetzen. Inwieweit der als Absatzgebiet dominierende ostdeutsche Binnenmarkt in Zukunft weiter expandiert, hängt aber,

außer vom Zuwachs staatlicher Transfers und Infrastrukturausgaben, maßgeblich von den überregionalen Absatzchancen ab.

Von 1990 bis 1992 ist die ostdeutsche Binnennachfrage (Nachfrage ostdeutscher privater Haushalte, Unternehmen und Gebietskörperschaften nach Gütern und Dienstleistungen) real um knapp 16 vH gestiegen, für 1993 wird ein realer Zuwachs von 5 – 6 vH erwartet, immerhin deutlich mehr als in den alten Bundesländern. Ob diese Zuwächse anhalten, ist ungewiß; ob diese Nachfragezuwächse von ostdeutschen Anbietern bedient werden können, hängt maßgeblich von ihrer technischen und preislichen Wettbewerbsfähigkeit und ihren tatsächlichen Marktpositionen ab. Technische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit bedeutet noch nicht, daß tatsächlich auch ein relevanter Marktanteil erreicht wird.

Wie wichtig der ostdeutsche Binnenmarkt für Anbieter aus Westdeutschland oder dem Ausland bereits ist, läßt sich schnell erkennen: Rund 23 vH der westdeutschen Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen in andere Regionen bzw. ins Ausland gehen mittlerweile nach Ostdeutschland. Der ostdeutsche Markt ist inzwischen ein bedeutender Absatzmarkt für Produktion und Beschäftigung in Westdeutschland geworden.

Eine industriepolitische Strategie für Ostdeutschland muß darauf abzielen, diese westdeutsche Exportquote zu senken, entweder durch Verlagerung von erwarteten Produktionssteigerungen nach Ostdeutschland oder durch Aufbau eigenständiger, wettbewerbsfähiger ostdeutscher Produktionsbetriebe. Darüber hinaus könnte überlegt werden, fällige Ersatzinvestitionen für im Westen bestehende ältere Betriebe nach Osten zu verlagern.

3.2.2 Investitionsschwäche, angebots- und nachfragebedingt

Die *angebotsseitigen* Investitionshemmnisse für privatwirtschaftliche Investitionen in Ostdeutschland, namentlich in der

Industrie, wurden häufig benannt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien die folgenden erwähnt:

- offene Eigentumsfragen,
- kompliziertes und schwer anwendbares Recht,
- unzulängliche Verwaltungskapazitäten bei Ländern, Gemeinden und Bundesbehörden,
- mangelnde Infrastruktur,
- Engpässe in der Verfügbarkeit von geeignetem Management,
- niedrige Produktqualität und Produktivität in der Ausgangssituation,
- Reallohnsteigerungen, die über den Produktivitätszuwächsen liegen,
- Behinderung durch finanzielle Altlasten,
- Umweltaltlasten,
- Behinderungen durch die Treuhandanstalt,
- Qualifikationsdefizite der Beschäftigten,
- Kapitalmangel bei geringem Eigenkapital und schwierigem Zugang zu Bankkrediten.

Daß all diese Hemmnisse in irgendeiner Form relevant sind, wird wohl kaum jemand bestreiten, wenngleich die Relevanz von Sektor zu Sektor und Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich ist. Der Identifizierung dieser Hemmnisse als angebotsseitige Probleme liegt die folgende implizite Prämisse zugrunde: Wären diese Probleme gelöst, dann gäbe es im Prinzip keine Absatz- und Nachfrageprobleme, solange Löhne und Produktivität sich parallel entwickelten und eine »hinreichende« normale Kapitalrentabilität gestatteteten.

Nachfrageprobleme für privatwirtschaftliche Produktion liegen indessen – in keynesianischer Denktradition – dann vor, wenn es an *gesamtwirtschaftlicher* Nachfrage mangelt und die bestehenden Produktionskapazitäten nicht ausgelastet werden können. Versteht man unter »gesamtwirtschaftlicher Nachfrage« die ostdeutsche *Binnennachfrage* nach Konsum- und Investitionsgütern, dann mangelt es in der Tat nicht an Nachfrage, denn die ostdeutsche Nachfrage ist ja mehr als doppelt so groß wie die ostdeutsche Produktion.

Wenn dennoch die meisten ostdeutschen Betriebe schlecht ausgelastete Kapazitäten haben, dann hat dies meist die folgenden Ursachen:

– Selbst bei voller Kapazitätsauslastung wären die Produktpreise im Vergleich zu den Wettbewerbspreisen zu hoch.

– Die Produktqualität kann in vielen Fällen nicht mit der westlichen Konkurrenz mithalten.

– Erst nach einer längeren verlustreichen Restrukturierung könnte eine rentable Kapazitätsauslastung erreicht werden (Zeitmangel als Investitionshemmnis); dieser Mangel kann nicht durch niedrigere Produktpreise geheilt werden, wie die traditionelle Neoklassik annimmt (jedes Produkt ist in jeder Menge verkäuflich, wenn nur der Preis hinreichend niedrig ist).

– Die riesigen, auf den RGW-Bedarf hin ausgerichteten Produktionskapazitäten der früheren DDR-Branchenmonopole »passen« nicht in die vorherrschenden Wettbewerbsstrukturen.

– Die Vermarktung von qualitativ hochwertigen Produkten erfordert ein Vertrauensverhältnis zwischen Anbietern und Kunden, den Aufbau von Stammkundenbeziehungen, die Etablierung von Markennamen etc., was in der Regel nur durch langjährige Produktions- und Absatzerfahrungen gelingen kann; wegen dieses »Zeitdefizits« sind die Markteintrittsbarrieren für eigenständige ostdeutsche Außenseiter extrem hoch.

– Trotz preislicher und qualitativer Wettbewerbsfähigkeit gelingt es nicht, in oligopolistische, vermachtete Märkte einzudringen (Wettbewerbshemmnis als Investitionshemmnis); durch subtile Formen der Diskriminierung wie auch durch Nachfragemacht werden eigenständige ostdeutsche Anbieter benachteiligt.

Diese Wettbewerbsprobleme gelten insbesondere für die eigenständigen ostdeutschen Anbieter, die auf überregionalen Märkten aktiv werden wollen.

In Westdeutschland dominieren im konjunkturellen Abschwung bzw. in der Rezession keynesianische Nachfrageprobleme (unterausgelastete Kapazitäten), im Osten die komplexen Angebotsprobleme.

Die von der West-Konjunktur verursachten Nachfrageprobleme überlagern sich mit den ostdeutschen Angebotsproblemen.

Da die ostdeutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes rund die Hälfte ihrer Produktion außerhalb Ostdeutschlands absetzen, sind auch sie von den Nachfrageproblemen betroffen. Und die spezifischen ostdeutschen Angebots- und Wettbewerbsprobleme lassen sich wohl nur auf *expandierenden* überregionalen Märkten lösen. Insofern ist die Überwindung der Rezession in Westdeutschland bzw. der weltweiten Konjunkturschwäche eine zentrale Voraussetzung für die Ankurbelung der Investitionen.

Längerfristig dürfte es »eigentlich« kaum gesamtwirtschaftliche Nachfrageprobleme in Ostdeutschland geben. Wenn seitens ostdeutscher und westlicher Firmen im Osten massiv investiert würde, käme es zu einer enormen investiven Nachfrage von 2 – 3 Billionen DM in Ostdeutschland, die im Rahmen vernünftiger interregionaler Arbeitsteilung teils von West-, teils von Ost-Standorten aus bedient würde. Durch den Aufbau einer hocheffizienten, wettbewerbsfähigen Produktion auf breiter Front würden auch hohe Einkommenssteigerungen möglich werden, die die Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen erhöhen. *Akzelerator- und Multiplikatorprozesse würden in Gang gesetzt, die Ost und West zugute kämen.* Dieser Prozeß wäre, dynamisch betrachtet, kein Null-Summenspiel der bloßen Verlagerung von Westproduktion nach Osten, denn das Niveau der Produktion im Osten steigt mit den entsprechenden Absatzchancen für West-Standorte. Am Ende dieses Anpassungsprozesses gäbe es in Ostdeutschland ein Bruttoinlandsprodukt und eine daraus resultierende Nachfrage, die, bezogen auf die Bevölkerungsanteile, der westdeutschen entspricht. Damit diese enorme Nachfrage mobilisiert werden kann, muß aber nicht nur ein entsprechend gleich großes Angebot zu wettbewerbsfähigen Bedingungen produziert werden, sondern es muß auch, ebenso wie in den alten Bundesländern, mindestens zu einem Drittel auf dem Welt-

markt abgesetzt werden. Erst dann entsteht eine ostdeutsche Nachfragedynamik.

Da die überregionalen Märkte (Westdeutschland und Weltmarkt) aber bereits besetzt sind, langsam expandieren, stagnieren oder gar rezessionsbedingt rückläufig sind, wird die Entfaltung einer potentiellen Angebots- und Nachfragedynamik blockiert.

Die potentielle längerfristige Nachfrage und damit die Marktchancen durch den wirtschaftlichen Aufbau Ostdeutschlands sind jedoch aus einzelwirtschaftlicher Sicht nicht wahrnehmbar. Die Marktsignale zeigen lediglich die aktuellen Angebots- und Nachfrageverhältnisse. So wissen beispielsweise die ostdeutschen Stahlfirmen nicht, wieviel in welchem Zeitraum im Osten gebaut und wieviel Stahl dabei benötigt wird; die Baufirmen wissen nicht, wie sich der Bauproduktmarkt entwickeln wird. Wer in Erwartung eines kräftigen Aufschwungs isoliert große Kapazitäten aufbaut, ohne daß dies auf breiter Front geschieht, wird vom Markt wegen seines Wagemutes bestraft.

Würde die Standortqualität jedoch in einer längerfristigen koordinierten Strategie Schritt für Schritt verbessert, dann könnte es zu einer Art nachholender Industrialisierung kommen, die freilich zugleich ökologisch vorausschauend sein müßte. Aber der Markt setzt die Signale für eine derartige Entwicklungsperspektive nicht, im Gegenteil.

3.2.3 Industriepolitik kontra weitere Deindustrialisierung – die Chance für Ostdeutschland

Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands ist immer noch nicht gestoppt. Der einwohnerbezogene Industrialisierungsgrad in Ostdeutschland ist nach Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle auf die Hälfte des Westniveaus gesunken. Es besteht die Gefahr, daß der Niedergangsprozeß der ostdeutschen Produktion in ein chronisches Notstandsgebiet mit wenigen »Kathedralen in der Wüste« mündet, eine Erscheinung,

die auch in anderen Industriestaaten, insbesondere in den USA, beobachtet werden konnte.

Bis Ende 1993 wird es – vorliegenden Schätzungen zufolge – im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe nur noch 700.000 Arbeitsplätze geben. Bei einer mit Westdeutschland vergleichbaren Wirtschaftsstruktur müßten es etwa 1,5 Mio. sein, so daß das *Defizit bei rund 800.000 Industriearbeitsplätzen* liegt.

Allein 1993 könnten aus dem THA-Bestand vom Dezember 1992 ca. 250.000 weitere industrielle Arbeitsplätze verloren gehen, falls kein grundlegender Wandel in der Politik stattfindet, nämlich in der Frage der eigenständigen, aktiven Sanierungspolitik auf akzeptablem Niveau.

Die volkswirtschaftlichen Kosten einer weiteren Deindustrialisierung in Ostdeutschland

Wir gehen davon aus, daß die volkswirtschaftlichen Kosten einer weitgehenden Deindustrialisierung Ostdeutschlands vermutlich höher sind als die einer aktiven Industriepolitik in Ostdeutschland. Eine exakte Schätzung der zukünftigen volkswirtschaftlichen Kosten der Deindustrialisierung ist kaum möglich, weil niemand genau weiß, was in diesem Fall längerfristig passieren würde und ob es nicht irgendwann doch zum Aufbau von neuen Strukturen ohne staatliche Unterstützung kommt. Allein die Hoffnung auf den Markt und seine unsichtbaren Hände sind keine Basis für eine solide Kostenrechnung. Daraus den Schluß zu ziehen, wie es die herrschende Wirtschaftswissenschaft tut, auf die Berechnung volkswirtschaftlicher Kosten überhaupt zu verzichten, hieße auf Erfahrungen, Plausibilität, logische Überlegungen zu verzichten und auf das Unwahrscheinliche zu setzen. Plausibel, erfahrungsbegründet und wahrscheinlich ist, daß *die folgenden volkswirtschaftlichen Kosten entstehen, wenn die industrielle Basis Ostdeutschlands weiter abschmilzt:*

– Verlust von Arbeitsplätzen bei ostdeutschen Zulieferern und Folgesektoren (insbesondere im Dienstleistungsbereich), negative Multiplikator- und Akzeleratoreffekte;

- Kosten der Abwicklung und Stilllegung;
- längerfristig anhaltende Ausgaben für Arbeitslosigkeit und für Leistungen an die direkt und indirekt Betroffenen bei der Bundesanstalt für Arbeit bzw. Anstieg der Sozialhilfe;
- verminderte Steuereinnahmen und Sozialbeiträge;
- geringere Wertschöpfung infolge Produktionseinstellung;
- im Fall von Abwanderung nach Westen: evtl. Überkapazitäten bei ostdeutschen Infrastruktureinrichtungen, Engpässe im Westen;
- Kosten der Wirtschaftsförderung zur Neuansiedelung von Unternehmen.

Die Unternehmensberatungsfirma McKinsey beziffert die volkswirtschaftlichen Kosten des Verlustes eines industriellen Arbeitsplatzes in Ostdeutschland auf bis zu 300.000 DM. Dies sei auch *die Obergrenze volkswirtschaftlich sinnvoller staatlicher Subventionen für einen industriellen Arbeitsplatz*. Dabei wird unterstellt, daß der wegfallende Arbeitsplatz Dauerarbeitslosigkeit verursacht. Deren fiskalische Kosten summieren sich nach McKinsey auf 130.000 – 150.000 DM. Da in der Folge des Arbeitsplatzverlustes ein weiterer Arbeitsplatz verloren geht, belaufen sich die Gesamtkosten eines vernichteten Arbeitsplatzes auf 260.000 – 300.000 DM.

Zu den Kosten, die der Gesellschaft durch Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und durch Mindereinnahmen aufgrund des Ausfalls von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen entstehen, und zu den gesellschaftlichen Kosten, die infolge der Schließung eines Unternehmens auch für andere Betriebe (Entlassungen in den Vorleistungsunternehmen, Nachfrageausfall im Handel u. a.) anfallen, kommen die Aufwendungen für Altschulden, Sozialpläne und ökologische Altlasten noch hinzu. Allein für letztere wurden in einer Fallstudie zu den Fritz-Heckert-Werken je Arbeitsplatz 130.000 DM errechnet, was wahrscheinlich kein Extremwert ist.

Würde man die enorm hohen Aufwendungen, die für die Finanzierung des Verlustes von industrieller Arbeit entstehen, auf die Sanierung und die Schaffung von wettbewerbsfähigen Ar-

beitsplätzen konzentrieren, wären längerfristig größere Effekte zu erzielen. Eine erfolgreiche aktive Sanierungspolitik, durch die Arbeitsplätze geschaffen werden, die ihrerseits wieder Arbeitsplätze und weitere Akzelerator- und Multiplikatoreffekte induzieren, ist volkswirtschaftlich nicht nur billiger (ein Teil der gesellschaftlichen Kosten, wie die der Stilllegung und Abwicklung, der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, fällt nicht an), sondern ist ökonomisch und ökologisch notwendig und auch sozial gerechter. Je länger mit der aktiven Sanierungspolitik gewartet wird, um so mehr wird die Volkswirtschaft für die Deindustrialisierung und deren Folgen bezahlen müssen.

Erforderlich ist eine längerfristige Reindustrialisierung Ostdeutschlands

Die Verhinderung der vollständigen Deindustrialisierung und die langfristige Reindustrialisierung der neuen Bundesländer sind der Dreh- und Angelpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland. Das Verarbeitende Gewerbe und die darauf bezogenen produktionsorientierten Dienstleistungen sind der strategische Ansatzpunkt zur Schaffung einer tragfähigen wirtschaftlichen Basis. Da die Reindustrialisierung durch Ansiedelung von Betrieben viel schwieriger, langfristiger und teurer ist als die Erhaltung und Restrukturierung existierender Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, sollte dies Vorrang haben.

Ein beträchtlicher Teil dieser Industrieproduktion wird auf den überregionalen Absatz ausgerichtet sein, nach Westdeutschland, ins westliche Ausland oder nach Osteuropa. Die ostdeutsche »Exportquote« (Exporte in andere Regionen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) betrug 1992 nur 32 vH. Um hier Marktanteile zu erringen, muß technologische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit möglichst rasch hergestellt werden, zugleich muß das Produktprogramm nachfrageorientiert umgestellt werden. Während dieses Restrukturierungsprozesses, der in vielen Fällen mehrere Jahre beanspruchen wird, werden Anlaufverluste anfallen, die staatlicherseits direkt oder indirekt

finanziert werden müssen, soweit die realistische Erwartung besteht, daß die Unternehmen sanierungsfähig sind.

Die Reindustrialisierung Ostdeutschlands ist mit den Mitteln der *traditionellen Regionalpolitik* schlechterdings nicht möglich. Die westdeutsche Regionalpolitik, die auf die neuen Bundesländer ausgeweitet wurde, ist nicht für die ostdeutschen Probleme konzipiert worden. Zudem ist sie fast ausschließlich *investitionsorientiert*, berücksichtigt also nicht hinreichend die *Gesamtsituation* von Unternehmen im Transformationsprozeß, vor allem nicht die Existenzsicherung, teilweise fehlende Privateigentümer, die Unvermeidbarkeit von Verlusten während der Umstellungsphase, die Sicherung von Absatzmärkten, die Innovationsförderung, die spezifisch ostdeutschen Lohnkostenprobleme etc. Eine maßgeschneiderte Industriepolitik für Ostdeutschland ist daher notwendig.

Die Kritiker derartiger industriepolitischer Interventionen befürchten die Konservierung bestehender obsoleter Strukturen und ausufernde Dauersubventionen. Mithin wird unterstellt, daß Industriepolitik stets Erhaltungspolitik und unternehmensinterner Strukturwandel gar nicht möglich sei. Zweifellos besteht diese Gefahr, doch gibt es viele Beispiele dafür, daß moderne wettbewerbsfähige Unternehmensstrukturen nur mit Hilfe staatlicher Strukturpolitik erreicht worden sind (z. B. Forschungs- und Technologiepolitik in Westeuropa, Luftfahrzeugbau, Energiewirtschaft, Rüstungsindustrie, japanische und andere südostasiatische Unternehmen und Branchen).

Unausgesprochen wird von den Kritikern der Industriepolitik ferner unterstellt, daß die Hinnahme von Deindustrialisierung, Massenarbeitslosigkeit und passiver Sanierung von Regionen durch Abwanderung kostengünstiger sei. Diese Annahme wird allein durch die Hoffnung genährt, daß dezentrale Marktkräfte beizeiten eine Reindustrialisierung in Gang setzen. Dies ist weder theoretisch noch empirisch gesichert. Im Gegenteil, die regionalpolitischen Erfahrungen in Westeuropa und in den USA zeigen, daß eine Reindustrialisierung und Revitalisierung alter, ehemaliger Industrieregionen kaum möglich ist, wenn der

Strukturwandel zu spät eingeleitet wurde. Im übrigen sollte eine massenhafte weitere Abwanderung aus Ostdeutschland in westdeutsche Ballungszentren aus politischen, psychologischen, sozialen und auch aus ökologischen Gründen nicht hingenommen werden.

3.2.4 *Erhalt und innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen*

Eine Schlüsselfunktion innerhalb der Reindustrialisierung der neuen Bundesländer kommt der Sanierung und innovativen Umgestaltung *industrieller Kernbereiche* zu. Diese Aufgabe, die inzwischen einen breiten gesellschaftlichen Konsens gefunden hat, entstand spontan aus der verhängnisvollen Deindustrialisierung.

Die Bundesregierung verfügt zur Zeit noch über kein Handlungskonzept zum Erhalt solcher Industriestandorte, und in den Ländern wird an die Problematik der »industriellen Kerne« sehr unterschiedlich herangegangen. Noch ist dabei auch eine Reihe grundlegender Fragen unklar:

- Was sind unter den gegenwärtigen ostdeutschen Verhältnissen »industrielle Kernbereiche«, und wer wählt sie aus?
- Wie, mit welchen Zielen und ordnungspolitischen Verantwortungsbereichen wird die angestrebte innovative Sanierungsstrategie entwickelt und verwirklicht?
- Mit welchen Sanierungskosten muß gerechnet werden, und wer trägt sie?

Zu den Problemen der Definition dessen, was industrielle Kerne sind, gehört nicht nur die Tatsache, daß ein großer Teil derselben wohl schon nicht mehr existiert. Ferner stellt sich auch die Frage, was mit denjenigen Betrieben geschieht, die nicht zu »Kernen« deklariert werden.

Wenn industrielle Kernbereiche als eine Überlebenschance und Perspektive für ganze Regionen im Osten aufgefaßt werden, kann es nicht nur um die Auswahl einzelner »förderungs-

würdiger« Betriebe für eine »Positivliste« gehen. Vielmehr müßten als industrielle Kernbereiche solche industriellen Produktionskomplexe bestimmt werden, die die sozio-ökonomische und auch sozio-kulturelle Struktur einer bestimmten Region entscheidend prägen. Ihre Liquidation hätte vielfältige, sehr einschneidende soziale und politische Auswirkungen auf die weitere Entwicklung in dieser Region.

Eine Strategie zur Reindustrialisierung der ostdeutschen Wirtschaft schließt zwingend den *Erhalt des FuE-Potentials* im Prozeß der Sanierung und Umprofilierung von industriellen Kernbereichen mit ein. Ohne eine industrienaher Forschung und einen effektiven Technologietransfer kann keine Revitalisierung und innovative Umstrukturierung von Industriestandorten erfolgen. Der Erhalt und die Reintegration eines wirtschaftsnahen FuE-Potentials ist eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit der industriellen Kernbereiche.

Ein industrieller Kernbereich muß also ein bedeutendes innovatives Potential besitzen, das möglichst über die Grenzen der jeweiligen Region hinaus wirkt. Er müßte sich zu einem Kristallisationszentrum dynamischer, innovativer Produktionsketten und -verbünde entwickeln.

Die innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen ist somit nur im Rahmen komplexer regionalpolitischer Zielstellungen möglich, die im Ergebnis die Herausbildung moderner »industrial districts« anstreben, also einen Verbund von Groß- und Kleinunternehmen, von kooperierenden KMU, und nicht zuletzt leistungsfähige wirtschaftsnahe FuE-Kapazitäten fördern.

Erhalt und innovative Umstrukturierung von industriellen Kernen sind auch eine Aufgabe längerfristiger Wirtschaftsförderung ausgewählter ostdeutscher Standorte, erfordern also eine enge Koordinierung von unternehmensbezogener, sektoraler und regionaler Wirtschaftspolitik, die gemeinsam von Bund, Ländern und THA mit Unterstützung durch die EG-Förderprogramme zu bewältigen ist.

Dies ist ein Fall für *Industriepolitik* und *staatliche Rahmenplanung*. Nur so gelang es Japan und anderen südostasiatischen Ländern, eine nachholende Modernisierung zu realisieren. Von diesen Beispielen lernen sollte aber nicht heißen, sie zu kopieren. Denn es geht um eine *doppelte Anpassung*: Beseitigung der Rückständigkeit der überkommenen Wirtschaftsstrukturen und gleichzeitig Beginn einer ökologischen Strukturpolitik, die in Westdeutschland seit langem gefordert, jedoch nicht realisiert worden ist.

3.3 Vorschläge für eine vorausschauende Industriepolitik

Eine Reindustrialisierungsstrategie für Ostdeutschland muß sich auf drei Aufgaben konzentrieren:

- die Restrukturierung der noch nicht privatisierten, aber sanierungsfähigen THA-Unternehmen;
- die Unterstützung von privatisierten Unternehmen, soweit sie existenzgefährdet sind oder ohne staatliche Hilfe nicht expandieren können, sowie die Förderung von Existenzgründungen;
- die Neuansiedlung von Industriebetrieben, im wesentlichen Töchtern westlicher Stammfirmen.

Eine Industriepolitik dieser Art geht weit über die bisherigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Programme des Bundes, der THA und der Länder hinaus. Angesichts der Rezession und der Strukturkrisen in Westdeutschland muß sie auch im Rahmen einer gesamtdeutschen, auf den gemeinsamen westeuropäischen Binnenmarkt gerichteten Konzeption betrieben werden. Nicht zuletzt gehört dazu eine engere Verflechtung von Fördermaßnahmen, die auf Unternehmen, mit solchen, die auf eine ökologische Sanierung und Umgestaltung von Regionen zielen.

Eine derartige Industriepolitik zu konzipieren und erfolgreich durchzusetzen, ist ein komplizierter und sicher auch langwieriger Prozeß. Leider ist bereits viel Zeit vertan worden, ohne diese Aufgabe ernsthaft anzugehen; um so größer ist der gegenwärtige Handlungsbedarf.

Aus unserer Sicht, die wir alternativ zur bisher exekutierten Wirtschaftspolitik seit unserem Sondermemorandum vom Mai 1990 immer wieder dargelegt haben, müßte sich eine vorausschauende, ökologisch orientierte Industriepolitik auf die nachfolgend skizzierten Hauptaufgaben konzentrieren.

3.3.1 Überführung der sanierungsfähigen THA-Unternehmen in neue, stabile Eigentumsformen

Angesichts der gegenwärtigen, infolge der bisher puristischen Privatisierungspolitik der THA verfahrenen Situation unterbreiten wir die folgenden Vorschläge:

- Die Masse der sanierungsfähigen Kleinbetriebe sollte bis Ende 1993 privatisiert werden, insbesondere auch in Form von »Management-Buy-Out«, »Management-Buy-In« oder als Beteiligungsinitiativen. Mittlere Betriebe, die sanierungsfähig erscheinen, sollten in zahlreichen kleineren branchenorientierten Management-KGen zusammengefaßt werden, deren Eigentum mehrheitlich bei der THA verbleibt.

– Spätestens ab 1. 1. 1994 beendet die Treuhand ihr operatives Geschäft und beschränkt sich auf das von ihr bereits angekündigte Vertrags-Controlling, das von Fall zu Fall auch Nachverhandlungen einschließt, sofern die Verträge nicht eingehalten werden. Gegebenenfalls müssen die Verträge seitens der THA auch finanziell nachgebessert werden, um die privatisierten Unternehmen bei der Restrukturierung weiter zu unterstützen. Soweit die THA in Problemfällen weitere finanzielle Unterstützungen gewährt, muß sie diese durch Einforderung der vertraglich vereinbarten Pönalen in anderen Fällen finanzieren. Die THA nimmt auch weiterhin ihre Aufgaben als Mehrheits-eigentümerin der Management-KGen wahr.

– Die bei der THA bis Ende 1993 verbliebenen Unternehmen werden ausnahmslos auf mehrere Holdings eigentumsmäßig übertragen. Die Industrieholdings sind Aktiengesellschaften, die der Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen. An den Holdings ist der Bund mit jeweils 75 vH beteiligt, ferner die jeweiligen Bundesländer (einschließlich Berlin) mit 25 vH. Banken und private Unternehmen können sich, falls gewünscht, an den Holdings mit einem Minderheitsanteil beteiligen; sie können auch eine Minderheitsbeteiligung an einzelnen Unternehmen erwerben. Größere länderübergreifende THA-Unternehmen werden in Branchenhol-

dings eingebracht, an denen der Bund mit 50 vH und die jeweiligen Länder mit dem Rest beteiligt sind. Die Branchenholdings oder Institutionen wie z. B. Atlas in Sachsen entscheiden, welche Unternehmen saniert und welche stillgelegt werden sollen. Die aktive Privatisierung wird bis auf weiteres ausgesetzt.

– Die landesbezogenen sowie die länderübergreifenden Industrieholdings finanzieren die Sanierung und Abwicklung aus einem *quotierten Etat*, der ihnen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau zugewiesen wird. Im Rahmen dieser Budgetmittel, die für einen Zeitraum von drei Jahren finanziert werden, können die Holdings frei über die Verwendung entscheiden. Die Länder können Mittel aus dem Landeshaushalt oder aus der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« in den Holdings einsetzen; die Gemeinschaftsaufgabe wird entsprechend modifiziert, um den Mitteleinsatz in den Holdings zu ermöglichen. Die Holdings können auch auf dem Kapitalmarkt Mittel aufnehmen, sofern die Länder für den Schuldendienst bürgen.

– Bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird ein *Finanzierungsfonds* »Industriesanierung Ost« eingerichtet, der sich aus den Einnahmen der Investitionshilfeabgabe, aus Mitteln des Bundeshaushaltes sowie aus Kreditaufnahmen bzw. Anleihen finanziert (vgl. Abschnitt 4.2). Die THA bringt einen Teil ihres für 1994 geplanten Budgets – letztmalig darf sie 1994 bis zu 30 Mrd. DM Kredite aufnehmen –, den sie zur Finanzierung ihrer Restaufgaben nicht benötigt, in den Fonds ein. Der Fonds sollte ein Volumen von 25 – 30 Mrd. DM p. a. für die Jahre 1994 bis 1996 haben, das nach einem Quotensystem auf die neuen Bundesländer und das Land Berlin aufgeteilt wird.

– Nach drei Jahren, also Ende 1996, wird von den Holdings entschieden, welche Unternehmen wann und wie privatisiert werden. Die Privatisierungserlöse fließen anteilig an den Finanzierungsfonds »Industriesanierung Ost« und an die Länder zurück, insoweit die Länder eigene Mittel in die Sanierung eingebracht haben.

Dieses Modell schafft einen Sanierungsvorrang. Es ist regio-

nal orientiert, die Länder sind in der Verantwortung für die von ihnen betriebene Industriepolitik. Sie selbst müssen angesichts knapper Budgets über Stilllegung und Sanierung entscheiden. Ohne die dargestellte Finanzierungs konstruktion ist eine Länderbeteiligung jedoch weder möglich noch verantwortbar. Durch die vorgeschlagene THA-Nachfolge-Organisation entfällt die schwierige Koordination mit der THA, die angesichts ihrer bürokratischen Struktur und ihrer offenbar kaum veränderbaren Zielorientierung sanierungsunwillig und -unfähig ist.

Die Aufgabe der Industrieholdings ist die innovative Umgestaltung der sanierungsfähigen Großbetriebe, die nach volkswirtschaftlichen Kriterien in einigen Jahren wettbewerbsfähig gemacht werden könnten und deren Stilllegung hohe Folgekosten und unüberschaubare dauerhafte soziale Probleme nach sich zöge. Vielfach kommt die Sanierung dieser Betriebe einem umfassenden Neuaufbau gleich. Eine derartige Sanierung ist äußerst schwierig, riskant, teuer und bedarf zusätzlich verschiedener flankierender, absatzsichernder Maßnahmen, aber es gibt dazu keine sinnvolle Alternative. Die Sanierung beinhaltet keine Bestandsgarantie für die Betriebe oder für die verbliebenen Arbeitsplätze. Die Kosten der Sanierung umfassen das erforderliche Anlage- und Umlaufvermögen, den Aufbau von F&E-Kapazitäten, notwendige Rücklagen und Rückstellungen, die Freistellung von finanziellen und ökologischen Altlasten und die Finanzierung von Anlaufverlusten. Unzulänglich wäre die bloße Ausstattung der Unternehmen mit in Westdeutschland branchenüblichem Eigenkapital. Die Wertung der Sanierungskosten muß beachten, daß auch im Falle von Stilllegungen Kosten in beträchtlicher Höhe anfielen, wie oben dargelegt. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß auch bei Privatisierungen unprofitabler Unternehmen den Investoren finanzielle Zugaben zur Finanzierung von Altschulden, Anlaufverlusten und Anlagevermögen gemacht wurden, die erheblich waren (im Schiffbau wurden den privaten Investoren Subventionen je Arbeitsplatz in der Größenordnung von 700.000 – 800.000 DM gewährt). Sollen beispielsweise je erhaltenen Arbeitsplatz maxi-

mal 300.000 DM an öffentlichen Hilfen gewährt werden, mit denen diejenige Zahl an Arbeitsplätzen erhalten und modernisiert wird, die die THA-Unternehmen bis Ende dieses Jahres abzubauen planen (250.000), so wären dafür maximal rund 75 Mrd. DM erforderlich (jährlich 25 Mrd. DM). Dem stehen spätere Privatisierungserlöse gegenüber. Natürlich sollte ein Teil der erforderlichen Investitionen zur Modernisierung des Anlagevermögens fremdfinanziert werden.

3.3.2 Gewährung wirkungsvoller Absatzhilfen

Während der Restrukturierungsphase wird es ostdeutschen Unternehmen – vor allem THA-Unternehmen und eigenständigen Privatfirmen – schwer fallen, sich gegen die Wettbewerbsüberlegenheit westlicher Anbieter auf dem regionalen, nationalen und vor allem auf dem internationalen Markt zu behaupten. Das hat folgende Gründe:

- zu hohe Stückkosten und zu hohe Produktpreise im Verhältnis zur Qualität, obwohl in relativ kurzer Zeit Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann;
- Außenseiter auf den Märkten, geringer Bekanntheitsgrad, Mißtrauen, Beeinträchtigung des Absatzes durch Unsicherheit potentieller Kunden, Stigmatisierung durch Vorurteile;
- Diskriminierung durch Machtmißbrauch von marktführenden Oligopolisten;
- fehlende Anpassungszeit für Markteinführung, Produktverbesserung, Aufbau des Vertriebssystems, des Marketing-Systems, der Werbung etc. (Dies gilt selbst dann, wenn das Produkt im Preis-/Leistungsverhältnis vollkommen wettbewerbsfähig oder sogar überlegen ist.)

Aus all diesen Gründen kann von Chancengleichheit in der Regel nicht die Rede sein. Daher sind gezielte Vermarktungshilfen durch vorübergehende Präferenzregeln für ostdeutsche Hersteller notwendig.

Marktsicherung durch local content-Klauseln

Ein wirksames Förderinstrument sind konsequent zu handhabende local content-Klauseln, durch die sichergestellt wird, daß ein bestimmter Wertschöpfungsanteil von Unternehmen aus den neuen Bundesländern bezogen wird:

– *local content-Klauseln bei öffentlichen Beschaffungen* (Bund, Länder, Gemeinden, öffentliche Unternehmen): Ein bestimmter Anteil der beschafften Güter und Dienstleistungen muß während einer Übergangsperiode von drei bis fünf Jahren aus ostdeutscher Produktion stammen.

– *local content-Klauseln für private Investoren*, die Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« in Anspruch nehmen: Diese Investoren werden verpflichtet, bei ihren geförderten Investitionen 30 bis 50 vH der benötigten Investitionsgüter aus ostdeutscher Produktion zu kaufen.

– *local content-Klauseln bei der Privatisierung der THA-Firmen*: Die Treuhand sollte von den Investoren einklagbare Zusagen verlangen, daß 30 bis 50 vH der geplanten Investitionen mit Investitionsgütern aus ostdeutscher Produktion getätigt werden müssen. Bei Nachverhandlungen mit Investoren, die ihre Arbeitsplatzzusagen nicht einhalten, kann auf die Zahlung von Pönalen verzichtet werden, wenn die Unternehmen einen Teil ihrer Investitionsgüter von Ost-Firmen beziehen.

Bei einer Nicht-Einhaltung der Klauseln sind Abgaben an die ostdeutschen Länder zu zahlen.

Derartige Regeln dürften gegen geltendes EG-Recht verstoßen, da sie zu einer besonderen Protektion ostdeutscher Unternehmen führen, die Unternehmen anderer strukturschwacher Regionen in Europa nicht gewährt wird. Hier müßte angesichts des besonderen Problems der Überwindung der deutschen Teilung und der Reindustrialisierung Ostdeutschlands auf eine zeitweilige Sonderregelung gedrungen werden. Diese Regelung ist gerechtfertigt, da die Einbeziehung Ostdeutschlands in die EG und den Gemeinsamen Binnenmarkt ohne Übergangszeit erfolgt ist.

Für ostdeutsche KMU existiert im öffentlichen Auftragswesen bereits derzeit eine Präferenzregel, die jedoch weitgehend wirkungslos ist. Danach kann, abweichend von den Vorschriften der ansonsten geltenden Verdingungsordnung, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den neuen Bundesländern der Zuschlag auch an Kleinbetriebe gehen, die bis zu 6 vH teurer anbieten. Freilich machen die öffentlichen Auftraggeber angesichts harter Budgetrestriktionen davon nur selten Gebrauch, zumal keine Verpflichtung besteht, bestimmte Anbieter zu bevorzugen.

Mehrwertsteuerpräferenz für ostdeutsche Produkte

Ostdeutsche Industrieprodukte – also nur diejenigen Erzeugnisse, die interregionalem Wettbewerb unterliegen – sollten durch eine *Mehrwertsteuerpräferenz* analog zur früheren Berlin-Förderung oder zur steuerlichen Bevorzugung der Landwirtschaft begünstigt werden. Sie darf sich jedoch nur auf die ostdeutsche Wertschöpfung beziehen, andernfalls besteht die Gefahr, daß West-Firmen nahezu fertiggestellte Produkte nach Osten bringen und dort minimalen Wert hinzufügen, um den Mehrwertsteuervorteil einzustreichen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft schlägt ein Modell vor, das der steuerlichen Behandlung der Landwirtschaft (§ 24 UStG) sehr nahe kommt. Danach stellen ostdeutsche Industriefirmen ihren Kunden zwar die Mehrwertsteuer in Rechnung, jedoch müssen sie sie nicht ans Finanzamt abführen; zugleich verzichten sie auf den Vorsteuerabzug. Bei einem Wertschöpfungsanteil von 30 vH und einem Mehrwertsteuersatz von 15 vH errechnet sich ein Preisvorteil von 4,5 vH, bei 70prozentiger ostdeutscher Wertschöpfung ein Preisvorteil von 10,5 vH. Das Modell ist, anders als die Berlin-Förderung, relativ leicht und unbürokratisch handhabbar. Bezogen auf das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland würde das Instrument zu einem direkten Steuerausfall von 2 bis 3 Mrd. DM führen. Wenn das

Instrument jedoch wirksam ist und die ostdeutsche Wertschöpfung sich dadurch vergrößerte, blieben die Steuerausfälle wesentlich geringer.

Mißbrauchsmöglichkeiten existieren in größeren Unternehmen mit ostdeutschen Zweigstellen, wenn im Westen entstandene Wertschöpfung durch interne Verrechnungspreise nach Osten verlagert wird. Dem könnten Stichproben-Kontrollen entgegenwirken.

Der Sachverständigenrat merkt an, daß dieses Modell für sehr stark exportorientierte sowie hoch investierende Unternehmen sogar zu Nachteilen führen könne, und schlägt daher vor, ein Optionsrecht zu schaffen: Wer die Mehrwertsteuerpräferenz nutzen will, kann dies tun, wer nicht, bleibt bei dem Verfahren mit Vorsteuerabzug.

Gleichwohl hat das Modell drei Nachteile, die freilich die Vorteile nicht aufwiegen: Exporte werden nicht gefördert; sämtliche Industriefirmen würden begünstigt, auch hochprofitable, die keiner Förderung bedürfen; Fördermittel werden also nicht auf Engpässe und Problemfälle konzentriert. Die Präferenz garantiert nicht, daß die Preisvorteile an die Kunden weitergegeben werden. Im ungünstigsten Fall streichen westliche Mutterfirmen Mitnahmegewinne ein.

Trotzdem sollte dieses absatzfördernde Instrument während einer Übergangszeit von einigen Jahren eingesetzt werden. Es erleichtert im übrigen auch die Finanzierung einer raschen Lohnanpassung.

Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE)

Im Rahmen der Erhaltung und innovativen Umgestaltung von industriellen Kernbereichen sollten die noch vorhandenen Reste FuE-intensiver Produktionen in der ostdeutschen Chemie, der elektronischen und elektrotechnischen Industrie sowie vor allem auch im Maschinenbau mit derartigen Fördermöglichkeiten wettbewerbsfähig gemacht werden. Daneben sollte die Ansied-

lung von Forschungseinrichtungen und forschungsintensiven Unternehmen sowie der Transfer zwischen den Hochschulen und den Unternehmen in der Region gefördert werden. Dazu sind entsprechende Technologieprogramme der einzelnen neuen Bundesländer, wie z. B. die »Technologieinitiative Brandenburg«, aufzulegen und mit den speziellen Bundesprogrammen für die Innovations- und Technologieförderung zu koordinieren.

Eine solche Förderung muß die einzelnen Produzenten in der Region und ihre zwischenbetriebliche Vernetzung untereinander und mit nachgelagerten Abnehmern einschließen, mit dem Ziel, leistungsfähige Produktionsketten aufzubauen. Das gilt vor allem für den Maschinenbau, der sich auf dem Weltmarkt einer zunehmenden Konkurrenz stellen muß.

3.3.3 Flankierende Maßnahmen

Die Erhaltung und Umgestaltung industrieller Kernbereiche in Ostdeutschland kann nur gelingen, wenn sie von flankierenden sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen begleitet wird.

– Die Stabilisierung industrieller Kerne wird durch die gegenwärtig herrschende Rezession belastet. Nachfrage- und Steuerausfälle behindern eine zügige Sanierung der Betriebe. Aus konjunkturpolitischen Gründen ist daher eine durchgreifende Zinssenkung als Voraussetzung für eine Überwindung der derzeitigen Rezession erforderlich.

– Angesichts der oben beschriebenen Probleme ostdeutscher Unternehmen dürfte es einer Reihe von ihnen schwerfallen, die vereinbarten Löhne und Gehälter aus eigener Kraft zu bezahlen. Die industriellen Kerne sind jedoch nur zu erhalten, wenn grundsätzlich die jeweils dazu gehörigen Unternehmen erhalten bleiben, was in einzelnen Fällen eine Entlastung bei den Lohnkosten erfordern kann. Andererseits ist bei dem gegenwärtigen Lohnniveau in Ostdeutschland ein Lohnverzicht sozial nicht vertretbar. Einen Ausweg können hier Lohnkosten-

subventionen darstellen, die die Kluft zwischen dem wirtschaftlich Verkräftbaren und dem sozial Zumutbaren überbrücken.

– Um einer Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in den Westen vorzubeugen, ist eine Verbesserung der Versorgung mit Wohnungen dringend geboten. Eine wichtige Voraussetzung für die Sanierung und den Neubau von Wohnungen ist, die ostdeutschen Gemeinden und Länder als Eigentümer des Wohnungsbestands von den Altschulden zu befreien, um ihnen damit die Ansammlung von Mitteln zu ermöglichen, mit denen der Wohnungsbestand saniert werden kann. Darüber hinaus ist eine massive Förderung des sozialen Wohnungsbaus erforderlich.

– Die einzelnen industriellen Kernbereiche werden nur dann wettbewerbsfähig, wenn sie in eine leistungsfähige regionale Infrastruktur eingebettet sind. Durch die Auftragsvergabe wird – auf der Grundlage von local content-Klauseln – die regionale Beschäftigung verbessert und die Standortattraktivität Ostdeutschlands erhöht. Der Ausbau der Infrastruktur sollte auf der Grundlage von regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen.

– Zur Abrundung und Stabilisierung der industriellen Kerne sollten die Ansiedlung von Unternehmen aus dem Westen Deutschlands sowie Existenzgründungen durch gezielte Investitionszuschüsse und -zulagen gefördert werden. Außer den industriellen Investitionen sollen auch FuE-Einrichtungen bezuschußt werden können, ohne die sich die industriellen Kerne auf Dauer nicht halten können. Eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland ist ohne die gleichzeitige Förderung endogener und exogener Potentiale nicht möglich.

– *Eigentumsfrage.* Das Prinzip *Rückgabe vor Entschädigung* muß so weit wie möglich revidiert werden, da es immer noch, insbesondere im Wohnungsbau, ein gravierendes Investitionshemmnis darstellt. Sollte dies aus rechtlichen Gründen nur schwer möglich sein, so sind die durch die Rückgabe von Eigentum Begünstigten mit einer Vermögensabgabe in solchem Maße zu belasten, daß die Rückgabe wenig attraktiv erscheint.

Aus der Vermögensabgabe könnten Entschädigungen finanziert werden. Wichtig ist, daß die Bundesregierung endlich eine Entschädigungsregelung vorlegt.

– *Regionalisierung.* Wie oben schon hervorgehoben, erfordert die Reindustrialisierung Ostdeutschlands auch eine Weiterentwicklung der Regionalpolitik über den in der früheren Bundesrepublik erreichten Stand und Wirkungsgrad hinaus. Gegenwärtig formieren sich hierfür unterschiedliche Ansätze in den einzelnen neuen Bundesländern. Sie bedürfen dringend einer Koordinierung auf föderalistischer Basis, aber auch zentraler Regelungen auf Bundesebene. Letzteres gilt vordringlich für die Gestaltung des Länder-Finanzausgleichs sowie im Rahmen des von uns vorgeschlagenen Finanzierungsmodells für die Sanierung und die innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen, wenn denn dieses Ziel ernsthaft angestrebt werden soll.

Rückschritte im Umweltrecht

Die Instrumentalisierung der Transformationskrise in Ostdeutschland zum Abbau bestehenden Rechts zeigt sich auch im Planungs- und Umweltrecht. In dem Glauben, daß sich der Aufschwung in den neuen Bundesländern schon einstellen werde, wenn man nur günstige Voraussetzungen für Investitionen schafft, sollen Planungsverfahren zu Lasten der Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt und Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für umweltbelastende Investitionen entschärft werden. Die derzeit verhandelten Gesetzesinitiativen zielen darauf ab, die Vorschriften des Bau-, Umwelt- und Verkehrsrechtes in Teilbereichen auszusetzen. Die völlig unzureichende Investitionstätigkeit in Ostdeutschland wird zum Anlaß genommen, die in Westdeutschland gegen wirtschaftliche Interessen durchgesetzten Umweltschutzstandards zurückzuschrauben. Im folgenden werden die in den Bereichen Umwelt und Raumordnung schon realisierten und noch geplanten Einschnitte überblickartig skizziert.

– Die Bundesregierung strebt mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz eine Einschränkung naturschutzrechtlicher Regelungen an, um den Wohnungsbau zu fördern und Investitionen zu erleichtern. Damit werden jedoch nicht die vorhandenen Investitionsblockaden aufgelöst, da nämlich in den Flächennutzungsplänen ausreichend Wohnbauflächen ausgewiesen sind und Investitionen nur selten von den in den Verfahren beteiligten Natur- und Umweltschutzverbänden abgelehnt werden. Nach Aussage der Verbände wurden im letzten Jahr nur 12 vH aller Genehmigungsverfahren negativ bewertet.

– Im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wird die Durchführung des Raumordnungsverfahrens (ROV) darin auf vier Monate (bzw. sechs Monate nach Verlängerung) verkürzt, indem das ROV zeitlich parallel zum straßenrechtlichen Linienbestimmungsverfahren durchgeführt wird. Dabei gilt das Benehmen der zuständigen Landesplanungsbehörde als hergestellt, wenn die Landesplanungsstelle nicht innerhalb von vier (sechs) Monaten Stellung zum Linienentwurf nimmt. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Sinne des § 6 a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) ist nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern den Ländern freigestellt. Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind bei der Planung von Bundesmaßnahmen nur noch nach Maßgabe der Länder zu beachten. Bei der planerischen Vorbereitung der Bauzulassung durch ein Investitionsmaßnahmengesetz finden förmliche Verfahren (ROV, Linienbestimmungsverfahren) grundsätzlich nicht statt.

Bereits bei der Übernahme des Umweltrahmengesetzes der ehemaligen DDR im Einigungsvertrag wurde der Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, Natur- und Nationalparks im Zusammenhang mit der Bundesverkehrswegeplanung eingeschränkt. Die Verordnungen über den Schutzstatus dieser Gebiete gelten demnach nur mit der Maßgabe, »daß sie auf den Neubau, den Ausbau und die Unterhaltung von Bundesverkehrswegen keine Anwendung finden«. Bei der Durchführung soll »trotz allem« der Schutzzweck der Verordnungen gewährleistet bleiben. Problematisch ist diese Regelung auch hinsichtlich der unterschiedlichen Durchsetzungsmöglichkeiten von Bundesplanungen und Landesplanungen (Landesstraßen).

– Die Technische Anleitung (TA) Siedlungsabfall sieht als einziges Vorbehandlungsverfahren für eine gefahrlose Deponierung eine Verbrennung (thermische Verwertung) vor. Die umweltpolitisch wünschenswerte Abfallvermeidung, die Verringerung der Nutzung von Rohstoffen und das stoffliche Recycling, wodurch gebrauchte Rohstoffe wieder dem Wertstoffkreislauf zugeführt werden, verlieren an Bedeutung.

– Die »Eingriffsregelung« des Naturschutzrechts wird für die neuen Bundesländer komplett ausgesetzt und in den alten Bundesländern für bebauten Ortslagen eingeschränkt. Der noch unbeplante Innenbereich von

Ortslagen entspricht ca. 10 vH der Fläche der Bundesrepublik. Auch im Außenbereich kommt die Eingriffsregelung nicht mehr voll zur Anwendung, da die Einvernehmensregelung in eine Benachteiligungsregelung umgewandelt wurde. Bauvorhaben können damit zukünftig gegen das Votum der zuständigen Naturschutzbehörde realisiert werden. Dies ist deswegen problematisch, weil in der freien Landschaft die Entscheidungsvorgabe bei naturschutzfremden Behörden wie Bauamt und Amt für Landwirtschaft liegt, die über keine oder nur geringe Naturschutzkenntnisse verfügen.

Zusätzlich sind durch noch fehlende Naturschutz-Ländergesetze in den neuen Bundesländern Regelungslücken entstanden, die nur langsam mit Inkrafttreten der Ländergesetze geschlossen werden.

In der Naturschutzgesetzgebung Westdeutschlands besitzt der Bund bislang nur eine Rahmenkompetenz. Die Eingriffsregelung ist einer der wenigen Bereiche des Bundesnaturschutzgesetzes, in dem die Länder die Möglichkeit zur Setzung landesrechtlicher Vorschriften haben. Nun soll § 8 a – c unmittelbar gelten, d. h. schärfere Regelungen – wie zum Beispiel in Hessen – sind nicht mehr möglich. Der Bund greift damit in die Länderkompetenz ein. Er schadet damit dem föderalen Prinzip und verstößt gegen die Gesetzgebungskompetenz des Art. 75 des Grundgesetzes.

– Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) soll auf die Genehmigungsphase des Raumordnungsverfahrens verlagert werden. Damit wird die UVP für die eigentliche Investitionsentscheidung nahezu unbedeutend. Zusätzlich wird das Raumordnungsverfahren bei bedeutsamen Investitionen in den neuen Bundesländern ausgesetzt.

– Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Bei privaten Abfallverbrennungsverfahren soll das Planfeststellungsverfahren durch ein immissionsrechtliches Verfahren ersetzt werden. Das heißt, daß eine Prüfung von Abfallwirtschaftskonzepten und Alternativentsorgungsmöglichkeiten sowie die Beteiligung der Umweltverbände entfallen. Die Genehmigungen werden hinter verschlossenen Türen erteilt.

– Das Normenkontrollverfahren soll für fünf Jahre in den neuen Bundesländern ausgesetzt werden. Das hat zur Folge, daß eine rechtliche Klärung der genehmigten Baumaßnahmen stark eingeschränkt wird.

– Schon im Frühjahr 1991 wurde im sogenannten Hemmnisbeseitigungsgesetz (Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen) die sogenannte Freistellungsklausel für Altlasten des Umweltrahmengesetzes geändert.

Das im Einigungsvertrag übernommene Umweltrahmengesetz der DDR ging dabei von einer Freistellung nur für Erwerber von Altanlagen aus, wonach Erwerber von Altanlagen für die durch den Betrieb der Anlage vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich sind, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit dem Ministerium für

Umwelt, Naturschutz, Energie und Reaktorsicherheit sie von der Verantwortung freistellt. Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Erwerbers, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist.

Im Hemmnisbeseitigungsgesetz dagegen wurde diese Klausel bedenklich auf Eigentümer und Besitzer von Altanlagen ausgeweitet: »Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, sind für die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstückes vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde sie von der Verantwortung freistellt. Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Eigentümers, des Besitzers oder des Erwerbers, der durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstückes möglicherweise Geschädigten, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist. Die Freistellung kann mit Auflagen versehen werden.«

– Der Katalog der nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen Anlagegenehmigungen wird gekürzt. Hausmüll- und Klärschlammverbrennungsanlagen oder Abfallzwischenlager werden zum Beispiel in ein nicht-öffentliches Verfahren gebracht und können somit hinter verschlossenen Türen genehmigt werden.