

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"
Nr. 5

**Strukturwandel und Beschäftigungskrise
In den neuen Bundesländern**

– Wirtschaftspolitische Perspektiven
nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion –

Eine Konferenz
der Friedrich-Ebert-Stiftung und des
Vereins für Politische Bildung und Soziale Demokratie
vom 07. bis 09.09.1990 in Blossin

Inhaltsübersicht

Vorbemerkung	1
1. Währungsunion: Der umstrittene Weg in die Marktwirtschaft	2
2. Die Wirtschaft in Ostdeutschland: Zwischen Strukturanpassung und Beschäftigungseinbruch	7
2.1 DDR-Wirtschaft: 20 Jahre Rückstand im Strukturwandel	7
2.2 Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern: Zusammenbruch der Produktion und hohe Arbeitslosigkeit	8
3. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag	11
3.1 Hindernisse des Aufschwungs und Aufgaben der Wirtschaftspolitik	11
3.2 Staatsvertrag und Einigungsvertrag	12
4. Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft durch eine zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik	15
4.1 Engpaßfaktoren der Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern	15
4.2 Infrastrukturausbau als Voraussetzung privater Investitionen	16
4.3 Unternehmen und private Investitionstätigkeit stärken	18
4.3.1 Unternehmen stabilisieren und rentable Investitionen fördern	19
4.3.2 Entschuldung der Unternehmen	22
4.3.3 Ungeklärte Eigentumsverhältnisse als Investitionshemmnis	23
4.3.4 Osteuropa - Außenhandel stabilisieren	25
4.3.5 Betriebsgründungen durch Beseitigung administrativer Barrieren erleichtern	26
4.4 Zurückhaltung in der Lohnpolitik	26
4.5 Öffentliche Verwaltung durch Personaltransfer funktionsfähig machen	28
5. Wohnungsbau fördern und Arbeit schaffen	29
6. Landwirtschaft im Strukturwandel unterstützen	33

7. Aktive Arbeitsmarktpolitik als Möglichkeit zur Bewältigung des wirtschaftlichen Anpassungsschocks	36
7.1 Arbeitsmarktpolitische Ansätze in Ostdeutschland	36
7.2 Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik in Ostdeutschland	37
7.3 Beschäftigungsgesellschaften zur Organisation von Arbeit und Qualifizierung	39
7.3.1 Das Beispiel Saarland	39
7.3.2 Übertragbarkeit des Modells in die ostdeutschen Bundesländer	41
8. Wirtschaftsförderung auf regionaler und kommunaler Ebene	43
8.1 Aufgaben der Regionalpolitik in Ostdeutschland	43
8.2 Beispiel 1: Wirtschaftsprogramm Brandenburg	45
8.3 Beispiel 2: Entwicklungsstrategie für die alte Industrieregion Sachsen - Anhalt	47
9. Zusammenfassung: Perspektiven für die wirtschaftliche Einheit schaffen	50
Referenten	52

Vorbemerkung

Die wirtschaftlichen Chancen der neuen Bundesländer und das soziale Gleichgewicht in Deutschland hängen entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft rasch zu stärken und den rapiden Arbeitsplatzabbau zu stoppen. Zwei Vertragswerke sollen den Weg in eine bessere ökonomische Zukunft weisen. Mit dem Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 01. Juli 1990 sollten in der ehemaligen DDR die wichtigsten Voraussetzungen für eine funktionsfähige soziale Marktwirtschaft geschaffen werden, der Einigungsvertrag enthält die Bestimmungen, unter welchen Bedingungen beide Teile Deutschlands zusammenwachsen, wie die wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse miteinander in Einklang gebracht werden sollen und welche Wege zu beschreiten sind, um mittel- bis langfristig einheitliche Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen.

Schon bald nach der Währungsumstellung wurde deutlich, das sich wirtschafts- und beschäftigungspolitische Erfolge in den neuen Bundesländern nur schwer einstellen. Im Gegenteil, die Talfahrt in Industrie und Landwirtschaft und der Arbeitsplatzabbau nahmen ein beängstigendes Tempo an. Ein Grund für die Friedrich-Ebert-Stiftung und den Verein für Politische Bildung und Soziale Demokratie, auf einer Fachtagung vom 07. bis 09. September 1990 in Blossin in einer Zwischenbilanz die den beiden Vertragswerken zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Konzepte und die bisher zum Einsatz kommenden Instrumente einer kritischen Prüfung zu unterziehen und neue Orientierungen zu erörtern. Die vorliegende Broschüre bietet eine Zusammenfassung der Referate und der Diskussionen der Tagung.

Für die inhaltliche und organisatorische Vorbereitung der Konferenz waren Christa Müller und Eugen Meckel verantwortlich.

Bonn, November 1990

Dr. Jochem Langkau

1. Währungsunion: Der umstrittene Weg in die Marktwirtschaft

In der Diskussion um den Weg der DDR in die Marktwirtschaft und die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zu Beginn des Jahres 1990 hat die Vorhersage einer katastrophalen Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland nach einer Währungs- und Wirtschaftsunion eine große Rolle gespielt. Die Gegner warnten vor den negativen Folgen des gewaltigen Aufwertungsschocks für die Wirtschaft. Die Befürworter sahen keinen anderen Weg als die Schocktherapie und setzten auf ihre produktivitätssteigernden Wirkungen. Entschieden wurde letztlich politisch.

Gegen die rasche Währungs- und Wirtschaftsunion wurde von vielen Wissenschaftlern und Politikern eingewandt, sie sei eine Überforderung der strukturellen Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft in der DDR. In seltener Übereinstimmung der meisten wirtschaftswissenschaftlichen Richtungen und Lager wurde in der sich nach der Entscheidung der Bundesregierung für die Währungsunion Anfang Februar noch verschärfenden Diskussion eine Reihe von Gründen dafür genannt, daß die Integration der früheren Kommandowirtschaft in die funktionierende und hoch wettbewerbsfähige Marktwirtschaft der Bundesrepublik Zeit brauche.

Die rasche Integration in die Marktwirtschaft der Bundesrepublik und damit in die Weltwirtschaft würde strukturelle Anpassungsprobleme mit sich bringen, die die bisherigen Strukturkrisen in der Bundesrepublik in den Bereichen Kohle und Stahl sowie Schiffbau mit ihren regionalen Krisenerscheinungen weit übertreffen könnten. Dann würde auch die wirtschaftliche Vereinigung die Übersiedlungszahlen nicht zum Stillstand bringen können. In der kurzen Zeit bis zur Einführung der Marktwirtschaft könnten die vielen dabei auftretenden Probleme etwa bei der Übernahme der rechtlichen Bestimmungen, der personellen Unterstützung und der Durchführung produktiver Investitionen sowie die Regelung der Eigentumsfrage nicht zureichend gelöst werden. Marktwirtschaft muß erst gelernt werden. Die positiven Wirkungen des wirtschaftlichen Anpassungsschocks auf der Angebotsseite kommen jedoch sehr langsam zur Geltung.

In den internationalen Wirtschaftsbeziehungen werden Produktivitätsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften durch den Wechselkurs aufgefangen. Vor der Währungs- und Wirtschaftsunion lag der Wechselkurs im innerdeutschen Handel bei etwa 1 D-Mark zu 4,4 Mark der DDR und entsprach damit etwa den Produktivitätsunterschieden. Die eins zu eins Relation seit dem 1. Juli 1990 hat die Wirtschaft Ostdeutschlands einem riesigen, negativen Aufwertungsschock ausgesetzt, der die in Ostdeutschland hergestellten Produkte praktisch über Nacht drastisch verteuert hat. In einem einheitlichen Währungsgebiet entfällt jedoch die wirtschaftspolitische Option, durch den Wechselkurs, d.h. Abwertung, die Verbilligung

der Produkte und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Entsprechend hat die Währungsunion zu einem Nachfrageschub für westliche Waren und einem Ausfall der Nachfrage für die in Ostdeutschland hergestellten Produkte geführt. Auf den Angebotschock müssen die Unternehmen mit Kostensenkungen und Produktivitätssteigerungen reagieren; dies führt zu einem Rückgang der Beschäftigung. Prognosezeit wurde daher damals bei Verwirklichung der Währungsunion eine Arbeitslosigkeit in großem Umfang von bis zur Hälfte der ostdeutschen Erwerbstätigen.

Auch die Wohlstandsunterschiede zwischen der damaligen DDR und der Bundesrepublik und damit die Ursache der Übersiedlung könnten nicht beseitigt werden, solange die Einkommen aufgrund der niedrigeren Produktivität nicht stärker steigen können. Befürchtet wurde von den Gegnern der Währungsunion vor allem, daß sich im dann einheitlichen Wirtschaftsgebiet Deutschland die Löhne der DDR sehr schnell dem bundesdeutschen Tarifniveau annähern würden. Dann wäre die Wirtschaft der DDR erst recht nicht mehr wettbewerbsfähig - mit der Folge einer sehr hohen Arbeitslosigkeit.

Als Alternative wurde gefordert, im beiderseitigen Interesse zwei getrennte Wirtschaftsräume für eine Zeit aufrechtzuerhalten. Diese Zeit müßte genutzt werden, um die Produktivitätsunterschiede deutlich zu verringern. Unter den Bedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung hätten für den Zustrom neuen Kapitals zum Aufbau neuer und zur Modernisierung bestehender Produktionsanlagen in der DDR bei niedrigen Löhnen und bei Abschottung durch einen günstigen Wechselkurs hervorragende Verhältnisse geherrscht, um einen schnellen Anstieg der Produktivität und damit der Realeinkommen möglich zu machen. Der Wechselkurs hätte in einer Übergangszeit die sich langsam verringernden Kosten- und Qualitätsunterschiede kompensiert. Er hätte zunächst dem Kurs von 1 D-Mark zu 4,40 D-Mark, den die DDR im Jahr 1989 in etwa für den Export in die Bundesrepublik Deutschland erlöste, und damit etwa den Produktivitätsrelationen zwischen beiden Ländern entsprechen können. Für den Aufbau einer Industrie noch förderlicher wäre eine Unterbewertung gewesen, die jedoch möglicherweise überproportional die Realeinkommen verringert hätte. Je nach Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit hätten dann der Wechselkurs und parallel dazu die Einkommen ansteigen können. Das Wohlstandsgefälle hätte sich nach den Schätzungen einiger Wissenschaftler im Durchschnitt in etwa einem Jahrzehnt abgebaut.

Als Beleg für die Möglichkeit einer langsamen Wirtschaftsintegration wird angeführt, daß die Übergangsfristen beim Eintritt in den gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaften für Spanien, Portugal, Griechenland oder auch die englische Volkswirtschaft wesentlich länger waren als nunmehr mit der Währungsunion

für die Volkswirtschaft Ostdeutschlands. Vorschläge für einen Stufenplan zur schrittweisen Einführung der Konvertibilität der DDR-Währung wurden noch Anfang 1990 gemacht. Sie sahen vor, zunächst im Reise- und Grenzverkehr eine Kursstützung der Mark vorzunehmen, die in einem zweiten Schritt auf den Außenhandels-Devisenverkehr ausgeweitet werden könnte. Nach einem Produktivitätsanstieg wäre hier, nach anfänglicher Unterbewertung zugunsten von Wettbewerbsvorteilen im Export, eine Aufwertung möglich gewesen. Dann hätte es, nach Einführung der Marktwirtschaft und vor allem von Preisreformen, nach einiger Zeit ein Festkurssystem und eine Währungsunion geben können.

Die Befürworter der Währungsunion haben sie demgegenüber als einzige Möglichkeit gesehen, um die seit Jahresbeginn 1990 dramatisch hohen Abwanderungszahlen, die zeitweise bei 2.500 bis 3.000 Personen pro Tag lagen, stoppen zu können. Es habe keine Alternative dazu gegeben.

Einmal, wurde argumentiert, war die D-Mark in der DDR längst zum Symbol des Wohlstands geworden. Ihre Einführung als gesetzliches Zahlungsmittel in der DDR würde von den Menschen dort als Garantie des wirtschaftlichen Aufschwungs betrachtet. Außerdem sei sie schon im Frühjahr 1990 faktisches Zahlungsmittel gewesen. Die Währungs- und Wirtschaftsunion bringe Unternehmen und Konsumenten erhebliche Vorteile und damit neue Zukunftshoffnung. Als Zeichen für die bundesdeutsche Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbruchs in der DDR würde eine Währungsunion darüber hinaus mit einem Schlag zu einer deutlichen Verbreitung des Warenangebots in Ostdeutschland führen, da einerseits Unternehmen für Importe sichere Perspektiven erhielten und andererseits die Produktion in Ostdeutschland selbst durch die marktwirtschaftlichen Mechanismen über den Wettbewerb und als Ergebnis der Leistungsentlohnung angereizt würde. Unternehmen und Investoren würde sie sichere Kalkulationsgrundlagen ohne die Gefahr unvorhersehbarer Wechselkursschwankungen geben und den Transfer der in der DDR erwirtschafteten Gewinne sicherstellen. Die Einführung der marktwirtschaftlichen Regelungen schaffe klare und verlässliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft.

Zur Herstellung der Konvertibilität der Mark gegenüber anderen Währungen sei die DDR nicht mehr in der Lage gewesen. Diese wäre jedoch dringend notwendig gewesen, um die zur Modernisierung der Produktionsanlagen notwendigen Investitionsgüter und die zur Deckung der lange zurückgestauten Konsumgüternachfrage benötigten Waren einkaufen zu können. Die Einführung der D-Mark würde die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung entscheidend verbessern. Sie werde von der Wirtschaft als Initialzündung verstanden, die den dringend notwendigen Zustrom an westlichem Kapital in Gang setzen könnte, da die Investoren

die notwendige Sicherheit für ihre Anlagen erhielten. Der Zugang zum Kapitalmarkt der Bundesrepublik sei gesichert.

Zwar sahen auch die Befürworter der Währungsunion die großen Unterschiede in der Produktivität. Gerade der gewaltige strukturelle Anpassungszwang könnte jedoch ihrer Meinung nach dann in einem schnellen Aufholprozeß bewältigt werden. Die Produktivitätsunterschiede seien zu je einem Drittel durch mangelnde Organisation, fehlende Motivation und veraltete Produktionsanlagen bedingt und könnten nach der Wirtschafts- und Währungsunion relativ rasch aufgeholt werden. Dann wirke die Währungsunion als "Produktivitätspeitsche" und würde die Wirtschaft Ostdeutschlands schneller und effektiver modernisieren als ein langsamer und mühevoller Aufholprozeß.

Viele Wirtschaftspolitiker hielten zwar ebenfalls eine stufenweise Integration der beiden Volkswirtschaften wirtschaftstheoretisch für denkbar, glauben aber, daß diese Alternative politisch niemals wirklich existiert hat. Die Alternative einer allmählichen Integration der DDR bestand daher lediglich theoretisch - die politische Entscheidung fiel mit dem Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990. Als Gründe für dieses politische Ja zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurden von Seiten des Vertreters der SPD genannt, daß die Revolution in der DDR geprägt war durch die Ablehnung der letzten 45 Jahre ihrer Geschichte. Kennzeichnend war der Wunsch nach schneller Integration in die Bundesrepublik, die sowohl politisch als auch wirtschaftlich als auch währungspolitisch erfolgen sollte. Die Ersetzung der DDR-Währung durch die D-Mark wurde zum Symbol der Beseitigung der alten Herrschaft.

Damit hat der Fall der politischen Grenze faktisch die ökonomischen und währungspolitischen Grenzen eingerissen, so daß es für unvermeidbar gehalten wurde, die Herausforderung einer sofortigen Integration zweier Volkswirtschaften, die es noch nie in der Wirtschaftsgeschichte Politisch wurde daher keine wirkliche Alternative zu einer schnellen und konsequenten Einführung der Marktwirtschaft und der D-Mark in der DDR gesehen. gegeben hatte, anzunehmen. Die Schlußfolgerung der Befürworter war, nach der grundsätzlichen Entscheidung für die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, daß die sehr hohen Anforderungen der Währungsunion an die Bereitschaft der Bundesrepublik, Ostdeutschland während einer strapaziösen und auch risikoreichen Übergangsphase zu helfen, erfüllt werden müßten. Gerade weil wirtschaftspolitisch der überaus große Strukturanpassungsbedarf der ostdeutschen Wirtschaft bekannt war, hätten Umbaumaßnahmen von der alten Kommandowirtschaft zur neuen offenen Marktwirtschaft sofort zu Beginn des Jahres 1990 beginnen müssen. Der Kern der Kritik von Seiten der SPD an der Bun-

desregierung liegt darin, daß deren Glaube an ein nur durch die Einführung der Marktwirtschaft und der D-Mark bewirktes Wirtschaftswunder schnelle und umfassende wirtschaftspolitische Maßnahmen gerade zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Industrie Ostdeutschlands verhindert hat.

2. Die Wirtschaft in Ostdeutschland: Zwischen Strukturanpassung und Beschäftigungseinbruch

Die Wirtschaftsentwicklung im Osten Deutschlands ist im Sommer und Herbst 1990 drastisch zurückgegangen und bestätigt damit die Befürchtungen, die vor der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion geäußert wurden. Die Einführung von D-Mark und Marktwirtschaft haben auf einen Schlag die wirtschaftspolitischen Fehler der alten Planwirtschaft und einen riesigen Strukturanpassungsbedarf bloßgelegt.

2.1 DDR-Wirtschaft: 20 Jahre Rückstand im Strukturwandel

Die Ausgangssituation der Wirtschaft in den neuen Ländern ist durch erhebliche Defizite ihrer Wirtschaftsstruktur und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. Die jahrzehntelange Abschottung des Landes und das Autarkiestreben der früheren DDR-Regierungen verhinderten eine Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und effizientes Wirtschaften.

Das Niveau der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der DDR in der ersten Hälfte des Jahres 1990 ist die Ausgangssituation für die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Es existiert ein enormes Wohlstandsgefälle zur Bundesrepublik, das gleichzeitig - noch nach Herstellung der politischen Freiheit ab dem 9. November 1989 - das wichtigste Motiv für die bis ins Frühjahr 1990 auf etwa 2.500 bis 3.000 Personen pro Tag steigenden Übersiedlerzahlen war. Der Einkommensrückstand spiegelt den Rückstand der Produktivität der Wirtschaft in der alten DDR wieder, die von den Forschungsinstituten auf ca. ein Drittel bis die Hälfte der bundesdeutschen Produktivität geschätzt wurde. Die viel zu geringe Ausstattung mit zudem weitgehend überaltertem Sachkapital, die mangelnde Effizienz der Produktionsprozesse sowie die fehlende Motivation der Beschäftigten sind die tieferliegenden Ursachen dafür. Hier hat das Wohlstandsdefizit der DDR seine realwirtschaftlichen Ursachen.

Die DDR hat einen Rückstand von etwa zwei Jahrzehnten im sektoralen Strukturwandel. Ihre Wirtschaftsstruktur entsprach im Jahr 1989 etwa der der Bundesrepublik Mitte der sechziger Jahre. Der Industriesektor hatte mit rund zwei Drittel gegenüber 40 % in der Bundesrepublik einen überproportionalen Anteil am Sozialprodukt, während der Dienstleistungssektor entsprechend unterentwickelt war. Hinzu kommt, daß moderne Branchen wie die Chemie, der Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektrotechnik und EDV in der Bundesrepublik stärker vertreten sind, technologisch anspruchsvolle Güter nur in geringerem Maße hergestellt werden. Der Kapitalstock der DDR-Wirtschaft war vor der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion veraltet und technologisch überholt. Außerdem war die DDR-Wirt-

schaft in extremen Maße konzentriert und in großen und unbeweglichen Einheiten (Kombinaten) zusammengefaßt.

Die Beschäftigungsstruktur entspricht diesem Muster. Im nun bevorstehenden Strukturwandel wird der strukturelle Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft bewältigt werden müssen, soll die Wirtschaft im Osten Deutschlands wettbewerbsfähig werden. Vor allem in der Landwirtschaft, dem Industriesektor und im öffentlichen Dienst wird es massive Freisetzungen von Beschäftigten geben. Der riesige Rückstand im Strukturwandel muß nun in kurzer Zeit nachgeholt werden; er führt zunächst zu einem dramatischen Produktions- und Beschäftigungseinbruch.

2.2 Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern: Zusammenbruch der Produktion und hohe Arbeitslosigkeit

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und der damaligen DDR, d.h. ab 1.7.1990 im gesamten Währungsgebiet der D-Mark, wurde zur Jahresmitte 1990 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) für die Jahre 1990 und 1991 abzuschätzen versucht. Diese Schätzung hat lediglich Szenario-Charakter, da die Reaktionen der Konsumenten und Investoren in Ostdeutschland auf den Anpassungsdruck der Währungsunion nur schwer vorauszusehen sind.

Vom DIW wurde dazu eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die DDR durch Umrechnung der DDR-Statistik ermittelt. Dabei wurden relativ optimistische Annahmen zugrundegelegt. Dazu gehört, daß der Produktivitätsanstieg im Jahr 1991 in Ostdeutschland dreimal so hoch sein könnte wie in der Bundesrepublik, aber auch, daß die Produktion für die traditionellen osteuropäischen Märkte weiterläuft, die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig bleiben und es zu einer völligen Entschuldung der DDR-Unternehmen kommt. Prognostiziert wurde noch Mitte 1990, daß der Rückgang der Industrieproduktion im Durchschnitt des Jahres 1991 etwa 20 % betragen könnte - ebenso wie in der Landwirtschaft. Handel und Bauwirtschaft dürften hingegen ebenso deutlich zulegen.

Daraus ergab sich für die Gesamtwirtschaft ein dramatischer Einbruch bei Produktion und Beschäftigung. Das nominale Bruttoinlandsprodukt dürfte 1990 nach diesen ersten Berechnungen um 7 % und 1991 immer noch um 3 % zurückgehen. Gleichzeitig würde die Zahl der Erwerbstätigen von 9,3 Mio im Jahr 1989 um 2,1 Mio auf noch 7,2 Mio 1991 zurückgehen. Gerechnet wurde bei 1 Mio Personen mit Kurzarbeit und Arbeitslosenzahlen von 1,4 Mio, d.h. einer Arbeitslosigkeit von fast 17 % 1991. Nach einem Rückgang der verfügbaren Einkommen in 1990 könnte es

1991 zu einem allmählichen Anstieg der Einkommen kommen. Insgesamt rechnete das DIW noch zur Jahresmitte damit, daß es 1991 im Jahresverlauf erste Tendenzen zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland geben würde.

Die neuesten Zahlen zeigen jedoch, daß die damaligen Berechnungen wahrscheinlich viel zu optimistisch waren. Im gesamten 2. Quartal des Jahres 1990, also noch vor der Währungsunion, beschleunigte sich der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Das nominale Bruttosozialprodukt lag im 2. Quartal 1990 um 7,5 % unter seinem Vorjahreswert. Im Juli ging anschließend die Industrieproduktion um fast die Hälfte gegenüber dem Vorjahr zurück. Der Einbruch in der Industrie dürfte auf die gesamtwirtschaftliche Produktionstätigkeit durchschlagen. Schreibt man diese Zahlen fort, ist demnach ein Rückgang der Wirtschaftstätigkeit in den fünf östlichen Bundesländern im Jahr 1990 um weit über 10 % und 1991 wahrscheinlich in gleicher Größenordnung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr zu erwarten.

Die etwas zeitnäheren Arbeitslosenzahlen verdeutlichen die Talfahrt der Wirtschaft in der früheren DDR noch drastischer. Im Juli lag die Arbeitslosenzahl bei 272.000, die der Kurzarbeiter bei fast 660.000, was für sich genommen schon eine Verdoppelung innerhalb nur eines Monats bedeutet. Daß Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit weit stärker stiegen als erwartet, zeigen auch die neuesten Septemberzahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Ende September gab es 445.000 Arbeitslose, das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5 %. Um ein realistisches Bild vom Arbeitsmarkt Ostdeutschland zu gewinnen, müssen jedoch die Kurzarbeiter sowie die Besonderheiten der DDR-Variante des Arbeitsförderungsgesetzes berücksichtigt werden. Im September waren schon 1,77 Mio Personen von Kurzarbeit betroffen, die in Ostdeutschland auch dann zur Gewährung von Kurzarbeitergeld führt, wenn sie dauerhaft ist. Dies heißt, daß in vielen Fällen die Kurzarbeit in Arbeitslosigkeit übergehen wird. Mit Erwerbslosigkeit machten in den neuen Ländern nach diesen Zahlen innerhalb kurzer Zeit fast ein Viertel aller Erwerbstätigen Bekanntschaft. Erwartet wird vom DIW eine weitere Verschärfung der Arbeitsmarktlage in den kommenden Monaten. 1991 könnte nach einer Prognose die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt immer noch bei 1,4 Millionen, die der Kurzarbeiter bei 1,7 Millionen Personen liegen - zusammen etwa fast die Hälfte der vermutlich 7 Millionen Erwerbstätigen. Diese Arbeitsmarktperspektiven sind katastrophal, eine Stabilisierung ist nicht in Sicht.

Fazit ist, daß sich die Warnungen vor den Auswirkungen der Währungsunion auf Wirtschaft und Beschäftigung bestätigt haben. Der Abbau nicht mehr wettbewerbs-

fähiger Arbeitsplätze, d.h. der Zusammenbruch von Produktion und Betrieben, verläuft sehr kurzfristig, während der Aufbau neuer Anlagen und Arbeitsplätze durch Investitionen sehr lange dauert und einmal verlorene Märkte sehr schwer zurückzugewinnen sind. Diese zeitliche Diskrepanz ist das zentrale wirtschaftspolitische Dilemma der neuen Länder, das ihre Startbedingungen wesentlich verschlechtert und nur durch massive Transferleistungen ausgeglichen werden kann. Nach Ansicht des Experten vom DIW löst die Währungsunion damit das Abwanderungsproblem Ostdeutschlands nicht - es wird nur seit der Deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 nicht mehr statistisch erfaßt.

3. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag

3.1 Hindernisse des Aufschwungs und Aufgaben der Wirtschaftspolitik

Die Regierungspolitik setzte lange Zeit auf die Leistungsfähigkeit des Marktes, der die ökologische, soziale und ökonomische Erneuerung Ostdeutschlands bewältigen sollte. Dabei wurde unterstellt, daß allein die Einführung der D-Mark und der Marktwirtschaft in Verbindung mit günstigen Standortbedingungen einen Investitionsboom auslösen würde, der die Erneuerung des Industriestandortes DDR bewirken könnte. Übersehen wurde, daß es - selbst nach Beseitigung grundlegender Investitionshemmnisse - für die Unternehmen auch gute Gründe dafür gibt, den Aufbau von Produktionskapazitäten nicht in der früheren DDR vorzunehmen.

Die Attraktivität des Marktes Ostdeutschlands mit seinem ungeheuren Defizit an westlichen Produkten ist zwar groß. Die Unternehmen sehen auch den Absatzmarkt, reagieren darauf aber nicht unbedingt mit Betriebsneugründungen dort. Für sie ist es weitaus kostengünstiger, bestehende Kapazitäten in der Bundesrepublik zu erweitern als neue in der alten DDR aufzubauen. Die Gründe dafür liegen in der unzureichenden Qualifikation der Beschäftigten in den neuen Ländern, niedrigen Produktqualitäten, unsicheren Fristen bei schlechten Kommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen. Der Zustrom privater Investitionen bleibt gerade wegen der räumlichen Nähe zur Bundesrepublik aus.

Das niedrige Lohnniveau in den östlichen Ländern könnte, würde es weiterhin dem Abstand der Produktivität zwischen beiden Teilen Deutschlands entsprechen, aus ökonomischen Gründen auf längere Zeit deutlich niedriger liegen als in Westdeutschland. Allerdings dürften die Gewerkschaften relativ schnell für Angleichungen sorgen, da solche deutliche Einkommensunterschiede wie bisher im vereinten Deutschland, innerhalb Berlins, zwischen Betrieben mit und ohne Westbeteiligung oder auch zur Verhinderung weiterer Abwanderungen nicht lange aufrechtzuerhalten sind. Unternehmen werden allein aus Lohnniveaugründen nicht zur Ansiedlung in Ostdeutschland zu bewegen sein.

Die industrielle Vergangenheit der neuen Länder ist ebenfalls kein Standortvorteil mehr. Sie behindert eher den Investitionsaufschwung, da die in einer modernen Industriegesellschaft viel wichtigeren "weichen" Standortfaktoren wie Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur, Freizeit- und Ausbildungsmöglichkeiten, die räumliche Nähe vor- und nachgelagerter Bereiche sowie eine funktionsfähige Verwaltung in den neuen Ländern erst noch aufgebaut werden müssen.

Die Chancen Ostdeutschlands im vermutlich expandierenden Handel mit Mittel- und Osteuropa sowie der Sowjetunion werden häufig überschätzt. Die Fortführung der Lieferungen dorthin könnte zwar die Produktion stabilisieren. Gerade mit der Währungsunion zum 1. Juli 1990 werden jedoch die bisherigen Preis- und Zugangsvorteile schrumpfen. Auch konkurrieren ostdeutsche Unternehmen dann mit allen westlichen Unternehmen, die die Ostblock-Märkte von ihren bisherigen Standorten im Westen beliefern können und deshalb nicht unbedingt neu in Ostdeutschland investieren müssen.

Die Hindernisse für einen sich selbst tragenden Investitionsaufschwung in Ostdeutschland sind also beträchtlich. Dennoch gilt nach wie vor, daß nur privates Kapital die Hauptlast der wirtschaftlichen Gesundung der östlichen Länder bewirken kann. Der Staat muß daher die Investitionsbedingungen und Beteiligungsmöglichkeiten den Schwierigkeiten und Risiken entsprechend massiv und vorteilhaft gestalten, um privates Kapital am Aufbau der alten DDR zu beteiligen. Daneben muß er vor allem die öffentlichen komplementären Leistungen für private Investitionen im Bereich der wirtschaftsnahen und allgemeinen Infrastruktur bereitstellen, sollen nicht dringend notwendige Investitionen und Produktivitätssteigerungen der Wirtschaft an Engpässen der Infrastrukturausstattung scheitern. Damit sind die Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik im deutschen Einigungsprozeß beschrieben, denen die Maßnahmen der Bundesregierung hätten entsprechen müssen.

3.2 Staatsvertrag und Einigungsvertrag

Durch den 1. Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik wurde am 1. Juli 1990 die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion geschaffen. Damit wurde ein einheitlicher D-Mark-Währungsraum in beiden Ländern hergestellt. Mit der Währungsunion war die Umstellung der Mark der DDR auf die D-Mark sowie die Übernahme der Verantwortung für die Geld- und Währungspolitik in Ostdeutschland durch die Deutsche Bundesbank verbunden. Gleichzeitig wurden die Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland eingeführt. Die Wirtschaftsunion bedeutete die Einführung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung mit den wichtigsten Wirtschaftsgesetzen der Bundesrepublik mit einigen Übergangsregelungen. Es wurden strukturpolitische Fördermaßnahmen vereinbart, die den strukturellen Anpassungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft unterstützen sollten.

Dazu gehörten ERP-Kredite für Existenzgründungen und Investitionen in Ostdeutschland, die Öffnung des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen für die DDR, Investitionskredite der Kreditanstalt für Wiederauf-

bau (KfW) und der Deutschen Ausgleichsbank sowie Bürgschaften zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätengpässe. Als steuerliche Hilfe wurde eine Investitionszulage von anfänglich 12 % der Investitionskosten sowie eine Abnehmerpräferenz im innerdeutschen Handel vereinbart. Außerdem wurden Umstrukturierungen unterstützt und die Hermes-Exportkreditversicherung für DDR-Unternehmen zur Verfügung gestellt. Zu nennen ist ebenfalls noch die Beratungsförderung für Unternehmer und Unternehmen.

Die Vertreter der SPD wiesen darauf hin, daß trotz Zustimmung der Staatsvertrag heftig kritisiert wurde, da er den bekannten Risiken der Einführung der D-Mark und der Marktwirtschaft in der DDR nicht genügend Rechnung getragen habe. Die Fördermaßnahmen zur Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft blieben weit unter den Förderpräferenzen für das Zonenrandgebiet und West-Berlin, der Anreiz zum Investieren in Ostdeutschland ist damit nicht gegeben. Mittel für Infrastrukturmaßnahmen waren gerade angesichts der Schätzungen in dreistelliger Milliardenhöhe für den Infrastrukturausbau Ostdeutschlands viel zu gering bemessen. Die Lösung der eigentumsrechtlichen Probleme war so kompliziert, daß ein neues großes Investitionshindernis geschaffen wurde. Der Vertrauensschutz für RGW-Exporte der ostdeutschen Wirtschaft wurde nicht konkretisiert. Die fehlende Totalschuldung der DDR-Unternehmen von den politisch aufgezwungenen Alt-schulden wird dauerhafte Liquiditätsprobleme mit sich bringen, die auch an sich sanierungsfähige Betriebe schwer belasten werden und in den Konkurs treiben könnten. Gefordert wurde, diese Defizite des Staatsvertrages so schnell wie möglich zu beheben.

Mit dem Einigungsvertrag zum 3. Oktober 1990 wurde, in Art. 28, ein weiteres umfassenderes Strukturanpassungsprogramm vereinbart. Seine wichtigsten Punkte sind die Ausdehnung der bundesdeutschen regionalen Wirtschaftsförderung auf das Gebiet der bisherigen DDR, wobei ein Investitionszuschuß von bis zu 23 v.H. der Investitionskosten, der um 10 v.H. beispielsweise durch die schon geltende Investitionszulage aufgestockt werden darf, den Präferenzvorsprung vor den alten Fördergebieten der Bundesrepublik sichern soll. Das jährliche Volumen von Bund und neuen Ländern gemeinsam soll 3 Mrd. D-Mark betragen. Hinzu kommen Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur in Gemeinden (Kreditprogramm im Volumen von 10 Mrd. D-Mark von 1990 - 1993) sowie ein Wohnungsmodernisierungsprogramm (Programmvolumen 10 Mrd. D-Mark 1990 - 1993). Ebenfalls vereinbart wurden Maßnahmen zur Mittelstandsförderung, im wesentlichen die Aufstockung der Investitionsförderung nach dem Staatsvertrag, Bürgschaften, Forschung und Entwicklungsförderung sowie Beratungs- und Quali-

fizierungsförderung. Die Möglichkeit der Entschuldung von Unternehmen soll nach einer Einzelfallprüfung bestehen.

Im Bezug auf die Eigentumsfragen ist festgelegt worden, daß bei Investitionen Entschädigungen den Vorrang vor Rückübertragung erhalten. Damit soll eine der wesentlichen Ursachen für den bestehenden Investitionsstau wenigstens für investiven Eigentumserwerb beseitigt werden.

Der Einigungsvertrag wurde ambivalent bewertet. Zwar werden damit einige wichtige Signale zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung in Ostdeutschland gesetzt. Die damit geschaffenen Chancen müssen nun umfassend und schnell wirksam genutzt werden.

Kritisiert wurde jedoch, daß zentrale Fragen für die Ingangsetzung des Neuanfangs in den neuen Bundesländern im Einigungsvertrag nicht hinreichend geregelt sind. Dazu gehören die völlig unzureichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden, die für die regionale Wirtschaft ein unentbehrlicher Auftraggeber sind. Die Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft durch die Übertragung der regionalen Wirtschaftsförderung reichen angesichts des dramatischen Zusammenbruchs der Wirtschaftstätigkeit in den neuen Bundesländern nicht aus und können kaum einen umfassenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aufschwungprozeß einleiten. Nach wie vor sind die bisherige Zonenrandförderung und die Berlin-West-Förderung mit der Möglichkeit von Sonderabschreibungen und insgesamt wesentlich attraktiver als die Förderung der neuen Bundesländer angesichts ihrer infrastrukturellen Standortvorteile ist die Standortqualität des Zonenrandgebietes und von Berlin-West höher. Hinzu kommt, daß die Qualifizierungsmöglichkeiten für Arbeitslose und Kurzarbeiter völlig unzureichend ausgestaltet sind und damit die Sonderregelung des Arbeitsförderungsgesetzes für die DDR entwertet wird. Die Hilfen für die Sanierung und den Ausbau des heruntergekommenen Wohnungsbestandes sind nicht wirksam genug.

Die Anreize für private, arbeitsplatzschaffende Investitionen bleiben zu bürokratisch und administrativ schwer handhabbar. Es gibt kein umfassendes Konzept für eine offensive Strukturpolitik zur sozial- und umweltverträglichen Gestaltung des Strukturwandels, sondern lediglich Einzelmaßnahmen und auch kein umfassendes Programm für Zukunftsinvestitionen in die überregionale Infrastruktur. Daher wird von Seiten der SPD-Vertreter auch nach dem Einigungsvertrag eine umfassende Verbesserung der Maßnahmen zur Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels und zum Aufbau von Infrastruktur und Verwaltung in Ostdeutschland gefordert.

4. Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft durch eine zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik

Staatsvertrag und Einigungsvertrag reichen nicht aus, um den wirtschaftlichen Zusammenbruch in den neuen Ländern der Bundesrepublik zu verhindern. Ein umfangreiches Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen soll gleichzeitig den Beschäftigungseinbruch abmildern und den Aufbau neuer und moderner Produktionsanlagen im Strukturwandel unterstützen.

4.1 Engpaßfaktoren der Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern

Die tieferen Ursachen der Wirtschaftskrise in den neuen Ländern liegen unbestreitbar in der jahrzehntelangen Autarkie- und Kommandowirtschaft der DDR, die von der SED und den ihr verbündeten Blockparteien getragen wurde. Seit Jahrzehnten hat es unzureichende Investitionen vor allem in Anlagen und Gebäuden, aber auch die Infrastruktur gegeben. Seit der 2. Ölpreiskrise Anfang der 80er Jahre waren gesamtwirtschaftlich keine nennenswerten Nettoinvestitionen mehr zu verzeichnen; stattdessen erfolgte ein Substanzverzehr bei Industrieanlagen, Bauten und Umwelt. Da echte Preise und Kosten praktisch fremde Begriffe waren, konnte die Wirtschaft in der DDR ökonomische Leistungen nicht realistisch bewerten. Nicht nur die preisliche, sondern auch Qualitätsvergleiche waren durch die Isolierung von der Weltwirtschaft und den Ausschluß vom marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgeschaltet. Ohne Rücksicht auf im einzelnen kaum bekannte einzelwirtschaftliche Kosten wurden Westexporte lediglich der Devisen wegen getätigt. Fehlende Anreize bei der Entlohnung, das Westreiseverbot und ein dürftiges Konsumgüterangebot haben jeden Anreiz zur Mehrleistung verhindert.

Diese fundamentalen Probleme der Wirtschaft in Ostdeutschland wurden durch die Wirtschafts- und Währungsunion vom 1. Juli 1990 nicht verursacht. Sie wurden jedoch nicht durch eine konsequente und von klaren Grundsätzen und Zielen geprägte Wirtschaftspolitik angegangen. Von der SPD wird von der Bundesregierung eine Mischung aus einer klaren marktwirtschaftlich orientierten Ordnungspolitik, einer langfristig angelegten Strukturpolitik und einer soliden Finanzpolitik zur Verbesserung der Standortbedingungen der ostdeutschen Regionen gefordert. Dazu soll nach ihrer Ansicht ein schnell zu verwirklichendes wirtschaftspolitisches Maßnahmenbündel durchgeführt werden, das in einer konzertierten Aktion aller wirtschaftspolitischen Akteure umgesetzt werden soll.

Die geforderten Maßnahmen sollen sofort Beschäftigung schaffen und schnell die Engpässe einer wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung in den neuen Ländern beseitigen helfen, die vor allem im Ausbleiben privatwirtschaftlicher Investitionen, im

Zusammenbruch des Wirtschaftskreislaufes und den Defiziten der öffentlichen Verwaltung in Ostdeutschland gesehen werden.

Der Wirtschaftskreislauf in den neuen Ländern ist in Landwirtschaft, Industrie, Kleingewerbe und bei öffentlichen Auftraggebern vielfach unterbrochen und in weiten Bereichen zum Erliegen gekommen. Die den Unternehmen gewährten Liquiditätshilfen werden für die Zahlungen der Löhne und Gehälter verwandt, nicht aber, um die für die Umstrukturierung lebenswichtigen Investitionen vorzunehmen oder Verbindlichkeiten zu begleichen. Viele neugegründete private, vor allem kleine und mittlere Betriebe werden dadurch in ihrer Zahlungsfähigkeit ernsthaft bedroht. Die öffentlichen Verwaltungen der neuen Länder sind noch nicht hinreichend qualifiziert, um die notwendige Aufbauarbeit zu leisten. Die für die dringend notwendigen privaten und öffentlichen Investitionen unabdingbaren Verwaltungsentscheidungen werden weder hinreichend vorbereitet noch effizient durchgesetzt. Es fehlt den Kommunen an notwendigen Finanzmitteln und Experten. Entgegen der Vermutungen der Bundesregierung ist der lebensnotwendige Transfer von privatem Kapital und marktwirtschaftlichen Kenntnissen ausgeblieben. Auch der BDI stellt fest, daß die Verbesserung der rechtlichen und administrativen Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Kooperationen nicht so rasch in Gang gekommen ist, wie es noch nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion erwartet wurde.

Alle wirtschaftspolitischen Sofortmaßnahmen müssen diese zentralen Investitionshindernisse beheben.

4.2 Infrastrukturausbau als Voraussetzung privater Investitionen

Als zentrales Investitionshemmnis für Investitionsvorhaben in den neuen Ländern wird die den Anforderungen einer modernen Wirtschaftsstruktur nicht genügende, überalterte und großenteils marode Infrastruktur (Telekommunikation, Verkehrswege, Gewerbegebiete, Energieversorgung, Ver- und Entsorgung) angesehen. Die Bundesregierung hat nichts getan, um Engpässe in der Infrastruktur systematisch und massiv zu beseitigen und damit auch zugleich Arbeitsplätze zu schaffen. Ab April hätten schon, als die Aufbruchstimmung auch in der westdeutschen Wirtschaft noch ungebrochen war, Investitionen in die Infrastruktur in großem Maße in Angriff genommen werden können. Dadurch wären die schlechten Standortbedingungen im Osten Deutschlands verbessert und die öffentlichen Voraussetzungen für private Investitionen geschaffen worden.

Gefordert wird daher, um so mehr die Modernisierung der Infrastruktur sofort in Angriff zu nehmen. Dies bedeutet auch, gleichzeitig mit dem Auf- und Ausbau der gesamten wirtschaftsnahen Infrastruktur vor allem in den Kommunen zu beginnen. Dazu müssen die erforderlichen Planungskapazitäten rasch geschaffen werden und die notwendigen Finanzmittel bereitgestellt werden. Festgestellt wird, daß es vor allem in den Kommunen mehr als genug Projekte gibt. Für die meisten ansiedlungswilligen Betriebe reicht die zur Verfügungstellung des Industriegeländes allein aber nicht aus, zu den notwendigen Standortvoraussetzungen gehören ebenfalls Kanäle, Straßen, Elektrizität, Wasser und Ver- und Entsorgung sowie Telekommunikationseinrichtungen.

Angesichts der großen Infrastrukturdefizite wird es als Verschwendung öffentlicher Mittel bezeichnet, Tausende von Arbeitnehmern aus der Bauwirtschaft und dem Handwerk in der Arbeitslosigkeit zu lassen, statt sie zur Bewältigung des Infrastrukturaufbaus einzusetzen.

Schwerpunkte des Infrastrukturausbaus in Ostdeutschland müssen die Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur, aus dem Umweltbereich die Beseitigung der Altlasten, die Errichtung von Anlagen zur Wasserreinhaltung, das Aufhalten des Zerfalls der Städte, die Erschließung bzw. Sanierung von Gewerbeflächen, die Errichtung von zentralen Einrichtungen zur Aus- und Weiterbildung sowie Anlagen zur Ver- und Entsorgung und im Telekommunikationsbereich sein.

Als Beispiel für Umfang und Qualität der Probleme kann das Verkehrswesen dienen, ohne dessen leistungsfähigen Ausbau kein wirtschaftlicher Aufschwung in den neuen Ländern möglich ist. Die Verkehrsinfrastruktur dort bietet derzeit den Menschen zu wenig Mobilitätschancen und den Unternehmen nur schlechte Transportmöglichkeiten für ihre Produkte. Das Gleisnetz der ehemaligen deutschen Reichsbahn ist in einem desolaten Zustand. Fast 20 % können nur mit reduzierten Geschwindigkeiten befahren werden, jährlich treten über 6.000 Schienenbrüche auf. Das Durchschnittsalter der Stellwerke beträgt über 70 Jahre. Von 8.000 Eisenbahnbrücken sind 1.400 Brücken abbruchreif. Im Straßenverkehrsbereich sind nur rd. 40 % der Straßen uneingeschränkt nutzbar. Ein Viertel der fast 32.000 Straßenbrücken muß teilweise dringend und vollständig neugebaut werden. Seehäfen und Binnenwasserstraßen weisen einen besorgniserregenden Zustand auf und sind dringend instandsetzungsbedürftig. Im Personenverkehr ist der Fahrzeugpark überaltert und störanfällig und kann nur mit überdurchschnittlich hohen Instandhaltungsaufwendungen einsatzfähig gehalten werden. Der Güterverkehr führt zu jährlichen Verlusten durch Transportschäden in Höhe von ca. 200 Mio D-Mark. Die Größenordnungen der notwendigen umfangreichen Modernisierungs- und Erweite-

rungsinvestitionen belaufen sich nach Schätzungen auf ca. 300 Mrd. D-Mark, die sich auf die Eisenbahn mit 120 Mrd. D-Mark, das Straßenwesen mit 100 Mrd. D-Mark, Binnenschifffahrt und Seehäfen mit 15 Mrd. D-Mark, Fahrzeugparks und Personenverkehr mit 40 Mrd. D-Mark, den Luftverkehr mit 15 Mrd. D-Mark und übrige Bereiche mit 20 Mrd. D-Mark verteilen.

Eine schnelle Modernisierung der Infrastruktur kann nur über die Kommunen laufen, wo es für alle Bereiche mehr als genug Projekte gibt. Das aber heißt, daß die Kommunen, die vor Ort die besten Kenntnisse über entwicklungshemmende Infrastrukturengpässe haben, in die Lage versetzt werden müssen, die sofortige Inangriffnahme der Infrastrukturprojekte zu organisieren. Infrastrukturinvestitionen werden jedoch nur stattfinden, wenn die Gemeinden in den neuen Ländern genügend Geld für die Finanzierung ihrer Investitionen erhalten. Deshalb gehört zu einem Infrastrukturmodernisierungsprogramm gleichzeitig ein Finanzierungskonzept für die Gemeinden. Die Kommunen könnten für konkret zu benennende Projekte mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet werden. Die vom Bund den Ländern in der Bundesrepublik gewährten Strukturhilfen sind ein geeigneter instrumenteller Ansatz, der zeigt, wie sehr schnell kommunale Infrastrukturinvestitionen ans Laufen gebracht werden können. Mit einem Zukunftsinvestitionsprogramm, wie es unter der Regierungsverantwortung der SPD in der zweiten Hälfte der 70er Jahre für das Bundesgebiet durchgeführt wurde, können die Mittel für Kommunen gebündelt bereitgestellt werden. Allerdings kann auch ein Infrastrukturprogramm nicht beliebig schnell und in beliebiger Höhe durchgeführt werden. Die sogenannte Absorptionsfähigkeit für Infrastrukturinvestitionen ist vor allem durch die Kapazitäten der Bauwirtschaft begrenzt. Geschätzt wurde, daß ein Infrastrukturprogramm in Höhe von etwa 7-8 Mrd D-Mark jährlich realisiert werden könnte.

4.3 Unternehmen und private Investitionstätigkeit stärken

Besonderes Gewicht beim wirtschaftlichen Aufbau im Osten Deutschlands haben private Investitionen und der Wiederaufbau einer industriellen Basis. Ein umfassender Kapitaltransfer durch private Investitionen wird als Schlüssel für die strukturelle Erneuerung der Wirtschaft in den neuen Ländern angesehen. Da die bisherigen Investitionsfördermaßnahmen der Bundesregierung nicht ausreichend sind, um die DDR zu einem attraktiven Standort zu machen, werden ungewöhnliche Fördermaßnahmen gefordert. Dabei wird der Vergleich zu den drastischen Investitionsfördermaßnahmen Ludwig Erhards zu Beginn der 50er Jahre gezogen.

Durch diese Investitionen muß vor allem die gewerbliche Wirtschaft als Basis der wirtschaftlichen Entwicklung wieder ihre Wettbewerbsfähigkeit zurückerobern.

Zwar wird die Entwicklung des tertiären Sektors, von Banken, Versicherungen und sonstigen Dienstleistungen, eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in der ehemaligen DDR schaffen. Ohne eine industrielle Basis wird jedoch eine Dienstleistungsexpansion enge Grenzen haben. Hier liegt eine Schlüsselfrage für die schnelle Integration Ostdeutschlands in die Wirtschaft der Bundesrepublik, für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die zukünftigen wirtschaftlichen Chancen. Gerade weil die Gefahr gesehen wird, daß die neuen Länder zur verlängerten Werkbank der Bundesrepublik oder sogar zum Versorgungsgebiet ohne eigene Produktionsstandorte werden könnten, muß die industrielle Basis gesichert bzw. neu aufgebaut werden. Dabei wird auf die Gefahr verwiesen, daß die fünf neuen Länder zum Mezzogiorno der Bundesrepublik werden könnten. Dann aber würden weiterhin hoch qualifizierte Arbeitskräfte abwandern und vor allem die traditionellen industriellen Kernregionen der alten DDR, Sachsen, Thürigen, Sachsen-Anhalt, zu Industriemu- seen verkümmern.

Daher werden im Vergleich mit Fördermaßnahmen in der ehemaligen Bundesrepublik relativ massive Maßnahmen zur Stabilisierung der Unternehmen und zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit vorgeschlagen.

4.3.1 Unternehmen stabilisieren und rentable Investitionen fördern

Da Unternehmen und Arbeitsplätze sehr schnell eingestellt und abgebaut werden, aber nur sehr schwer und langwierig wieder aufgebaut werden können, kommt es vor allem in der Übergangszeit darauf an, soviel alte Unternehmen wie möglich zu retten und gleichzeitig zukunftsorientierte Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der neuen Länder vorzunehmen, d.h. Betriebe und Beschäftigung in der Umstellungszeit zu stabilisieren und private Investitionen massiv zu fördern.

Derzeit befindet sich die große Mehrzahl der Betriebe und Unternehmen in Ostdeutschland im Überlebenskampf. Die Produkte sind preislich und qualitativ nicht hinreichend wettbewerbsfähig, die Produktionsanlagen sind nicht produktiv genug und führen zu hohen Kostenbelastungen. Zwar gibt es eine Reihe von Betrieben, die als mittelfristig wettbewerbsfähig angesehen werden können; diese jedoch müssen sich erst auf die neuen Märkte und den harten marktwirtschaftlichen Wettbewerb umstellen. Der dafür erforderliche Zeitbedarf ist jedoch nicht vorhanden. "Aus dem Zahlenwerk, das ein Kombinat zum jetzigen Zeitpunkt vorlegen kann, läßt sich eine Entscheidung über die Zukunft eines Betriebes nicht treffen" (Roland Berger). Daher besteht nun die Gefahr, daß auch an sich wettbewerbsfähige Un-

ternehmen allein aus einem vorübergehenden Liquiditätsmangel heraus insolvent werden.

In einer Übergangsphase bis zur endgültigen Beurteilung ihrer Wettbewerbsfähigkeit müssen Betriebe und Beschäftigung daher stabilisiert werden. Dazu werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen. Für besonders wichtig gehalten wird der Austausch der alten Kader in den betrieblichen Schlüsselstellungen durch qualifizierte Fachkräfte mit Managementenerfahrungen. Eine großzügige und unbürokratische Entschuldung der Betriebe sollte ebenso vorgenommen werden wie die Gewährung eines deutlich höheren Kreditrahmens für gezielte Kredite bis zur Vorlage marktwirtschaftlicher Sanierungskonzepte noch in diesem Jahr durch die Treuhandanstalt für Unternehmen, bei denen sie heute schon eine gute Chance zur Behauptung am Markt sieht. Darüber hinaus wird es Unternehmen geben, deren Überlebensfähigkeit derzeit nicht zuverlässig beurteilt werden kann oder eher als zweifelhaft eingestuft wird. Es wird, jedoch nur für eine Übergangszeit, die eindeutig zeitlich begrenzt sein muß, für sinnvoll gehalten, diese Unternehmen in Abwicklungsgesellschaften oder Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsgesellschaften umzuwandeln. Dadurch bestünde ähnlich wie bei Konkursen nach bisherigem bundesdeutschen Recht die Chance, externe Sanierungsfachleute in die Führung des Unternehmens zu bringen, die für die Abwicklung von Restaufträgen und die Beseitigung von Altlasten sorgen könnten, aber auch wettbewerbsfähige Produktionsteile ausgliedern und fortsetzen sowie neue Produkte entwickeln und damit Teile der Unternehmen sanieren könnten. Andererseits sollen die Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsgesellschaften Ausbildungskapazitäten erhalten, Arbeitnehmer weiterqualifizieren und Arbeitskräfte vermitteln. Diese Aktivitäten müssen aus dem Kurzarbeitergeld und anderen Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit, öffentlichen Haushaltsmitteln und teilweise sogar eigenen Erlösen der Beschäftigungsgesellschaften finanziert werden.

Solche Konzepte zur Stabilisierung von Unternehmen und Beschäftigung werden nur für möglich gehalten, wenn Arbeitsverwaltung, regionale Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handelskammern und Kommunen ähnlich wie in entsprechenden regionalen Strukturkrisen in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren eng zusammenarbeiten.

Die Schlüsselfrage für den Erfolg der Marktwirtschaft in den neuen Ländern liegt aber bei der Bereitschaft der Wirtschaft und der Banken, sich durch private Investitionen selbst finanziell zu engagieren. Die neuen Länder konkurrieren bei den privaten Investitionen mit der gesamten Welt, beispielsweise mit Portugal, Spanien, Irland, aber auch den südostasiatischen Schwellenländern und anderen Entwick-

lungsländern. Die Investitionsfördermaßnahmen der Bundesregierung reichen nicht aus, um den privaten Kapitalstrom in die ehemalige DDR zu lenken und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Wesentlich bessere Rahmenbedingungen für rentable Investitionen sind notwendig.

Dazu wurden verschiedene Investitionsfördermaßnahmen vorgeschlagen, die erheblich über entsprechende bundesdeutsche Förderungen und über die Regelungen des Einigungsvertrages hinausgehen und die innerhalb und zwischen den verschiedenen politischen Lagern umstritten sind.

Investoren in den neuen Ländern sollten wählen können zwischen einer Sonderabschreibung in Höhe von 100 % für alle Investitionen, die in den nächsten beiden Jahren getätigt werden, und von 50 % in den darauffolgenden beiden Jahren oder einer Investitionszulage in Höhe von 25 % für wesentliche gewerbliche Investitionen. Dabei sollten die Wirtschaftsbereiche, die auch ohne steuerliche Förderung derzeit in den neuen Ländern schnell entstehen, wie Banken, Versicherungen und Handelseinrichtungen bzw. bei denen ohnehin Überkapazitäten in Deutschland existieren, ausgenommen werden.

Es könnte auch daran gedacht werden, in Ostdeutschland erzielte Gewinneinkünfte ähnlich wie in der Berlinförderung steuerlich zu entlasten, wobei der Steuersatz nur halb so hoch wie im Bundesgebiet sein könnte. Gegen diese Forderung wird jedoch eingewandt, daß damit der Einstieg in die von sozialdemokratischer Seite abgelehnte Unternehmenssteuersenkung der Bundesregierung erfolge und man in Ostdeutschland nicht steuerpolitische Maßnahmen akzeptieren könne, die man in der Bundesrepublik ablehne.

Die Investitionsförderung im Zonenrandgebiet und auch im bisherigen Westberlin kann alle Fördermaßnahmen in den neuen Ländern konterkarieren, wenn sie nicht zurückgeführt wird. Die Fördersätze für strukturverbessernde Investitionen in Ostdeutschland müssen auf jeden Fall deutlich höher sein als in der Bundesrepublik und Westberlin. Wenn nötig, muß dazu die Förderung in den bisherigen Fördergebieten verringert werden.

Auf die Substanzbesteuerung von Gewerbekapital und -vermögen sollte bei Unternehmen in den neuen Ländern für einen eng begrenzten Zeitraum verzichtet werden. Es ist nicht sinnvoll, gerade in der Übergangs- und Aufbauphase in den neuen Ländern schon Unternehmen zu besteuern, deren Steuerkraft noch sehr begrenzt ist. Die Treuhandgesellschaft soll zur Förderung von Umstrukturierungsinvestitionen mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden.

Darüber hinaus gibt es den Vorschlag, daß - sollten private Investitionen nicht in ausreichendem Umfang und mit dem Ziel der Modernisierung wesentlicher Teile der ostdeutschen Wirtschaft erfolgen - der Staat als "Unternehmer im Übergang" in den neuen Ländern tätig werden soll. Dabei wird eine Parallele zur Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards in den 50er Jahren gezogen, als die Gefahr bestand, daß viele unter kriegswirtschaftlichen Bedingungen entstandene Produktionsstätten und damit ein großer Teil der industriellen Basis der damals jungen Bundesrepublik vor der Stilllegung standen. Damals übernahm die öffentliche Hand teilweise die Rolle des Eigentümers, der mit erheblichen Kapitalbeteiligungen diese Unternehmen wettbewerbsfähig machte und nachher schrittweise privatisieren konnte. Entsprechende Bundesbeteiligungen an Auffanggesellschaften mit anschließender Modernisierung der Produktion könnten eine Möglichkeit sein, den für die neuen Länder unverzichtbaren industriellen Kern ihrer Wirtschaft zu retten. Darin wird zugleich eine strukturpolitisch sinnvolle Verwendung der derzeit gewährten Liquiditätshilfen gesehen.

4.3.2 Entschuldung der Unternehmen

Ein weiteres wichtiges Element einer Politik zur Stabilisierung der Unternehmen in den östlichen Bundesländern ist die konsequente Streichung der Altschulden und ihrer generellen Übernahme durch den Staat.

Die heutige Verschuldung der Unternehmen ist nicht von den Betrieben selbst zu verantworten, sondern geht zurück auf das planwirtschaftliche Lenkungssystem und die Abwälzung der Staatsverschuldung auf die Wirtschaft durch das SED-Regime. Der frühere DDR-Staat hat von den Betrieben selbst oft dann die Abführung von Gewinnen verlangt, wenn es sie gar nicht gab, sodaß die Betriebe gezwungen waren, sie durch Kredite zu finanzieren. Für diese Zwangskredite kann man wirtschaftlich nicht die Unternehmen verantwortlich machen.

Mit der Währungsunion wurden sowohl die Schulden als auch die Guthaben der Unternehmen in der DDR fast in gleichem Maße auf D-Mark umgestellt. Dadurch entstand ein nur geringer Überschuß der Guthaben über die Schulden. Ziel war es dabei, einen Ausgleich von Zinsausgaben der Kreditinstitute an die Sparer mit den Einnahmen der Zinsen aus Krediten an Betriebe und die Wohnungswirtschaft zu erreichen.

Die Unternehmen der DDR hatten zum Zeitpunkt der Währungsumstellung am 1. Juli 1990 Schulden in Höhe von 115 Mrd. D-Mark, für die sie bei einem Zinssatz von 9 % 10,5 Mrd. D-Mark an Zinszahlungen aufwenden müssen. Dies führt dazu,

daß viele an sich wettbewerbsfähige Unternehmen heute überschuldet sind. Dieses Bild dürfte sich erst recht ergeben, wenn eine Neubewertung des Vermögens der Unternehmen in den neuen Ländern im Rahmen der vorgeschriebenen D-Mark-Eröffnungsbilanz erfolgt sein wird. Vermutlich dürfte diese Neubewertung zu dem Ergebnis führen, daß der D-Mark-Betrag des Sachvermögens der ostdeutschen Betriebe erheblich niedriger liegt als der Wert in Mark der DDR. Wie das DIW geschätzt hat, dürfte sich die Netto-Verschuldungsquote vermutlich verdoppeln und erheblich höher sein als in der Bundesrepublik.

Diese Situation dürfte angesichts der ohnehin schon drückenden Probleme bei der Produktion und dem Ausfall großer Teile des alten Absatzmarktes dazu führen, daß selbst solche Betriebe, die an und für sich sanierungsfähig sind und nach einer Sanierung hohe Privatisierungserlöse erbringen könnten, überschuldet sind und bei einem ordnungsgemäßen Konkursverfahren geschlossen werden müßten. Daher wird von politischer Seite wie auch von seiten der großen Wirtschaftsforschungsinstitute die Übernahme der Altschulden der Unternehmen vom Staat oder von der Treuhandanstalt gefordert. Damit könnten die Betriebe beträchtlich entlastet werden. Der Staat müßte dann die Zinsverpflichtungen der Betriebe übernehmen, könnte dafür aber auch die Treuhandanstalt verpflichten, die Privatisierungserlöse zur Bedienung dieser Zinsverpflichtungen und auch zur Tilgung der staatlichen Ausgleichsverbindlichkeiten einzusetzen. Es kommt nicht zu einer zusätzlichen Neuverschuldung; der Staatshaushalt müßte nur dann herangezogen werden, wenn die Einnahmen aus Privatisierungserlösen zur Bedienung der Schulden nicht ausreichen.

Mit einer solchen Regelung könnte verhindert werden, daß an sich sanierungsfähige Betriebe wegen Überschuldung geschlossen werden müssen und daß statt eines möglichen Privatisierungserlöses nur noch Erträge aus der Konkursmasse zur Verfügung stehen. Berücksichtigt werden muß auch, daß bei einer Schließung an sich sanierungsfähiger Betriebe der Staat durch die entgangenen Einnahmen aus Privatisierungserlösen, Steuern und Sozialabgaben sowie zusätzliche Ausgaben für soziale Zwecke und Subventionen erheblich belastet wird.

4.3.3 Ungeklärte Eigentumsverhältnisse als Investitionshemmnis

Die ungeklärten Vermögensverhältnisse bei Grund und Boden waren lange ein zentrales Investitionshemmnis. Ungelöste Eigentumsfragen haben in dieser Zeit zu einem fast vollständigen Stillstand bei neuen Ansiedlungen in Ostdeutschland geführt. Solange die Eigentumsverhältnisse nicht definitiv geklärt sind, können Unternehmen keine Kredite bekommen und kann die Wirtschaft nicht endgültig priva-

tisiert werden. Die Ausweisung von Gewerbeflächen und die Veräußerung des dringend nötigen Bodens für gewerbliche Zwecke durch die Kommunen wird blockiert.

Auch der Einigungsvertrag hat lediglich einen Kompromiß in der Eigentumsfrage gebracht. Unternehmenskäufe sollen zwar abgesichert werden, bei investiver Verwendung gilt das Prinzip Entschädigung für Rückgabe im Prinzip. Innerhalb des staatlichen Wirtschaftssektors herrscht aber weiter Unklarheit. Deshalb werden Unternehmen der Treuhandanstalt auch in Zukunft nur schwer Kredite erhalten können. Soweit irgendwie möglich, muß der Grundsatz Entschädigung vor Rückgabe und Vorrang für sofortige wirtschaftliche Nutzung von Grund und Boden auch wirklich umgesetzt werden, wie es auf der Grundlage des Einigungsvertrages und des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen möglich wäre. Das heißt, daß die gefundenen Lösungen nun wirksam umgesetzt werden müssen. Allerdings werden auf der öffentlichen Ebene, die im Einzelfall entscheidet, nach wie viele Hemmnisse für die Priorität wirtschaftlicher Vorhaben gesehen.

Über die Regelung der Eigentumsfragen bei Wirtschaftsvorhaben hinaus werden die Ergebnisse des Einigungsvertrages zur Eigentumsfrage als zufriedenstellend beurteilt. Sie beruhen darauf, daß grundsätzlich Eigentum zurückgegeben werden soll. Nach der Maxime, daß Recht nicht durch neues Unrecht geschaffen werden kann, ist jedoch für einige Fälle Entschädigung statt Rückgabe an die ursprünglichen Eigentümer vorgesehen. Für die Bürger der neuen Länder sind die Regelungen bedeutsam, daß die Bodenreform und andere Enteignungen der sowjetischen Militäradministration zwischen 1945 und 1949 nicht mehr rückgängig zu machen sind und redlich erworbenes Eigentum an Westgrundstücken nicht zurückgegeben wird, sondern der Voreigentümer entschädigt wird und ein Ersatzgrundstück angeboten erhält.

Unredlich erworbenes Eigentum wird auf Antrag an den ursprünglichen Eigentümer rückübertragen und durch Angebote von Ersatzgrundstücken sollen Konflikte zwischen Mietern und Nutzern von Grundstücken und Rückübertragungsberechtigten gelöst werden. Grundstücke für dringende Investitionen müssen nicht an den früheren Eigentümer rückübertragen werden, der jedoch entschädigt werden muß. Kauf bricht nicht Miete - Eigenbedarf dürfen Vermieter erst ab 1993 geltend machen. Die eigentumsrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrages werden im Grundgesetz in einem neuen Art. 143 verankert.

4.3.4 Osteuropa - Außenhandel stabilisieren

Der Warenaustausch mit den bisherigen RGW-Staaten ist für die neuen Länder von herausragender Bedeutung. Dies gilt auch umgekehrt: Die Volkswirtschaften der RGW-Staaten sind ebenfalls in hohem Maße auf das Fortbestehen der Handelsbeziehungen mit Ostdeutschland angewiesen.

Durch den Zusammenfall des planwirtschaftlichen Systems im RGW und die Einführung der D-Mark in der DDR haben sich in den Handelsbeziehungen mit den RGW-Staaten grundlegende Änderungen ergeben. Bisher wurde der RGW-Handel auf der Basis von sog. Jahresprotokollen auf Regierungsebene abgewickelt, die durch kommerzielle Verträge zwischen den Betrieben ausgefüllt wurden. Fakturierungswährung war dabei der sog. Transferrubel, dessen Wechselkurs administrativ im Einvernehmen festgesetzt wurde. Mit Beginn des Jahres 1991 wird der Handel auf der Basis konvertierbarer Währungen abgewickelt werden.

Der Handel Ostdeutschlands mit den RGW-Ländern ist nach der Währungsunion dramatisch zurückgegangen. Wertvolle Absatzmärkte, Erfahrungen im Handel mit den Ostblockländern und letztlich Arbeitsplätze sind sowohl in Ostdeutschland, aber auch in den RGW-Ländern gefährdet. Vielfach wird ein Zusammenbruch bisheriger Handelsstrukturen mit dramatischen Rückwirkungen für die betroffenen Betriebe, Sektoren und Volkswirtschaften nicht mehr ausgeschlossen. Befürchtet wird, daß im Zusammenhang mit Anzeichen einer ähnlichen dramatischen Entwicklung im übrigen Intra-RGW-Handel nicht nur der Auswuchsprozeß in Ostdeutschlands erheblich beeinträchtigt werden könnte, sondern darüber hinaus die wirtschaftliche und politische Stabilität der restlichen Ostblockländer betroffen sein könnte.

Allgemein wurde die Auffassung vertreten, daß das vereinigte Deutschland gerade auch für die kleineren RGW-Länder eine besondere Verantwortung hat, nicht zuletzt wegen ihrer Unterstützung des Einigungsprozesses. Hinzu kommt, daß Deutschland zum wichtigsten Handelspartner dieser Länder werden wird. Außerdem dürfte aus Sicht der betroffenen Länder Ungarn, Polen und Tschechoslowakei die Möglichkeit zur Fortführung des Handels mit den Partnerbetrieben in der ehemaligen DDR ein wichtiger Aspekt für die Zukunft ihrer eigenen wirtschaftlichen Reformbestrebungen sein. Daher wurde gefordert, daß der von der Bundesregierung im Staatsvertrag zugesagte Vertrauensschutz auch für die kleineren RGW-Länder und nicht nur für die Sowjetunion gesichert werden muß.

Art. 29 des Einigungsvertrages legt wie schon Art. 13 des 1. Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die Grundlage für eine besondere Unter-

stützung des Exportes von ostdeutschen Unternehmen in die Sowjetunion. Dafür sind nunmehr im Jahr 1990 insgesamt 5 Mrd. D-Mark vorgesehen. Diese Hilfen könnten ab 1991 in veränderter Form als Strukturhilfen fortgeführt werden. Kritisiert wird, daß diese Hilfen nicht für die kleineren RGW-Länder, beispielsweise für Ungarn, existieren, gegenüber denen die Bundesrepublik gerade wegen ihrer Unterstützung der deutschen Einigung eine besondere Verantwortung hat.

4.3.5 Betriebsgründungen durch Beseitigung administrativer Barrieren erleichtern

Die Gründung neuer Betriebe vor allem im Handwerksbereich wird als große Chance zur Schaffung vieler wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in Ostdeutschland angesehen. Auch von der Bundesregierung wird dies betont. Dem erklärten Ziel, administrative Hemmnisse bei der Existenzgründung abzubauen, steht jedoch die Einführung der Handwerksordnung in den neuen Ländern und der Wunsch entgegen, bei der Gründung von Handwerksbetrieben die Meisterprüfung zu verlangen. Dadurch werden viele mögliche Betriebsneugründungen verhindert, bspw. durch Industriemeister.

Diese zum Teil standesrechtlichen Barrieren in den neuen Ländern - wurde vorgeschlagen - müssen vereinfachten Zulassungsverfahren weichen. Gefordert wird, daß Handwerksbetriebe in den neuen Ländern bei ausreichender beruflicher Erfahrung von etwa 4 Jahren unter vereinfachten Voraussetzungen gegründet werden können und daß die Meisterprüfung nur in wenigen sicherheitsrelevanten Bereichen verlangt wird. Um die Qualität der Ausbildung zu erhalten, sollten Ausbildungsbetriebe nur die Ausbildereignung nachweisen müssen. Es könnte auch daran gedacht werden, Kleinbetriebe während einer Übergangszeit von der Buchführungspflicht zu befreien und pauschaliert zu besteuern. Dadurch könnte man auch die Gründungshilfen, die zur Finanzierung der Erstinvestitionen gewährt werden, wirksamer machen und besser in kritische Sektoren schleusen.

4.4 Zurückhaltung in der Lohnpolitik

Die Lohnpolitik in Ostdeutschland muß derzeit einen schwierigen Drahtseilakt bewältigen. Einerseits sehen die Arbeitnehmer die an ihre westdeutschen Kollegen gezahlten Löhne und Gehälter, die deutlich höher sind als ihre eigenen, zum Teil unmittelbar am eigenen Arbeitsplatz. Hinzu kommen die lange Jahre aufgestauten Konsumbedürfnisse. Qualifizierte Arbeitskräfte werden daher im westlichen Teil Deutschlands Arbeitsplätze und damit höhere Löhne und Gehälter finden. Es muß aber versucht werden, gerade sie durch ökonomisch zu rechtfertigende, also zu

Produktivitätssteigerungen parallel laufende Lohnerhöhungen in den neuen Ländern zu halten. Andererseits wirkt der so entstehende Lohnkostendruck im Wettbewerb mit produktivitätsstarken westlichen Unternehmen direkt arbeitsplatzgefährdend. Gerade Branchen, die Schwierigkeiten haben, Arbeitskräfte zu finden und sich daher in Tarifabschlüssen unmittelbar am hohen Lohnniveau der Bundesrepublik orientieren, droht diese Gefahr.

Daher wurde verschiedentlich verlangt, das Maßnahmenbündel zur Wirtschaftsförderung in den östlichen Bundesländern durch ein Stillhalteabkommen auf der Lohnseite zu flankieren. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind darauf gezielt, die Kostensituation der Unternehmen zu verbessern. Dann aber dürfen sie nicht zum Anlaß für neue Lohnforderungen genommen werden, die genau diese Kostensituation erneut verschlechtern würden.

Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen bei Lohnverhandlungen in Ostdeutschland, daß vielfach eine nicht ökonomisch begründete rasche Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau angestrebt wird. So haben sich die Tarifabschlüsse vor allem an der Preisentwicklung und nicht an Produktivitätssteigerungen der Wirtschaft orientiert. Im Ergebnis aller Tarifabschlüsse zusammengenommen dürften die Lohnerhöhungen in Ostdeutschland in diesem Jahr schon eine Steigerungsrate von 20 % erreichen. Kritisiert wird, daß damit der Preissenkungsspielraum, den die Unternehmen durch die Umstellung des Abgaben- und Steuersystems haben, aufgebraucht und die Wettbewerbsposition der ostdeutschen Wirtschaft verschlechtert wird.

Problematisch ist an den hohen pauschalen Lohnabschlüssen auch, daß sie zu einer weiteren Nivellierung der schon wenig differenzierten Lohnstruktur in Ostdeutschland führen. Die mangelnde Orientierung der Abschlüsse an beruflichen Qualifikationen und Tätigkeiten verhindert so Anstöße für Produktivitätssteigerungen durch Leistungs- und Qualifizierungsanstrengungen. Gefordert wird daher bspw. von Seiten des DIW eine stärkere Differenzierung der Lohnstruktur, die sich an derjenigen der Bundesrepublik ausrichten sollte, in den Tarifverhandlungen der nächsten Jahre.

Empfohlen wurde von allen Seiten ein pfleglicher Umgang mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter. Dazu wurde eine "konzertierte Aktion" vorgeschlagen, die in der Bundesrepublik bis zu ihrer Einstellung als durchaus erfolgreich beurteilt wurde. Sie kann dazu dienen, den verschiedenen beteiligten Gruppen die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ihrer Entscheidungen bzw. Lohn- und Gehaltsforderungen zu verdeutlichen. Dort könnte man unter Einbeziehung der wahrscheinlichen Preisentwicklung die Weichen für einen beschäftigungskonformen Reallohn-

anstieg stellen, indem beispielsweise eine mittelfristige Lohnleitlinie vereinbart würde. Das DIW hatte dazu im Juni eine Rate von etwa 10 % vorgeschlagen, die bei einer über die Erwartungen hinausgehenden wirtschaftlichen Entwicklung auch durch Einmalzahlungen aufgebessert werden könnte.

Die gemeinsame Erklärung von DGB und BDI zu einer die Notwendigkeiten des wirtschaftlichen Aufbaus berücksichtigenden Lohn- und Gehaltsentwicklung in den neuen Ländern wurde als positives Signal für die Verwirklichungschancen einer solchen konzertierten Aktion gewertet.

4.5 Öffentliche Verwaltung durch Personaltransfer funktionsfähig machen

Die öffentliche Verwaltung in Ostdeutschland ist auf den marktwirtschaftlichen Neuanfang völlig unzureichend vorbereitet. Die Kommunen stellen sich erst langsam um und die Verwaltung der neuen Länder befindet sich noch im Aufbaustadium und wird dies lange Zeit nicht verlassen. Wirtschaftlich wichtige Entscheidungen z. B. in Gewerbeaufsichts- und Grundbuchämtern werden verzögert und blockiert, weil das notwendige Fachwissen nicht vorhanden ist und Entscheidungen durch altes Denken und alte Kader, die sich auch dort immer noch in Schlüsselstellungen befinden, behindert werden. Hinzu kommt, daß auch durch die Neuregelung im Einigungsvertrag die nötige Rechtsklarheit vor allem in Eigentumsfragen noch nicht hinreichend hergestellt ist.

Diesen Engpässen in der öffentlichen Verwaltung könnte begegnet werden, indem auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ein Transfer von Fachleuten in die neuen Länder und parallel dazu ein Praxisprogramm für Fachleute von dort in der Bundesrepublik organisiert wird. Der bisher stattfindende Austausch wird als zu gering angesehen und bedarf dringend der Intensivierung. Ohne finanzielle Beteiligung des Bundes an der Organisation dieses Transfers dürfte er nicht zu verwirklichen sein; daher sollte der Bund Finanzmittel bereitstellen und den Personaltransfer zentral organisieren, er sollte jedoch auch Länder, Gemeinden, Verbände und Wirtschaftsunternehmen in die Pflicht nehmen. Erleichtert würde für die Betroffenen die Entscheidung, in den neuen Ländern zumindest eine Zeitlang ihres Arbeitsleben zu verbringen, wenn die Arbeitsentgelte von der Lohn- und Einkommensteuer freigestellt und angemessene Aufwandsentschädigungen gezahlt werden.

Angesichts der Probleme in den neuen Ländern, den Kommunen und der Mehrzahl der Unternehmen im Osten Deutschlands wird der Bedarf an Fachleuten auf weit über Hunderttausend Personen geschätzt.

5. Wohnungsbau fördern und Arbeit schaffen

Die Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern wird als eine zentrale Maßnahme zur Verbesserung des Lebensstandards und gleichzeitig zur Schaffung von dringend benötigten Arbeitsplätzen angesehen, die die Nachfrage gerade auch im Handwerksbereich deutlich beleben könnte.

Angesichts der Situation der Wohnraumversorgung in den neuen Ländern wird deutlich, daß Wohnraum für Millionen Menschen fehlt. Als wohnungssuchend ist fast jeder zehnte Haushalt gemeldet. Dabei sind die vorhandenen Wohnungen in der Regel sogar für Familien zu klein, im Durchschnitt haben sie 20 qm weniger als bundesdeutsche Wohnungen. Die Qualität der Wohnungen liegt deutlich unter westdeutschen Niveau: Fast 30 % der ostdeutschen Wohnungen haben auch heute nicht einmal eine Innen-Toilette, 20 % sind ohne Bad oder Dusche.

Dieser Zustand hängt damit zusammen, daß deutlich über die Hälfte aller Wohnungen vor 1945 und 42 % sogar vor 1919 gebaut worden sind. Die jahrzehntelange Vernachlässigung dieses Althausbestandes hat dazu geführt, daß er in einem schlechten baulichen Zustand ist und die Hälfte der alten Mehrfamilienhäuser als dringend erneuerungsbedürftig eingestuft wird. Über die Hälfte der Wohnungen wird mit Einzelöfen beheizt, so daß der Energieverbrauch viel zu hoch und die Umweltbelastung beträchtlich ist. Nebenkosten werden generell nicht wie in der Bundesrepublik verbrauchsorientiert abgerechnet. Auch der Neubau mit seiner monotonen Großplattenbauweise kann die Defizite des Althausbestandes nicht kompensieren, da er ebenfalls von relativ schlechter Qualität ist und teilweise jetzt schon saniert werden muß. Außerdem sind die an den Stadträndern in dieser Bauweise errichteten Großsiedlungen wie entsprechende Trabantenstädte in der Bundesrepublik städtebaulich Fehlleistungen. Insgesamt beziffert die niedrigste Schätzung den wohnungs- und städtebaulichen Investitionsbedarf in Ostdeutschlands auf insgesamt ca. 200 Milliarden D-Mark.

Angesichts dieser großen Probleme kann die Wohnungsbaupolitik gleichzeitig die Wohnungssituation und die Lebensqualität direkt verbessern und auch Beschäftigung und Arbeit sichern und schaffen. Nach der Faustregel, daß eine neue oder grundlegend modernisierte Wohnung ein Jahr lang zwei Arbeitsplätze sichert, könnten Investitionen in den Neubau von Wohnungen und die Sanierung der vorhandenen Wohnungssubstanz schnell wirkende positive Signale zur Schaffung standortgebundener Arbeitsplätze im Baubereich sein. Demgegenüber gibt es in den neuen Ländern schon Meldungen über Baugewerbebetriebe, die wegen Auftragsmangel Beschäftigte entlassen oder den Betrieb einstellen müssen und über

die Abwerbung von Fachkräften aus den neuen in die alten Bundesländer in großem Stil.

Die Bundesregierung hat durch ihr Zögern in den vergangenen Monaten die Chance verpaßt, der dringend erforderlichen Erhaltung von Bausubstanz, der Instandsetzung und Modernisierung Impulse zu geben und damit Wohnsicherheit und Bezahlbarkeit der Wohnkosten sicherzustellen.

Ziel der Wohnungspolitik für die neuen Bundesländer ist es, die staatliche Wohnungszwangswirtschaft durch eine soziale Wohnungsmarktwirtschaft zu ersetzen. Angesichts der besonderen Ausgangslage in Ostdeutschland wird ausgeschlossen, daß eine Lösung der Wohnungs- und Mietenprobleme einfach durch eine Übertragung der Gesetze der Bundesrepublik und durch Zeitablauf erreicht werden könne. Zum Anschub von Investitionen und zur Belebung der Privatinitiative im Wohnungsbau werden befristete Sonderregelungen und Sonderprogramme für die neuen Bundesländer für unverzichtbar gehalten.

Abgelehnt wird die der Bundesregierung mit dem Einigungsvertrag eingeräumte Ermächtigung, wesentliche Eckpunkte der Wohnungs- und Mietenpolitik in den neuen Bundesländern per Verordnung festzulegen: höchstzulässige Mieten, Erhöhung der sozialen Mieten, Mietzuschläge bei Neuvermietung und bei Instandsetzungen, Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau, Eckdaten des Wohngeldes, Nutzungsentgelt von Datschen Grundstücken. Gefordert werden gesetzliche Regelungen für diese Fälle.

Punkte für ein wohnungsbau- und mietenpolitisches Sofortprogramm sind:

Sofortiger Beginn eines Programms mit Sofortmaßnahmen zur Instandhaltung, Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes, das aus öffentlichen Mitteln direkte Zuschüsse auch zu Eigenmitteln oder Zinsbeihilfen, die die Zinsen verbilligen, zur Verfügung stellt. In Anspruch nehmen können sollen diese Mittel private Eigentümer, Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften, aber auch sanierungswillige Mieter.

Einrichtung eines Sonderprogramms "Eigene Wohnung" zur Stärkung der Eigeninitiative und der Eigentumsbildung in Neubau und Wohnungsbestand. Dieses Sonderprogramm soll zur direkten Unterstützung von Familien, die neu bauen oder ihre bisherige Mietwohnung kaufen wollen, dienen. Dabei soll die steuerliche Begünstigung der Bildung von Wohneigentum unabhängig von Einkommen und Steuerprogression an der Steuerschuld ansetzen und ggfls. als Negativsteuer ausgezahlt werden. Das heißt, daß die Förderung als fester Zuschuß eingeplant werden kann.

Durch ein Bausparzwischenfinanzierungsprogramm könnten Mittel vor Ablauf der üblichen Bausparwartefristen mobilisiert und der Neubau bzw. die Wohnungsmodernisierung gestärkt werden. Auch in den neuen Bundesländern sollte die bewährte direkte Förderung der Eigentumsbildung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus erfolgen, wobei die Sicherung einer soliden Finanzierungsberatung für besonders wichtig gehalten wird. Für Energiesparinvestitionen zur Verminderung der Umweltbelastung sollte ein zusätzlicher Zuschuß zu den Investitionskosten gezahlt werden.

Mit dem Instrument der Städtebauförderung könnte auch in den neuen Bundesländern Bausubstanz in Städten und Dörfern erhalten, modernisiert und erneuert werden. Gefordert wird eine deutliche Erhöhung und Verstetigung auf hohem Niveau bei den Finanzhilfen des Bundes für diesen Zwecke. Erwartet wird, daß gerade durch die städtebaulichen Erneuerungsinvestitionen in großem Umfang private Folgeinvestitionen angestoßen werden.

Gutes Wohnen hat in den neuen Ländern wie auch in der Bundesrepublik seinen Preis. Daraus ergibt sich die Folgerung, daß die sehr niedrigen Mieten in den östlichen Bundesländern sich in Zukunft stärker an den Kosten orientieren müssen. Für die Entwicklung der Wohn- und Mietkosten in den neuen Bundesländern muß es jedoch Sonderregelungen geben. Eine sofortige Einführung des Vergleichs- und des Kostenmietensystems der Bundesrepublik mit einem der Bundesrepublik auch nur annähernd vergleichbaren Mietenniveau wäre angesichts der Einkommen in Ostdeutschland nicht sinnvoll und vertretbar. Mietsteigerungen sind aber unvermeidbar, wenn die Wohnungsversorgung besser werden soll. Der Anteil der Wohnkosten an den Ausgaben der einzelnen Haushalte wird daher in Zukunft steigen müssen. Nur dann wird eine Verbesserung der Wohnungssituation für realistisch gehalten. Es muß eine realistische Finanzierungsbasis für Wohnen und Bauen gefunden werden, aber gleichzeitig soll die Bezahlbarkeit des Wohnens garantiert werden. Eine einfache Überwälzung der Wohnkosten ohne Berücksichtigung der Belastbarkeit der Haushalte und ohne sozialen Ausgleich würde vermutlich schwerwiegende gesellschaftliche Konflikte mit sich bringen. Mietsteigerungen setzen deshalb letztlich ein sozial gezieltes Wohngeld voraus. Dafür muß jedoch die Politik die Rahmendaten setzen und gleichzeitig auch Investoren die für Orientierung und Planung erforderliche Klarheit verschaffen.

Weiterhin soll ein ausreichend großer Bestand an Wohnungen für die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung belegungs- und preisgebunden verfügbar bleiben. Im Falle des Verkaufs der Wohnung als Einzeleigentum soll den Mietern ein besonderes Vorkaufsrecht und eine ausreichende Entscheidungsfrist gewährt wer-

den. Die Bundesregierung hat sich geweigert, diese Position in den Einigungsvertrag zu übernehmen. Als besonders schwerwiegendes Investitionshemmnis für die Bautätigkeit müssen die offenen Eigentumsfragen rasch geklärt werden.

6. Landwirtschaft im Strukturwandel unterstützen

Die Landwirtschaft im Osten Deutschlands hat durch die Einführung der Marktwirtschaft ebenso Märkte verloren wie die Industrie. Sie steht nunmehr vor schwerwiegenden Problemen: Ihre früher sicheren Absatzmärkte sind zusammengebrochen, die Erlöse sind rapide geschrumpft und erhebliche Liquiditätssengpässe erschweren kurzfristig das Fortbestehen.

Von den über 4.000 Betrieben in nicht privatem Besitz in der Tier- und Pflanzenproduktion werden rd. zwei Drittel schon als illiquide eingestuft. Drei Viertel der etwa 900.000 Arbeitsplätze in der Landwirtschaft gelten als akut gefährdet. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sind nicht ausreichend funktionsfähig. Die Qualität der Produkte und ihre Vielfältigkeit kann mit westlichen Waren nicht konkurrieren.

Die jetzt sichtbar werdenden Probleme verweisen auf die grundsätzlichen Defizite der Landwirtschaft in der DDR. Die SED hatte auf Großbetriebe in Genossenschafts- oder Staatseigentum gesetzt. Privatbetriebe spielten keine große Rolle. Die Betriebe waren hoch spezialisiert, Tier- und Pflanzenproduktion strikt getrennt. Im Vergleich mit der Landwirtschaft in der Bundesrepublik und anderen europäischen Ländern war der Arbeitskräfteeinsatz sehr hoch, die Arbeitsproduktivität deutlich niedriger. Gleichzeitig lagen, um die landwirtschaftlichen Einkommen auf das durchschnittliche Einkommensniveau zu heben, die Erzeugerpreise sehr hoch. Durch Subventionen wurde verhindert, daß die Verbraucher dadurch belastet wurden.

Diesen Defiziten entsprechend ist der strukturelle Anpassungsdruck auf die Landwirtschaft in den neuen Ländern sehr hoch. Unter den Bedingungen des EG-Agrarmarktes werden viele Arbeitskräfte freigesetzt werden. Das DIW hat berechnet, daß bei gleichen Strukturen wie in der Bundesrepublik in der ostdeutschen Landwirtschaft nur 400.000 Arbeitskräfte benötigt würden. Die Bundesregierung hat die strukturellen Anpassungsprobleme an die EG-Marktverhältnisse völlig unterschätzt. Der DDR-Landwirtschaft wurde keine Zeit zur Umstellung gegeben. Fehler waren die abrupte Einführung der Marktwirtschaft im Agrarbereich durch Art. 15 des Staatsvertrages zum 1. Juli 1990, die viel zu späte Förderung von Exporten in Ostblockländer, zu hohe Anforderungen bei den Plänen zur Betriebsumstellung und letztlich auch ein fehlender Schutz vor Westprodukten.

Festgestellt wurde, daß die Landwirtschaft und die Verarbeitung und die Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte derzeit und in Zukunft die Basis der Wirtschaft ländlicher Räume sind. Der Strukturwandel, das Wachsen kleinerer Betriebe

und das Schrumpfen übergroßer Betriebe zu optimalen Produktionseinheiten muß weitergehen. Diese Entwicklung sollte jedoch sozial abgefedert werden und den Menschen in den ländlichen Räumen Perspektiven bieten. Als Ziele für eine Neuorientierung der Landwirtschaft im Osten Deutschlands sind u.a. die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf möglichst umweltverträgliche Wirtschaftsweisen, eine artgerechte Tierhaltung, höchste Lebensmittelqualität in Bezug auf Geschmack und Gesundheit, die Orientierung der Produktion an den Kundenwünschen und am Markt und die Durchsetzung unternehmerischen Denkens und Handelns in der Landwirtschaft genannt worden.

Voraussetzung für das Überleben der Land- und Ernährungswirtschaft in der alten DDR ist eine möglichst schnelle Senkung der hohen Produktionskosten. Dies ist nicht allein durch den unvermeidlichen Personalabbau zu erreichen. Der notwendige strukturelle Wandel, d.h. die dringende Modernisierung, ist nur durch erhebliche Investitionen möglich. Die Wiederherstellung der Einheit von Pflanzen- und Tierproduktion, die Rückführung auf ökonomisch günstige Bestands- und Betriebsgrößen und die Schaffung von Möglichkeiten zur Neugründung bäuerlicher Betriebe setzen Investitionsfähigkeit der entsprechenden Kosten- und Ertragsstrukturen voraus.

Um einen völligen Zusammenbruch der Landwirtschaft in den neuen Ländern zu verhindern und gleichzeitig strukturell sinnvolle Weichen für die Zukunft zu stellen, wurden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen:

Grundlegend ist die schnelle und rechtsverbindliche Klärung der Eigentumsfragen. Um den Neubeginn landwirtschaftlicher Betriebe in jeder Rechts- und Organisationsform zu ermöglichen, müssen alle Organisations- und Eigentumsformen landwirtschaftlicher Betriebe (genossenschaftliche Zusammenschlüsse und Eigentümer- und Pachtbetriebe) gleichberechtigt behandelt und gefördert werden. Die Zinszahlungen für Altschulden sollten ausgesetzt werden, notwendige Unterstützungsmaßnahmen z. B. durch unbürokratische Liquiditätshilfen sollten fest kalkulierbar für einen Übergangszeitraum von ca. 3 bis 5 Jahren gewährt werden. Es muß Investitionsanreize zur Entwicklung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur geben, die es ermöglicht, landwirtschaftliche Produkte der neuen Länder dort zu verarbeiten und zu vermarkten. Das vorgesehene Umstrukturierungsprogramm muß schnell durch qualifizierte Umschulungsangebote konkretisiert werden, das durch bundesdeutsche Fortbildungseinrichtungen unterstützt werden muß. Es muß für ältere Landwirte ein attraktives Vorruhestandsprogramm ebenso geben wie Arbeitsbeschaffungsprogramme. Insgesamt bestand Einigkeit darüber, daß der Neubeginn in der Landwirtschaft mit tiefgreifen-

den Strukturveränderungen verbunden sein wird und sehr viele der heute bestehenden Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft der östlichen Bundesländer vernichtet wird. Durch eine aktive Regionalpolitik muß gewährleistet werden, daß außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze in den vom Strukturwandel in besonderer Weise betroffenen ländlichen Räumen in ausreichender Zahl und Qualität den aus der Land- und Forstwirtschaft Ausscheidenden zur Verfügung stehen.

7. Aktive Arbeitsmarktpolitik als Möglichkeit zur Bewältigung des wirtschaftlichen Anpassungsschocks

Qualifizierung, Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung werden als Schlüssel zur Anpassung der Arbeitnehmer Ostdeutschlands an die neuen marktwirtschaftlichen Verhältnisse angesehen. Das heißt, daß in Ostdeutschland derzeit ein gewaltiger Umschulungsbedarf besteht. Mangels geeigneter Angebote können die Arbeitsämter den Arbeitslosen zur Zeit jedoch kaum Weiterbildungsprogramme vermitteln. In den Betrieben fehlen qualifizierte Ausbilder und Fachkräfte.

Zwar hat es mit dem 1. Staatsvertrag und dem Einigungsvertrag viele Regelungen gegeben, die für die DDR die Finanzierung von Arbeit und Qualifizierung und nicht nur von Arbeitslosigkeit möglich machen. Dennoch werden in den neuen Ländern derzeit Arbeitslose und Kurzarbeiter überwiegend für Nichtstun bezahlt. Die Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften werden noch nicht zur Qualifizierung genutzt, da weder die personellen noch die finanziellen Voraussetzungen existieren.

7.1 Arbeitsmarktpolitische Ansätze in Ostdeutschland

Die großen Arbeitsmarktprobleme in den neuen Ländern können nur bewältigt werden, wenn neben Infrastrukturmaßnahmen und Wirtschaftsförderung auch Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik drastisch verstärkt werden. Nötig sind verschiedene Maßnahmen.

Die Förderung der Qualifizierung während der Kurzarbeit oder bei Unterhaltsgeld für breite Beschäftigtengruppen setzt eine schnelle Schaffung von Bildungseinrichtungen durch eine institutionelle Förderung voraus. Zusätzlich muß es eine flächendeckende Qualifizierungsberatung durch leistungsfähige Bildungsträger geben, bestehende betriebliche Einrichtungen sollten jedoch darin eingebunden und gesichert werden. Darüber hinaus sollte grundsätzlich die Verknüpfung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Sachkostenzuschüsse für Träger von ABM ermöglicht werden. Das Arbeitsförderungsgesetz sollte angesichts der Massenarbeitslosigkeit in den östlichen Ländern für Gruppenanträge und Gruppenmaßnahmen geöffnet werden. Eine Vorruhestandsregelung muß materiell ausreichend abgesichert werden.

Für die Beschäftigtengruppen, für die wegen fehlender Motivation, hohem Alter oder Nichtgreifen die Qualifizierung kein Lösungsansatz ist, müssen kurzfristig öffentlich geförderte Beschäftigungsinitiativen beispielsweise bei Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können dadurch

schnell gefördert werden, indem neben Kommunen auch Trägerorganisationen institutionelle Unterstützung erhalten.

Durch einen schnellen Aufbau der Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung und durch Runde Tische können in den Kommunen und Regionen Arbeitsmarktinitiativen entwickelt, gefördert und koordiniert werden. Regionale und kommunale Arbeitsmarktinitiativen und -maßnahmen sollten durch die Einrichtung von Arbeitsmarkt-Koordinationsstellen unterstützt werden.

7.2 Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik in Ostdeutschland

Die SPD hatte als Ziel der Arbeitsmarktpolitik gefordert, die Entstehung von Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Arbeit und Qualifizierung zu finanzieren. Vorrangig unterstützt werden sollten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie berufliche Bildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung. Entsprechende Formulierungen wurden im Staatsvertrag aufgenommen und das Arbeitsförderungsgesetz mit erweiterten Fördermöglichkeiten in die DDR übertragen. Verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente wurden speziell für die Verhältnisse in der damaligen DDR ausgestaltet, die vor allem zur Bewältigung und zukunftsorientierten Überwindung der Strukturprobleme auf Seiten der Arbeitnehmer gedacht waren. Es handelt sich dabei um das Strukturkurzarbeitergeld, Qualifizierungsmöglichkeiten, Beschäftigungsgesellschaften und den Vorruhestand, die - teilweise modifiziert - auch in den Einigungsvertrag aufgenommen wurden.

Das Kurzarbeitergeld nach § 63 Abs. 5 des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR hilft Betrieben, die infolge der neuen Marktverhältnisse aus betriebswirtschaftlichen Gründen ab Juli Personal entlassen mußten, diese Entlassungen für 2 Jahre durch das Kurzarbeitergeld zu vermeiden. Der Spielraum dieser Vorschrift ist groß, da sie eine Fülle je nach betrieblicher und regionaler Situation individuell zu gestaltender Lösungen erlaubt. Arbeitnehmer erhalten danach zwei Drittel ihres bisherigen Einkommens aus AfG-Mitteln. Der Betrieb muß die weiterlaufenden Allgemeinkosten und einen Teil der Sozialversicherungsbeiträge tragen. Die Kurzarbeit, die sogar wechselnd vor- oder nachmittags durchgeführt werden kann, soll durch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen begleitet werden. Die verkürzte Arbeitszeit kann sowohl für eine reduzierte Fortführung der bisherigen Produktion, für eine Vorbereitung neuer Produktionslinien, aber auch für grundlegende Sanierungsarbeiten im Betrieb oder auf dem Betriebsgelände genutzt werden. Die Regelung des Strukturkurzarbeitergeldes ist umfassend und generell gehalten und geht über die Gestaltungsmöglichkeiten, die in westdeutschen Strukturkrisen, etwa bei der Anpassung der Stahlindustrie, im Bergbau, aber auch in der Rundfunk- und

Fernsehindustrie entwickelt wurden, hinaus. Problematisch ist jedoch, daß in der Praxis die Kurzarbeit selten für Qualifizierung genutzt wird und die Höhe des Kurzarbeitergeldes die Anreize zur Weiterbildung der Beschäftigten verringert.

Die Qualifizierung im Betrieb selbst muß in den östlichen Ländern im Vordergrund stehen, da bisher geeignete außerbetriebliche Qualifizierungsplätze in ausreichendem Maße fehlen. Qualifizierungsmaßnahmen müssen sich daher am absehbaren zukünftigen betrieblichen Bedarf ausrichten. Sobald der Qualifizierungsbedarf genau festgelegt werden kann und die entsprechenden personellen und räumlichen Voraussetzungen bestehen, kann auch hier das AfG zur Förderung im Rahmen beruflicher Fortbildung und Umschulung zum Zuge kommen. Dann erhalten die Arbeitnehmer rd. 70 % ihres bisherigen Arbeitseinkommens als Unterhaltsgeld, das damit das Kurzarbeitergeld etwas übertrifft; zusätzlich werden teilweise die Kosten der Sozialversicherung übernommen.

In Beschäftigungsgesellschaften können, auch das ist eine Besonderheit des § 63 AfG-DDR, Arbeitnehmer aus verschiedenen Betrieben zusammengefaßt werden. Diese Regelung kann insbesondere bei nicht sanierungsfähigen Unternehmen genutzt werden, indem nach Auflösung der in Konkurs gegangenen Unternehmen eigene Beschäftigungsgesellschaften gegründet werden. Solche Beschäftigungsgesellschaften bieten neben der Möglichkeit der Qualifizierung für geeignete Arbeitnehmer auch die Möglichkeit einer Tätigkeit der Betroffenen bei Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, beispielsweise in der Beseitigung von Industrialisierungsschäden an verseuchten Industriestandorten.

Eine Erweiterung der Vorruhestandsregelungen muß dafür sorgen, daß denjenigen Menschen, die aus Altersgründen nur in beschränktem Maße für die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Frage kommen oder deren gesundheitliche Belastung groß war, ein sicherer Übergang in den Ruhestand ermöglicht wird. Auch hier sind die Regelungen in der bisherigen DDR weitergehend gewesen als die bundesdeutschen Vorschriften. Allerdings hat es hier mit dem Einigungsvertrag wieder Änderungen der im Staatsvertrag vereinbarten großzügigen Regelungen gegeben.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen könnten im Bereich sozialer Dienste, in der Umweltsanierung und beim Wohnungsbau viele Arbeitsplätze schaffen. Ihre notwendige Finanzierung ist jedoch nach wie vor mangelhaft. Gefordert wird eine produktive Arbeits- und Beschäftigungsförderung, die als billiger angesehen wird als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit.

7.3 Beschäftigungsgesellschaften zur Organisation von Arbeit und Qualifizierung

Regionale Beschäftigungsgesellschaften können mit öffentlichen Mitteln kurzfristig Arbeitsplätze erhalten und mittelfristig neue schaffen. Durch Qualifizierung und öffentliche Beschäftigungsprojekte können dann langfristig wettbewerbsfähige Arbeitsplätze entstehen. Letztlich dienen Beschäftigungsgesellschaften dazu, sozialverträglich Arbeitsplätze in überbesetzten und deshalb unproduktiven Unternehmen und Branchen abzubauen und den Beschäftigten neue Perspektiven durch Weiterqualifizierung und Vermittlung in neue Arbeitsplätze, Sicherung bestehender Arbeitsplätze und vorzeitige Pensionierung zu geben.

Als Beispiel können die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften dienen, die im Saarland im Rahmen der Restrukturierung der Stahlindustrie entwickelt und erfolgreich durchgeführt wurden. Die Übertragbarkeit dieses Modells wird als möglich angesehen, insbesondere aufgrund der Finanzierungsbedingungen des DDR-Arbeitsförderungsgesetzes, die günstiger sind als die des bundesdeutschen Arbeitsförderungsgesetzes.

7.3.1 Das Beispiel Saarland

Die "Neue Arbeit Saar" ist eine regionale Beschäftigungsgesellschaft für Arbeitslose insbesondere für Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Sie ist eine der ältesten Beschäftigungsgesellschaften im Saarland und der Bundesrepublik überhaupt und wurde 1977 gegründet. Ihr Zweck war die Qualifizierung und Beschäftigung von sozial benachteiligten arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Ihre Instrumente sind das Arbeitsförderungsgesetz und die Beschäftigung nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Heute beschäftigt die "Neue Arbeit Saar" ca. 400 Mitarbeiter.

Sie verfügt über vier Abteilungen. Im sog. "Stammbetrieb" werden vor allem ältere Arbeitnehmer in sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen beschäftigt, die Förderung erfolgt in Form einer institutionellen Förderung für den Stammbetrieb über das Arbeitsförderungsgesetz. In der zweiten Abteilung "Hilfe zur Arbeit" werden in erster Linie Arbeitslose und Sozialhilfeempfängerberechtigte nach Bundessozialhilfegesetz für mindestens ein Jahr beschäftigt. Die dritte Abteilung "Fortbildung und Umschulung" beschäftigt sich mit der Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Frauen in gewerblich-technischen, kaufmännischen und gastronomischen Berufen in Kooperation mit Betrieben und überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsstätten und Werkstätten. Darüber hinaus gibt es als vierte Abteilung die "Saar-Consult" die als Beratungsbüro zur Initiierung neuer Arbeits-

marktinitiativen im Saar-lor-Lux-Raum dient und die über die Europäische Gemeinschaft und die saarländische Landesregierung finanziert wird.

Die Erfahrung unter anderem mit dieser Beschäftigungsgesellschaft führte Mitte der 80er Jahre zur Gründung der "Stahlstiftung Saarland" und ihrer gemeinnützigen "Gesellschaft für Beschäftigung und Qualifizierung mbH", als in der Stahlkrise Mitte der 80er Jahre das Unternehmen Arbed-Saarstahl-Völklingen kurz vor dem Konkurs stand, durch den im Saarland 33.000 Arbeitsplätze verloren gegangen wären. Zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens sollten mehrere Elemente beitragen: Die Entschuldung des Unternehmens durch Bund und Land, der Verzicht der Banken auf Forderungen und ein Sanierungsbeitrag der Beschäftigten. Notwendig war eine jährliche Personalkostenentlastung in Höhe von 300 Mio D-Mark und damit ein Abbau von 3.600 Arbeitsplätzen im Bereich von Arbed-Saarstahl.

Kernstück des Auffangkonzeptes für über 2.000 Beschäftigte, die nicht über die klassischen Personalanpassungsinstrumente reduziert werden konnten, war die im Vertrag zwischen den Stahlunternehmen, der Industriegewerkschaft Metall und dem Deutschen Gewerkschaftsbund vereinbarte Gründung der Beschäftigungsgesellschaft "Stahlstiftung Saarland". Über freiwillige Aufhebungsverträge traten insgesamt 2.083 ehemalige Beschäftigte der Arbed-Saarstahl als Stiftungsbetreute in die Stahlstiftung Saarland ein. Sie erhielten als Leistungen eine materielle Absicherung zusätzlich zu den AfG-Leistungen bis auf durchschnittlich 95 % des letzten Nettogehaltes, die Vermittlung in Bildungs- und öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen, die Sicherstellung der sozialen Betreuung bis hin zu Einzelberatungen und die Rückführung nach Beschäftigung und Qualifizierung auf sichere Arbeitsplätze im Unternehmen oder auf Arbeitsplätze außerhalb des Unternehmens. Im Ergebnis wurden die Beschäftigten, die älter als 50 Jahre waren, bis zum Eintritt in den Vorruhestand materiell abgesichert, während die jüngeren Stiftungsmitglieder fast alle wieder in Arbeitsplätze in den Stahlunternehmen selbst oder in anderen Unternehmen vermittelt wurden. Zusätzlich wurden viele Beschäftigte durch die beiden gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften zusätzlich qualifiziert.

Nach Einschätzung des Arbeitsdirektors der Dillinger-Hütte gab es verschiedene Erfolgskriterien des Modells "Stahlstiftung Saarland": Als "moralische Rückfahrkarte" wurde jedem vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten eine Rückkehrmöglichkeit an einen zumutbaren Arbeitsplatz im Unternehmen im gegenseitigen Einvernehmen versprochen. Die Vorgehensweise wurde einvernehmlich zwischen den Unternehmen, den Gewerkschaften und dem Gesamtbetriebsrat vertraglich abgesichert. Alle verantwortlichen Institutionen, d.h. auch das Landesar-

beitsamt Rheinland-Pfalz Saarland und die saarländische Landesregierung, wurden in die Stahlstiftung Saarland eingebunden. Es gab eine Finanzgarantie der Landesregierung, die jedoch nur zu gut einem Drittel in Anspruch genommen werden muß. Die Basisfinanzierung erfolgte über Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, zusätzlich wurden verschiedene andere Fördermittel in Anspruch genommen.

7.3.2 Übertragbarkeit des Modells in die ostdeutschen Bundesländer

Angesichts der dramatischen arbeitsmarktpolitischen Probleme in Ostdeutschland nach dem 1. Juli 1990 wird empfohlen, das arbeitsmarktpolitische Instrument der "Beschäftigungsgesellschaften" in und außerhalb von Unternehmen in allen betroffenen Regionen und Branchen anzuwenden. Dies könnte im Rahmen des Konzepts einer "sozialen Treuhandgesellschaft" erfolgen, wie sie auch von der Industriegewerkschaft Metall schon für Stahlunternehmen in der ehemaligen DDR vorgestellt wurde. Beschäftigungsgesellschaften können jedoch eine eigene regionale und kommunale aktive Arbeitsmarktpolitik nicht ersetzen, die daneben von den neuen Ländern und Kommunen entwickelt und umgesetzt werden muß.

Die Rolle der "Stahlstiftung Saarland" könnte in den östlichen Bundesländern durch eine sogenannte "Soziale Treuhandgesellschaft" übernommen werden. Beschäftigte aus Betrieben könnten in besonderen Beschäftigungsgesellschaften zusammengefaßt werden, deren Hauptaufgabe die Qualifizierung der Beschäftigten sein soll. Sie tragen den Interessen der Arbeitnehmer zur Wiedererlangung eines Beschäftigungsverhältnisses und eines akzeptablen Einkommens dadurch Rechnung, daß sie Beratungs- und Qualifizierungsangebote bündeln und den Neueinsatz der Betroffenen auf neu geschaffene Arbeitsplätze im und außerhalb des Unternehmens koordinieren.

Vorgeschlagen wird, daß nach den Erfahrungen mit der "Stahlstiftung Saarland" in Ostdeutschland die beiden folgenden Eckpunkte berücksichtigt werden sollen: Eindeutiger Vorrang muß der innerbetrieblichen Qualifizierung eingeräumt werden. Das Beschäftigungsverhältnis muß während der Qualifizierungsmaßnahme ruhen, eine Kündigung wird jedoch nicht ausgesprochen. In dieser Zeit steht der Arbeitnehmer jedoch der Arbeitsvermittlung zur Verfügung, das Arbeitsverhältnis kann bei erfolgreicher Vermittlung aufgelöst werden. Um Beschäftigung und Qualifizierung sinnvoll zu verknüpfen, muß es eine weitgehend gleiche Bezahlung von Arbeit und Bildung geben. Zusätzlich müßte die Motivation der Arbeitnehmer zur Weiterbildung durch finanzielle Anreize gefördert werden. Deshalb sollten die Betriebe oder die zu schaffende "soziale Treuhandgesellschaft" das Unterhaltsgeld der Ar-

beitsämter auf durchschnittlich 95 % des letzten Nettoentgeltes aufstocken. In der Praxis bestehen bei den Beschäftigten bzw. Arbeitslosen jedoch große Unsicherheiten, in welche Richtung sie sich qualifizieren sollen. Hier werden unspezifische, universell nutzbare Fähigkeiten und Kenntnisse empfohlen.

Die Beschäftigungsgesellschaften müssen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Sie sollen jedoch nicht nur qualifizieren, sondern auch Ersatzarbeitsplätze schaffen. Dafür können öffentlich geförderte Beschäftigungsinitiativen z. B. bei der Sanierung von Altlasten oder im Bereich der Denkmalpflege, aber auch durch Beschaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze aufgrund von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen außerhalb der Krisenbranchen dienen.

8. Wirtschaftsförderung auf regionaler und kommunaler Ebene

Wirtschaftsförderung muß insbesondere auf der regionalen und kommunalen Ebene erfolgen. Dort wirken sich die Strukturprobleme aus - dort sind aber auch die größten Entwicklungsengpässe bekannt und dort kann am ehesten eine Koordination aller Maßnahmen erfolgen.

8.1 Aufgaben der Regionalpolitik in Ostdeutschland

Die Wirtschafts- und Währungsunion setzt die ostdeutsche Wirtschaft einem gewaltigen Anpassungsschock aus. Nicht nur eine Vielzahl von Unternehmen, sondern ganze Branchen erweisen sich als nicht ausreichend wettbewerbs- und sanierungsfähig. Zu befürchten ist, daß sie ihre Produktion über kurz oder lang einstellen müssen.

Besondere Probleme werden von Experten für die chemische Industrie mit ihrem hohen Anteil an rohstoffnaher Massenproduktion auf Braunkohlebasis, die Textilindustrie, die Stahlindustrie und die Nahrungsmittelindustrie gesehen. Vom Wirtschaftsministerium der früheren DDR wurde damit gerechnet, daß die Produktion von Straßenfahrzeugen, chemischen und elektrotechnischen Verbrauchsgütern, Maschinen und keramischen Produkten beschleunigt zurückgehen würde. Nach seiner Meinung wird die Produktion von Schuhen und Bekleidung, Möbeln und Polsterwaren, Chemiefasern und chemischen Grundstoffen, Heimtextilien, Bürotechnik sowie Nahrungs- und Genußmitteln ganz eingestellt werden.

Diese schwerwiegenden sektoralen Anpassungsprozesse werden sehr schnell und dazu mit regionaler Konzentration ablaufen. Damit wird die Krise einzelner Branchen in den meisten Fällen zur Krise ganzer Regionen. Ursache dafür ist, daß der von der SED-Kommandowirtschaft betriebene Zusammenschluß zu Großkombinaten mit Monopolcharakter und Autarkie (Internalisierung der Vorleistungen, große Fertigungstiefe) zu räumlich hochkonzentrierten Verflechtungskomplexen mit großbetrieblichen Strukturen geführt hat. Die Konsequenz dieser Politik war, daß der von ihr verursachte sehr geringe sektorale und betriebsgrößenmäßige Diversifizierungsgrad der Regionen in der früheren DDR diese in hohem Maße krisenanfällig gemacht hat. So entfallen z. B. 42 % der Energie- und Brennstoffindustrie auf den Raum Cottbus, 24 % der Energie- und Brennstoffindustrie, 49 % der chemischen Industrie und 35 % der Baustoffindustrie auf den Raum Leipzig-Halle und 52 % der Textilindustrie auf den Raum Chemnitz. Dies heißt in den meisten Fällen auch, daß einzelne Branchen überdurchschnittliche Anteile an regionalen Industrieproduktionen haben.

Die regionale Problemsituation wird darüber hinaus dadurch verschärft, daß die Industrieproduktion insgesamt regional hochkonzentriert ist: 38 % der Industrieproduktion finden sich auf 13 % der Fläche, vor allem in den Ballungsgebieten Chemnitz-Zwickau, Leipzig-Halle-Dessau, Dresden, Berlin. Der Kapitalstock der Wirtschaft ist in hohem Maße veraltet, über die Hälfte der Maschinen und Ausrüstungen sind schon abgeschrieben. Auch die technische Infrastruktur ist veraltet und vor allem in den industrialisierten Ballungsgebieten der südlichen ostdeutschen Länder teilweise funktionsunfähig, wo eine Umweltbelastung und -zerstörung existiert, die schon unmittelbar entwicklungshemmende Ausmaße hat.

Dies bedeutet zusammenfassend, daß in den östlichen Ländern ein Restrukturierungs- und Sanierungsbedarf existiert, wie ihn die Bundesrepublik seit der Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg nicht erlebt hat. Dieser Umstrukturierungsbedarf konzentriert sich regional an den besonderen Problemschwerpunkten in den südlichen, hochindustrialisierten Ballungsgebieten sowie den äußerst schwach industrialisierten ländlichen Regionen im Norden. Gleichzeitig jedoch sind die Standardvoraussetzungen für technologie- und humankapitalintensive Produktionen und Dienstleistungen vor allem im Süden sehr schlecht.

Angesichts der Größe der Probleme heißt dies für die Regionalpolitik, daß sie eine regionale Differenzierung ihrer Maßnahmen erst dann vornehmen sollte, wenn ein Mindestentwicklungsniveau in allen Teilregionen erreicht ist und die Probleme und Entwicklungschancen einzelner Regionen zuverlässiger als bisher beurteilt werden können.

Für die Regionalpolitik bedeutet dies, daß sie in einer Anfangsphase mit der allgemeinen Förderung der Wirtschaft in Ostdeutschland identisch ist. Angesichts der Komplexität der regionalpolitischen Probleme in den neuen Ländern muß noch dringender als schon in der Bundesrepublik eine neue umfassende Regionalpolitik entwickelt werden. Sie verlangt, daß die neuen Länder und Gemeinden vom Bund ausreichend mit Finanzmitteln ausgestattet werden, um eine eigenständige und den jeweiligen Problemlage angemessene Strukturpolitik betreiben zu können. Die wichtigsten regionalpolitischen Maßnahmen müssen auf Ebene des Bundes und der Länder verbindlich abgestimmt werden, wobei die Aufstellung integrierter Entwicklungs- und Umstrukturierungskonzepte auf lokaler und regionaler Ebene unter Einbeziehung aller wichtigen Entscheidungsträger und gesellschaftlichen Gruppen zur Mobilisierung der in der Region vorhandenen Eigenkräfte obligatorisch sein muß und regionsspezifische Bündel von Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen und von unterschiedlichen Politikebenen erarbeitet und abgestimmt werden sollen.

Diese Regionalpolitik muß vor allem durch die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesländer durchgesetzt werden. Ihr kommt damit eine Schlüsselrolle für die Herstellung guter Rahmenbedingungen und die Durchführung einer offensiven Strukturpolitik zu.

8.2 Beispiel 1: Wirtschaftsprogramm Brandenburg

Die Vorstellung des Wirtschaftsprogramms für das Land Brandenburg hat gezeigt, daß sich die wirtschaftspolitischen Ziele auf der Länderebene kaum von denen der bundesdeutschen Länder unterscheiden. Auch die wirtschaftspolitischen Instrumente entsprechen den traditionell aus der Bundesrepublik bekannten Maßnahmen. Allerdings ist die Ausgangssituation ungleich schlechter.

Das Land Brandenburg ist mit 2,7 Mio Einwohnern und 28,1 % der Landesfläche eines der größten Länder Ostdeutschlands. Nach den Daten der DDR-Statistik wurden in Brandenburg 17,2 % der Industrieproduktion und 13,6 % des Exportes der DDR hergestellt. Fast 13 % der Industriebeschäftigten der DDR waren in Brandenburg tätig. Damit war Brandenburg neben Sachsen und Sachsen-Anhalt eines der führenden Industrieländer der DDR. Gleichzeitig führte die 40-jährige zentralistische Planwirtschaft jedoch zu Monostrukturen in einzelnen Regionen, die heute zu schwerwiegenden Belastungen für die Bemühungen um eine ausgewogene und tragfähige Wirtschaftsstruktur werden. Neben seiner industriellen Basis verfügt Brandenburg jedoch gleichzeitig über ein erhebliches landschaftliches Potential mit vielen Seen und touristisch attraktiven Landschaften, die im Umfeld von Berlin und nach Westen hin über eine hervorragende Verkehrsanbindung verfügen.

Strukturwandel wird nicht als Krise, sondern als notwendig für neue Produkte, neue Arbeitsplätze und neuen Wohlstand betrachtet. Die Bewältigung des strukturellen Anpassungsprozesses ist in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft selbst, die vom Staat durch Sicherung der richtigen Rahmenbedingungen unterstützt wird. Soziale Marktwirtschaft ist aber gleichzeitig auch als ökologische Marktwirtschaft. Von der Landeswirtschaftspolitik wird verlangt, daß sie diese Ziele gleichzeitig verwirklicht.

Ein Schwerpunkt der Landeswirtschaftspolitik ist eine zielgerichtete und aktive Regionalpolitik. Als Grundlage dafür sollen regionale Entwicklungskonzepte für die einzelnen Bezirke des Landes Brandenburg erarbeitet werden. Diese müssen für eine aktive Industrieansiedlungspolitik darstellen, wo ausreichende Gewerbe- und Industrieansiedlungsflächen bereitstehen, welche Infrastrukturprojekte und Verkehrswege geplant sind und welche Investitionsförderungen an den unterschiedlichen Standorten gewährt werden soll. Ein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik soll

die Förderung privater Investitionen sein, wobei daran gedacht ist, die von der Bundesregierung vorgesehenen Investitionsfördermaßnahmen für das Land auszuweiten und aufzustocken. Ohne Infrastrukturmaßnahmen können die Standortbedingungen des Landes jedoch nicht so verbessert werden, daß sie für private Investoren attraktiv sind. Auch hier wird betont, daß die bisher vorgesehenen Mittel nicht ausreichen. Als notwendig angesehen wird die Erschließung zusätzlicher Gewerbeflächen, die Verkehrsanbindung der Orte und Industriestandorte, der Bau von Kläranlagen, Anlagen der Abfallentsorgung und der Wasserversorgung, die Anbindung an Ferngasleitungen und Energieversorgungen sowie Fremdenverkehrsprojekte. Der Rückstand zu den westdeutschen Ländern ist in allen diesen Bereichen enorm, daher wird die Notwendigkeit zur Schwerpunktsetzung vor allem bei der Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen betont.

Die Wirtschaftspolitik des Landes soll die zur Verfügung stehenden sehr begrenzten Finanzmittel vor allem zur Förderung von Arbeitsplätzen und für Maßnahmen der aktiven Strukturpolitik und nicht für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit ausgeben. Besonderer Wert wird im Rahmen der Wirtschaftspolitik auf die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen gelegt, da diese in fast allen Kommunen präsent sind und Arbeitsplätze anbieten sowie häufig auf den lokalen Bedarf hin orientiert sind. Da der private Mittelstand unter der Herrschaft der SED rigoros eingeschränkt wurde, soll er so weit wie möglich von allen Beschränkungen befreit werden.

Innerhalb der Landeswirtschaftspolitik wird der Technologiepolitik ein besonderer Stellenwert beigemessen. Die Entwicklung neuer Produkte, neuer Produktionsverfahren und die Anwendung neuer Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft in der Produktion sollen gefördert werden. Vorhandene wissenschaftliche Einrichtungen sollen, sofern sie in das neue strukturpolitische Konzept passen, erhalten und den neuen Aufgaben und Zielen entsprechend genutzt werden. Erhebliche Impulse für Brandenburg verspricht man sich auch vom Industrie- und Dienstleistungsstandort Berlin. Angestrebt wird hier eine länderübergreifende gemeinsame Planung, um Chancen zu nutzen und Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Die Energie- und Umweltpolitik wird im Land Brandenburg besondere Bedeutung erhalten, da das Land ein Braunkohleland war. Die Braunkohle war die Basis vieler Produktionsbereiche und die Grundlage einer großen Zahl von Arbeitsplätzen. Dies hat heute den Nachteil, daß die Braunkohle nicht von bester Qualität war und ihre Nutzung erhebliche Umweltprobleme hat. Unter dem Gesichtspunkt der Umweltprobleme soll jedoch nicht auf die Nutzung der Braunkohle verzichtet werden, sondern sie soll in einer umfassenden Energie- und Umweltschutzpolitik einen ei-

genen Platz erhalten. Die Braunkohleförderung soll bis zum Jahr 2000 halbiert werden; die Nutzung der Braunkohle soll dadurch gesichert werden, daß bestehende bzw. neue Kraftwerke im Grundlastbereich technologisch so verbessert werden, daß nach dem Stand der heutigen Technik die gleiche Menge Elektroenergie mit 50 % des ursprünglichen Braunkohleverbrauchs umweltfreundlich hergestellt werden kann. Dabei soll eine intensive Abwärmenutzung erfolgen, die auch industriell bei der Ansiedlung mittelständischer Betriebe genutzt werden kann. Dabei muß sich der weitere Abbau und die Nutzung der Braunkohle in ein Konzept einpassen, das alle effizienten und umweltverträglichen Energieerzeugungsmöglichkeiten nutzt. Erhofft wird gleichzeitig, daß dadurch in der Energieerzeugung neue Arbeitsplätze entstehen.

Die Tourismuspolitik des Landes Brandenburg soll die Landschaft insbesondere als Naherholungsgebiet für Berlin als natürliches Kapital nutzen. Die Tourismusförderung soll allerdings ökologische Belange berücksichtigen und bewußt auf Großprojekte verzichten. Gerade im Fremdenverkehr wird auf die Initiative kleiner und mittlerer Unternehmen gesetzt.

Brandenburg hatte eine im DDR-Durchschnitt gut qualifizierte und leistungsfähige Arbeitnehmerschaft. Dieses qualifizierte Arbeitskräftepotential soll nun durch berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung auf die Erfordernisse der modernen Industriegesellschaft orientiert werden. Daher hat der Ausbau der beruflichen Bildung im Rahmen der vorgeschlagenen aktiven Arbeitsmarktpolitik als bester Schutz vor Arbeitslosigkeit eine besondere Bedeutung. Dabei setzt man auf das duale Ausbildungssystem, das in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und den Kammern ausgebaut werden soll. Allerdings muß das Land für genügend Ausbildungsplätze sorgen.

8.3 Beispiel 2: Entwicklungsstrategie für die alte Industrieregion Sachsen - Anhalt

Auch die Entwicklungsstrategie für das neue Bundesland Sachsen-Anhalt setzt darauf, den aufgestauten Strukturwandel schnell zu beseitigen. In den alten Industrieregionen der Bundesrepublik und anderer westlicher Industrieländer ist der Strukturwandel unter Begleitung staatlicher Anpassungshilfen relativ sozial verträglich abgelaufen und hat sich als wichtige Quelle für mehr Wohlstand und Beschäftigung erwiesen. Gerade in den traditionellen sächsischen Industriegebieten wurde die im Strukturwandel notwendige Modernisierung der Produktionsanlagen jahrzehntelang unterlassen. Dies führte zu niedriger Produktivität, d.h. hoher versteckter Arbeitslosigkeit, der völligen Überalterung der Unternehmen und auch der Infrastruktur, extremen Umweltbelastungen und letztendlich zum Verlust der

Wettbewerbsfähigkeit ganzer Branchen. Auch im Land Sachsen-Anhalt werden Branchenkrisen unter den Bedingungen der Marktwirtschaft zu Krisen ganzer Regionen, so durch die Braunkohlenindustrie in Borner-Hohenmöcken, die Braunkohlenchemie im Raum Halle mit den Schwerpunkten Meersebuck, Bitterfeld und Wolfen, den Großmaschinenbau im Raum Magdeburg und durch die Kupferverarbeitung und den Kalibergbau in Mansfeld und im Südharz.

Der Strukturwandel soll jedoch nicht sich selbst völlig allein überlassen bleiben. Gefordert wird eine sozial-, arbeitsmarkt- und regionalpolitische Flankierung, um ihn sozial verträglich zu machen. Wenn außerhalb der bedrohten Unternehmen wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden, Arbeitnehmer durch Qualifizierung neue Arbeitsplätze besetzen können und für andere, vor allem ältere Arbeitnehmer, der Vorruhestand zu guten Bedingungen eröffnet wird, wird der Strukturwandel als Chance für mehr Wohltand und Beschäftigung im ganzen Bundesland Sachsen-Anhalt betrachtet. Die Entwicklungsstrategie für das Land Sachsen-Anhalt setzt darauf, daß dieses neue Bundesland bei Mobilisierung aller Kräfte ein großes Entwicklungspotential in der zentralen Lage des Landes im vereinten Deutschland, in seinem großen Potential an ausgebildeten und lernfähigen Fachkräften, relativ leicht modernisierbar und Produktionskapazitäten, im großen Potential an Gewerbeflächen und an technischen und naturwissenschaftlichen Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen sowie im industrifreundlichen Klima in Politik und Öffentlichkeit gesehen.

Als Grundvoraussetzung für den wirtschaftlichen Aufbau von Sachsen-Anhalt wird vom Bund und den alten Bundesländern eine ausreichende und nachhaltige Finanzausstattung der Gemeinden und des Landes gefordert, da bezweifelt wird, daß die bisher vereinbarten Mittel zur Erfüllung der allgemeinen Staatsaufgaben zur Durchführung von Investitionsvorhaben ausreichen werden. Neben einer breit angelegten Investitionsoffensive im privat-wirtschaftlichen Bereich ist eine ebenso massive Förderung des Infrastrukturausbaus in Sachsen-Anhalt notwendig. In Sachsen-Anhalt soll daher ein Programm "Zukunftsinvestitionen" verwirklicht werden, das sich konzentriert auf die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, den Ausbau des Fernmeldewesens, die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, den Ausbau der Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, die städtebauliche Sanierung und Entwicklung sowie den Umweltschutz. Dieses Programm soll auf die regionalpolitischen Entwicklungengpässe im Land Sachsen-Anhalt ausgerichtet werden. Es soll ergänzt werden durch ein breit angelegtes Personalaustauschprogramm.

Um für private Investitionen in Sachsen-Anhalt die notwendigen massiven Förderanreize zur Verfügung stellen zu können, um bestehende Arbeitsplätze zu sichern, neue Arbeitsplätze als Ersatz für mit Sicherheit wegfallende Arbeitsplätze zu schaffen und die notwendige Modernisierung und Umstrukturierung der Unternehmen zu unterstützen, wird die Verbesserung der Fördermöglichkeiten in den neuen Ländern und eine Neuordnung der Regionalförderung im vereinten Deutschland gefordert. Zentraler Punkt ist dabei die Forderung nach einem deutlichen Fördervorsprung des Landes vor den bisherigen westdeutschen Förderregionen, insbesondere dem Zonenrandgebiet und West-Berlin. Bisher werden die Fördervorsprünge als zu gering angesehen. Außerdem sind die angebotenen Förderinstrumente für die Verhältnisse auf dem Gebiet der neuen Länder zu kompliziert. So lange in West-Berlin, im Zonenrandgebiet, d.h. beispielsweise in Helmstedt, Braunschweig oder Wolfsburg, aber auch in anderen relativ wirtschaftsstarken Regionen des Bundesgebietes, weiterhin hohe Hilfen für private Investitionen gewährt werden, werden viele westliche Investoren lieber im grenznahen westdeutschen Raum als in Magdeburg oder Halle investieren und von dort aus die Märkte in den neuen Ländern beliefern.

Betont wurde, daß die eigentliche Arbeit des Wiederaufbaus in den Gemeinden und Kreisen des Landes geleistet werden muß. Daher müssen Hilfen von außen in regionale Entwicklungs- und Umstrukturierungskonzepte eingebettet und mit allen Politikmaßnahmen abgestimmt werden. Die Gemeinden und Kreise sollen daher integrierte regionale Entwicklungs- und Umstrukturierungskonzepte ausarbeiten, die die Engpässe der lokalen wirtschaftlichen Entwicklungen benennen und daraus die wichtigsten Handlungsfelder ableiten.

9. Zusammenfassung: Perspektiven für die wirtschaftliche Einheit schaffen

Unternehmenszusammenbrüche und dramatisch ansteigende Arbeitslosenzahlen sind die Folgen des durch die Währungsunion verursachten Aufwertungsschocks in der ostdeutschen Wirtschaft gewesen. Die positiven Wirkungen der Einführung von Marktwirtschaft und D-Mark werden diese zunächst katastrophale Abwärtsentwicklung erst mittelfristig umkehren.

Die nicht nur theoretische, sondern auch politisch-praktische Frage, ob die Möglichkeit eines anderen Weges zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands bestanden hätte, kann nur so beantwortet werden, daß ein weniger verlustreicher Weg wünschenswert gewesen wäre. Wie dieser ausgesehen hätte, ist ungewiß. Einigkeit besteht hingegen darin, daß der Strukturwandel in Ostdeutschland offensiv unterstützt werden muß und dazu eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen notwendig ist:

- die rasche und massive Modernisierung der öffentlichen, vor allem der wirtschaftsnahen Infrastruktur, und die dringende Beseitigung der ökologischen Alllasten;
- die Förderung privater Investitionen auf breiter Front zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden und zum Aufbau neuer Unternehmen;
- eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die nicht Arbeitslosigkeit, sondern Weiterbildung und Arbeit finanziert, und eine Qualifizierungsoffensive;
- die dringende Beseitigung administrativer Investitionshemmnisse durch eindeutige Regelung der Eigentumsproblematik und Herstellung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung, vor allem durch ein Personaltransferprogramm;
- die Schaffung neuer und die Modernisierung alter Wohnungen und die Bewältigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft.

Darüber, wie diese Maßnahmen im einzelnen ausgestaltet werden sollten, bestehen Meinungsverschiedenheiten, nicht jedoch darüber, daß auf längere Zeit eine breit angelegte Unterstützung Ostdeutschlands notwendig ist. Gewarnt wird jedoch davor, weiterhin überwiegend konsumtive Ausgaben zu finanzieren, anstatt durch Investitionen zukünftige Wohlstandssteigerungen zu ermöglichen.

Die deutsche Währungs- und Wirtschaftsunion zeigt, daß es der Aufwertungsschock war, der die Versäumnisse und Probleme einer vierzigjährigen Kommandowirtschaft offengelegt hat. Dies kann für die wirtschaftliche Reform derjenigen übrigen

osteuropäischen Länder wichtige Hinweise geben, in denen die wirtschaftlichen Anpassungsprobleme nach Einführung marktwirtschaftlicher Elemente oft der Marktwirtschaft selbst angelastet werden. Dabei legt die Marktwirtschaft nur die wirklichen Knappheitsverhältnisse, die Unterversorgung mit Gütern und Dienstleistungen, d.h. die zurückgestaute Inflation, bloß und macht die riesigen wirtschaftlichen Strukturprobleme sichtbar. Dadurch schafft sie jedoch gleichzeitig die Voraussetzungen für eine umfassende und dauerhafte wirtschaftliche Gesundung. In Osteuropa wie in Ostdeutschland muß der Staat jedoch die rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft schaffen und mit der Infrastruktur die öffentlichen Voraussetzungen privaten Wirtschaftens bereitstellen, ohne die - dies ist eine weitere ökonomische Lehre der deutschen Einigung - Marktwirtschaft nicht funktioniert. Die breite Unterstützung durch die alten Bundesländer und die Bundesrepublik wird für einige Jahre die Grundlage der zukunftsorientierten Bewältigung des Strukturwandels und der Beschäftigungskrise in Ostdeutschland bleiben.

Referenten

Dr. Heiner Flaßbeck, Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Peter Hartz, Arbeitsdirektor von Saarstahl Völklingen und der Dillinger Hüttenwerke

Dr. Regine Hildebrandt MdV, ehemalige Ministerin für Arbeit und Soziales (DDR)

Dr. Stefan Körber MdV, früherer Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft (DDR)

Wolfgang Roth MdB, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik der SPD-Bundestagsfraktion

Jürgen Vahlberg MdB, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Selbständigen in der SPD