

*Hans Diefenbacher, Christine Kunert und
Hans G. Nutzinger*

Ökologische Probleme regionaler Strukturpolitik

1. Der neubelebte Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie

Unter verändertem Vorzeichen lebt heute wieder eine Diskussion auf, die sich in der 'alten Bundesrepublik' vor gut fünfzehn Jahren abspielte: Vertreter der politischen Parteien, von Verbänden und Gewerkschaften vertraten damals weitgehend übereinstimmend die Auffassung, man müsse sich beim Umweltschutz zurückhalten, da dies die damals ohnehin zunehmende Arbeitslosigkeit noch weiter steigern werde. "Wir können uns nicht so viel Umweltschutz leisten" – das war damals in Politik und Wirtschaft die vorherrschende Meinung: Den Forderungen von Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und Wissenschaftlern, man müsse der zunehmenden Umweltzerstörung endlich Einhalt gebieten, wurde damals noch entgegengehalten, man solle doch nicht unnötig dramatisieren – es sei doch alles gar nicht so schlimm; außerdem wurde der Umweltschutz als 'Jobkiller' angeprangert, als eine höchst unerwünschte und äußerst gefährliche Wachstumsbremse.

Was sich dann in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in der alten Bundesrepublik ereignete, war für die meisten Beteiligten zunächst überraschend: Eingehende Studien über die Beschäftigungswirkungen eines vermehrten Umweltschutzes, an denen renommierte

Wirtschaftswissenschaftler wie Werner Meissner, Erich Hödl und Rolf-Ulrich Sprenger mitwirkten, ergaben nämlich einen ganz anderen Befund: Diesen und vielen anderen folgenden Untersuchungen zufolge war von einer umweltorientierten Wirtschaftspolitik eher ein insgesamt positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten und keineswegs die befürchtete allgemeine Arbeitsplatzvernichtung. Damit schien dieses Thema vom Tisch zu sein: Der Umweltschutz wurde vom 'Jobkiller' nunmehr zum 'Jobknüller' hochgejubelt, und in den Verlautbarungen von Verbänden, Gewerkschaften und politischen Parteien wurde nun dem Umweltschutz auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht eine positive Wirkung beigemessen. Das Schlagwort vom 'qualitativen Wachstum' machte die Runde.

Heute, gut fünfzehn Jahre nach dem Beginn dieser Diskussion, hat sich die Lage infolge des deutsch-deutschen Einigungsprozesses dramatisch verändert. Die drängenden arbeitsmarktpolitischen Probleme in den neuen Bundesländern und die Auseinandersetzungen um den beschleunigten Ausbau von Verkehrswegen, die Straffung von Genehmigungsverfahren und die raschere Ausweisung neuer Gewerbegebiete in der ehemaligen DDR zeigen deutlich, daß sich zumindest dort der Wind der öffentlichen Diskussion gegen Ökologen und Naturschützer gedreht hat. In der Tat läßt sich ein kurzfristiger Konflikt zwischen ökologischen Forderungen und der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen nicht leugnen. Die Frage ist allerdings: Gibt es zu einer ökologisch orientierten Wirtschaftspolitik auch in den östlichen Bundesländern eine langfristige Alternative? Und wenn man diese Frage – fast schon pflichtgemäß – verneint, ergibt sich daraus die weitergehende Frage: Wie kann diese Einsicht in eine praktikable kurzfristige Wirtschaftspolitik umgesetzt werden?

Eines ist klar: Eine forcierte Wachstumspolitik nach dem Muster der fünfziger und sechziger Jahre in der alten Bundesrepublik kann keine Lösung der arbeitsmarktpolitischen Probleme in den neuen Bundesländern sein. Dagegen spricht allein schon das Ausmaß der erforderlichen – fast schon astronomischen – Wachstumsraten, die im vorliegenden Band in dem Beitrag von Erich Bach vorgerechnet werden: "Selbst durchschnittliche Wachstumsraten von 8,8%, ähnlich denen Westdeutschlands in den ersten Jahren nach der Währungsreform, würden das Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands erst in

fünf Jahren auf das im Westen bereits 1989 erreichte Niveau bringen. Unter der Annahme eines durchschnittlichen Wachstums in Westdeutschland von jährlich 2% würde Ostdeutschland das westdeutsche Sozialprodukt in 19 Jahren erreichen; bei gleicher Annahme für Westdeutschland und einem jährlichen Wachstum von 5% in Ostdeutschland würde dies sogar 39 Jahre dauern" (siehe Seite 19).

Solche exorbitanten Wachstumsraten sind nicht nur unrealistisch, ihre Durchsetzung im Rahmen einer forcierten Wachstumspolitik riefte derart verheerende ökologische Folgen hervor, daß nicht nur die natürlichen, sondern auch die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen im vereinigten Deutschland langfristig untergraben würden. Überall sind die Grenzen einer traditionellen Wachstumspolitik erkennbar: Eine weitere Steigerung des ohnehin im internationalen Vergleich überhöhten Exportanteils erscheint kaum möglich und schon gar nicht sinnvoll. Auch die Vorstellung, daß die Arbeitsmarktprobleme in den östlichen Bundesländern durch verstärkte Migration von Arbeitskräften in den industrialisierten Westen behoben werden könnten, findet keine Bestätigung in den bisherigen Erfahrungen mit einer passiven regionalen Sanierung, sei es innerhalb des alten Bundesgebietes, sei es etwa in Ländern wie Italien, das nun schon über Jahrzehnte eine ökonomische Zweiteilung zwischen einem reichen Norden und einem armen Süden zu bewältigen hat. Zwar findet überall Migration statt, aber diese führt keineswegs zu den erwarteten Ausgleichseffekten auf Beschäftigung und Lohnhöhe. Vielmehr ist zu befürchten, daß gerade die gut ausgebildeten und leistungsfähigen Arbeitskräfte den östlichen Bundesländern durch Wegzug in den 'reicheren Westen' verlorengehen, so daß gerade dort das für einen sinnvollen ökonomischen Aufbau dringend erforderliche 'Humankapital' nicht mehr zur Verfügung steht.

Damit würden sich die bereits bisher bestehenden Probleme verschärfen: Der Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung ist bei weitem noch nicht abgeschlossen, und es sind noch gravierende Mängel in der öffentlichen und privaten Infrastruktur der ehemaligen DDR auszugleichen. Alle bisherigen Erfahrungen sprechen dagegen, hier auf eine weitgehende Selbstläufigkeit des Wirtschaftsprozesses zu setzen. Zum einen würden die ökonomischen Prozesse in vielen Fällen zuviel Zeit in Anspruch nehmen, wenn sie nicht politisch abgesichert

und unterstützt werden, und zum anderen würden gerade manche Ergebnisse einer reinen Selbstläufigkeit – wie der Verlust qualifizierter Arbeitskräfte – das ohnehin schwache endogene Potential jener Regionen, auf das ja gerade Marktökonomien vordringlich setzen, noch weiter schwächen.

In der Tat gibt es Wachstumfelder, auch und gerade in den neuen Bundesländern. Sie liegen aber, wie die Beiträge des vorliegenden Bandes an vielen konkreten Einzelbeispielen zeigen, vor allem im Bereich der ökologischen Sanierung und der ökologischen Umstrukturierung. Allerdings sind dies Aufgaben, die zu einem erheblichen Teil der öffentlichen Finanzierung bedürfen. Daraus ergeben sich auch noch für längere Zeit – vermutlich sogar über mehr als ein Jahrzehnt – enorme Anforderungen an eine – politisch vielleicht nicht immer beliebte, aber ökonomisch und ökologisch unbedingt erforderliche – Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten der neuen Bundesländer. Zugleich muß auch immer wieder darauf geachtet werden, daß unter dem Druck der noch gravierenderen Umweltprobleme in der ehemaligen DDR auch die in der alten Bundesrepublik real existierenden Defizite und Mängel in der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht übersehen werden. Auch wenn sich die Beiträge des vorliegenden Bandes vor allem auf verschiedene Problembereiche in den neuen Bundesländern beziehen, wird doch bei genauer Lektüre immer wieder deutlich, daß in vielen Bereichen ganz analoge Probleme in der 'alten Bundesrepublik' festzustellen sind.

2. Die Beiträge im einzelnen

Erich Bach geht in seinem Text auf die Möglichkeiten und die konkreten Formen der Ausgestaltung von Beschäftigungsgesellschaften ein. Er stellt die Entwicklung des Wirtschaftsverlaufs in den neuen Bundesländern dar und zeigt damit zugleich, wie notwendig es ist, einen Prozeß zu organisieren, der das Arbeitskräfteangebot mit dem Bedarf nach Umweltsanierung in Einklang bringt. Nach einer systematischen Darstellung der Ziele und Aufgaben von Beschäftigungsgesellschaften werden wichtige Erfahrungen aus den alten Bundes-

ländern, unter anderem das Beispiel der 'Stahlstiftung Saarland', dargestellt. Aus einer Analyse bestehender Ansätze in den neuen Bundesländern kommt der Verfasser schließlich zu einer Diskussion verschiedener Organisationsformen von Beschäftigungsgesellschaften, die schließlich mit den Erfordernissen einer ökologisch orientierten regionalen Strukturpolitik verglichen werden.

Kai Schlegelmilch stellt sodann dar, unter welchen Bedingungen die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern umstrukturiert wurden und welche Probleme aus der wirtschaftlichen Situation heraus vordringlich zu lösen sind. Damit wird ein charakteristisches Bild vermittelt, das für die Mehrzahl der Städte und Gemeinden zutreffend ist und den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung seit der 'Wende' widerspiegelt. Daraus leitet der Autor eine Reihe von Aussichten und Empfehlungen ab, die aus seiner Sicht sowohl unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten als auch zur Erreichung von Zielsetzungen anderer Politikbereiche gerechtfertigt, ja erforderlich sind.

Im Zusammenhang mit dem proklamierten Ziel des Wirtschaftswachstums sowie unternehmensbezogener Agglomerationsvorteile werden von *Michael Heine* und *Andreas Schikora* regionalpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern bewertet. Aus der Analyse der bisherigen Regionalpolitik in den alten Bundesländern und deren Effizienz leiten die beiden Autoren Alternativen für den Bereich der neuen Bundesländer ab. Mit einer Beschreibung von derzeitigen Defiziten bei der Anwendung regionalplanerischer Instrumente und der Möglichkeiten zum gezielten Einsatz diverser Fördermittel wird zu Vorschlägen übergeleitet, die eine Reform der Regionalpolitik in der Bundesrepublik insgesamt erfordern. Gleichzeitig werden die Grenzen regionalpolitischer Eingriffe deutlich gemacht.

Ausgehend von der Erwartungshaltung, die in den neuen Bundesländern hinsichtlich der westdeutschen Umweltgesetzgebung gehegt wurde, formuliert *Christine Kunert* Erfahrungen und Probleme bei der Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Raumordnung und Landesplanung. Konflikte zwischen dem wirtschaftlichen Erfordernis zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und einer langfristigen und vorsorgenden kommunalen Umweltpolitik werden dabei besonders am Beispiel der Flächennutzungsplanung

kenntlich gemacht. Einen ähnlichen Ansatz für seinen Beitrag wählt *Heinz Kroske*, indem er am Beispiel der Straßenplanung eine konkrete Umweltverträglichkeitsprüfung inhaltlich vorstellt. Daran anknüpfend diskutiert er Inhalt und Methodik bei der Festlegung von Umweltqualitätszielen und gibt damit Anstöße für weiterführende interdisziplinäre Forschungsaufgaben.

Die regionalen Auswirkungen von Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur werden von *Walter Komar* am Beispiel des besonders belasteten Raumes Halle/Merseburg dargestellt. Es wird gezeigt, wie historisch gewachsene Produktionsstandorte von der Anpassung an die Marktwirtschaft verändert und Standortvorteile in der Planwirtschaft unter den neuen Bedingungen in gravierende Nachteile verkehrt werden. Die ökologische Sanierung der Region wird vom Autor als integraler Bestandteil des wirtschaftlichen Strukturwandels beschrieben, und es wird der Versuch unternommen, quantifizierte Aussagen zum erforderlichen Investitionsumfang zu treffen.

Frank Welskop stellt potentielle Konfliktbereiche dar, die sich aus der Errichtung eines Großflughafens in der Region Berlin/Brandenburg ergeben können. Aus der Bewertung der ökologischen Probleme des Flugverkehrs werden Thesen abgeleitet, die eine umfassende Neuorientierung der gesamten Verkehrspolitik im Großraum Berlin erforderlich werden lassen.

Liane Möller behandelt in ihrem Beitrag regionale Probleme der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung in den neuen Bundesländern. Nach einer Darstellung der Entwicklung dieser Probleme werden die zukünftigen Aufgaben der Kommunen und die erforderlichen Investitionsprogramme geschildert. Das Spezifikum dieser notwendigen Programme ergibt sich dabei aus einer Besonderheit der Wasserwirtschaft in der ehemaligen DDR, durch die die Wasserversorgung gegenüber der Abwasserentsorgung deutlich präferiert worden war.

Jörg Köhn entwickelt in seinem Beitrag aufgrund einer beispielhaften Beschreibung von Konfliktpotentialen ein allgemeines Konzept eines Ansatzes für integrativen Umweltschutz im Raum. Köhn geht dabei vor allem auf Möglichkeiten des Innovations-Managements zur Kombination technischer und naturnaher Verfahren im ländlichen Raum ein. Dabei werden insbesondere Ansätze zur Kombination von

Kostenminimierung und Umweltentlastung berücksichtigt sowie Punkte aufgelistet, an denen weiterer Forschungsbedarf besteht.

Sodann untersucht *Karsten McGovern* speziell die Möglichkeiten ökologieorientierter kommunaler Gewerbepolitik in den neuen Bundesländern, vor allem am Beispiel der besonderen ökonomischen und politischen Restriktionen, die sich in der Stadt Brandenburg wie in vielen anderen ostdeutschen Kommunen stellen; stichwortartig seien hier nur die mangelnde kommunale Finanzausstattung, ungeklärte Eigentumsfragen, ökologische Altlasten, Mangel an technologischem und administrativem Wissen sowie das Problem der Arbeitslosigkeit genannt. Unter diesen Bedingungen hat eine ökologisch orientierte Gewerbepolitik sicherlich einen schweren Stand; wie McGovern aber anhand seiner Auswertungen der empirischen Befunde in Brandenburg/Havel zeigt, gibt es auch unter diesen einschränkenden Bedingungen durchaus Handlungsmöglichkeiten für eine bewußte ökologisch orientierte Gewerbepolitik, die es im politischen Raum zu erhalten und im wirtschaftlichen Bereich auszubauen gilt.

Schließlich gibt *Rudolf Siebert* einen interessanten Überblick über die verschiedenen regionalen und sektoralen Förderinstrumentarien auf EG-Ebene, insbesondere über die europäischen Strukturfonds, basierend auf der Einschätzung, daß dieses Instrumentarium bisher in den neuen Bundesländern zu wenig bekannt ist und dessen Einsatz gerade angesichts der dort auf allen Ebenen unzureichenden Finanzausstattung besonders sinnvoll erscheint. Er weist zugleich darauf hin, daß dem Einsatz der europäischen Fördermittel in den von ihm angesprochenen Problembereichen – vor allem Infrastruktur, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, berufliche Eingliederung von Jugendlichen sowie Maßnahmen im Bereich von Landwirtschaft und Umwelt – sicherlich administrative Hemmnisse gegenüberstehen werden, die er aber für grundsätzlich überwindbar hält.

3. Zur Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes sind aus mehreren Tagungen der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik hervorgegangen, die Ende 1989 gegründet wurde. Sie entstand ursprünglich

mit dem Ziel, ein Forum für ökologisch orientierte Wirtschaftswissenschaftler unterschiedlicher Ausrichtung und verschiedener Tätigkeitsfelder einzurichten. Die Arbeitsgruppe nutzte die Öffnung der deutsch-deutschen Grenze, um in einer ersten gemeinsamen Stellungnahme von Umweltökonomern aus beiden Teilen Deutschlands im März 1990 zu fordern, es dürfe "keinen ökonomischen Neubeginn für die DDR ohne ökologischen Strukturwandel"¹ geben. Seitdem haben sich die in der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik mitwirkenden Umweltökonomern aus Ost und West immer wieder getroffen und mehrere Stellungnahmen zu drängenden ökologisch-ökonomischen Fragen, wie etwa der Klimaschutzpolitik oder für eine Neugestaltung der Energiepolitik, abgegeben.² Diese nun schon über zwei Jahre alte Zusammenarbeit wird im vorliegenden Band fortgesetzt, der sich diesmal vor allem auf der konkreten Ebene von Kommunen und Regionen in den neuen Bundesländern mit Problemen und Handlungsmöglichkeiten in der Umweltpolitik 'vor Ort' auseinandersetzt.

Ein wichtiges Problem der gegenwärtigen Umgestaltung von Forschung und Lehre in den neuen Bundesländern sollte hier nicht unerwähnt bleiben: Angesichts der allgemein anerkannten drängenden umweltpolitischen Probleme auf dem Territorium der ehemaligen

- 1 Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik: "Kein ökonomischer Neubeginn für die DDR ohne ökologische Strukturreformen". Abdruck in der Zeitschrift für angewandte Umweltforschung Jg. 3, Heft 2, 117-125, in: Ökologische Briefe Nr. 15/1990, 17-21 und in der Frankfurter Rundschau (Dokumentation) vom 7.4.1990, Redaktionstitel 'Wenn sich die DDR auch als Billignaturland präsentiert'.
- 2 "Klimastabilisierung als Herausforderung an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – Vorschläge der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik". Abdruck in Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/90, 1502-1513, Frankfurter Rundschau (Dokumentation) vom 29.11.1990; "Klimaschutz braucht Taten statt großer Worte – Vorschläge der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik für ein Aktionsprogramm der Bundesregierung" (Redaktionstitel), in: Informationsdienst der Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung, 7. Jg., Heft 1, 1992, 16-20; Abdr. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 37. Jg., Heft 4, 1992, 491-501; Frankfurter Rundschau (Dokumentation) vom 10.4.1992.

DDR mutet es nicht nur die Mitglieder der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik sehr seltsam an, daß oftmals Ansätze einer ökologisch orientierten Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, die an Hochschulen und Forschungseinrichtungen teilweise bereits vor der Wende bestanden und danach zunächst zielgerichtet weiterentwickelt wurden, im Kontext einer Neuorientierung der Wissenschaftslandschaft nach westdeutschem Vorbild nicht etwa gefördert, sondern in vielen Fällen blockiert und liquidiert wurden und werden. Zur selben Zeit erlebt die Umweltökonomie an westdeutschen Universitäten einen förmlichen Boom. Eine derartige Entwicklung ist nicht nur widersinnig, sondern – gerade angesichts der drängenden Umweltprobleme in der ehemaligen DDR – auch in der Realität verhängnisvoll. Die politisch Verantwortlichen sollten daher mehr als bisher darüber nachdenken, ob es nicht unvernünftig ist, eine Konzeption von Wirtschaftswissenschaften in die neuen Bundesländer zu exportieren, deren Überlebtheit in den wissenschaftlichen Einrichtungen der alten Bundesrepublik zunehmend anerkannt wird.

Daß trotz dieser Widrigkeiten die ökologisch orientierten Ökonomen in der ehemaligen DDR nicht aufgegeben haben, wird nicht zuletzt durch die Tatsache belegt, daß sie im vorliegenden Band für über die Hälfte der Beiträge verantwortlich zeichnen. Dabei zeigt ein Überblick über die verschiedenen Themen des Sammelbandes eine breite Palette unterschiedlicher umwelt- und sozialpolitischer Handlungsfelder, zumal in den fünf neuen Bundesländern. Selbstverständlich ist die in diesem Band vorgeführte Problemliste bei weitem nicht erschöpfend. Wir hoffen aber, daß die hier diskutierten Einzelprobleme auch als exemplarische Fallstudien in dem Sinne verstanden werden können, als sie zugleich auch Hinweise darauf liefern, wie in diesen und eben auch anderen Problemfeldern durch eine breite politische Konsensbildung, durch administrative und ökonomische Instrumente der Umweltpolitik und grundsätzlich durch eine an den jeweils behandelten konkreten Einzelfällen geprägte Rückbesinnung auf die ökologischen Grundlagen unseres Wirtschaftens auch neue Handlungsmöglichkeiten erschlossen werden können. Wenn im vorliegenden Band die ökologische und soziale Problematik der neuen Bundesländer im Vordergrund steht, so bedeutet dies keineswegs, daß in der 'alten' Bundesrepublik kein Handlungsbedarf bestünde; vielmehr gilt

gerade umgekehrt, daß aus den Defiziten in der ehemaligen DDR auch viel über Versäumnisse und Fehlentwicklungen in den westlichen Bundesländern gelernt werden kann. Wir hoffen daher, daß die hier präsentierten Fallstudien auch wichtige Hinweise dafür geben, wie in vergleichbaren Problemsituationen dieseits und jenseits der ehemaligen innerdeutschen Grenze ökologisch verantwortliches Handeln von Politik und Wirtschaft in der Zukunft aussehen sollte.

Heidelberg, Berlin, Kassel
Februar 1992

Hans Diefenbacher
Christine Kunert
Hans G. Nutzinger