

Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen	91
Ökologische Sanierung in den neuen Bundeslän- dern — Voraussetzungen für eine ökonomisch und sozial verträgliche Gestaltung	98

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 10/91

Berlin

7. März 1991

58. Jahrgang

Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen¹

Die ostdeutsche Wirtschaft befindet sich in einer schweren Anpassungskrise, nachdem die abrupte Einführung von Marktwirtschaft und internationalem Wettbewerb schlagartig die gewaltigen Strukturprobleme der Wirtschaft offengelegt hatten. Gemildert wird die Krise durch große staatliche Finanzströme, die von West nach Ost fließen und dort die Einkommensentwicklung stabilisieren. Dennoch reichen die Mittel längst nicht aus, die vielen Löcher zu stopfen. Mehr Mittel sind aber erforderlich, um die Talfahrt zu stoppen und Wachstumsimpulse zu vermitteln. Auch wenn im Mittelpunkt einer Wachstums- und Modernisierungsstrategie das Engagement privater Investoren stehen muß, ist ein zügiger Ausbau der öffentlichen Infrastruktur unabdingbare Voraussetzung für einen solchen Prozeß. Infrastrukturausgaben erhöhen aufgrund ihres Vorleistungscharakters nicht nur das Wachstumspotential der privaten Produktion oder die Lebensqualität der Menschen, sondern sie ziehen selbst unmittelbare Produktions- und Beschäftigungseffekte nach sich. Auch wenn sich die Finanzlage der ostdeutschen Länder und Kommunen durch die jüngsten Maßnahmen — volle Beteiligung der neuen Länder am Umsatzsteueraufkommen, Verzicht der Bundesregierung auf ihren Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“ — verbessert hat, fehlen Mittel zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur in Ostdeutschland.

Der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in den neuen Bundesländern ist riesig. Allein zur Lösung der dringlichsten Umweltprobleme — Abwasserbeseitigung, Verbesserung der Trinkwasserqualität, Verringerung der Luftbelastung — sind jährlich zweistellige Milliardenbeträge erforderlich. Hinzu tritt der riesige Bedarf im Verkehrssektor, in der Telekommunikation, im Wohnungsbau und in der Stadtentwicklung. Zum Teil müssen die Aufgabenfelder miteinander verknüpft werden, z.B. die Stadtsanierung mit Energiesparmaßnahmen. Natürlich handelt es sich hierbei auch um Aufgaben, die unmittelbar nicht nur von den Gebietskörperschaften, sondern von anderen Trägern — z. B. öffentlichen Unternehmen oder auch von privaten Anbietern — wahrgenommen werden können. Auf alle Fälle sollten die Maßnahmen in Gesamtkonzepte regionaler und lokaler Entwicklung eingebettet werden.

Alle Forderungen nach einer Infrastrukturoffensive kontrastieren mit der Finanzlage von Bund, Ländern und Ge-

meinden. Die Kassen der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden sind leer, und auch der Bundeshaushalt wird mit mindestens 70 Mrd. DM einen hohen Fehlbetrag aufweisen. Dagegen dürfte sich die finanzielle Situation der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden entspannen. Soll „kooperativer Föderalismus“ nicht bloße Worthülse sein, so müssen entschieden mehr öffentliche Mittel von West nach Ost transferiert werden: Dies geht nur, wenn das bestehende System des Finanzausgleichs — sowohl des vertikalen als auch des horizontalen — neu gestaltet wird. Ein erster Schritt in dieser Richtung ist mit den jüngsten finanzpolitischen Beschlüssen — Steuererhöhung, volle Beteiligung der neuen Länder am Umsatzsteuerauf-

¹ Dieser Bericht basiert auf einem Gutachten des DIW für die Hans-Böckler-Stiftung: Ein öffentliches Infrastrukturprogramm für Ostdeutschland. Bearb.: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener, Berlin, im Februar 1991 (unveröffentlichtes Manuskript).

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in Ostdeutschland¹⁾
in Mrd. DM

	1991			1992			1993			1994		
	Länder	Gemein- den	Ins- gesamt	Länder	Gemein- den	Ins- gesamt	Länder	Gemein- den	Ins- gesamt	Länder	Gemein- den	Ins- gesamt
Einnahmen	53	33	74	52	36	76	51	38	76	50	40	76
Steuern	18	3	21	20	5	25	22	6	28	26	8	34
Fonds „Deutsche Einheit“	23	12	35	18	10	28	13	7	20	7	3	10
Gebühren, Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit u. ä. von Gebietskörperschaften	2	6	8	3	9	12	4	12	16	5	15	20
	10	12	10	11	12	11	12	13	12	12	14	12
Ausgaben	67	43	97	71	45	102	79	47	112	89	52	126
Personalausgaben ²⁾	18	10	28	21	12	33	26	14	40	32	17	49
Sachaufwendungen	8	7	15	9	8	17	9	9	18	10	10	20
Übertragungen	38	19	44	37	17	40	37	15	38	38	15	38
an Dritte	25	19	44	23	17	40	23	15	38	23	15	38
Gebietskörpersch. ³⁾	13	—	—	14	—	—	14	—	—	15	—	—
Sachinvestitionen	3	7	10	3	7	10	4	8	12	4	8	12
Zinsausgaben ⁴⁾	—	—	—	1	1	2	3	1	4	5	2	7
Defizit	—14	—10	—23	—19	—9	—26	—28	—9	—36	—39	—12	—50

1) Einschl. Ostberlin. — 2) Unterstellt ist, daß die Personalausgaben 1994 rund 75 vH des westdeutschen Niveaus erreicht haben werden. 1990 waren es 35 vH; 1991/92 wird der Personalstand reduziert. — 3) Kommunalen Finanzausgleich: Unterstellt ist, daß die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 40 vH der Steuereinnahmen der Länder erhalten. 4) Ohne Zinsen für Altsschulden aus der Wohnungswirtschaft.

Quelle: Schätzungen des DIW.

kommen, Verzicht des Bundes auf seinen Fondsanteil —
getan.

**Länder- und Gemeindefinanzen im Beitrittsgebiet —
eine Projektion**

Eine Schätzung der Ausgaben und Einnahmen der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Dies ist einmal auf die schmale gesamtwirtschaftliche Informationsbasis zurückzuführen, hängt aber auch damit zusammen, daß die staatlichen Aufgaben und Institutionen in Ostdeutschland derzeit einem radikalen Wandel unterworfen sind. Die hier vorgelegte Projektion der Einnahmen und Ausgaben versteht sich als Bestandsaufnahme der aktuellen Probleme und als Versuch, sie in ihrer mittelfristigen Tragweite zu quantifizieren. Zugleich sollen die finanziellen Spielräume für eine bedarfsgerechte Infrastrukturpolitik skizziert werden.

Grundlage der Projektion ist die Schätzung des Steueraufkommens. Diese orientiert sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ beim Bundesminister der Finanzen vom Dezember 1990 und basiert auf der Vorstellung, daß es in den neuen Bundesländern schon bald zu einem nachhaltigen Aufschwung kommt.

Für die Prognose der Lohnsteuer hat sich der Arbeitskreis auf ein im DIW entwickeltes Lohnsteuermodell gestützt. In diesem Modell sind Informationen über Haushalte von Arbeitern und Angestellten nach verschiedenen sozio-ökonomischen Merkmalen verarbeitet worden.

Bis 1994 können die ostdeutschen Länder und Kommunen mit einem kräftig steigenden Steueraufkommen rechnen, sofern sich die gesamtwirtschaftliche Projektion erfüllt. Dennoch bleibt das Volumen vergleichsweise gering: Zwar dürften die Pro-Kopf-Einkommen der Beschäftigten kräftig expandieren, dämpfend wirken sich aber die — gemessen am Einkommensniveau — hohen Freibeträge und die Arbeitslosigkeit aus. Zudem sind in der Aufbauphase der ostdeutschen Wirtschaft die ertragsabhängigen Steuern wenig ergiebig (auch wird die Investitionszulage aus dem Aufkommen gezahlt). Das ostdeutsche Steueraufkommen wird auf längere Sicht noch von den Verbrauchsteuern geprägt; die aber fließen überwiegend in die Bundeskasse. In der Projektion wurden die jüngsten finanzpolitischen Maßnahmen berücksichtigt.

Wichtigste Einnahmequelle der neuen Länder und ihrer Gemeinden werden 1991 die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ sein. Die Leistungen aus dem Fonds sind degressiv gestaffelt, letztmalig werden 1994 Mittel an die neuen Länder und ihre Gemeinden verteilt. Nach dem

Verzicht des Bundes auf seinen Anteil zur Finanzierung der zentralen Aufgaben in den neuen Bundesländern können die Länder und Gemeinden in diesem Jahr insgesamt 35 Mrd. DM erwarten; 1994 werden es nur noch 10 Mrd. DM sein. Per Saldo reichen die erwarteten Steuermehreinnahmen — folgt man der Projektion — nicht aus, die jährlichen „Mindereinnahmen“ aus dem Fonds zu kompensieren. Zwar dürften auch die Gebühren, insbesondere für die Gemeinden, rasch an Bedeutung gewinnen, weil viele Einrichtungen in den neuen Bundesländern immer weniger subventioniert und vermehrt über Gebühren finanziert werden. Doch können selbst höhere Gebühreneinnahmen die strukturelle Steuerschwäche nicht verdecken, zumal auch die Einkommenssituation in Ostdeutschland beachtet werden muß.

Wie sich die Umstrukturierung der öffentlichen Aufgaben in den neuen Bundesländern auf die öffentlichen Haushalte auswirken wird, ist nur schwierig abzuschätzen. Im Staatsapparat der ehemaligen DDR waren, relativ gesehen, erheblich mehr Arbeitskräfte beschäftigt als in der bundesdeutschen Administration. Dies galt vor allem für Schulen, Hochschulen und die sozialen Dienste (neben dem Militär- und Sicherheitsbereich), also für Aufgaben, die im föderativen System von den Ländern und Kommunen wahrgenommen werden. Eine Anpassung an westdeutsche Maßstäbe ist wahrscheinlich. In der Projektion wird unterstellt, daß sich die Anpassung nicht abrupt vollzieht. Gemessen an den Verhältnissen in Westdeutschland könnten in den neuen Bundesländern und ihren Kommunen über 900 000 Arbeitnehmer beschäftigt werden, davon fast 550 000 in den Länderverwaltungen. Es wird damit gerechnet, daß 1991 im Jahresdurchschnitt noch 1,1 Mill. und 1992 rund 1 Million Arbeitnehmer in diesen Institutionen beschäftigt sind; 1993 wird dann das „Soll“ erreicht sein.

Gegenwärtig betragen die Einkommen in Ostdeutschland etwa 40 vH der Einkommen in den alten Bundesländern. In der Projektion wird unterstellt, daß sich der Einkommensabstand noch in diesem Jahr verringert und die Personalausgaben 1994 rund 75 vH des westdeutschen Niveaus erreichen.

Die große Unbekannte in der Projektion ist das Subventionsvolumen, mit dem die neuen Länder und ihre Kommunen konfrontiert sind. Die Gemeinden sind gemäß Einigungsvertrag für die Wohnungsbestandspolitik und die Neubauförderung zuständig. Sie müssen etwa 3/5 des hochsubventionierten Mietwohnungsbestandes übernehmen. Die Lücke zwischen Mieterträgen und tatsächlichem Aufwand ist gewaltig, nur ein Fünftel der Kosten wird aus den Mieten gedeckt². Wegen des hohen Instandsetzungsbedarfs werden selbst kräftige Mietanhebungen in Ostdeutschland das Subventionsvolumen nur wenig mindern. Der jährliche Fehlbetrag beim kommunalen Wohnungsbestand wird, einschließlich des Kapitaldienstes für Altkredite, auf rund 9 Mrd. DM geschätzt; Fördermittel für den Wohnungsneubau sind nicht einge-

rechnet. Auch der Energie- und Verkehrssektor wird zunächst noch stark subventioniert werden. Der Bedarf wird in den nächsten Jahren aber kleiner, da die kommunalen Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen ihre Gebühren kräftig heraufsetzen.

Die ostdeutschen Kommunen werden zunächst nicht mit einer explosiven Zunahme der Aufwendungen an Sozialhilfe konfrontiert: Das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld liegt in der Regel über der Grenze für den Bezug von Sozialhilfe. Wohl aber werden den ostdeutschen Kommunen — wie den westdeutschen Gemeinden auch — Leistungen für Hilfen in besonderen Lebenslagen (Pflege und Krankenhilfe, Hilfen für Behinderte) übertragen; ein Teil dieser Hilfen wird aber den Kommunen von anderen Trägern erstattet. Längerfristig werden auf die Kommunen auch im Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit Belastungen zukommen. Kurzfristig müssen die Kommunen für die Fehlbeträge in der ambulanten Krankenversorgung einspringen.

Vermutlich werden sich die Länder an dem hohen kommunalen Subventionsaufwand beteiligen, indem sie den Gemeinden Finanzhilfen gewähren. Hinzu kommen Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs: Wie in Westdeutschland werden die Kommunen von den Ländern Zuweisungen und Zuschüsse — allgemeine und zweckgebundene — erhalten. Die Mittel werden in den westdeutschen Ländern nach speziellen, von Land zu Land differierenden Bedarfs- und Steuerkraftkriterien vergeben; ihre Entwicklung orientiert sich am Steueraufkommen der Länder. Den hier vorgelegten Berechnungen liegt eine „Verbundquote“ von 40 vH zugrunde. Danach könnten die ostdeutschen Kommunen 1991 Zuweisungen in Höhe von 7 Mrd. DM erwarten, 1994 wären es 10 Mrd. DM.

Aber auch die Länder können mit Einnahmen aus anderen Haushaltstöpfen rechnen: Neben den Mitteln aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ fließen ihnen Mittel aus dem Bundeshaushalt zu. Hierbei handelt es sich vor allem um Finanzhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG (Bau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) und die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 3 und 4 GG (z.B. Städtebauförderung, Krankenhausfinanzierung, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Ausbildungsförderung). In der Projektion sind für 1991 10 Mrd. DM angesetzt; diese Summe entspricht etwa dem westdeutschen Pro-Kopf-Niveau.

Stellt man projizierte Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Länder und Kommunen gegenüber, so errechnen sich erhebliche Fehlbeträge. Nach den jüngsten Beschlüssen werden sie allerdings — zunächst jedenfalls — viel niedriger ausfallen als ursprünglich erwartet. Die

² Vgl. hierzu Bernd Bartholmai und Manfred Melzer: Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Bundesländer. Gutachten des DIW im Auftrage des Verbandes öffentlicher Banken, Berlin, November 1990.

Defizite werden sich binnen vier Jahren mehr als verdoppeln und 1994 50 Mrd. DM erreichen. Diese rapide Zunahme schlägt sich in den Zinsausgaben nieder, die schon 1994 — folgt man den Annahmen der Projektion — mit 7 Mrd. DM zu Buche schlagen. Hierbei handelt es sich nur um die Zinsverpflichtungen, die aus der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes im Projektionszeitraum resultieren; es wurde ein Zinssatz von 8 vH unterstellt.

In der Rechnung wird auch deutlich, daß die Steuereinnahmen und sonstigen Mittel nicht ausreichen, die laufenden Ausgaben der neuen Länder und ihrer Gemeinden zu decken; ein Teil dieser Ausgaben müßte über Kredite finanziert werden. Dies gilt erst recht für die Investitionsausgaben. Die Finanzlage der Kommunen sieht nicht viel besser aus: Unter den hier getroffenen Annahmen sind die jährlichen Haushaltsdefizite größer als die Sachinvestitionen. Das in der Projektion unterstellte Investitionsvolumen macht pro Kopf gerechnet etwa drei Viertel des von den westdeutschen Ländern und Gemeinden investierten Betrags aus. Es bleibt weit hinter dem Bedarf zurück, wäre aber vor dem Hintergrund der relativ engen haushaltsrechtlichen Vorschriften unter den gegebenen Verhältnissen als Obergrenze zu interpretieren.

Ausgestaltung eines öffentlichen Infrastrukturprogramms...

Als Größenordnung für ein öffentliches Infrastrukturprogramm werden 15 Mrd. DM pro Jahr als zusätzliche Ausgaben unterstellt. Dieses Volumen ist das Anderthalbfache der Investitionen in der „Status quo-Projektion“ (vgl. Tabelle 1). Unter Kapazitätsgesichtspunkten ist dieses Volumen nicht problematisch, weder kurz- noch mittelfristig. Wenn es kurzfristig zu Engpässen kommen sollte, so lägen sie im Verwaltungsbereich der Kommunen: Ungenügende Qualifikation im Bereich Bau- und Planungsrecht, ungeklärte Eigentumsverhältnisse und das Fehlen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sind die Stichworte. Der Zeitbedarf für die Planung, für die Erstellung von Bauplänen und die Genehmigungen ist auch in Westdeutschland groß.

Ziel des Programms muß es sein, eine deutliche Erhöhung der kommunalen Investitionen zu erreichen und dabei „Mitnahmeeffekte“ in engen Grenzen zu halten. Deshalb sollten entweder die Mittel zweckgebunden sein oder in Form von Zuschüssen, die eine Eigenbeteiligung voraussetzen, an die Gemeinden gewährt werden. Die Kopplung von Zuschüssen an eine Eigenbeteiligung verstärkt die Hebelwirkung des Programms. Es müssen aber auch Kommunen begünstigt werden können, die schon so hoch verschuldet sind, daß sie keine eigenen Mittel einbringen können. Somit empfiehlt sich eine Kombination von zweckgebundenen Mitteln und Investitionszuschüssen, wobei finanzstarken Kommunen vor allem Zuschüsse gewährt werden sollten.

...und unmittelbare Beschäftigungsäquivalente

Unterstellt wird, daß von dem Programmvolumen etwa 3 Mrd. DM auf Ausrüstungen und 12 Mrd. DM auf Bauten entfallen; diese Relation entspricht der Struktur der öffentlichen Investitionen in Westdeutschland.

Aus der Input-Output-Rechnung für die westdeutsche Wirtschaft ist zu ersehen, daß die Hälfte der Bauinvestitionen auf Vorleistungen aus anderen Sektoren entfällt. Von der Nachfrage nach Vorleistungen profitieren vor allem Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien (Steine und Erden, eisenschaffende Industrie), der Stahlbau, die elektrotechnische Industrie, das Handwerk, der Verkehrssektor und der Dienstleistungsbereich.

Schwierig zu prognostizieren ist der Anteil an der Produktion, der in Ostdeutschland verbleibt und der Teil, der aus Westdeutschland und zu einem kleinen Teil auch aus dem Ausland importiert wird. Es wird unterstellt, daß die Hälfte der Ausrüstungen und auch der Vorleistungen aus Westdeutschland (bzw. aus dem Ausland) bezogen wird. Ferner wird angenommen, daß ein Viertel der Wertschöpfung des Bauhaupt- sowie des Ausbaugewerbes von westdeutschen Unternehmen erbracht wird. Von den 15 Mrd. DM Investitionsvolumen entfallen demnach 10 Mrd. DM an Produktion auf Ostdeutschland³.

Will man der Nachfrage, die in Ostdeutschland unmittelbar produktionswirksam wird, einen Beschäftigungseffekt zurechnen, so muß berücksichtigt werden, daß sich sowohl Einkommen wie Produktivität in der Bauwirtschaft und in den Sektoren, die die Vorleistungen erbringen, mittelfristig dem Niveau im Westteil der Bundesrepublik angleichen. Zumindest die Lohnanpassung dürfte sich schneller vollziehen als beschäftigungspolitisch angeordnet wäre. Dies verstärkt die Wettbewerbsnachteile der ostdeutschen Baufirmen. In Westdeutschland entsprächen 10 Mrd. DM Produktion einem Beschäftigtenäquivalent von reichlich 100 000 Personen. Geht man davon aus, daß die Anpassung von Einkommen und Produktivität an das Westniveau in zwei bis drei Jahren vollzogen sein wird, dann kann das entsprechende Beschäftigtenäquivalent in Ostdeutschland für 10 Mrd. DM Produktion per Saldo mit etwa 150 000 Personen angesetzt werden.

Induzierte Wirkungen des Programms

Neben diesen unmittelbaren Beschäftigungseffekten werden weitere Wirkungen induziert. Sie zu erfassen, erfordert den Einsatz eines ökonometrischen Modells. Diese übliche Methode läßt sich hier freilich nicht anwenden, weil für Ostdeutschland kein verlässliches Datenmaterial vorliegt. Hinzu kommt, daß sich die ostdeutsche

³ Darin ist ein Vorleistungsanteil für die Ausrüstungen berücksichtigt. Ein unmittelbarer Vergleich mit den Ergebnissen der westdeutschen Input-Output-Analysen ist nicht möglich, vor allem weil der „Importanteil“ der ostdeutschen Wirtschaft als sehr hoch einzuschätzen ist.

Wirtschaft in einer gravierenden Umstrukturierung befindet. Eine breit abgesicherte Prognose und Simulation der direkten und indirekten Effekte von Infrastrukturinvestitionen ist daher nicht möglich.

Auch die Importelastizitäten für die neuen Bundesländer können nicht verlässlich geschätzt werden. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des DIW für das zweite Halbjahr 1990 zeigt für Ostdeutschland eine Relation der Importe zum Bruttosozialprodukt von 65 vH; in Westdeutschland lag sie bei 35 vH. Berücksichtigt man noch das Gewicht der Mieten, Post-, Verkehrs- und anderer Dienstleistungen, dann muß man eine sehr hohe Importabhängigkeit des „frei verfügbaren“ Teils der Haushaltseinkommen annehmen. Selbst wenn die Angebotspalette an Waren und Diensten in Ostdeutschland deutlich verbessert wird, dürfte in nächster Zeit der Ausgaben-Multiplikator in Ostdeutschland kaum größer als Eins sein.

Unter den derzeitigen Verhältnissen wird von der unterstellten zusätzlichen Produktion in Höhe von 10 Mrd. DM und den dadurch erhöhten Einkommen zwar eine zusätzliche Konsumnachfrage ausgelöst; diese wird sich aber nur in relativ geringem Umfang auf ostdeutsche Produkte richten. In Westdeutschland steigt somit die mit dem Infrastrukturprogramm verbundene Nachfrage (Export) nicht nur im Umfang der direkten Vorleistungen und der Produktion, sondern auch „in der zweiten Runde“ über die Konsumnachfrage aus den gestiegenen Einkommen.

Eine exakte Quantifizierung der zusätzlichen Exporte ist nicht möglich. Nach überschlägigen Schätzungen beträgt der Beschäftigungseffekt der in Ostdeutschland induzierten Konsumnachfrage höchstens 50 000 Personen. Zusammen mit dem Primäreffekt von 150 000 Personen wird das Infrastrukturprogramm in Ostdeutschland somit eine Beschäftigungswirkung von maximal 200 000 Personen haben. Darüber hinaus wird ein solches Programm die Standortbedingungen in Ostdeutschland verbessern und damit auch den Anreiz für private Investitionen erhöhen. Beschäftigungseffekte, die damit verbunden sind, können zwar kaum quantifiziert werden, dürften aber nicht unerheblich sein.

Gesamtwirtschaftliche Effekte in Westdeutschland

Die Wirkungen des Infrastrukturprogramms in Westdeutschland lassen sich wie folgt beschreiben. Auf der einen Seite entstehen expansive Effekte infolge der höheren Exporte in die neuen Bundesländer, auf der anderen Seite stellen sich kontraktive Wirkungen ein, wenn die Steuern erhöht werden. Der Nettoeffekt wird mit Hilfe der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute ermittelt. Es modelliert die wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen. Die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte werden anhand der aktuellen Wirtschaftsstruktur und der aus der

Vergangenheit abgeleiteten Verhaltensweisen geschätzt. Die Finanzhilfen an die neuen Länder werden im Modell als Vermögensübertragungen an das „Ausland“ gebucht, die verstärkten Lieferungen als Exporte. Da der Prognosehorizont des Modells nur bis Ende 1991 reicht, werden die entsprechenden Simulationen für den Zeitraum von 1988 bis 1991 durchgeführt. In der Basisvariante wird die wirtschaftliche Entwicklung ohne die zuvor geschilderten Impulse simuliert. In der Alternativsimulation sind diese Impulse enthalten.

Wie bereits erwähnt, ist die Schätzung der durch das Infrastrukturprogramm ausgelösten Exporte in die neuen Bundesländer unsicher. Dem wird mit einer Bandbreite an zusätzlichen Exporten Rechnung getragen. Als Untergrenze werden 5 Mrd. DM, als Obergrenze 10 Mrd. DM jährlich unterstellt.

Von den möglichen Finanzierungsalternativen werden die Kreditfinanzierung sowie — alternativ — die Erhöhung der indirekten und direkten Steuern simuliert. Im Falle der direkten Besteuerung sollen 10 Mrd. DM von den Arbeitnehmern und 5 Mrd. DM von den Arbeitgebern aufgebracht werden. In Tabelle 2 sind die Simulationsergebnisse dargestellt, und zwar als durchschnittliche prozentuale Abweichungen zwischen Basisimulation und Alternativsimulation. Bei einer Kreditfinanzierung entstehen positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte auch in Westdeutschland, während sich im Falle einer Erhöhung der direkten Steuern expansive und kontraktive Effekte ungefähr die Waage halten. Die Erhöhung indirekter Steuern führt dagegen trotz gesteigerter Exporte zu einem Wachstumsverlust, wenn es zu einer sofortigen Preisüberwälzung kommt. Nicht berücksichtigt werden mögliche Überwälzungs- oder Rücküberwälzungsprozesse der direkten Steuererhöhung. Als Bemessungsgrundlage wird vereinfachend der nominale private Verbrauch verwendet; im Falle der Tabaksteuern wird die Steuerlast ausschließlich von privaten Konsumenten getragen, im Falle der Mineralölsteuer werden auch die Wirtschaft und teilweise die öffentliche Hand zur Kasse gebeten.

Generell läßt sich feststellen, daß trotz der unterstellten Bandbreite bei den Exporten in die neuen Bundesländer die Abweichungen der wichtigsten Variablen relativ klein sind. Im Falle der *Kreditfinanzierung* werden über die Exportsteigerung alle anderen Verwendungsbereiche positiv beeinflusst. Bei den Investitionen wirkt der Nachfrageeffekt direkt, beim privaten Verbrauch sind die höheren verfügbaren Einkommen der Auslöser. Die Preiseffekte halten sich in engen Grenzen; sie werden über etwas höhere Lohnabschlüsse als Folge der besseren Wirtschaftsentwicklung induziert. Die Brutto- und Nettoeinkommen der Unternehmen steigen stärker als die der Arbeitnehmer. Die Zahl der Beschäftigten in Westdeutschland erhöht sich um 40 000 bis 80 000 Personen. Die Finanzierungsposition der öffentlichen Hand verschlechtert sich anhaltend, die Schulden steigen insgesamt um reichlich

Tabelle 2

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines ostdeutschen Infrastrukturprogramms auf Westdeutschland*
Differenzen gegenüber Status quo in vH
(4-Jahresdurchschnitt)

	Finanzierung durch					
	Kreditaufnahme		Direkte Steuern		Indirekte Steuern	
	Unter- grenze	Ober- grenze	Unter- grenze	Ober- grenze	Unter- grenze	Ober- grenze
Erwerbstätige	0,1	0,3	—0,1	0,1	—0,2	0,0
Produktivität je Erwerbstätigen	0,1	0,2	—0,0	0,1	—0,3	—0,2
Bruttoinlandsprodukt, real	0,2	0,5	—0,1	0,1	—0,4	—0,2
Privater Verbrauch, real	0,1	0,2	—0,7	—0,6	—1,3	—1,2
Staatsverbrauch, real	0,1	0,2	—0,1	0,0	—0,2	—0,1
Anlageinvestitionen, real	0,3	0,5	—0,1	0,2	—0,6	—0,4
Ausrüstungsinvestitionen, real	0,5	1,0	—0,2	0,3	—1,1	—0,6
Bauinvestitionen, real	0,1	0,1	—0,0	0,0	—0,2	—0,1
Exporte, real	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	1,2
Importe, real	0,4	0,8	—0,2	0,2	—0,8	—0,4
BSP, nominal	0,3	0,7	—0,2	0,1	0,9	1,2
Preisindex des priv. Verbrauchs	0,1	0,2	—0,0	0,0	1,7	1,8
Preisindex des BSP	0,1	0,2	—0,1	0,0	1,3	1,4
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer	0,3	0,7	—0,2	0,2	0,7	1,0
Bruttoeinkommen der Unternehmer	0,6	1,2	0,2	0,7	—0,6	0,0
Volkseinkommen	0,4	0,8	—0,1	0,3	0,3	0,7
Nettoeinkommen der Unternehmer	0,6	1,3	—0,8	—0,2	—0,6	—0,0
Nettolöhne und -gehälter	0,3	0,6	—1,7	—1,4	0,5	0,8
Tariflöhne	0,2	0,4	—0,1	0,1	1,1	1,3
Lohnstückkosten	0,1	0,2	—0,1	0,0	1,1	1,2
nachrichtlich:						
Geldmarktzins (in %-Punkten)	0,1	0,1	—0,1	—0,0	0,2	0,2
Kapitalmarktzins (in %-Punkten)	0,0	0,1	—0,1	—0,0	0,1	0,1
Beschäftigte (in 1000)	40	80	—20	20	—50	—10
Außenbeitrag (Mrd. DM)	2,5	5,0	6,1	8,6	16,1	18,7
Öffentl. Finanzierungssaldo ¹⁾ (Mrd. DM)	—14	—13	—4	—3	—1	1

* Die Simulationen wurden für die Jahre 1988 bis 1991 durchgeführt. Als Unter- und Obergrenze wurden 5 bzw. 10 Mrd. DM zusätzliche (nominale) Exporte nach Ostdeutschland angenommen. Die 15 Mrd. DM an zusätzlichen Vermögensübertragungen des Staates an die neuen Länder werden entweder über Kredit finanziert, über eine Erhöhung der direkten Steuern (10 Mrd. DM Arbeitnehmer, 5 Mrd. DM Arbeitgeber) oder über eine Erhöhung indirekter Steuern. Im letzten Fall wird die sofortige volle Preisüberwälzung unterstellt.

¹⁾ —: Defizitzunahme

Quelle: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

50 Mrd. DM. Der künftige finanzpolitische Handlungsspielraum wird damit — bezogen auf Westdeutschland — eingeschränkt. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß die expansiven Effekte, die in Ostdeutschland ausgelöst werden, dort — jedenfalls rechnerisch — zu höheren Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen führen. Die Simulation „produziert“ nur geringfügige Zinssteigerungen, doch werden die Zinseffekte vom Modell möglicherweise unterschätzt.

Im Falle der *Finanzierung durch direkte Steuern* haben die Arbeitnehmer nicht nur absolut, sondern auch relativ die größere Last zu tragen. Ihre Nettoeinkommen nehmen

um 1,4 bis 1,7 vH gegenüber dem Status quo ab, während die Nettogewinne sich nur geringfügig verschlechtern.

Bei einer *Finanzierung durch indirekte Steuern* liegt das eigentliche Problem in der Überwälzung der Steuerlast auf die Endverbraucherpreise. Sie ist vor allem von der konjunkturellen Situation abhängig. Die Simulationsergebnisse enthalten Reaktionen der Tarifpartner auf die Preiserhöhungen. Der Versuch, die steuerinduzierten Preissteigerungen über höhere Lohnabschlüsse zu kompensieren, verstärkt die Preiseffekte, letztlich erhöhen sich die Lohnstückkosten. Daraus entstehen negative Einflüsse auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, ob-

wohl Exporte nicht mit Mehrwertsteuer belegt werden. Diese Einflüsse bleiben im Rahmen der Modellsimulationen aber ebenso ausgeklammert wie mögliche Reaktionen der Deutschen Bundesbank, wenn sie versuchen wollte, mit einer kontraktiven Geldpolitik den staatlich induzierten Preiserhöhungen entgegenzuwirken. Es sind weniger die unsozialen Verteilungswirkungen, sondern die induzierten Preiseffekte mit ihren Folgewirkungen, die eine Erhöhung der indirekten Steuern problematisch machen.

Günstig für eine Erhöhung indirekter Steuern wären sinkende Importpreise. Sollten nach Beendigung des Golfkrieges die Ölpreise deutlich zurückgehen, dann könnte die Mineralölsteuer erhöht werden, ohne gleichzeitig eine Beschleunigung des inländischen Preisauftriebs auszulösen. Dies hätte den positiven Nebeneffekt, daß weiterhin sparsam mit Energie umgegangen würde.

Fazit

Die Möglichkeiten des Staates, die tiefe Strukturkrise der ostdeutschen Wirtschaft mit finanzpolitischen Mitteln abzufedern, sind begrenzt. Neben den Instrumenten der Förderung privater Investitionen liegt der Hebel für den Staat vor allem in der schnellen Verbesserung des Infrastrukturangebotes. Damit würden Nachfrage, Beschäftigung und Einkommen stabilisiert. Werden Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld gezahlt, findet zwar auch eine Stabilisierung statt, doch fehlt dann der positive Angebotseffekt. Der entscheidende Vorteil von Infrastrukturausgaben liegt darin, daß die Qualität von Standorten verbessert wird und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die alten Unternehmen im interregionalen und internationalen Wettbewerb eher bestehen können und neue Unternehmen bereit sind, sich anzusiedeln. Dies gilt um so mehr, je mehr „wirtschaftsnahe“ Projekte gefördert werden.

Aufgrund der Struktur der Vorleistungsverflechtungen und der Konsumpräferenzen in Ostdeutschland kann nicht damit gerechnet werden, daß eine Infrastrukturoffensive in Ostdeutschland auch dort in voller Höhe zu Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekten

führt. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Nachfrage dürfte nach Westdeutschland fließen. Unter den hier getroffenen Annahmen wird der Beschäftigungseffekt in Ostdeutschland dennoch auf bis zu 200 000 Personen geschätzt.

Von allen Finanzierungsvarianten wäre für Westdeutschland — gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekten — die Kreditfinanzierung zu präferieren. Mit ihr wären expansive Effekte verbunden, wenn auch die „Selbstfinanzierungsquote“ gering erscheint, weil ein großer Teil der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen ja in Ostdeutschland auftritt. Ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in Ost und West lassen sich nur sehr grob abschätzen. Wegen der viel niedrigeren Abgabenquote in Ostdeutschland sind nur 3 bis 4 Mrd. DM anzusetzen. Allerdings darf die Wirkung steigender Zinslastquoten auf den zukünftigen finanzpolitischen Handlungsspielraum nicht gering eingeschätzt werden, denn die öffentlichen Haushalte weisen ohnedies hohe Finanzierungsdefizite auf.

Im Falle einer Steuererhöhung sollten eher die direkten Steuern angehoben werden, weil dann der Nettoeffekt des westdeutschen Finanzierungsbeitrags zum wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern größer wäre als im Falle einer Anhebung der indirekten Steuern, die die ostdeutschen Konsumenten mit ihren geringen Einkommen stärker treffen würden. Von den indirekten Steuern ist bei sinkenden Ölpreisen eine Erhöhung der Mineralölsteuer vorzuziehen. Bei einem steuerfinanzierten Infrastrukturprogramm stellt sich für West- und Ostdeutschland ein positiver Beschäftigungseffekt ein, rund 150 000 Personen; im Falle der Kreditfinanzierung wären es bis zu 100 000 mehr. Die jüngsten Koalitionsbeschlüsse — Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer und Anhebung der Mineralölsteuer — decken sich mit diesen Empfehlungen. Die volle Beteiligung der neuen Länder an der Umsatzsteuer und der Verzicht des Bundes auf seinen Fondsanteil haben die Finanzlage der Länder kurzfristig, nicht aber mittelfristig verbessert. Offen bleibt freilich, ob mit den Mehreinnahmen eine Infrastrukturoffensive in Ostdeutschland gestartet wird. Ungeklärt ist zudem die Finanzausstattung der ostdeutschen Gemeinden, denen die zentrale Rolle für öffentliche Investitionen zukommt.

Ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern — Voraussetzungen für eine ökonomisch und sozial verträgliche Gestaltung

Im Einigungsvertrag ist als umweltpolitisches Ziel die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem Niveau festgelegt. Vorgesehen ist die Aufstellung von ökologischen Sanierungs- und Entwicklungsprogrammen für die fünf neuen Bundesländer. Einen konzeptionellen Gesamtrahmen dafür stellen die vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegten „Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“¹ dar, in denen der enge Zusammenhang zwischen Ökologie und Ökonomie besonders betont wird.

Die darin enthaltenen Vorgaben werden durch eine Reihe von laufenden und geplanten Forschungsvorhaben konkretisiert². Dazu gehört auch ein ökonomisch abgestimmtes, ökologisches Sanierungskonzept für den Großraum Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg, das von einer interdisziplinären Projektgruppe unter Federführung des TÜV Rheinland im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet wird. In diesem Rahmen hat das DIW die Voraussetzungen für eine ökonomisch und sozial verträgliche Sanierung in den neuen Bundesländern untersucht³.

Ökologische Sanierung und wirtschaftlicher Strukturwandel bedingen einander

Die deutsche Vereinigung verlangt im Gebiet der ehemaligen DDR einen tiefgreifenden Strukturwandel. Gegenwärtig zeigen sich die damit verbundenen Friktionen als schwere Strukturkrise. Die dadurch ausgelöst — und in geringerem Umfang auch aus Umweltschutzgründen vorgenommenen — Stilllegungen von Anlagen haben bereits zu einer beträchtlichen Umweltentlastung geführt. Neuinvestitionen, die den in Westdeutschland bestehenden Standards genügen müssen, werden ebenfalls zu einer Senkung der spezifischen Emissionen führen. Gleichzeitig werden aber durch den Anstieg des Produktionsniveaus neue Umweltbelastungen entstehen. Auch Verschiebungen in der Struktur der Endnachfrage und Veränderungen der Lieferverflechtung zwischen den Wirtschaftssektoren können zu zusätzlichen Emissionen führen, wie dies heute schon im Verkehrs- und Abfallbereich zu erkennen ist. Aufgrund von Erfahrungen in Westdeutschland ist jedoch zu erwarten, daß der Strukturwandel insgesamt zu einer ökologischen Entlastung führt. Unterstützt werden muß dies durch eine Umweltpolitik, die die Kosten des Umweltschutzes dem Verursacher anlastet und damit die ökonomischen Anreize für eine umweltverträgliche Ausrichtung des Strukturwandels verstärkt.

Neben dem Problem, Neuemissionen zu verringern, stellt sich das der Altlastensanierung. Dessen Ausmaß, das bisher nur in Umrissen zu erkennen ist, läßt eine Lösung — über Maßnahmen zur Abwehr von Gesundheitsgefahren hinaus — nur mittel- bis langfristig als realistisch erscheinen. Dazu muß auch die Wirtschaft in den neuen Bundesländern beitragen. Der Großteil der Mittel muß freilich von den öffentlichen Haushalten aufgebracht werden.

Die Umweltsituation ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten, prägt sie doch entscheidend das „Image“ einer Region. Ökologische Probleme, wie fehlende Versorgungs- und Entsorgungsmöglichkeiten oder vermutete Altlasten, wirken sich direkt als Investitionshemmnisse aus. In dieser Situation dienen umweltpolitische Maßnahmen unmittelbar dem Wachstumsziel.

Hinzu kommt, daß die ökologische Sanierung die Chance bietet, anknüpfend an vorhandenen Produktions- und Qualifikationsstrukturen in den neuen Bundesländern eine zukunfts-trächtige Produktion von Umweltschutzgütern mit den dazu erforderlichen Technologien aufzubauen. Modellrechnungen für die neuen Bundesländer zeigen, daß durch jeweils 1 Mrd. DM Umweltschutzausgaben direkt 6000 bis 9000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden können; die zusätzlichen indirekten Arbeitsplatzwirkungen liegen in der gleichen Größenordnung. Dem stehen negative Beschäftigungseffekte gegenüber, vor allem infolge der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit durch die mit Umweltschutz-

¹ Vgl. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Berlin 1990.

² Vgl. TÜV Rheinland, Ökologisches Sanierungskonzept Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg. Bericht zu Phase I. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Köln 1990. Dort findet sich eine Übersicht über laufende und geplante Vorhaben „Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan“ für die neuen Bundesländer.

³ Vgl. Jürgen Blazejczak, Martin Gornig, Michael Kohlhaas, Erika Schulz, Thomas Seidel, Dieter Vesper, Teilbericht 7.2 „Voraussetzungen einer ökonomisch und sozial verträglichen Gestaltung“. In: TÜV Rheinland, Ökologisches Sanierungskonzept..., a.a.O.

maßnahmen verbundenen Kostenbelastungen der Unternehmen⁴.

Die gegenseitige Abhängigkeit von wirtschaftlichem Strukturwandel und ökologischer Sanierung kann leicht zu einem Entwicklungshemmnis geraten: Bei unzureichender Investitionstätigkeit werden Umweltprobleme nicht gelöst, die ihrerseits Investitionshemmnisse darstellen. In dieser Situation ist die Wirtschaftspolitik gefordert.

Anpassungshilfen für Umweltschutzmaßnahmen der Unternehmen notwendig und gerechtfertigt

Anpassungshilfen für Umweltschutzmaßnahmen der Unternehmen — und damit Abweichungen vom Verursacherprinzip — sind nach international (z. B. von der OECD) anerkannten Maßstäben u.a. als notwendig und gerechtfertigt anzusehen:

- Bei sozioökonomischen Problemen aufgrund außergewöhnlicher Umstände wie der raschen Implementierung strenger Umweltstandards oder
- im Zuge von Maßnahmen zur Verringerung schwerwiegender regionaler Ungleichgewichte.

Diese Bedingungen sind in den neuen Bundesländern gegeben. Die Maßnahmen sollten regions- und sektorspezifisch gestaltet, auf Übergangsperioden beschränkt sein und keine bedeutenden Verzerrungen von Handels- und Investitionsströmen verursachen.

Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Regelungen des Bundes zur Wirtschaftsförderung und die Schaffung eines Präferenzvorsprungs für dieses Gebiet zielen nicht primär auf die ökologische Sanierung. Die Zuschüsse für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft von bis zu 33 vH können jedoch — ebenso wie die geplanten Sonderabschreibungsmöglichkeiten — auch für Umweltschutzmaßnahmen in Anspruch genommen werden.

In Westdeutschland wurden bis Ende 1990 Umweltschutzinvestitionen durch die Möglichkeit zu erhöhten Absetzungen gefördert. Für die neuen Bundesländer könnte eine Nachfolgeregelung eine bedeutende Hilfe zur Umweltsanierung darstellen, sobald die Unternehmen zu versteuernden Gewinnen erzielen. Anders als bisher sollte eine neue Regelung auch Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes fördern und für die Finanzierung der Altlastensanierung anwendbar sein. Die Bedeutung von Investitionszuschüssen der Bundesregierung und der Europäischen Gemeinschaft ist eher darin zu sehen, daß sie durch die Förderung von Demonstrationsprojekten im Umweltschutz den technologischen Fortschritt vorantreiben, als daß sie einen wesentlichen unmittelbaren finanziellen Beitrag zur ökologischen Sanierung in den neuen Bundesländern leisten.

Gegenwärtig stehen als umweltschutzspezifische Fördermaßnahmen für die Unternehmen in den neuen Bundesländern in erster Linie zinsbegünstigte Darlehen zur Verfügung. Von der Kreditanstalt für Wiederaufbau werden ERP-Darlehen für bestimmte Umweltschutzmaßnahmen vergeben. Das Herstellerförderprogramm der Deutschen Ausgleichsbank fördert Investitionen zur Herstellung umweltfreundlicher Produkte. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau stellt im Rahmen des Programms „Investitionskredite für Umweltschutzmaßnahmen der gewerblichen Wirtschaft“ zinsbegünstigte Darlehen für Umweltinvestitionen zur Verfügung.

In der Regel werden diese Darlehen über private Kreditinstitute ausbezahlt, die die Haftung gegenüber dem Programmträger übernehmen. Sie verlangen ihrerseits vom Kreditnehmer ausreichende Sicherheiten, die in den neuen Bundesländern, vor allem wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse, nicht immer geboten werden können. Fallweise kann die Deutsche Ausgleichsbank im Rahmen ihres Umweltschutz-Bürgschaftsprogramms und in Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium eine Haftungsfreistellung für einen Teil des Kreditbetrages gewähren. Gegenwärtig ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang Unternehmen in den neuen Bundesländern bei den geltenden Zinssätzen sowie den Fristen für Zinsvergünstigung und Tilgungsfreiheit zinsbegünstigte Darlehen für Umweltschutzmaßnahmen in Anspruch nehmen werden.

Förderprogramme auf Länderebene, die in Westdeutschland angeboten werden, könnten auf die speziellen Probleme in den neuen Bundesländern abgestimmt werden. Allerdings sind unter den gegenwärtigen Bedingungen die Möglichkeiten, solche Programme zu gestalten und durchzuführen, in den neuen Bundesländern sowohl von der Finanzausstattung als auch von der Qualifikation der Verwaltungskapazität her begrenzt.

Diskrepanz zwischen Aufgaben und Finanzausstattung der neuen Länder und ihrer Kommunen

Die ökologische Sanierung in der ehemaligen DDR wird in wesentlichem Umfang von den neuen Ländern und ihren Kommunen getragen werden müssen. Der Bewältigung dieser Aufgabe — neben anderen, ebenso schwierigen Problemen — steht die sehr prekäre Finanzlage entgegen. Die Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Mitteln aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ werden nicht einmal zur Deckung der laufenden Ausgaben, ge-

⁴ Empirische Untersuchungen für Westdeutschland kommen per Saldo zu positiven Beschäftigungswirkungen. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht ohne weiteres übertragbar. Vgl. Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes — Abschätzung und Prognose bis 2000. Gutachten des DIW im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1990 (nicht abgeschlossen).

schweige denn für den bedarfsgerechten Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur ausreichen⁵.

Besonders problematisch ist die Finanzsituation der Gemeinden. Im Einigungsvertrag wurde eine Mindestbeteiligung der Kommunen von 20 vH an den Steuereinnahmen der Länder vorgesehen; eine solche Quote ist jedoch völlig unzureichend. Bei der Verteilung der Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs müssen — wie im Westen — auch gemeindespezifische bedarfserhöhende Faktoren berücksichtigt werden. Als ein Kriterium könnte dabei auch der Sanierungsbedarf für Altlasten in Rechnung gestellt werden, der viele kommunale Haushalte auf Jahre hinaus belasten wird. Dies hätte nicht nur den Vorteil, daß die Kommunen quasi „automatisch“ Anspruch auf Finanzmittel hätten, es würde auch ein zusätzlicher Anreiz für die Erfassung und Bewertung von Altlasten geschaffen.

Eine wichtige Finanzquelle der Gemeinden sind die Gebühren. Hier sind die Möglichkeiten, höhere Einnahmen zu erzielen, ebenfalls gering. Abgesehen davon, daß kommunale Einrichtungen, für deren Nutzung Gebühren zu erheben wären, zunächst in vielen Fällen erst errichtet und vorfinanziert werden müssen, können Gebühren nur für solche Leistungen erhoben werden, die individuell zurechenbar sind. Außerdem wird sich die Höhe der Gebühren vielfach auch an anderen, vor allem sozial- und verteilungspolitischen Zielen orientieren. Ein Weg aus dieser Situation wird vielfach darin gesehen, kommunale Aufgaben zu privatisieren, z.B. in Form von Betreibermodellen oder auch durch Leasing. In diesen Fällen bleiben Vorgaben und Kontrolle der kommunalen Verwaltung vorbehalten. Vorteile aus volkswirtschaftlicher Sicht und Entlastungen für die Kommunen ergeben sich nur dann, wenn der private Betrieb weniger Kosten verursacht als kommunale Regie- oder Eigenbetriebe.

Bund und Länder können zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mehr Kredite aufnehmen als ihrem Investitionsvolumen entspricht. Nicht so die Gemeinden. Ihre Kreditmöglichkeiten richten sich nach ihrer Einnahmenentwicklung: je höher ihre Einnahmen, um so größer ist ihr Kreditaufnahmepotential. Wenn eine Kreditfinanzierung der Aufgaben, die die ostdeutschen Kommunen zu erfüllen haben, als eine angemessene Lösung angesehen wird, müßten Übergangsregelungen geschaffen werden, da den ostdeutschen Kommunen das Instrument der Kreditfinanzierung nach dem kommunalen Haushaltsrecht kaum zur Verfügung steht.

Aufgrund seiner Konditionen und seines Volumens ist das Kreditprogramm der Bundesregierung, das eine Zinsverbilligung für einen Zehnjahreszeitraum um 3 vH-Punkte gegenüber dem Kapitalzins bei fünf tilgungsfreien Jahren vorsieht, nur von begrenzter Wirkung.

Eine Verbesserung der Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden wird auch über zusätzliche Finanzhilfen des Bundes erreicht werden müssen. Als In-

strumente stehen die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG, die im einzelnen durch zustimmungspflichtige Bundesgesetze oder durch einvernehmliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern festzulegen sind, und die Förderung durch Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur Verfügung. Letztere setzt eine „angemessene“ Beteiligung der Träger voraus, die vielfach problematisch sein dürfte. Zudem wurde der Betrag für die Regionalförderung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR für die nächsten fünf Jahre auf jährlich 3 Mrd. DM begrenzt, die je zur Hälfte aus Haushaltsmitteln des Bundes und der neuen Länder aufgebracht werden sollen.

Insgesamt reichen die genannten Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzsituation der neuen Länder und ihrer Gemeinden für eine annähernd bedarfsgerechte Ausstattung bei weitem nicht aus. Deshalb hat das DIW schon frühzeitig eine Beteiligung der neuen Länder an der Umsatzsteuer in voller Höhe und ihre Einbeziehung in den horizontalen Finanzausgleich gefordert⁶.

Sozialverträgliche Gestaltung des ökologischen Umbaus: Neben finanziellen Hilfen sind zusätzliche Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung erforderlich

Die Notwendigkeit einer ökologischen Sanierung trifft in den neuen Bundesländern mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in weiten Bereichen der Wirtschaft zusammen. Um den Strukturwandel sozial verträglich zu gestalten, muß deshalb versucht werden, möglichst viele Arbeitsplätze auch unter geänderten ökologischen Rahmenbedingungen zu erhalten, wenn die Chance besteht, Unternehmen mittelfristig konkurrenzfähig zu machen. Dennoch werden die Ziele, kurzfristig Gesundheitsgefährdungen zu beseitigen und Umweltbelastungen schnell abzubauen, nicht völlig ohne die Stilllegung von Betrieben und damit Entlassungen erreichbar sein.

Zur sozialen Abfederung individueller Härten stehen in Ostdeutschland sozialpolitische Instrumente wie Arbeitslosengeld und -hilfe, Kurzarbeitergeld, Sozialhilfe und Wohngeld — teilweise in modifizierter Form — zur Verfügung. Darüber hinaus sind weitere Instrumente — hervorzuheben ist hier das Altersübergangsgeld — neu geschaffen worden. Zusätzlich sollten vor allem von wettbe-

⁵ Vgl. Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Bearb.: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/1991.

⁶ Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1991. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-3/1991.

werbsfähigen Unternehmen Härten für die Betroffenen durch Sozialplanleistungen vermindert werden.

Finanzielle Hilfen sind zwar zur Vermeidung materieller Härten unabdingbar, sie können aber den Wunsch der meisten Arbeitslosen, wieder zu arbeiten, nicht befriedigen. Vordringlichste Aufgabe einer sozialverträglichen Gestaltung der ökologischen Sanierung muß deshalb die Schaffung neuer Beschäftigungsperspektiven sein. Da dies nicht kurzfristig gelingt, sind für eine Übergangszeit umfangreiche Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung notwendig. Neben Umschulungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes kann Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine besondere Bedeutung zukommen, zumal diese mit der sozialen Absicherung und der Qualifikation auch Umweltschutzziele verbinden können. Allerdings wird aufgrund mangelnder Erfahrung und Information von den Möglichkeiten zur Zeit noch nicht im angebotenen Umfang Gebrauch gemacht.

Für diejenigen Regionen, für die der ökologische Umbau besondere Probleme mit sich bringt, werden Maßnahmen notwendig sein, die über diejenigen des Arbeitsförderungsgesetzes hinausgehen. Zu denken ist hier an die Förderung von Beschäftigungsgesellschaften bzw. Sanierungsgesellschaften und an die Überbrückung von finanziellen Engpässen. Zu überprüfen ist, inwieweit die westdeutschen Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Initiativen auf die neuen Bundesländer übertragen werden können. Mit solchen Programmen könnten lokale Initiativen koordiniert und finanziell unterstützt werden.

Die geltenden Regelungen zur sozial verträglichen Gestaltung des Strukturwandels in den neuen Bundesländern sind nicht nur unter sozialen, sondern auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten positiv zu bewerten. Sie dienen nicht nur dem Ausgleich individueller Härten und dem Abbau sozialer Spannungen, sondern sie vermindern auch die Gefahr größerer Abwanderungen vor allem von hoch qualifizierten Arbeitskräften.

Entwicklungsperspektiven am Beispiel einer ökologischen Problemregion

Mittel- und längerfristig verlangt eine sozial verträgliche ökologische Sanierung, daß für Problemregionen neue Entwicklungsperspektiven eröffnet werden. Da die bestehenden regionalen Strukturen nicht den Entwicklungsbedingungen unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen und neue derzeit kaum zu erkennen sind, ist eine Abschätzung nur möglich, indem die Bestimmungsfaktoren für das wirtschaftliche Potential dieser Region dargestellt werden. Im Rahmen des „Ökologischen Sanierungskonzepts Leipzig/Bitterfeld/Halle/Merseburg“ ist dies exemplarisch für die betroffene Region versucht worden⁷.

Die insgesamt vielfältige Branchenstruktur im Gebiet der ehemaligen Bezirke Halle und Leipzig spricht dafür, daß es gelingen wird, in dieser Region neue zukunfts-trächtige Arbeitsplätze zu schaffen. Zwar besitzt die Region Halle/Leipzig Schwerpunkte bei voraussichtlich stark schrumpfenden Branchen wie der Chemie und dem Bergbau⁸. Andere Wirtschaftszweige, die ebenfalls mit starken Beschäftigungsverlusten rechnen müssen, wie die Elektrotechnik, die Textilindustrie und andere Verbrauchsgüterindustrien, sind dagegen in der Region unterdurchschnittlich vertreten. Der Maschinenbau, dem gewisse Entwicklungschancen eingeräumt werden können, hat demgegenüber ein überdurchschnittlich großes Gewicht. Insgesamt ist die Region Halle/Leipzig von der Struktur ihrer Wirtschaftszweige her gegenüber dem Durchschnitt der ehemaligen DDR nicht benachteiligt. Allerdings ist in der Region aufgrund der ungünstigen Struktur innerhalb der Problembranchen Chemie und Bergbau mit überdurchschnittlich hohen Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Darüber hinaus entstehen zusätzliche Probleme durch die Ausrichtung der Zulieferindustrie auf den Chemiesektor.

Positiv auf den Umstrukturierungsprozeß der Industrie kann sich das hohe Potential industrieller Forschungs- und Entwicklungskapazitäten auswirken, das sich im Raum Halle/Leipzig auf den Maschinenbau konzentriert und deutlich über dem Durchschnitt der ehemaligen DDR liegt. Allerdings ist gegenwärtig eine Tendenz zu beobachten, FuE-Kapazitäten abzubauen oder auszugliedern.

Die Bevölkerungsdichte in der Region Halle/Leipzig ist überdurchschnittlich hoch. Dieses Nachfragepotential ist zusammen mit dem Lagepotential, das sich vor allem aufgrund der im Vergleich zum übrigen Gebiet der ehemaligen DDR relativ gut ausgebauten Verkehrsinfrastruktur ergibt, auch eine gute Voraussetzung für den Aufbau einer konsumorientierten Dienstleistungsstruktur. Auch für unternehmensbezogene Dienstleistungen bietet die Region, vor allem wegen ihrer vielfältigen Industriestruktur, günstige Entwicklungsbedingungen.

Voraussetzung für die Entfaltung des Dienstleistungsbereichs ist mittelfristig allerdings die Überwindung von Qualifikationsengpässen durch Umlern- und Umschulungsmaßnahmen. Von zentraler Bedeutung ist die Verbesserung der Infrastruktur und dabei vor allem der Kommunikationsnetze, auf die moderne Dienstleistungsunternehmen besonders angewiesen sind. Der hohe

⁷ Daneben ist die zukünftige Rolle der chemischen Industrie in dieser Region im einzelnen untersucht worden. Vgl. TÜV Rheinland, Ökologisches Sanierungskonzept..., a.a.O., Teilbericht 7.1 „Szenarien der Entwicklung der chemischen Industrie“.

⁸ Vgl. Quantitative Aspekte einer Reform von Wirtschaft und Finanzen in der DDR. Bearb.: Arbeitsgruppe DDR im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 17/1990. Dort ist eine erste Abschätzung der Entwicklung der Beschäftigtenzahl in den Branchen nach einer Konsolidierungsphase vorgelegt worden.

Verdichtungsgrad in der Region Halle/Leipzig läßt hier einen schnellen Aufbau leistungsfähiger Netze erwarten.

Zur Verbesserung der Entwicklungsperspektiven von

ökologischen Problemregionen trägt auch die Umweltsanierung selbst bei. Nur bei einer deutlichen Verbesserung der Umweltsituation werden die positiven Standortfaktoren zum Tragen kommen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Ableitungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen.

Bearbeitet von Dieter Vesper und Rudolf Zwiener.

Ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern — Voraussetzungen für eine ökonomisch und sozial verträgliche Gestaltung.

Bearbeitet von Jürgen Blazejczak u. a.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten