

Der deutsche Einigungsprozeß in der Kostenklemme?

Hans Diefenbacher/Hans G. Nutzinger

1. Die internationale und die nationale Perspektive

Als sich die Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik am 14. und 15. Mai 1993 zur Jahrestagung über »ökologische und soziale Bedingungen des deutschen Einigungsprozesses« in der ehemaligen Akademie der Wissenschaften zu Berlin traf, zeichneten sich die Schwierigkeiten des deutschen Einigungsprozesses im vierten Jahr nach der Wende immer deutlicher ab. Diese Problematik kam für die Arbeitsgruppe nicht ganz unerwartet, hatte sie doch schon seit 1990 in mehreren Stellungnahmen auf diesen in der Euphorie des Einigungsprozesses weithin übersehenen oder verdrängten Problemkreis hingewiesen: Zentrale These der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik war die wiederholte Feststellung gewesen, daß der politische und wirtschaftliche Einigungsprozeß nur gelingen könne, wenn zugleich auch die ökologischen und sozialen Probleme dieses Prozesses in einer langfristigen Perspektive in Angriff genommen würden. Nun, einige Jahre später, werden diese ökologischen und sozialen Bedingungen auch von der Tagespolitik zunehmend aufgegriffen und thematisiert, allerdings fast ausschließlich unter dem kurzfristigen Aspekt einer zusätzlichen Kostenbelastung für den schon ohnehin gefährdeten »Wirtschaftsstandort Deutschland«.

Es erschien uns daher dringend geboten, dieser sehr kurzfristigen und selbst im Sinne ihrer eigenen Ziele letztlich kontraproduktiven Behandlung der Problematik eine längerfristige Perspektive gegenüberzustellen, die auf die langfristigen Chancen einer ökologisch und sozial gelungenen Einigung im Rahmen der zunehmenden weltwirtschaftlichen Integration abstellt. Wir haben uns zur Veröffentlichung der überarbeiteten Beiträge dieser Tagung, ergänzt um zwei weitere Texte,

entschlossen, weil sich nunmehr, reichlich ein Jahr später, eine weitere Zuspitzung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Konfliktlage abzuzeichnen beginnt. Unter den politischen Bedingungen des Wahljahres 1994 besteht nun die große Gefahr, daß sich einerseits die Diskussion auf eine unzureichende deutsche Binnenperspektive verengt, und daß sie zum anderen stark von eingängigen, aber allenfalls kurzfristig plausiblen Rezepten zur Kostendämpfung bestimmt wird. Das Gefährliche an solch einseitigen Kostendämpfungsrezepten besteht dabei nicht nur darin, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland angesichts der Konkurrenz von Niedriglohnländern langfristig bei den Lohnkosten sicher keine komparativen Vorteile für sich beanspruchen kann, sondern vor allem darin, daß eine einseitige Problemwahrnehmung, die Umwelt und Soziales primär als Kostenfaktoren und nicht als zukunftssträchtige Produktivitätschance begreift, jetzt fällige langfristig ausgerichtete Entscheidungen verhindert und damit Zukunftschancen blockiert.

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes gliedern sich in drei Abschnitte: Im ersten Teil kommt die *internationale Perspektive* zur Geltung: Dabei geht es zum einen um die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ökonomischen, ökologischen und sozialen Handelns in Deutschland, die durchaus Handlungsspielräume zur aktiven Fortführung des Einigungsprozesses bieten: So werden Chancen für ein neues Wohlstandsmodell im deutschen Einigungsprozeß ebenso diskutiert wie die besonderen Bedingungen, welche der Transformationsprozeß in den sogenannten Reformländern Mittel- und Osteuropas für den deutschen Einigungsprozeß bietet.

Bei aller weltwirtschaftlichen Verflechtung Deutschlands darf natürlich die *interne Perspektive* des Einigungsprozesses nicht aus dem Blickfeld geraten. In Teil II werden daher Beiträge zu den Bereichen Naturschutzpolitik, Altlastenproblematik und Industriestrukturpolitik präsentiert, die nicht nur auf Gefahren hinweisen, sondern zugleich auch Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Schließlich werden *Perspektiven für die Zukunft* (Teil III) untersucht. Drei verschiedene Entwürfe mit unterschiedlichen Akzentsetzungen werden hierbei zur Diskussion gestellt: Zunächst geht es um die generellen Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik im deutschen Einigungsprozeß, die sich durch eine weltweit erforderliche Politik der Wachstumsbegrenzung ergeben. Konkretere Vorschläge für umwelt- und arbeitsplatzbezogene Maßnahmen, vor allem in den neuen Bundesländern, werden vor dem Hintergrund einer als wünschenswert betrachteten ökologischen Steuerreform prä-

sentiert. Schließlich werden einige Vorschläge für eine Wirtschaftspolitik zur Diskussion gestellt, welche vor allem die sich verschlechternde Einkommensverteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen zum Ausgangspunkt für Korrekturvorschlägen nehmen.

2. Die Beiträge im einzelnen

Kurt Hübner (FU Berlin) geht in seinem Beitrag auf Paradoxa des deutsch-deutschen Einigungsprozesses im Blick auf die Bedingungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ein. Dabei werden die Besonderheiten des deutschen Einigungsprozesses gegenüber der Transformation der Ökonomien in Mittel- und Osteuropa auf dem Hintergrund der Strukturkonstellationen der Weltwirtschaft herausgearbeitet. Der Beitrag verdeutlicht die Mechanismen, durch die sich der ungleiche Tausch zwischen West und Ost zu einem Teufelskreis für die neuen Bundesländer entwickelt hat – gekoppelt mit kognitiven Dissonanzen in breiten Bevölkerungsschichten, die einen analytischen Zugang zu der Entwicklung der letzten vier Jahre erschweren, wenn nicht gar verstellen.

Raimund Bleischwitz (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie) zeigt anhand der Notwendigkeit, den globalen Naturverbrauch zu reduzieren, sowie am Beispiel der Bereiche Energie, Verkehr, Giftmüll und Flächenverbrauch, daß die Industrieländer generell zu einer neuen Zielvorstellung für ihr Wirtschaften gelangen müssen. Es wird nicht mehr möglich sein, die vorherrschenden Vorstellungen darüber, was als Wohlstand zu bezeichnen ist und was nicht, unverändert und unhinterfragt zu lassen; normative Neuorientierungen sind notwendig. So müßte etwa das Ziel der Effizienz auf eine Erhöhung der ökologischen Produktivität bezogen werden; eine Aufwertung des Produktionsfaktors Arbeit müßte sich mit einer »neuen Genügsamkeit«, einer Abkehr von Verschwendung und einer Zuwendung zu bewußter Lebensführung verbinden. Der Beitrag betont insbesondere, daß es möglich sein wird, eine entscheidene Vorreiterrolle im nationalen Rahmen zu übernehmen.

Liane Möller (Berlin) nimmt sodann zu den Chancen eines ökologisch orientierten Strukturwandels in den mittel- und osteuropäischen Reformländern und den Möglichkeiten, diesen Wandel zu unterstützen, Stellung. Aus einer Analyse der wirtschaftlichen und finanziellen

Bedingungen dieser Länder kommt sie zu dem Ergebnis, daß dieser Reformprozeß in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht nur gelingen kann, wenn es erheblich größere Finanzhilfen der westlichen Industrieländer gibt als bisher, allerdings geprägt durch »eine differenzierte Mittelwahl und -vergabe nach sachlichen, projektorientierten und regionalen Schwerpunkten«, wobei der sozio-ökonomische Kontext gleichwertig zu berücksichtigen sei. Zu Recht weist sie dabei vordergründige Analogien (und damit auch zu optimistische Erwartungen) solcher Finanzhilfen mit dem unter ganz anderen weltwirtschaftlichen Bedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg initiierten Marshall-Plan zurück.

Nach einer kurzen Bilanz der bundesdeutschen Umweltpolitik zeigt *Ulrich Petschow* (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung Berlin), daß die Veränderung der Rahmenbedingungen der Wirtschaft sowohl durch die europäische Einigung als auch durch die Transformation der Ökonomien in Mittel- und Osteuropa für die nationale Umweltpolitik entscheidende Konsequenzen hat. Die sogenannte »Effizienzrevolution« allein wird nicht genügen; eine Reduktion des Verbrauchs von Energie und Rohstoffen über das Maß des technischen Fortschritts hinaus ist notwendig, um der Verantwortung Deutschlands wie auch anderer Industrieländer für den Schutz der Umwelt gerecht zu werden. Dabei wird vor allem thematisiert, welche Bedeutung die enger werdenden Verteilungsspielräume für die Höhe und die geographische Verteilung von Umweltinvestitionen haben müssen.

Christine Kumert (Naturschutzbund Deutschland e.V., Außenstelle Berlin) unterzieht die gegenwärtig angestrebte und teilweise schon praktizierte »beschleunigte« Wirtschaftspolitik im Dienste eines »Aufschwungs Ost« einer eingehenden Kritik unter ökologischen Aspekten. Sie konfrontiert zunächst die Bundesregierung mit ihren eigenen Bekenntnissen zu einer umfassenden, am Vorsorgeprinzip orientierten Wirtschafts- und Umweltpolitik, die sie durch die konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, vor allem in den neuen Bundesländern, keineswegs verwirklicht sieht: Der eher aus wirtschaftlichen als aus Umweltschutzgründen gescheiterte Plan einer Schiffsbauwerft in einem Naturschutzgebiet, die derzeit aus dem Boden schießenden Freizeitparks, die Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft und die gegenwärtig praktizierte Verkehrspolitik, zusammen mit gesetzgeberischen Maßnahmen zur Beschleunigung, Erleichterung und Vereinfachung von (umwelt- und naturgefährdenden) Investitions- und Infrastrukturprojekten, zeigen deutlich, daß es bisher nicht zu einer Trend-

wende in Richtung auf einen ökologischen Umbau der Wirtschaft im vereinigten Deutschland gekommen ist; im Gegenteil, bereits erreichte Erfolge und Standards des Naturschutzes werden zunehmend in Frage gestellt und »zurückgestutzt«. Es reicht daher – so Christine Kunert – nicht aus, auf fehlende Finanzierungsquellen oder fehlende privatwirtschaftliche Rentabilitäten zu hoffen, die bisher mehr als Einwände aus dem Bereich des Naturschutzes dazu beigetragen haben, ökologisch gefährliche und ökonomisch oft fragwürdige Großprojekte zu verhindern.

Beunruhigend ist zunächst auch die Situationsanalyse, die *Walter Komar* (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) zur Altlastenproblematik in den neuen Bundesländern vornimmt (wobei die Situation in den alten Bundesländern weniger gut dokumentiert, aber vermutlich auch nicht wesentlich besser zu beurteilen ist). Walter Komar kommt anhand vorläufiger Kostenabschätzungen für erforderliche Maßnahmen zu einigen konkreten umwelt- und beschäftigungspolitischen Vorschlägen, die unter Ausnutzung des bestehenden und institutionellen Instrumentariums Arbeits- und Erwerbschancen in nicht unbedeutender Höhe eröffnen. Angesichts der offenkundigen Mittelknappheiten der ostdeutschen Länder bedürfen allerdings diese umwelt- und beschäftigungspolitischen Chancen ihrer finanziellen Absicherung durch einen Mittelzufluß des Bundes bzw. der alten Bundesländer. Wichtig für langfristige Beschäftigungseffekte der hier vorgeschlagenen Altlastensanierung, die als Aufgabe ohnehin einen langen Zeitraum beanspruchen wird, ist dabei vor allem eine dauerhafte Sicherung der erforderlichen Finanzierung.

Der Beitrag von *Karsten McGovern* (Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern, Berlin) geht speziell auf staatliche Steuerungsprobleme und mögliche Auswege einer ökologieorientierten Industriepolitik für die neuen Bundesländer ein. In einer zunächst theoretischen Analyse wird gezeigt, wie die konkrete Ausgestaltung von Industriepolitik ihren Platz zwischen hierarchischen Festlegungen und Verhandlungslösungen finden muß. Dies führt zu einer Diskussion der jeweils spezifischen Vor- und Nachteile von dezentralen und zentralen Entscheidungsmechanismen. Schließlich werden Möglichkeiten und Grenzen der Verwirklichung eines ökologischen Strukturwandels durch eine regionalisierte Industriepolitik diskutiert.

In sechs Thesen zeigt *Eckhard Stratmann-Mertens* (Öko-Regio-Institut Bochum), daß das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung nach wie

vor in erster Linie eine Herausforderung für die notwendige ökonomische Strukturanpassung der Industrieländer ist. Wirtschaftliches Wachstum, selbst in einer qualitativen oder ökologisch verträglicheren Variante, ist auf die Dauer mit einer solchen Zielsetzung nicht zu vereinbaren. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland wird daher nur im Rahmen eines ökologischen Wohlfahrtsmodells möglich sein, das als notwendige Voraussetzung eine deutliche Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit sowie einen Lastenausgleich hat, der in besonderer Weise die Unternehmen, die Vermögenden und die Selbständigen belastet. Mit den Thesen von Eckhard Stratmann-Mertens setzen sich *Steffen Becker und Ulrich Brand* (Universität Frankfurt) kritisch auseinander. Sie argumentieren, daß eine einseitige Konzentration ökologisch orientierter Kritik auf die Wachstumsproblematik die Diskussion in eine Sackgasse führen könne. Die gängigen Alternativ-Maßstäbe für die Umweltverträglichkeit ökonomischer Prozesse wiesen noch immer allzusehr eine scheinbar objektiv naturwissenschaftliche Sichtweise auf, die soziale Dimensionen weitgehend ausblende. Daher sei es notwendig, das Konzept gesellschaftlicher Naturverhältnisse einzubeziehen und gleichzeitig weiterzuentwickeln. In seiner anschließenden Replik auf den Beitrag von Steffen Becker und Ulrich Brand verdeutlicht *Eckhard Stratmann-Mertens* den Zusammenhang der Entwicklung von physischen Stoffgrößen und ökonomischen Wertgrößen und zeigt, auf welche Weise das politische Planungsinstrumentarium weiterentwickelt werden könnte, um den Erfordernissen einer Strategie der nachhaltigen Entwicklung Rechnung zu tragen.

Schließlich werden die Rahmenbedingungen und Chancen der deutschen Umweltpolitik, reichlich drei Jahre nach der Vereinigung, von Walter Komar (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) und Hans G. Nutzinger (Universität Gesamthochschule Kassel) eingehend erörtert: Ausgehend von einer Analyse der wirtschaftlichen und institutionellen Ausgangslage der deutschen Umweltpolitik angesichts der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Jahreswende 1993/94 und einem grundsätzlichen Plädoyer für eine ökologische Steuerreform als wichtige, wenn auch keineswegs ausschließliche, allokativen und finanzielle Grundlage einer ökologischen Orientierung werden die konkreten institutionellen, rechtlichen, aber auch materiellen Bedingungen der Umweltpolitik im deutschen Einigungsprozeß dargestellt und bewertet. Daraus ergeben sich schließlich schon recht deutliche Konturen einer ökologisch orientierten Struktur- und Industriepolitik in den

neuen Bundesländern, die zugleich wesentlich umweltwirksamer als bisherige Förderungsmaßnahmen sind, aber trotzdem finanziell bewältigbar bleiben und auch noch positive Beschäftigungseffekte in den von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen erwarten lassen.

Wie die Leserinnen und Leser des vorliegenden Bandes unschwer erkennen werden, zeigen die Analysen und vor allem die konkreten Vorschläge eine recht große Vielfalt unterschiedlicher konkreter Perspektiven; aber diese Vielfalt ist eher als Zeichen eines lebendigen Diskussionsprozesses denn als Ausdruck genereller Ratlosigkeit zu verstehen. Was die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes bei aller unterschiedlicher Schwerpunktsetzung und Differenzierung vereint, ist das Bemühen, aus der konkreten Analyse der gegenwärtigen Situation längerfristig ausgerichtete Konzeptionen und Vorschläge zu entwickeln, die sich nicht immer nur an den engen Grenzen des tatsächlich oder vermeintlich Machbaren orientieren. Die Verschiedenartigkeit der wirtschaftspolitischen Vorschläge, die abschließend zur Diskussion gestellt werden, verdeutlicht auch, daß es neuer Koalitionen bedarf, um die Wirtschaftspolitik aus ihren Fixierungen auf Zielsetzungen zu lösen, die in Widerspruch zu den veränderten Bedingungen unserer Gesellschaft geraten sind.